

DOMINAÇÃO E RESISTÊNCIA

**DESAFIOS PARA UMA
POLÍTICA EMANCIPATÓRIA**

LUIS FELIPE MIGUEL



© Luis Felipe Miguel, 2017
© desta edição, Boitempo, 2018

Esta edição teve o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) e da Fundação Lauro Campos.

<i>Direção editorial</i>	Ivana Jinkings
<i>Edição</i>	André Albert
<i>Assistência editorial</i>	Artur Renzo e Thaisa Burani
<i>Preparação</i>	Thais Nicoleti de Camargo
<i>Revisão</i>	Thais Rimkus
<i>Coordenação de produção</i>	Livia Campos
<i>Capa</i>	Collecta Estúdio
<i>Diagramação</i>	Crayon Editorial

Equipe de apoio: Allan Jones, Ana Carolina Meira, Ana Yumi Kajiki, Bibiana Leme, Camila Rillo, Eduardo Marques, Elaine Ramos, Frederico Indiani, Heleni Andrade, Isabella Barboza, Isabella Marcatti, Ivam Oliveira, Kim Doria, Marlene Baptista, Maurício Barbosa, Renato Soares, Thaís Barros, Tulio Candiottio

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

M577d

Miguel, Luis Felipe

Dominação e resistência : desafios para uma política emancipatória / Luis Felipe Miguel. –
1. ed. – São Paulo : Boitempo, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7559-610-4

1. Democracia – Brasil. 2. Brasil – Política e governo. 3. Brasil – Política social. I. Título.

18-47231

CDD: 302.14

CDU: 316.42

É vedada a reprodução de qualquer parte deste livro sem a expressa autorização da editora.

1ª edição: março de 2018

BOITEMPO EDITORIAL
Jinkings Editores Associados Ltda.
Rua Pereira Leite, 373
05442-000 São Paulo SP

Tel./fax: (11) 3875-7250 / 3875-7285

editor@boitempoeditorial.com.br | www.boitempoeditorial.com.br

www.blogdaboitempo.com.br | www.facebook.com/boitempo

www.twitter.com/editoraboitempo | www.youtube.com/tvboitempo

SUMÁRIO

.....

Introdução 7

1. Democracia e dominação 15

2. As estruturas da dominação 45

3. Hegemonia e resistência 67

4. Violência e política 91

5. A ação social autônoma 113

6. Classe e gênero 139

7. Estratégias políticas contemporâneas 165

8. A participação política 193

Conclusão 219

Bibliografia 225

Sobre o autor 245

8

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

.....

Ao mesmo tempo que muitos grupos defendem uma transformação radical sem espaço para acomodação com o mundo existente, como visto no capítulo anterior, outros integrantes da esquerda destacam a abertura de novos espaços democráticos dentro do próprio Estado. Com voltagem utópica bem mais reduzida, mas ainda assim interessados na construção de um “novo mundo possível”, esses acadêmicos críticos e ativistas progressistas enaltecem a proliferação e o fortalecimento de espaços participativos. A partir sobretudo da implementação dos orçamentos participativos (OPs), nos anos finais do século XX, prosperou a ideia de que novas formas de inclusão podiam oxigenar e revigorar os regimes democráticos. Por outro lado, e de forma paradoxal, o sentido atribuído à “participação política” se altera de forma significativa, dos primeiros experimentos institucionais até hoje. Parte dessa alteração corresponde à superação de algumas percepções demasiado ingênuas que marcavam boa parcela das abordagens iniciais. Outra parte, porém, indica uma séria deflação das exigências normativas associadas à ampliação dos mecanismos participativos.

Com isso, ficou reduzida, de maneira drástica, a capacidade de interpelar criticamente seja os limites das democracias liberais, seja o impacto das diferentes formas de desigualdade de recursos nas possibilidades de intervenção política. Há um descompasso entre o entusiasmo com que foram acolhidos os espaços participativos por aqueles que desejam uma democracia aprofundada e quão pouco essa participação ressemantizada de fato foi capaz de desafiar a reprodução dos padrões de dominação entranhados nas estruturas políticas vigentes.

Identifico, na verdade, um movimento em dois passos – a redução da participação à esfera do Estado e a diluição da fronteira entre participação e representação. A compreensão “clássica” da democracia participativa, cuja elaboração mais influente foi apresentada por Carole Pateman, previa a expansão dos procedimentos democráticos para além do Estado, vinculando a vivência cotidiana à educação política e propondo um modelo que exigia transformações

profundas nas relações de produção¹. Os experimentos participativos iniciados no fim da década de 1980 já sinalizam uma redução de ambições, uma vez que tendem a focar a distribuição do investimento público e não ameaçam a fronteira que separa o Estado, espaço disponível para a decisão democrática, e a esfera privada, invulnerável a ela. Os analistas não tardaram a perceber, também, que a promessa de participação direta no processo decisório encobria uma estrutura representativa paralela. Em vez de levar a uma avaliação mais elaborada das potencialidades e dos limites dessas novas instituições, isso conduziu a uma renúncia crescente ao ideal de presença direta na tomada de decisões, estimulada por uma literatura teórica que se empenha em apagar a distinção entre representação e participação.

No ambiente acadêmico estadunidense dos anos 1960, as investigações iniciais sobre a participação política aproximam-se dos trabalhos da mesma época sobre “cultura política”². No pós-guerra, a preocupação com a estabilidade dos regimes democráticos eleitorais leva a ciência política a observar os cidadãos comuns e sua relação com as instituições – e a centralidade concedida ao sistema político é outra característica comum às duas abordagens. Assim, a partir já dos estudos pioneiros de Milbrath, estabelecem-se escalas de participação política, que começa com o ato de votar, passa por tentar angariar

¹ Carole Pateman, *Participação e teoria democrática* (trad. Luiz Paulo Rouanet, São Paulo, Paz e Terra, 1992). A edição original é de 1970. A obra de Pateman só se tornou mais acessível ao público brasileiro no começo dos anos 1990, quando foram traduzidos dois de seus livros, *Participação e teoria democrática* e *O contrato sexual*. Uma visão de democracia participativa que guarda pontos de contato com a dela, a de C. B. Macpherson, que, aliás, a cita, já estava disponível desde 1978. C. B. Macpherson, *A democracia liberal: origens e evolução* (trad. Nathanael C. Caixeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1978) – a edição original é de 1977. Não tenho elementos para discutir a recepção às ideias de Pateman no Brasil, mas é possível dizer com segurança que modelos de democracia participativa próximos do dela alimentaram, a partir do fim da ditadura militar, reflexões da esquerda que buscava modelos alternativos ao socialismo soviético. Eles confluem com a revalorização da “sociedade civil”, nascida de determinada leitura de Gramsci, o que, por si só, já representa um deslocamento em relação ao pensamento da autora. Para interpretações panorâmicas desse movimento no Brasil, ver Sérgio Costa, “Categoria analítica ou *passé-partout* político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil”, *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 43, 1997, p. 12-7; e Evelina Dagnino, “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”, em Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs.), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras* (Belo Horizonte, Editora UFMG, 2000) – a edição original é de 1998.

² Ver Gabriel A. Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston, Little, Brown, 1963).

votos, contribuir com doações a campanhas ou fazer contato com funcionários públicos e culmina na candidatura às eleições e na ocupação de cargos públicos³. A participação, portanto, é integralmente enquadrada pela organização do sistema político e só conta como participação política aquilo que se dirige a esse sistema. Sob tal perspectiva, é possível inquirir como o controle de diferentes recursos materiais, simbólicos e informacionais ou as clivagens de classe, gênero e raça afetam as possibilidades de participação, mas há pouco espaço para pôr em questão o processo geral de tomada de decisões políticas⁴.

São estudos, enfim, que podem – em suas franjas mais críticas – problematizar a exclusão política de alguns grupos sociais, como trabalhadores, mulheres ou negros. No entanto, não alcançam o fato de que tal exclusão não é um desvio, mas uma condição para o funcionamento de um sistema que, como dizia Pierre Bourdieu, é formalmente democrático, mas efetivamente censitário⁵. Justamente por isso, a corrente da “democracia participativa”, que propõe formas alternativas de organização política, precisa compreender a participação política em outra chave.

Embora existam muitas versões da democracia participativa – as de Macpherson, Poulantzas, Mansbridge, Barber, Dahl, Bachrach e Botwinick⁶, para citar só alguns autores –, vou centrar aqui na elaboração de Carole Pateman, que permanece a mais influente e é também, como assinalou Jane Mansbridge, a que aposta na compreensão mais radical da participação e da igualdade políticas⁷. Seu modelo enfatiza a democratização da vida cotidiana, sobretudo nos locais de trabalho (a chamada “democracia industrial”, que exige formas de autogestão nas empresas). Com isso, as pessoas ganhariam maior controle sobre a própria vida, uma vez que, ao menos parcialmente, a

³ Lester W. Milbrath, *Political Participation* (Chicago, Rand McNally, 1965).

⁴ Para uma discussão sobre os limites da escala de Milbrath, ver Alessandro Pizzorno, “Condizioni della partecipazione politica”, em *Le radici della politica assoluta e altri saggi* (Milão, Feltrinelli, 1993).

⁵ Pierre Bourdieu, *La Distinction*, cit., p. 464.

⁶ C. B. Macpherson, *A democracia liberal*, cit.; Nicos Poulantzas, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, cit.; Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, cit.; Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley, University of California Press, 1984); Robert Dahl, *Um prefácio à democracia econômica*, cit.; Peter Bachrach e Aryeh Botwinick, *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy* (Filadélfia, Temple University Press, 1992).

⁷ Jane Mansbridge, “Carole Pateman: radical liberal?”, em Daniel I. O'Neill, Mary Lyndon Shanley e Iris Marion Young (orgs.), *Illusion of Consent: Engaging With Carole Pateman* (University Park, The Pennsylvania State University Press, 2008), p. 23.

alienação própria do trabalho assalariado seria desafiada. Na medida em que procedimentos democráticos fossem estendidos também às escolas, às vizinhanças etc., haveria uma retomada coletiva da autonomia⁸. É possível ver na democratização do cotidiano uma forma de resistir à sua colonização pelo poder e pelo dinheiro, sem apelar à noção habermasiana idealizada das trocas comunicativas.

É claro que a democracia industrial é incompatível com a manutenção do capitalismo. Há uma séria incompreensão da teoria de Pateman quando ela é incluída entre aqueles que buscam “reconciliar a propriedade capitalista com o controle da fábrica pelos trabalhadores”, como fez Nadia Urbinati⁹. O controle dos trabalhadores sobre o processo produtivo, aí incluídas as decisões sobre jornada de trabalho, taxas de investimento e remunerações, anula a efetividade da propriedade. Por outro lado, caso os empregados sejam chamados a “participar” da gestão da empresa, mas os proprietários retenham algum tipo de palavra final, o que temos é um tipo de “pseudoparticipação”¹⁰, cujo resultado não é uma ampliação do controle dos trabalhadores sobre a própria vida, mas sua cooptação.

Ao mesmo tempo, as virtudes da participação direta não se materializam em economias centralizadas, de tipo soviético. Mesmo que as decisões econômicas fossem tomadas de forma democrática, por toda a sociedade, o plano econômico ainda apareceria, diante dos trabalhadores nas empresas, como uma “consciência exterior separada”¹¹. Para que os trabalhadores recuperem sua autonomia na produção, o único caminho possível parece ser a autogestão, em que cada empresa decide por si mesma de forma relativamente independente.

Há uma segunda virtude na participação, tão importante quanto a ampliação da autonomia na vida cotidiana: a educação política. Duas das principais inspirações de Pateman, sobre as quais ela discorre amplamente em seu livro, são

⁸ Sobre tudo quando se tem em mente que Pateman se tornou, em seguida, uma destacada teórica feminista, chama atenção a ausência de discussão sobre a democratização das relações familiares em sua obra sobre a democracia participativa. Ela mesma assinalou o ponto, em autocrítica. Carole Pateman, “Feminism and Democracy”, em *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory* (Stanford, Stanford University Press, 1989); ver também Luis Felipe Miguel, “Carole Pateman e a crítica feminista do contrato”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 93, 2017.

⁹ Nadia Urbinati, “Representation As Advocacy: A Study of Democratic Deliberation”, *Political Theory*, v. 28, n. 6, 2000, p. 779.

¹⁰ Carole Pateman, *Participação e teoria democrática*, cit., p. 97.

¹¹ André Gorz, *Métamorphoses du travail*, cit., p. 58.

Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill. Para ambos, o envolvimento político tem um caráter pedagógico, ampliando os horizontes de indivíduos que, de outra maneira, ficariam presos a seus afazeres particulares. Na leitura de outro teórico participacionista, Stuart Mill é o expoente de uma visão “desenvolvimentista” da democracia: a democracia serve para desenvolver potencialidades presentes nos seres humanos¹². Ele julgava que o direito de voto, por si só, garantiria tal desenvolvimento, defendendo, por isso, o sufrágio universal, tanto masculino quanto feminino¹³. A experiência demonstrou, porém, que a participação permitida pelo voto é débil demais para estimular a qualificação política.

A aposta de Pateman é que a participação direta nos locais da vida cotidiana supriria tal estímulo. Ao contrário do trabalhador assalariado na empresa capitalista, aquele que participa da autogestão precisa estar mais bem informado e compreender mais do mundo para contribuir de forma efetiva no processo de tomada coletiva de decisões – que são decisões que afetam diretamente sua vida. Em suma, a participação levaria tanto a um maior controle das pessoas sobre a própria vida quanto à ampliação de seu entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade. O resultado líquido dessa segunda consequência seria uma capacidade maior de interlocução com seus representantes políticos e de fiscalização de seus atos. Em suma, a *accountability*, que na democracia eleitoral tende a funcionar precariamente, dada a incompetência política generalizada dos representados, seria aprimorada com o treinamento oferecido pela participação na base. A compreensão desse vínculo entre os níveis micro e macro, que recupera o caráter educativo da atividade política apontado por Rousseau e Stuart Mill, entre outros, é essencial para que o modelo participativo ganhe sentido.

Portanto, a participação na base não é um substituto à representação política. Ao contrário, entre suas funções está o aprimoramento das instituições representativas. O modelo sugerido por Macpherson também julga que a ampliação das oportunidades de participação geraria um salto na qualidade da representação. Ele dá ênfase menos à democracia industrial e mais a instituições de tipo soviético, isto é, comitês simultaneamente deliberativos e executivos, com a participação de todos, para gerir a vida cotidiana, nas fábricas, mas também em escolas e em vizinhanças. Ao lado deles, administrando as

¹² C. B. Macpherson, *A democracia liberal*, cit.

¹³ John Stuart Mill, *O governo representativo*, cit.

estruturas maiores da sociedade, permaneceriam os mecanismos da democracia liberal, mas providos de mais conteúdo, graças à qualificação da cidadania. Uma proposta próxima é indicada pelo último Poulantzas¹⁴.

Críticos de Pateman ou do participacionismo em geral tendem a ignorar tal vínculo. Assim, é dito que Pateman “termina com um sistema completamente participativo e antirrepresentacional, baseado no que ela caracteriza como voluntarismo e obrigações autoassumidas”¹⁵. De uma posição francamente conservadora, Giovanni Sartori desqualifica toda a empreitada participacionista argumentando que, como a intensidade da participação “é inversamente proporcional ao número de participantes”¹⁶, logo ela seria inócua no nível das unidades políticas maiores, como os Estados nacionais. Mas a combinação entre descentralização, participação na base e representação aprimorada pela maior qualificação dos constituintes busca exatamente superar tal obstáculo.

Em suma, é incorreto fazer equivaler a democracia participativa patemaniana à democracia direta. Ela privilegia, é verdade, os laços entre cidadãos iguais entre si e a solidariedade horizontal; sem eles, o vínculo de representação política, excessivamente desequilibrado, torna-se uma forma de subordinação¹⁷. Mas isso não implica fantasiar a abolição dos mecanismos representativos. Dessa perspectiva, a questão não é, como por vezes falam teóricos da participação posteriores, um “debate entre democracia representativa e democracia participativa”¹⁸, mas a compreensão de que a ampliação da qualidade da representação está vinculada à ampliação das oportunidades de participação.

Para que os efeitos positivos da participação se manifestem, porém, é necessário que ela detenha *poder decisório final*. A participação consultiva, em que as resoluções tomadas coletivamente são depois revisadas por um indivíduo ou por outro grupo, como na “pseudoparticipação” empresarial em que os proprietários detêm a palavra final, já referida, ou como em estruturas representativas (das quais são exemplo os orçamentos participativos, analisados em

¹⁴ Nicos Poulantzas, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, cit.

¹⁵ Carol C. Gould, *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society* (Cambridge, Cambridge University Press, 1988), p. 21.

¹⁶ Giovanni Sartori, *A teoria da democracia revisitada*, v. 1, cit., p. 159 (ênfase suprimida).

¹⁷ Ver Carole Pateman, *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory* (Berkeley, University of California Press, 1985). A edição original é de 1979.

¹⁸ Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, “Para ampliar o cânone democrático”, em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002), p. 50.

seguida), não fornece efetivo controle às pessoas comuns e representa estímulo muito menor à qualificação política.

É importante registrar que o participacionismo *não* contesta o fato de que a maior parte das pessoas, na maior parte do tempo, é apática, desinformada e desinteressada. Pateman e outros autores da corrente não ignoram os achados das pesquisas sobre comportamento político de Lazarsfeld, Berelson e Gaudet em diante¹⁹. Eles afirmam é que todos temos, *em potencial*, condições de entender e atuar de forma ativa na discussão e na gestão dos negócios públicos. Rompem com a ideia, central para o *mainstream* da teoria democrática liberal, de que agir politicamente é um dom da “elite”. A apatia seria efeito apenas de ausência de oportunidades e do desestímulo estrutural, isto é, do fato de que o sistema político ensina às pessoas que em geral suas tentativas de influenciá-lo são infrutíferas, fazendo com que elas parem de tentar.

Mas a aposta do participacionismo na disposição das pessoas para o envolvimento político, uma vez liberadas de tais constrangimentos, talvez tenha se mostrado excessiva. Estudos de campo indicaram que os processos decisórios participativos em grupos pequenos continuam suscetíveis à forte influência de desigualdades, que a teoria em geral ignorava. Em especial, as relações interpessoais no ambiente de participação democrática inibem a expressão de discordâncias; e, por outro lado, o poder de quem faz a agenda de deliberação permanece incontestado²⁰. O entusiasmo com experiências de autogestão, em especial as que ocorriam na antiga Iugoslávia, recuou à medida que se obtiveram dados mais acurados sobre seu real funcionamento²¹. Por fim, os participacionistas ignoraram a família, que é tanto um espaço de assimetrias de poder e de exploração econômica quanto de socialização para a atividade (ou passividade) política. Com isso, “negligenciaram uma dimensão crucial da transformação social democrática”²².

A partir dos anos 1980, essa vertente participacionista da democracia perdeu terreno, como principal alternativa crítica às democracias liberais, para a

¹⁹ Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson e Hazel Gaudet, *The People's Choice: How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Election* (Nova York, Columbia University Press, 1969). A edição original é de 1944.

²⁰ Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, cit.

²¹ Carole Pateman, “The Civic Culture: A Philosophic Critique”, em *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory* (Stanford, Stanford University Press, 1989).

²² Idem, “Feminism and Democracy”, cit., p. 220.

corrente deliberacionista. Em que pese sua maior sofisticação teórica, o deliberacionismo apresenta uma menor sensibilidade para o efeito político das assimetrias sociais e, portanto, um potencial crítico mais reduzido²³. Apresenta, por outro lado, uma capacidade onívora, que faz com que ele tenha absorvido e reinterpretado a doutrina liberal da democracia e também, em grande medida, a própria ideia de democracia participativa. Boa parte da literatura mais recente, incluída aí Pateman²⁴, trabalha com uma confluência entre participação e deliberação; mas, como regra, a participação política passou a ser vista apenas como um requisito para a adequada deliberação. Em vez de autonomia estendida ou mesmo educação política, previstas na literatura participacionista propriamente dita, ela deve propiciar o ambiente de realização das trocas deliberativas.

A maior parte da sobrevivência da noção de participação no debate político vem não da elaboração teórica, mas de um conjunto de experiências institucionais inovadoras, entre as quais, com destaque, o “orçamento participativo”, cujo exemplo mais importante foi aquele implantado no município de Porto Alegre a partir de 1989. Para entender a recepção a tais experiências, no Brasil e fora dele, convém associá-la ao desencanto com os mecanismos representativos, vistos como incapazes de garantir a realização de um genuíno governo do povo.

No caso brasileiro, a frustração com as instituições de representação política está ligada ao processo de transição para a democracia, com a derrocada da ditadura militar. A mobilização popular foi abafada pelos acertos entre elites. A transição pactuada garantiu, num primeiro momento, enormes prerrogativas às Forças Armadas, a começar pelo veto a qualquer punição pelos crimes cometidos por seus integrantes no exercício do poder. Garantiu também que não seriam ameaçados os privilégios das classes dominantes²⁵. As elites políticas da ditadura continuaram em seu lugar; mesmo o congresso constituinte, eleito em 1986, era novamente um grupo de integrantes da velha elite política, com pouca oxigenação.

Não é possível dizer que a pressão dos movimentos populares não repercutiu na nova Constituição – repercutiu, é claro, e foi responsável por muitos dos avanços nela presentes. Sempre, porém, muito filtrada por pressões contrárias

²³ Ver Luis Felipe Miguel, *Democracia e representação*, cit., cap. 3.

²⁴ Carole Pateman, “Participatory Democracy Revisited”, *Perspectives on Politics*, v. 10, n. 1, 2012, e “Democracy versus Markets: Some Reflections on Anglo-American Democracy”, conferência na Universidade de Brasília, Brasília, 13 abr. 2015.

²⁵ Ver Gabriel E. Vitullo, “Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica”, *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, 2001.

de grupos mais poderosos e pelo pragmatismo político dos representantes eleitos. As instituições representativas pareciam fadadas a ser o que sempre foram: nicho de elites com interesses desconectados daqueles de seus representados e funcionando como um freio à mudança social.

Entre os avanços mais importantes consignados na Carta de 1988 estava a abertura de espaços para instâncias participativas dentro do Estado. Outras instâncias foram criadas por pressão de movimentos populares, à margem do que estava previsto nas regras legais. À medida que foram efetivadas, tais instâncias passaram a canalizar as esperanças de mudança política. Os trabalhos iniciais sobre os orçamentos participativos e, em particular, sobre o de Porto Alegre são marcados por uma indisfarçável euforia²⁶. A capital gaúcha teria promovido a “revitalização da vida cívica”, tornado a distribuição de recursos públicos “mais transparente e *accountable* para a cidadania”, favorecido e “empoderado” os pobres em vez dos ricos e se transformado num “local vibrante de organização e ativismo”²⁷. Avaliando a literatura crítica existente, relativa a como os espaços de participação tendem a ser monopolizados pelos mais afluentes e escolarizados, concluía-se que o orçamento porto-alegrense conseguia, em grande medida, escapar a tais problemas²⁸.

Leonardo Avritzer apresentava o orçamento participativo como a efetivação da democracia deliberativa²⁹. Já Sérgio Baierle julgava que ele gerava uma “ética democrática radical”³⁰. Os efeitos positivos sobre a cultura política, a gestão do Estado e a autonomia popular também eram destacados por Boaventura de Sousa Santos³¹.

²⁶ Este parágrafo e os seguintes retomam, reformulam e atualizam discussão feita, com mais vagar, em texto anterior. Ver Luis Felipe Miguel, “Democracia na periferia: receitas de revitalização democrática à luz da realidade brasileira”, *Mediações*, v. 8, n. 1, 2003. Um exemplo tardio do entusiasmo desabrido quanto ao OP está na própria Pateman, “Participatory Democracy Revisited”, cit.

²⁷ Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Boulder, Lynne Rienner, 2000), p. 4.

²⁸ Ibidem, p. 132.

²⁹ Leonardo Avritzer, “Teoria democrática e deliberação pública”, *Lua Nova*, n. 50, 2000, p. 43.

³⁰ Sérgio Gregório Baierle, “A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre”, em Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs.), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras* (Belo Horizonte, Editora UFMG, 2000), p. 212. A edição original é de 1998.

³¹ Boaventura de Sousa Santos, “Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, em idem (org.), *Democratizar a democracia*, cit.

A tabela 1, a seguir, indica o “estado da arte” da discussão acadêmica sobre o orçamento participativo em 2004. É fruto de pesquisa com uma amostra de 28 livros ou artigos sobre o OP publicados do início dos anos 1990 até 2004, escolhidos por estar entre os mais citados na literatura especializada³². Fica claro que, até aquele momento, a chave de leitura dominante era a da participação direta, de uma maneira que ecoava os valores perseguidos pela participação patemaniana tais como apresentados antes.

Conforme mostra a tabela, mais de dois terços dos textos indicam que o OP proporciona uma experiência de participação direta na tomada de decisões. Nesse momento, a associação com a perspectiva deliberativa ainda é tênue, apresentada apenas em pouco mais de um quinto dos estudos. Embora os elementos ligados à cultura política, ao capital social (no sentido de Putnam) e à educação cidadã sejam relevantes, a tabela revela com clareza a influência de uma visão que vincula o orçamento participativo ao ideal patemaniano.

Tabela 1: Valores democráticos promovidos pelo orçamento participativo, segundo a literatura acadêmica (28 livros e artigos selecionados, publicados de 1990 até 2004)

Valores democráticos que o OP promove	Concorda	Não menciona	Crítica
É uma forma de participação direta	68%	32%	—
Gera uma cultura política participativa e/ou qualifica politicamente a cidadania	61%	32%	7%
Empodera as populações mais pobres e/ou reduz o poder dos políticos profissionais e/ou reduz o poder da tecnoburocracia	57%	36%	7%
Promove o associativismo e/ou aumenta o capital social e/ou gera sentimento de comunidade e/ou revitaliza a vida cívica	50%	43%	7%
Produz efeito redistributivo	46%	50%	4%
Aumenta a transparência e/ou promove a <i>accountability</i>	46%	43%	11%
É uma forma de deliberação racional	21%	75%	4%

Elaboração própria. Nota: “Crítica” indica que o texto se refere expressamente àquele valor democrático para rechaçar a ideia de que o OP o promove.

³² A leitura e tabulação dos textos foi feita por Fernando Mendonça de Magalhães Arruda e Patrícia Semensato Cabral, à época estudantes de graduação da Universidade de Brasília, aos quais agradeço.

Essa leitura incorre em equívocos profundos. Não se trata de negar a importância de tais experiências na renovação de práticas políticas locais, na ruptura com esquemas clientelistas cristalizados e na abertura das instâncias decisórias aos movimentos populares urbanos. Mas é necessário perceber que o orçamento participativo não é capaz de nos dar tudo o que seus apologistas pretendiam extrair dele. Em especial, para a presente discussão, é importante perceber que o orçamento participativo *não é um instrumento pleno de democracia participativa* no sentido forte da expressão.

A participação política, tal como entendida pelos “índices de participação” brevemente apresentados antes, engloba qualquer forma de engajamento com a esfera política. Quando apresenta seu modelo de democratização, Dahl indica a “participação” como uma das dimensões relevantes, mas o termo, para ele, expressa apenas a expansão do direito de voto³³. Já a participação que chamei de patemaniana, pregada pelos teóricos da democracia participativa, está vinculada a um sentido mais forte da palavra. Ela significa o acesso a locais de tomada *final* de decisão; isto é, implica a transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base. Parte importante das decisões ainda seria tomada por representantes eleitos, é claro; mas a teoria supõe que a experiência na gestão *direta* de poder na base venha a ampliar a capacidade de compreensão sobre a política mais geral e de escolha esclarecida dos representantes.

Fica claro que a referida participação no orçamento participativo está muito mais ligada ao sentido fraco que ao sentido forte da palavra. Embora ocorram variações de local para local e ao longo do tempo, ele é tipicamente uma estrutura delegativa piramidal. Todos os moradores têm a possibilidade de participar das discussões em assembleias de base (embora apenas uma minoria o faça), que culminam com a eleição de uma lista de prioridades e de um número de delegados. Muitas vezes, as prioridades ainda são transformadas pela aplicação de pesos predeterminados por especialistas da prefeitura. E os delegados eleitos se encontram e escolhem outros, num processo que termina por produzir um “conselho”, com poderes para negociar, amalgamar e substituir as prioridades votadas. É o conselho que, no fim das contas, produz a proposta

³³ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven, Yale University Press, 1971) [ed. bras.: *Poliarquia: participação e oposição*, trad. Celso Mauro Paciornik, São Paulo, Edusp, 2005].

orçamentária – na verdade, um adendo a uma proposta orçamentária, já que o grosso dos recursos públicos pertence a rubricas fixas e não passa pelo conselho de representantes da base.

Em todo o processo, a participação popular consiste, em grande medida, na escolha de delegados; nesse sentido, não é qualitativamente diferente da participação eleitoral. As experiências de orçamento participativo promovem, portanto, uma *duplicação de instâncias representativas*, sem a transferência de poder decisório *final* para os cidadãos comuns. E trata-se de uma representação complexa, em vários níveis, não apenas pela estrutura piramidal de escolha de delegados, mas porque é necessário entender os participantes das assembleias de base como representantes da população mais ampla, que na maioria não comparece³⁴.

Não cabe aqui discutir os limites e as potencialidades dessas experiências para o aprofundamento das práticas democráticas. Ainda que leve à seleção de delegados e não tenha efetiva capacidade decisória final, o OP pode proporcionar espaços de capacitação política mais densos que o processo eleitoral. O que importa é perceber que, entendido dessa forma, o foco da discussão sobre o próprio orçamento participativo muda. Seu aprimoramento passa a depender do melhor funcionamento dos mecanismos de *accountability*, ligando os representantes aos representados, nos diferentes níveis em que tal participação se dá. As questões cruciais passam a ser estas: como se dá a relação entre representantes e representados? Há autorização dos últimos? Há responsividade dos representantes em relação aos interesses dos representados? Foi o caminho seguido por boa parte da literatura, que, a partir daí, pôde investigar como os fenômenos de degradação da qualidade do vínculo representativo surgiam também, por exemplo, no OP de Porto Alegre³⁵.

O OP se distancia da participação patemaniana por seu foco limitado: no Estado; dentro dele, na distribuição dos recursos orçamentários; e nestes, na parcela do orçamento disponível para investimento, em geral bastante diminuta, já que a maior parte do bolo (salários, transferências obrigatórias, rolagem da dívida pública) está fora de seu alcance. A vida dentro das empresas não é

³⁴ Um esboço de sustentação teórica para a compreensão da relação entre presentes e ausentes como uma relação de representação é dado por Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, cit., p. 248-51.

³⁵ Luciano Fedozzi et al., *Orçamento participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participante* (Porto Alegre, Hartmann, 2013).

atingida; não é desafiada a divisão entre uma esfera aberta ao ordenamento democrático e outra vedada a ele. Já as propostas originais de democracia participativa, na medida em que propunham a transferência de capacidade decisória para os cidadãos comuns nos espaços da vida cotidiana, não tinham como se esquivar do problema da reorganização das relações de produção. Como observaram estudiosos da questão, “a participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espacos-participativos”³⁶ – mas esse deslocamento tem implicações profundas.

Em suma, da participação patemaniana ao OP passa-se da contestação da ordem capitalista e da alienação no trabalho à aceitação dessa ordem, com os objetivos, relevantes, mas bem mais modestos, de enfrentamento do viés de classe na elaboração das políticas públicas e de uma desalienação limitada à política em sentido estrito. De uma posição crítica ao orçamento participativo, pode-se observar, como fazem Fung e Wright, que experiências desse tipo contribuem para “distrair” os agentes sociais, “concentrando sua atenção num conjunto de problemas muito limitados, [em vez] de [lidar com] problemas mais importantes e abrangentes ([...] por exemplo, taxaçaõ redistributiva)”³⁷. Movimentos sociais que antes teriam uma pauta de enfrentamentos da opressão em diferentes *fronts* agora teriam incentivos para concentrar forças na redefinição do investimento público.

Por outro lado, é necessário lembrar que a abertura de espaços à participação política dentro do Estado é desproporcionalmente importante para os trabalhadores e, de forma mais geral, para integrantes de grupos dominados, por pelo menos quatro motivos. Em primeiro lugar, como afirmam as teorias da dependência estrutural do Estado capitalista em relação ao investimento privado, os interesses dos proprietários serão levados em conta mesmo que eles não se mobilizem para isso³⁸. Afinal, a manutenção das atividades do próprio Estado depende de que eles continuem investindo, o que faz com que a influência sobre as decisões políticas não exija participação: seus interesses são introjetados pelos funcionários públicos. Para os não proprietários, ao contrário, participar é condição necessária para se fazer ouvir.

³⁶ Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera, “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*”, *Lua Nova*, n. 84, 2011, p. 117.

³⁷ Archon Fung e Erik Olin Wright, “Experimentos em democracia deliberativa”, *Sociologias*, n. 2, 1999, p. 106.

³⁸ Claus Offe, “Dominação de classe e sistema político”, cit.

Em segundo lugar, são os trabalhadores que, submetidos à hierarquia autocrática nos espaços de produção, possuem menos treinamento para a atividade política e para a tomada de decisões em sua vida cotidiana. É valioso em si mesmo ganhar acesso a um espaço que permita o desenvolvimento de tais capacidades, incentivando o raciocínio crítico, a capacidade de negociação, as habilidades retóricas e a obtenção de informações ampliadas sobre o mundo social.

Além disso, os grupos em posição subalterna costumam ter menos acesso aos espaços de difusão das representações do mundo social, a começar pela mídia. Seus interesses e suas perspectivas tendem a ser silenciados para os outros, mas também para si mesmos. Por isso, para eles é mais importante encontrar brechas que permitam que suas vozes sejam ouvidas, entre si e também por quem exerce o poder.

Por fim, a intermediação dos mecanismos representativos tem significados diferentes para os diferentes grupos sociais. Se toda representação política é imperfeita, uma vez que a mera diferenciação funcional já distancia o líder de seus constituintes, é necessário levar em conta que ela é uma *representação desigualmente imperfeita*³⁹. Os grupos subalternos são aqueles que se encontram mais distanciados dos espaços de exercício do poder, aqueles que têm menor familiaridade com o vocabulário da política. Muitas vezes, adotam como representantes pessoas oriundas de outras posições sociais, exatamente porque elas transitam melhor nas arenas de poder. Mas seus próprios integrantes, caso se tornem representantes políticos, são catapultados a outro universo social. Em todos os casos, o fosso entre representantes e representados tende a ser maior; dito de outra forma, o ruído que a representação política impõe à expressão de seus interesses costuma ser mais significativo. Também por isso, a possibilidade de participação política direta ganha maior importância.

De acordo com a visão patemaniana, a ausência de poder decisório final reduziria o incentivo à inclusão das pessoas comuns no processo. Em seu lugar, seria necessário garantir um sentimento de efetividade da participação no OP – isto é, que essas pessoas sentissem que sua presença tinha peso nos resultados das discussões e que esses resultados impactavam de fato as ações do poder público. Não é muito diferente do que as campanhas cívicas de valorização do voto (“o voto é a arma do cidadão” etc.) buscam promover em relação à participação

³⁹ Adapto aqui a ideia de “autonomia desigualmente imperfeita”, apresentada – no contexto das discussões sobre assimetrias de gênero – por Flávia Biroli, *Autonomia e desigualdades de gênero*, cit.

eleitoral. O fato de o OP permitir uma participação mais expressiva, com intervenção nos debates e não apenas a escolha dentro de um cardápio de opções já pronto, torna mais factível a promoção desse sentimento de efetividade.

Por outro lado, embora os custos de participação sejam mais elevados (deslocamento, consumo de tempo etc.), prejudicando os mais pobres, outros fatores mudam a balança em favor deles. Em geral, os serviços públicos são mais cruciais para eles que para os mais ricos; logo, há mais incentivo para tentar influenciar a destinação do investimento municipal. E, como visto, eles têm menos acesso a outras formas de influência política. Por isso, os orçamentos participativos de fato puderam, a despeito de todas as limitações, contribuir para uma elevação do envolvimento político popular em muitas das cidades em que foram implantados.

A partir de meados da primeira década do século XXI, no entanto, a literatura apresenta mudanças significativas. Como dito, a experiência do orçamento participativo começa a ser vista com maior ceticismo. Percebe-se que nem todas as apostas feitas em suas virtualidades democratizantes eram vitoriosas; alguns dos vícios da participação política tradicional, que se esperava que ele sanasse, ressurgiam de novas maneiras. Além disso, os OPs vão sendo paulatinamente dissolvidos em uma categoria mais ampla, de novos espaços de interlocução entre sociedade civil e Estado. Tais arenas, que ganharam grande impulso com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal brasileiro, após a vitória nas eleições presidenciais de 2002, incluem em especial conselhos e conferências setoriais de políticas públicas nas diversas instâncias de governo (municípios, estados, União). Cabe observar que, nesse momento, já há uma mudança no sentido da participação almejada, que deixa de ser a participação popular para ser a de organizações da sociedade civil⁴⁰.

⁴⁰ Evidentemente, a história contada aqui é apenas parcial. Ao mesmo tempo que se ampliam os espaços de interlocução de entidades da sociedade civil com o Estado, surgem movimentos sociais com posição bem mais crítica a esse tipo de diálogo, como o Movimento Passe Livre. É possível discutir se há uma espécie de “divisão do trabalho”, com alguns grupos fazendo pressão extrainstitucional, outros ingressando nas arenas estatais. Uma posição radical põe todos num mesmo sistema deliberativo, que engloba simultaneamente “rua” e “mesa de negociação”. Ver Ricardo Fabrinio Mendonça e Selen A. Ercan, “Deliberation and Protest: Strange Bedfellows? Revealing the Deliberative Potential of 2013 Protests in Turkey and Brazil”, *Policy Studies*, v. 36, n. 3, 2015; para uma crítica, ver Thiago Aparecido Trindade, “A relação entre protesto e deliberação: esclarecendo os termos do debate”, *paper* apresentado no 40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Caxambu (MG), 24-28 out. 2016. Não tenho como entrar nesse debate aqui, mas assinalo que o deslocamento de que trato neste capítulo é contrabalançado por outras estratégias.

Ao mesmo tempo, muda o enquadramento teórico de grande parcela da literatura que lida com a temática, de maneira à primeira vista paradoxal. Há dois movimentos simultâneos e complementares: uma redução dos requisitos da representação democrática (representação “autoinstituída”) e uma aproximação entre participação e representação em que são anulados os parâmetros normativos próprios da exigência de participação.

O que chamo aqui de redução dos requisitos da representação democrática é o abandono das exigências de autorização e *accountability*, que garantiriam recursos de poder aos representados, em favor da ideia de uma representação voluntarista, “autoinstituída”, em que são suficientes a crença na boa vontade do representante e os benefícios alcançados por sua intervenção⁴¹. Essa virada em favor da “representação política de resultados” não apenas desloca o conjunto de parâmetros que permite avaliar a qualidade do vínculo representativo nos novos espaços de interlocução, como também anula a preocupação com a educação política, que é central nas visões participacionistas anteriores.

Trata-se de um deslocamento da relação representante-base para a relação representante-representante. O representante autoinstituído é aquele que se proclama porta-voz de uma causa ou de uma população, sem que estabeleça qualquer interlocução válida com aqueles pelos quais diz falar, mas que é admitido como interlocutor legítimo por outras pessoas ou outros grupos que já ocupam posição nos espaços decisórios. Em boa parte das novas arenas de interlocução, assumem a posição de representantes da sociedade civil aqueles que detêm visibilidade ou reconhecimento público, isto é, atributos fornecidos pela mídia ou pelo Estado, não por seus representados putativos.

Esse tipo de *advocacy* pode ser meritório e legítimo, mas não é uma forma de representação democrática. A noção de *representação democrática* sublinha a capacidade potencial igual que os cidadãos têm de agir politicamente. Se há necessidade de representação, como há em sociedades como as contemporâneas,

⁴¹ Adrian Gurza Lavalle, Peter P. Houtzager e Graziella Castello, “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 60, 2006; Leonardo Avritzer, “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”, *Dados*, v. 50, n. 3, 2007; Michael Saward, *The Representative Claim* (Oxford, Oxford University Press, 2010); Débora Rezende de Almeida, “Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade”, *Textos para Discussão*, n. 1.750, Brasília, Ipea, 2012. Para críticas, Luis Felipe Miguel, *Democracia e representação*, cit., cap. 8, *Consenso e conflito na democracia contemporânea*, cit., cap. 2, e também o capítulo 2 deste volume.

é a capacidade de supervisão permanente dos representados sobre os representantes que indica a qualidade democrática dessa representação. A virada em favor dos porta-vozes autoinstituídos e da representação política de resultados impede que tais critérios sejam postos em operação.

É fácil interpretar tais críticas como uma simples defesa da transferência formal de poder por meio das eleições, logo, como indício do apego a um instrumento limitado ou até fracassado de controle popular sobre as decisões – fácil, mas equivocado. Mecanismos de autorização e *accountability*, mesmo que sejam informais, podem estar em funcionamento independentemente do ritual eleitoral. Mas, se o representante julga que seu mandato não vem da capacidade de articular e promover interesses da base, e sim do respeito que obteve de seus pares em fóruns fechados, então sua capacidade de manter a interlocução e a legitimidade democrática de sua atuação estão em risco. Na verdade, essa preocupação de vinculação com a base permanece presente em muitos dos representantes que atuam nos espaços de interlocução ainda chamados de “participativos”. É algo que transparece no discurso de muitos desses agentes (embora certamente não de todos). Mas a literatura acadêmica tende cada vez mais a descartá-la, quer expressa, quer implicitamente.

O segundo movimento no enquadramento teórico, que chamo aqui de aproximação entre representação e participação, implica, na verdade, acomodação com a divisão social do trabalho político, que concentra em uns poucos a capacidade de participação efetiva. É claro que a divisão chapada entre “representativo” e “participativo” é simplista. Qualquer organização política complexa compreenderá os dois; mesmo na democracia direta grega havia forma de representação política em ação, conforme bem mostrou, entre tantos outros, Moses Finley⁴². Mas as fórmulas retóricas do tipo “participação por meio da representação” simplesmente tentam nos fazer ignorar o problema da apatia política estrutural.

A fórmula referida remete, é claro, à obra da cientista política italiana Nadia Urbinati⁴³. O súbito êxito de Urbinati é sintomático. Sua empreitada teórica pode ser descrita como a busca da valorização dos mecanismos de mediação,

⁴² M. I. Finley, *Democracia antiga e moderna* (trad. Waldéa Barcellos e Sandra Bedran, Rio de Janeiro, Graal, 1988) – a edição original é de 1973; e *Politics in the Ancient World* (Cambridge, Cambridge University Press, 1991) – a edição original é de 1983.

⁴³ Nadia Urbinati, “Representation as Advocacy”, cit., e *Representative Democracy: Principles & Genealogy* (Chicago, The University of Chicago Press, 2006).

como a representação política, em contraste com a ação incompetente e pouco esclarecida das pessoas comuns. Ao afirmar a necessidade de que os representantes sejam dotados de qualidades especiais, distintas das de sua base, já que sua ação se mede, sobretudo, pela efetividade na obtenção de objetivos, Urbinati joga fora toda a reflexão sobre o momento educativo da participação política e nos faz recuar para a velha noção de preferências geradas privadamente, que seriam apenas agregadas na política. Se entendemos que as preferências políticas não são dadas, mas precisam ser construídas coletivamente, a noção de um representante como alguém externo e diferente do grupo que representa, como uma espécie de técnico a ser avaliado por resultados, mostra-se desprovida de sentido.

Com Urbinati, volta a velha prevenção elitista contra a participação. A uniformidade social dos representantes, mais parecidos entre si que com seus representados, aparece como uma vantagem, ampliando o potencial de diálogo nos fóruns decisórios. Com isso, a disparidade entre os representantes e seus representados deixa de ser um problema: é um efeito inevitável de uma salutar especialização política. O voto é o instrumento de participação ideal e a pressão da chamada “opinião pública” sobre os tomadores de decisão deve ser controlada, uma vez que ela tende a ser irracional e guiada pelos discursos demagógicos presentes na mídia⁴⁴ – retomando aqui a outra velha suspeição elitista, verbalizada já por Schumpeter⁴⁵, e ecoando a denúncia da “videocracia”, feita por seu conterrâneo Giovanni Sartori⁴⁶.

Uma *démarche* teórica adicional é inspirada em Pierre Rosanvallon. Em sua obra de interpretação das transformações das instituições democráticas, desde a Revolução Francesa a nossos dias, ele aponta na direção de uma redefinição da democracia que a esvazia de boa parte de seu sentido normativo. Haveria a

⁴⁴ Idem, *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People* (Cambridge, Harvard University Press, 2014).

⁴⁵ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, cit.

⁴⁶ Giovanni Sartori, *Homo videns: la sociedad teledirigida* (Buenos Aires, Taurus, 1998) [ed. bras.: *Homo videns: televisão e pós-pensamento*, trad. Antonio Angonese, Bauru, Edusc, 2001]. A edição original é de 1997. Seriam, lendo-os a partir das observações de mais um autor italiano, todos exemplos da demofobia do pensamento político dominante, que se esforça por restringir o potencial subversivo de uma instituição que não foi mais possível evitar, o sufrágio universal. Domenico Losurdo, *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal* (trad. Luiz Sérgio Henriques, Rio de Janeiro/São Paulo, Editora UFRJ/Editora Unesp, 2004). A edição original é de 1993.

superação da ideia de soberania popular, em consequência tanto do esgotamento da noção de “povo”⁴⁷ quanto do fato de que os mecanismos institucionais funcionam cada vez mais de forma reativa, impedindo o abuso do poder, em vez de indicar os caminhos para seu exercício⁴⁸. É como se atualizássemos a velha “democracia protetora”, para usar a expressão com que Macpherson definia o pensamento de James Mill: o sufrágio serve para impedir que os governantes nos escravizem, não para instituir um governo do povo⁴⁹.

O mais importante é que se tornaria cada vez mais inviável uma representação política autêntica, dada a crescente ilegibilidade do social⁵⁰. Na sociedade contemporânea, a desigualdade social se manifestaria, sobretudo, na forma da exclusão, mas a exclusão seria um fenômeno eminentemente individual. Os excluídos “não partilham mais que certo perfil de ordem biográfica”, associado a “rupturas sociais ou familiares” ou “evasões profissionais”, sem que sejam perceptíveis “diferenças estáveis”⁵¹. Ao contrário dos pobres ou dos trabalhadores, os excluídos não conseguem se expressar politicamente, uma vez que partilham uma situação, mas não seus determinantes e, portanto, não têm interesses comuns.

Não cabe aqui elaborar a crítica ao fundamento sociológico da formulação de Rosanvallon, que nega relevância política às desigualdades estruturais e, assim, impugna todos os projetos de transformação social mais profunda⁵². O ponto é que, uma vez aceito seu argumento, fica afastada a preocupação com a disparidade entre a atuação do representante e os interesses dos representados, pois a própria noção de “interesses dos representados” se desvanece. Não apenas a democracia de Rosanvallon é a do século XVIII: sua visão de sociedade também é a do liberalismo clássico, em que contam apenas os indivíduos, com suas vontades particulares, e os grupos sociais não ganham relevância.

De maneira talvez inesperada, Pierre Rosanvallon, Nadia Urbinati e os teóricos da representação autoinstituída, a despeito das profundas diferenças

⁴⁷ Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable*, cit., e *La Démocratie inachevée: histoire de la souveraineté du peuple en France* (Paris, Gallimard, 2000).

⁴⁸ Idem, *La Contre-démocratie*, cit., e *La Légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité* (Paris, Seuil, 2008).

⁴⁹ Cf. C. B. Macpherson, *A democracia liberal*, cit.; James Mill, “On Government”, em *Political Writings* (Cambridge, Cambridge University Press, 1992). A edição original é de 1820.

⁵⁰ Pierre Rosanvallon, *La Société des égaux*, cit., e *Le Parlement des invisibles*, cit.

⁵¹ Idem, *La Nouvelle Question sociale: repenser l'État-providence* (Paris, Seuil, 1995), p. 202 e 208.

⁵² Para uma discussão mais detida sobre esse aspecto do pensamento de Rosanvallon, ver Luis Felipe Miguel, “O liberalismo e o desafio das desigualdades”, cit.

que os dividem, concorrem em conjunto para muito da reflexão atual sobre os espaços de interlocução entre sociedade civil e Estado. A participação popular direta não é mais exigida, pois a representação garante melhor qualidade na interação política. Os representantes não precisam prestar contas às bases, uma vez que o que importa são a pureza de suas intenções e a robustez dos resultados alcançados. E esses resultados se medem pela melhoria de situações individuais, pois não há interesses coletivos nem são factíveis demandas por transformações estruturais.

É possível ler tais mudanças como sintoma de realismo, de desencanto ou de capitulação. Acadêmicos também são vulneráveis ao fenômeno das “preferências adaptativas” e, assim, rebaixam seus ideais normativos em favor de metas mais facilmente alcançáveis. De qualquer maneira, é inegável o caráter conservador da mudança. Mais que apenas o abandono da participação direta, há a adesão a uma forma de *substitucionismo*, em que os grupos populares se tornam muito mais objetos que sujeitos da ação política. Na introdução ao dossiê de uma revista acadêmica intitulado “Após a participação”, o organizador escreve:

Trata-se de um cenário de pesquisa e teorização pós-participativo no sentido de a institucionalização e capilaridade territorial de arranjos participativos diversos, e a magnitude de atores sociais envolvidos nesses espaços, colocarem um conjunto de problemas impensável a partir do registro original da participação como demanda de inclusão e de autoderminação.⁵³

A formulação revela quanto os modelos clássicos da participação saíram do horizonte. Afinal, o problema que eles buscavam enfrentar era exatamente como compatibilizar a inclusão direta no processo decisório e a autodeterminação com os problemas de escala próprios dos Estados nacionais. É dito que “os modelos participativos perderam influência ou foram absorvidos pelos modelos mais sofisticados da democracia deliberativa”, que se tornaram patentes os “*trade-offs* entre efeitos desejáveis [da inclusão participativa]” e que “a participação, mesmo quando verificada, não implica garantia alguma quanto à realização das virtualidades positivas esperadas”⁵⁴. É verdade. Mas isso autoriza o abandono das exigências de inclusão e autodeterminação popular?

⁵³ Adrian Gurza Lavalle, “Após a participação: nota introdutória”, *Lua Nova*, n. 84, 2011, p. 14.

⁵⁴ Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera, “A trama da crítica democrática”, cit., p. 97 e 108-9.

A busca pela democratização da vida cotidiana e por presença popular direta em processos decisórios finais deu lugar à duplicação dos mecanismos representativos em instituições que prometeriam maior abertura para os cidadãos comuns. Quando o caráter representativo de tais instituições foi finalmente reconhecido e se abriu uma agenda de pesquisa voltada à compreensão da qualidade do vínculo entre representantes e suas bases, já surgia a ideia de que as formas de representação se multiplicavam, a interlocução com os representados se tornava irrelevante e era necessária a “redução da preocupação com a legitimidade dessas novas formas de representação”⁵⁵ ou, então, “superar a concepção monista de legitimidade, apontando a pluralidade das formas de representar e ser representado”⁵⁶. Essas novas formas não estão fundadas “no pressuposto da igualdade matemática, mas em uma igualdade que se volta para a consideração das diversas manifestações da sociedade, discursos, preferências e interesses não expressos pela via eleitoral”⁵⁷.

Nessa nova perspectiva, não apenas representação e participação tendem a se confundir⁵⁸, mas também Estado e sociedade civil convergem. Conferências, conselhos de políticas públicas e mesmo a ocupação de cargos no Poder Executivo por ativistas, como no caso brasileiro se tornou comum sobretudo nos governos do PT, mostrariam uma permeabilidade da máquina do Estado às demandas de diferentes grupos sociais que transforma a participação em uma reivindicação em grande medida ultrapassada⁵⁹. A “reconfiguração dessas relações sociedade-Estado” leva à percepção da “construção de interações cooperativas com os governos como favoráveis à influência na agenda política, ao atendimento de suas demandas históricas e ao acesso aos órgãos públicos”⁶⁰. Embora se reconheça a permanência de um repertório ativo de formas de pressão por fora dos espaços de interlocução abertos no Estado, elas tomam

⁵⁵ Leonardo Avritzer, “Sociedade civil, instituições participativas e representação”, cit., p. 459.

⁵⁶ Débora Rezende Almeida, “Representação política e conferências”, cit., p. 11.

⁵⁷ Ibidem, p. 41; para uma crítica, ver Luis Felipe Miguel, *Conflito e consenso na democracia contemporânea*, cit., cap. 2.

⁵⁸ Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera, “A trama da crítica democrática”, cit.

⁵⁹ Rebecca Abers e Marisa Von Bülow, “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, *Sociologias*, n. 28, 2011; Rebecca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba, “Repertórios de interação Estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula”, *Dados*, v. 57, n. 2, 2014.

⁶⁰ Euzeneia Carlos, “Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização”, *Lua Nova*, n. 84, 2011, p. 345.

cada vez mais as feições de mecanismos complementares, cujo objetivo seria fortalecer as posições dos agentes situados dentro das arenas estatais.

Nesses novos espaços formais e informais, espécie de “anéis burocráticos” do bem, as demandas populares fluiriam por meio de representantes autoinstituídos, que não precisariam de interlocução com aqueles cujo benefício desejam produzir. A representação aparece como um novo item no “repertório” das associações da sociedade civil, mas, caracteristicamente, o foco está na aptidão para assumir tal papel, sem atenção às disposições daqueles que seriam representados⁶¹.

Contra isso, acho necessário reafirmar que a representação, não importa quão inevitável seja, é um rebaixamento do ideal democrático original e um mecanismo que introduz desigualdades. A representação não apenas tende a refletir outras desigualdades sociais (os representantes tendem a ser homens, brancos, mais ricos que a média da população, com maior nível de instrução formal). Ela cria sua forma própria de desigualdade: a desigualdade entre quem tem e quem não tem acesso aos espaços de exercício de poder.

Os mecanismos de autorização e *accountability*, por inefetivos que costumem mostrar-se, indicam a consciência da emergência dessa desigualdade e os riscos associados a ela. São necessários para que a relação de representação possa almejar o adjetivo “democrática”. Sem eles, o que temos é uma forma renovada de patronato político, em que pessoas com acesso a espaços decisórios “protegem” indivíduos ou grupos que deles estão afastados⁶². Sua ação se pauta pela satisfação de necessidades (percebidas pelo observador), mais que por interesses (construídos pelos agentes). A “*expertise* ou qualificação” que fundaria a legitimidade da representação⁶³ é, ela própria, um índice de desigualdade. Em suma, não se combatem a apatia e a desinformação política produzidas, nos regimes eletivos contemporâneos, por uma estrutura de oportunidades que reduz brutalmente a efetividade da ação política do cidadão comum, cuja relação custo/benefício, para usar a linguagem da escolha racional, se mostra muito desvantajosa.

⁶¹ Lígia Helena Hahn Lüchmann, “Associações, participação e representação: combinações e tensões”, *Lua Nova*, n. 84, 2011. É claro que há literatura com uma perspectiva mais crítica; por exemplo, Ana Claudia Chaves Teixeira, Clóvis Henrique Leite de Souza e Paula Pompeu Fiuza Lima, “Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais”, *Textos para Discussão*, n. 1.735, Brasília, Ipea, 2012.

⁶² Ver Luis Felipe Miguel, *Consenso e conflito na democracia contemporânea*, cit., cap. 4.

⁶³ Lígia Helena Hahn Lüchmann, “A representação no interior das experiências de participação”, *Lua Nova*, n. 70, 2007, p. 151.

Era contra essa estrutura de oportunidades que se colocava a vertente participacionista clássica, buscando uma nova institucionalidade, que permitisse e estimulasse uma maior presença política dos cidadãos comuns. E dessa presença, como toda a teoria e a prática dos movimentos sociais sempre demonstraram, depende a eficiência de sua pressão política. Dela também é que poderiam surgir novas formas de construção institucional, pressionando os limites à participação presentes na configuração atual. Se fosse necessária alguma comprovação da fragilidade dos novos espaços abertos no Estado, em que os tais representantes autoinstituídos obteriam conquistas para “bases” que permaneceriam quase passivas, o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff bastaria. Em dois ou três meses, foram anuladas muitas das conquistas dos doze anos anteriores de governos do PT. Em seguida, o próprio governo reformista foi derrubado por um golpe parlamentar, com resistência pífia. E o novo governo implanta, de forma acelerada, uma agenda de profundo retrocesso nos direitos, mais uma vez diante de uma população quase passiva. Como sempre, os grupos privilegiados mostram ser aqueles que melhor expressam suas preferências na ausência de espaços de pressão popular.

* * *

Há algo no discurso contemporâneo da participação mediada que ecoa os argumentos antiparticipacionistas dos anos 1970 e 1980. É como se a “descoberta” da representação – como um momento inevitável e complexo da ação política – impugnasse a demanda por participação direta, que passa a ser descartada, de forma implícita ou expressa, como ilusória, ingênua ou mesmo potencialmente nociva. Mas, enquanto um Giovanni Sartori ainda podia afirmar que apostava nos mecanismos formais de autorização e *accountability* para garantir um fio de soberania popular, nas novas narrativas eles estão muito debilitados.

A abertura de espaços para a participação popular direta é importante, entre outros motivos, como forma de redistribuição do capital político – ou, para utilizar um linguajar mais *up-to-date*, como forma de “empoderamento” dos cidadãos comuns, que ganhariam tanto graus de autonomia em sua vida cotidiana quanto qualificação para melhor dialogar com seus representantes. É a participação que pode ampliar seus horizontes, dar a eles o entendimento da lógica da política, torná-los mais capazes de intervir de maneira consciente, até mesmo estratégica, na formulação dos próprios interesses.

Não se trata, nem nunca se tratou, de opor (inutilmente) participação a representação, tampouco de subsumir a participação na representação. Pelo contrário, há a necessidade de entender a tensão que existe entre elas e que é constitutiva da relação entre participação e representação. O resultado esperado não é a abolição dos mecanismos de representação, mas o aprimoramento de sua qualidade, algo que – a crer na teoria patemaniana – depende da possibilidade de participação efetiva. É isso que os mecanismos institucionais hoje exaltados suprem mal e que a aposta cada vez mais alta na representação autoinstituída elimina do horizonte.

Nas novas arenas de interlocução entre Estado e sociedade civil, a introdução de mecanismos formais de autorização, como a eleição dos conselheiros, tende a espelhar os vícios da representação política tradicional⁶⁴. Resgatar a *accountability* “como uma via alternativa para elaborar a eventual legitimidade das novas práticas de representação”, produzindo “uma espécie de autorização implícita”⁶⁵, conduz a outro impasse: qual é a qualidade da *accountability* quando, na ausência de espaços de participação, os cidadãos comuns têm baixa capacidade de supervisão de seus representantes? Sobra, no fim das contas, a “representação política de resultados” referida antes, em que, mais que constituintes, há uma clientela que deve se sentir contemplada pelas decisões adotadas. Esse é um desfecho infiel à visão normativa de autonomia coletiva e igualdade cidadã que está no cerne da democracia. A despeito das críticas que possam ser dirigidas a Pateman e aos outros teóricos do participacionismo de primeira geração, qualquer alternativa de aprimoramento democrático parece passar pela ampliação das possibilidades de participação popular direta.

Não custa repetir: participação popular direta não é retorno à democracia direta. O modelo da democracia grega é inviável por muitos motivos – entre eles, o fato de que repousava na exclusão da maior parte da população. A democracia participativa dos anos 1970, em autores como Carole Pateman, incluía um entendimento sofisticado da relação entre participação nos espaços da vida cotidiana, qualificação política popular e qualidade da representação. Uma análise dos novos espaços “participativos” ocupados por organizações da sociedade civil que agem como representantes autoinstituídos de interesses sociais

⁶⁴ Luciana Tatagiba e Karin Blikstad, “‘Como se fosse uma eleição para vereador’: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo”, *Lua Nova*, n. 84, 2011.

⁶⁵ Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera, “A trama da crítica democrática”, cit., p. 129.

concluiu que “a participação não substitui, mas reconfigura a representação”⁶⁶. Isso já estava presente nas reflexões de Pateman. O problema é que, na nova maneira de pensar a relação entre os dois polos, a representação reconfigurada simplesmente dissolve a participação.

A teoria participacionista original revelava preocupação com as condições de efetividade da participação e questionava também a fronteira que separa o espaço público de espaços que seriam impermeáveis a práticas democráticas, a começar pelas empresas. Parte da euforia com novas arenas participativas, do OP em diante, tem também caráter compensatório, porque perdemos o horizonte de transformação radical do mundo da produção. No entanto, nada disso anula o fato de que o capitalismo permanece um grande obstáculo à expansão da participação política e da democracia. As desigualdades materiais se manifestam em capacidade assimétrica de influência política; ao mesmo tempo, a manutenção do padrão hierárquico, antiparticipativo, nos locais de trabalho é decorrência obrigatória da propriedade privada.

Mesmo no que se refere à participação restrita à esfera política entendida em sentido estrito, a liderança brasileira em termos da experimentação democrática parece ter se esgotado. Enquanto aqui as fichas foram depositadas nos ambientes paraestatais e na representação autoinstituída, o 15-M e outros grupos espanhóis, o Movimento 5 Stelle italiano ou as diversas manifestações do Occupy estadunidense ensaiaram novos modelos organizativos. É possível discutir seus méritos e seus defeitos, mas não há dúvida de que eles entenderam que os problemas da representação política precisam ser resolvidos por meio da ampliação da capacidade de intervenção dos representados, não de um sobrelanço de confiança nos representantes⁶⁷.

Como escrevi em outro momento, é possível identificar três dimensões na representação política⁶⁸. Há a transferência de poder decisório por meio do instrumento eleitoral, como ocorre tanto para o Estado quanto para sindicatos ou associações, o que corresponde à dimensão mais evidente. Há a participação no debate e na formação da agenda pública, algo que é desempenhado pelos

⁶⁶ Lígia Helena Hahn Lückmann, “Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo”, *Caderno CRH*, n. 52, 2008, p. 96.

⁶⁷ Os protestos de junho de 2013, no Brasil, pareciam indicar a saturação das experiências de participação institucional e a vontade de uma nova forma de expressão pública popular, mas não foram capazes de sinalizar um projeto político com mais consistência.

⁶⁸ Luis Felipe Miguel, *Democracia e representação*, cit., cap. 3.

representantes eleitos, mas também por muitos outros agentes, que se tornam porta-vozes de diferentes demandas. Essa segunda dimensão da representação não pode repetir os procedimentos eleitorais de autorização e *accountability* que são próprios da primeira, uma vez que se caracteriza pela multiplicidade de espaços em que ocorre, pela fluidez e pela abertura permanente à possível intervenção de novos agentes.

Da forma como entendo uma representação *democrática*, tal fluidez e tal abertura não significam um salvo-conduto para que os representantes se tornem independentes de qualquer vinculação com uma base. Seria necessário ter interlocução e compromisso de responsividade às preferências dos representados, isto é, mecanismos de autorização e *accountability* que são menos formalizados, à margem dos procedimentos eleitorais, mas que podem surgir nas relações cotidianas de lideranças com suas bases.

Mas uma forma democrática de representação política não pode se resumir a uma relação vertical entre representante e representados. Inclui, como uma dimensão igualmente relevante, a relação horizontal que os representados estabelecem entre si. Até para definir as próprias *preferências*, que não são dados prévios nem necessidades identificadas por um olho externo, mas construções coletivas. Nessa, que é a terceira dimensão da representação, a participação dos representados assume protagonismo.

Ao longo deste capítulo, indiquei como, em parte das teorias recentes da representação pela sociedade civil e das novas arenas de interlocução com o Estado, há opção por uma espécie de “atalho” que permitiria a presença das vontades dos grupos populares, presumidas a partir de um ponto de vista externo, em espaços decisórios normalmente vedados às pessoas comuns. Mas, sem o diálogo interno ao grupo, que granjearia aos representados a capacidade de supervisão e controle sobre os representantes, e sem o diálogo entre porta-vozes e constituintes, o que temos é uma forma de autoautorização. O ideal de igualdade, que é coextensivo à democracia, é abandonado. O reconhecimento da necessidade de promover, de maneira ativa e permanente, a ampliação da capacidade de interlocução entre representantes e representados, bem como da produção autônoma das preferências pelos últimos, foi um elemento central das correntes da democracia participativa. Ao abandoná-lo, caminha-se para um entendimento paternalista, segundo o qual a incapacidade política dessas pessoas é um dado de uma realidade que não vale a pena enfrentar.