

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 35 • nº 140
outubro/dezembro – 1998

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira

RUBENS PINTO LYRA

Raramente, em Ciência Política, um conceito terá assumido tanta elasticidade e multiplicidade de sentidos como o da democracia participativa.

Que o cidadão apenas vote, e existe quem entenda que, se o voto for livre, já está, *ipso facto*, configurada a democracia participativa, esta se confundindo com a própria democracia representativa.

Com efeito,

“o conceito de participação política consagrou-se nas formações liberal-democráticas em referência à participação institucional, isto é, aquela voltada à tomada de decisões de poder, por meio de representantes escolhidos pelo sistema eleitoral” (Cotta, 1979, apud Doimo, 1995: 34).

Os defensores da democracia representativa formal vão mais além, chegando a entender a participação direta da cidadania como negativa para a consolidação da democracia (Lamounier, 1991; Sartori; 1994, apud Silva^{b)}, 1997: 75)¹.

Mas, para os que assim não pensam, só há participação política efetiva quando existe democracia participativa, quando o cidadão pode

“apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso da ação estabelecida pelas forças

Rubens Pinto Lyra é Doutor em Direito, na área de política, pela Universidade de Nancy (França). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Direito da UFPB. Presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos da Paraíba (1992-1996) e 1º Vice-Presidente da Associação Brasileira de Ouvidores (1995-1997).

¹ Como esclarece Benevides, o cidadão, de acordo com tal concepção, “é titular de direitos e liberdades em relação ao Estado e a outros particulares – mas permanece situado fora do âmbito estatal, não assumindo qualquer titularidade quanto às funções públicas. Mantém-se, assim, a perspectiva do constitucionalismo clássico: direitos do homem e do cidadão são exercidos frente ao Estado, mas não dentro do aparelho estatal”. (Benevides, 1994:8).

constituídas e formular cursos de ação alternativos” (Filla e Battini, 1993).

Ou seja, mais precisamente, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo e (ou) opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (famílias, empresas, mídia, clubes, escolas, etc) ou na esfera pública (orçamento participativo, conselhos de direitos, ouvidorias, etc).

Fica claro, portanto, que a democracia participativa, tal como a acabamos de definir, não abrange a democracia representativa, embora possa perfeitamente coexistir com ela, como aliás ocorre no Brasil.

Nas palavras de Silva^{a)}:

“os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa, com temperos de princípios e institutos de participação direta do cidadão no processo decisório governamental”. (1995: 145).

Por outro lado, é de se observar o envelhecimento precoce de teorias sobre a democracia e, mais especificamente, da sua modalidade mais destacada: a direta. E, também, *pari passu*, o surgimento de formas *sui generis* de participação, como as que estão em curso no Brasil. Transformações desse porte impõem uma redefinição do conceito de democracia participativa e de suas modalidades, assim como uma nova compreensão do seu significado político.

Com efeito, em que pese a diferenças profundas entre as concepções de democracia participativa de teóricos de destaque como Macpherson, Bobbio ou Poulantzas, suas análises têm em comum ou a destacada referência à Comuna de Paris e ao modelo soviético, e (ou) a associação entre mecanismos de democracia direta com a luta pela implantação do socialismo.

Ora, o desmoronamento do Muro de Berlim tornou ultrapassadas essas teorias. Macpherson, por exemplo, considerava o regime soviético uma forma de institucionalização, ainda que falha, da democracia direta. Mesmo se o estudo do caráter dos regimes ditos socialistas está longe de ter avançado, poucos sustentariam hoje que eles tenham configurado algum tipo de democracia. *A fortiori*, muito pouco teriam que ver as atuais experiências de democracia direta com os modelos conceituais formulados por Macpherson.

No seu livro *A Democracia Liberal*, esse renomado cientista político canadense mostra-

se favorável à democracia participativa, combinada com a representativa: “um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base” (Macpherson, 1977: 110). Trata-se de um

“sistema de delegação sequenciado para cima, com a organização de conselhos de cidades, de região, até o topo da pirâmide, com a organização de um conselho nacional.”

Esse sistema piramidal, de acordo com Macpherson, “existia, mesmo que no papel, na União Soviética”.

Todavia, no caso de uma democracia representativa, pluripartidária,

“seria mantida a atual estrutura de governo e os partidos operariam com o estilo de participação piramidal, passando a haver uma democracia participativa configurada pela democracia direta na base em convívio com a democracia representativa a cada nível sequencial superior”. (apud Brandão, 1997: 120).

Em seu livro sobre *Ascensão e Queda da Justiça Econômica*, Macpherson se rende às dificuldades para a construção de uma democracia participativa nos moldes das democracias ocidentais, estimando que os grupos de pressão organizados na sociedade civil, assim como os partidos políticos, não teriam condições de harmonizar a lógica interna de seu funcionamento e (ou) a defesa de seus interesses particulares, com o envolvimento de seus integrantes em práticas participativas voltadas para o bem comum. (Macpherson, 1991).

Tendo como referência a democracia direta formalmente existente na URSS, as formulações de Macpherson sobre o tema mostram-se bastante defasadas da democracia participativa na atualidade; em particular da que floresce no Brasil, profundamente distante do modelo soviético e caracterizada pela rica diversidade de suas experiências participativas.

No que diz respeito a Bobbio, suas concepções são largamente condicionadas pelo rescaldo da Guerra Fria e, em particular, pelo contexto de radicalização da vida política italiana com a ação dos grupos terroristas nos anos setenta, que culminou com o assassinato do *premier* Aldo Moro.

Preocupa-se Bobbio com uma democracia direta que viesse a exigir dos cidadãos a sua “participação em todas as decisões a eles perti-

mentes”. Temia que se configurasse, senão o “homem total”, de Marx, o “cidadão total” de Rousseau: “a outra face igualmente ameaçadora do Estado total”.

Segundo Bobbio, os partidários da democracia direta, conforme a “tradição do pensamento socialista”, colocam-na em oposição à democracia representativa, “considerada como a ideologia própria da burguesia mais avançada, como a ideologia ‘burguesa’ da democracia”. A democracia direta, assim concebida, tem como característica o mandato imperativo, na tradição marxiana e leniniana, e a representação de interesses, ou orgânica, “característica do pensamento inglês do século passado”.

Na verdade, Bobbio considera esse gênero de democracia “anfíbio”, sendo que a democracia direta, no sentido próprio da palavra, seria apenas a “assembléia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o *referendum*” (Bobbio, 1992: 42, 43, 48, 49, 52 e 53).

Segundo esse raciocínio, o único *modus operandi* da democracia direta – a ser moderadamente utilizado – é o plebiscito, em face da inexecutabilidade de assembléias como a acima referida. Razão pela qual, para Bobbio, só restaria como espaço para aprimoramento democrático, via práticas participacionistas, a esfera das relações sociais, onde o protagonista não é o cidadão, mas sim o *indivíduo*

“... considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis específicos, por exemplo o de empresário, de trabalhador, de cônjuge, de professor, de estudante, até mesmo de pais de estudante...”

Conclui então Bobbio que o processo de democratização consiste, não na passagem da democracia representativa para a direta, mas na ocupação, pelas formas ainda tradicionais da democracia, como é a representativa, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático. “Tudo pode ser resumido na seguinte fórmula: da democratização do Estado à democratização da sociedade” (Bobbio, 1992: 54-55)².

² Na verdade, o ceticismo de Bobbio em relação à democracia participativa na esfera pública tem um pano de fundo político-ideológico, que alimenta a descrença do renomado cientista político italiano tanto no que se refere à possibilidade de reformas estruturais quanto à participação da cidadania nos negócios do Estado. Sobre o perigo das reformas: “Quem pode excluir a possibilidade de que a tolerância do sistema tenha um limite, além do qual ele se estilizará ao

É fácil constatar que as teorizações de Bobbio sobre a democracia direta têm pouco que ver com o contexto e os institutos em que se materializa a democracia participativa no Brasil.

Primo, esta última não foi instituída, como veremos adiante, em antagonismo com a democracia representativa, nem como instrumento de implantação de uma ordem socialista revolucionária.

Tarso Genro, principal mentor da mais importante experiência de democracia direta do Brasil – o Orçamento Participativo de Porto Alegre – esclarece, a esse respeito, que

“dar força cogente ao controle público não-estatal significa aprofundar o regime democrático e dar consequência à combinação da democracia representativa com a democracia direta, prevista no art. 1º, par. único, da própria Constituição. Esta combinação ‘civiliza’ o Estado, gerando um controle externo, capaz de limitar sua lógica corporativa, ou seu atrelamento a interesses puramente privados.” (Genro e Genoino, 1995).

Secundo, predomina amplamente no Brasil, no âmbito da democracia participativa, a sua modalidade semi-indireta, como é o caso dos diferentes conselhos (de saúde, da criança e do adolescente, dos direitos humanos, etc.). Nesses, com efeito, o cidadão não participa pessoalmente da gestão pública, ou de sua fiscalização, mas por meio de representantes da entidade que integra – os quais detêm, via de regra, mandato fixo³.

invés de dobrar-se? Sobre os limites da ação política, na síntese de Anderson: “Nas sociedades democráticas, as principais mudanças sociais não são geralmente, de modo algum, resultantes da ação política, mas do progresso da capacidade tecnológica e da evolução das atitudes culturais [que são] processos moleculares involuntários...” (Apud Anderson, 1992: 54 e 60)

³ Todavia, Pontes entende que, no caso dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, pode existir mandato imperativo “porque é possível identificar o grupo de entidades que escolhe cada organização não-governamental (ONG) como membro do Conselho de Direitos. Isso tem por consequência o fato de haver a possibilidade de mudança dos representantes da sociedade civil pelas entidades que o escolheram, antes de findar o mandato”. Mas Pontes reconhece que tal processo só poderia ocorrer caso esteja previsto na lei que criou o Conselho, no seu regimento ou no fórum de entidades que escolhe os representantes das ONGs, o que não parece estar ocorrendo. (Pontes, 1993: 51).

Tertius, a representação de interesses, tão combatida por Bobbio, existe apenas em alguns colegiados. Predomina a presença de organizações da sociedade civil voltadas para o interesse público, cultivando, nesse processo, uma postura crítica em relação ao corporativismo.

No caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a crítica ao corporativismo chega a se constituir no *leitmotiv* de Tarso Genro – exatamente o oposto do que temia Bobbio.

Segundo Genro, ex-Prefeito da capital do Rio Grande do Sul, os oito anos de experiência do Orçamento Participativo levaram a comunidade a uma compreensão crescente de que

“é preciso incorporar as suas reivindicações às lutas mais gerais do povo por transformações estruturais da sociedade brasileira”.

Nesse processo, as lideranças

“passam a compreender não só os limites do poder público, como também a própria relatividade de suas necessidades, comparando-as com outras mais urgentes e importantes”.

Assim, a prática participativa se aperfeiçoa na medida em que

“o que era carência, necessidade, demanda muda de qualidade mediante o processo participativo e adquire natureza política, fazendo do indivíduo um cidadão”. (Genro e Souza, 1997: 50-51).

Por outro lado, por sua própria natureza, muitos órgãos semi-estatais que não se envolvem com a disputa pela apropriação do excedente, tais como Conselhos de Direitos Humanos, Tutelares, de Segurança, etc., vêm contribuindo decisivamente para a construção de um *ethos* voltado para o fortalecimento da *res publica*, tendo como fulcro questões de interesse universal e coletivo.

Mesmo os órgãos que definem e implementam políticas setoriais – em que a questão central é a de como repartir o fundo público –, ainda que portadores de um certo viés corporativista, não são necessariamente dominados por ele. Na avaliação de Doimo, os Conselhos setoriais, vinculados à definição e implementação de políticas sociais, seriam até

“alternativas deliberadamente formuladas dentro do espírito ativo-propositivo, voltado a romper o corporativismo pontual das demandas locais e a instaurar perspectivas para toda a coleti-

vidade, através de políticas regulatórias” (Doimo, 1995, 215-126)⁴.

A teoria de Nicos Poulantzas sobre a democracia direta distingue-se ideologicamente das de Bobbio e de Macpherson pelo seu caráter marxista e revolucionário. Por essa razão, e pelo fato de ter sido formulada nos anos setenta, a democracia direta de Poulantzas é concebida, antes de tudo, como um instrumento de luta contra o capitalismo, embora esse autor inove, pretendendo compatibilizar democracia direta com democracia participativa.

Ocorre que, na perspectiva de Poulantzas, a disseminação da democracia direta, sob a forma de “focos embrionários de poder popular”, confundir-se-ia com o desabrochar das instituições socialistas.

Dessarte,

“este longo processo de tomada do poder pela via democrática, rumo ao socialismo, consiste, essencialmente, em reforçar e coordenar os centros de resistência difusos de que as massas dispõem no âmbito do aparelho de Estado, criando e desenvolvendo novos, de tal forma que estes centros se tornem, no terreno estratégico que é o Estado, os centros efetivos do poder real”. “Não se trata de reformas progressivas, mas, claramente, de um *processo de rupturas efetivas* cujo ponto culminante – e sempre existirá forçosamente um – reside na mudança de correlação de forças em favor das massas populares no terreno estratégico do Estado” (Poulantzas, 1978:285-286).

Em outras palavras, a transição do capitalismo para o socialismo consiste em

“impulsionar a proliferação de centros de democracia direta, a partir das lutas populares que extravasam sempre, e de muito, o Estado”.

Enquanto

“limitar-se ao terreno do Estado, por muito que se adote uma estratégia denominada de rupturista, equivale a deslizar-se insensivelmente para a social-democracia”. (Poulantzas, 1983:75).

⁴ Por essas razões, quer-nos parecer inconsistente a hipótese aventada por Silva, que considera a fragmentação e o desenvolvimento de relações clientelísticas como efeitos perversos da participação. (Silva, 1997: 78).

Portanto,

“No processo de ruptura, a função dos organismos paralelos será a de polarizar uma larga fracção do aparelho de Estado pelo movimento popular, e estes em aliança, enfrentarão os setores reacionários do aparelho do Estado apoiados pelas classes dominantes contra-revolucionárias”.

Vimos assim que

“as posições de poder no âmbito do Estado existem enquanto dispositivo de resistência, como elemento de corrosão, ou de acentuação das contradições internas do Estado” (Poulantzas, 1982, p. 133 e 136).

A associação entre a participação direta do cidadão na gestão pública e o projeto de instalação de um poder popular, de viés conselheirista, existiu de fato até meados dos anos oitenta, quando se realizaram, nas prefeituras governadas pelo PT, as primeiras experiências “participacionistas”. Com efeito, a proposta de formação de Conselhos Populares era mais associada a princípios gerais, originários da Comuna de Paris, do que propriamente a experiências colhidas na realidade local. Objetivava-se realizar uma transferência de poder para a classe trabalhadora organizada. Com isso, seria gradativamente substituída a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia direta.

Trata-se, como reconhece Tarso Genro, de uma visão “simplista” do poder, que foi abandonada após o fracasso das experiências conselheiristas, notadamente em São Paulo, na gestão de Luiza Erundina (Genro, 1997:23).

Mesmo persistindo certa ambigüidade nos mecanismos de democracia direta, consubstanciados no Orçamento Participativo de Porto Alegre, em relação ao ordenamento constitucional vigente, o manto da legalidade recobre, desde 1997, a experiência porto-alegrense, oficializada pela Lei Orgânica do Município (Genro e Souza, 1997:48). Já do ponto de vista de sua legitimidade política, o Orçamento Participativo da capital gaúcha de muito conquistou a opinião pública, tendo, na última eleição para Prefeito, em 1996, os candidatos de todas as tendências se comprometido em respeitá-lo.

Para a esquerda que considera socialismo e democracia indissociáveis, e a reforma instrumento válido para a transformação social, a democracia participativa se constitui ingrediente fundamental para a construção de uma alter-

nativa socialista. Isso, porém, não significa atrelar a luta pela democracia a uma estratégia determinada, tendo como meta a implementação de um programa socialista. Um militante socialista da cidadania trabalhará pelo aprimoramento desta, quer esteja posta ou não na ordem do dia a ruptura com o capitalismo, e o fará sem subordinar o seu trabalho, e a fidelidade a seus princípios, a considerações de caráter político-partidário.

Atualmente, a luta pela ampliação dos direitos da cidadania se insere em um espaço ético dotado de uma *práxis* e de uma eticidade política próprias, lastreada no respeito às regras do jogo vigentes, no âmbito de uma democracia essencialmente representativa.

Essa esquerda entende, à maneira de Carlos Nelson Coutinho, que

“a ampliação da cidadania – esse processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos que caracteriza a modernidade – termina por se chocar com a lógica do capital”⁵.

Haveria, assim, a longo prazo, uma

“contradição entre cidadania e classe social: a universalização da cidadania é, em última instância, incompatível com a existência da sociedade de classes”.

Dessa forma,

“Só uma sociedade sem classes – uma sociedade socialista – pode realizar o ideal pleno da democracia. Ou, o que é o mesmo, o ideal da soberania popular, e, como tal, da democracia”. (1997: 158-159)

Todavia, para esses socialistas, a superação do capitalismo não requer a destruição das instituições existentes, mas o seu aprimoramento, pela irradiação da seiva democrática, sob a forma de participação direta e semi-indireta da cidadania, em todos os poros da sociedade, tendo como árbitro supremo o sufrágio universal.

⁵ Nesse mesmo sentido, mas indo mais além, Tarso Genro observa que “a simples e pura aplicação da lei... volta-se hoje contra uma nova acumulação ‘primitiva’ produzida pela corrupção e volta-se igualmente contra os interesses de ‘desmontagem’ da legalidade, pretendida pelos monopólios”. Por essas razões, “a magistratura, as Procuradorias, os Promotores de Justiça, podem desempenhar um grande papel democratizador no Estado atual, mesmo que apenas consigam relativizar a desconstituição que as classes dominantes precisam fazer da atual legalidade, para reduzir os direitos e poderes do cidadão comum e aprofundar a manipulação das consciências”. (Genro: 1994).

Não consideramos, portanto, como alternativas excludentes, como faz Silva, a participação como técnica para se organizar os conflitos com os capitalistas ou para negociar uma melhor qualidade de vida para todos, sem questionar a manutenção do regime capitalista (Silva, 1997: 76). A participação é uma prática de aprofundamento da democracia e como tal poderá ou não concorrer para abalar o capitalismo. Dependendo da correlação de forças existentes, a luta pela democracia participativa aprimorará um regime de capitalismo democrático, ou favorecerá a sua progressiva superação.

Aliás, entre os partidários da democracia participativa estão não apenas os socialistas, que impulsionam as suas experiências mais avançadas, como o Orçamento Participativo, mas também liberais de diversos matizes, entre estes, André Franco Montoro, Ulysses Guimarães e Mário Covas, que conferiram *status* constitucional à participação popular; mas também o Ministro de Estado da Administração, Bresser Pereira, com sua proposta de “organizações sociais” controladas pela sociedade, apoiada com entusiasmo pelo sociólogo Betinho (Souza, 1995).

Trata-se, então, para os socialistas, de disputar a “hegemonia”, por meio do processo de consolidação da *práxis* inovadora ensejada pelos institutos da democracia participativa.

Se é verdade, como quer Tarso Genro, que a simples aplicação da lei, no Brasil, é algo revolucionário, que frutos não poderiam colher os socialistas, em práticas que aproximam a democracia “realmente existente” da plenitude democrática? Esta, com efeito, tornar-se-ia possível

“se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares” (Bobbio, 1992: 13).

Bibliografia

- ANDERSON, Perry. Zona de compromisso. São Paulo, UNESP, 1995. 173 p.
- BATTINI, Odária. Relatório de Pesquisa; O fortalecimento da gestão social da política pública de assistência à criança e ao adolescente pela via da descentralização político-administrativa. Revista da Universidade Estadual de Londrina, p. 12-24, set. 1993.

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. Lua Nova, São Paulo, n. 32, p. 5-16, 1994.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 171 p.
- BRANDÃO, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 54, ano XVIII, p. 123-131, jul. 1977.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. Praia Vermelha, Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 14-165, 1997.
- DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará, 1995. 355 p.
- GENRO, Tarso. “Estado globalizado e esfera pública civil”. Folha de São Paulo. 18/jul./1995.
- & GENOINO, José. “O controle público do Estado”. Folha de São Paulo. 23/mar./1995.
- IN: ARGUELLO, Kati. Direito e Democracia. Florianópolis, Letras Contemporâneas, 1996.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. O Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. 97 p.
- MACPHERSON, C. Brough. A democracia liberal. Zahar, Rio de Janeiro, 1978.
- . Ascensão e queda da justiça econômica. Paz e Terra, São Paulo, 1991 p.
- PONTES JÚNIOR, Felício. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo: Malheiros, 1993. 70 p.
- POULANTZAS, Nicos. O Estado, os movimentos sociais, Partido. Última entrevista. Espaço e Debates, n. 9, p. 70-79, maio/ago. 1983.
- . O Estado e a transição ao socialismo. Teoria Política, n. 4, p. 129-152, 1982.
- . L’Etat, le pouvoir, le socialisme. Paris: Presses Universitaires de France, 1978. 300 p.
- SILVA^{a)}, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros, 1995. 820 p.
- SILVA^{b)}, Gustavo Tavares de. Democracia Representativa e”gestão participativa. IN: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes. Política e Contemporaneidade no Brasil. Recife, Bagaço, 1997. 362 p. 75-110.
- . Neo-corporativismo e políticas públicas. Política Hoje. Recife, a.3, n. 6, p. 89-109, jul.dez. 1996.
- SOUZA, Hebert de. “As organizações sociais”. Folha de S. Paulo, 7 jan. 1997.

* Notas bibliográficas conforme original.