

Responsabilização social e democracia participativa

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Março 2024

A democracia se tornou o regime político dominante no século XX, quando o sufrágio universal foi finalmente alcançado. Isso aconteceu em todos os países desenvolvidos e está acontecendo em um número cada vez maior de países em desenvolvimento. Qual será o tipo de democracia dos países mais avançados? Não a democracia liberal ou democracia mínima que caracterizou a primeira metade do século XX, ou a democracia social que predominou nos países mais avançados da Europa e no Canadá na segunda metade desse século.¹ Na época de sua primeira encarnação – a democracia liberal – a democracia era elitista: embora eleitas competitivamente, as elites não tinham de prestar contas aos eleitores. A era da social-democracia pautou-se pela opinião pública: na medida em que os políticos a acompanhavam, começavam a ser de algum modo responsáveis, de modo que a representação, embora limitada, progrediu substancialmente.

No final do século, porém, a crescente presença de organizações de responsabilização social (*social accountability*) no âmbito da sociedade civil indicou que os regimes democráticos, inclusive os de desenvolvimento mais recente e menos completo como o Brasil, estavam talvez alcançando um novo estágio de desenvolvimento político: o debate público se ampliou e ganhou alguma profundidade.² Essa nova forma de democracia foi chamada de “democracia participativa” e “democracia deliberativa”. Creio que o adjetivo “deliberativa” ainda é ambicioso demais, mas sugiro que, além de participativa, essa democracia em gestação possa também ser chamada de social e “republicana”.

¹ Este artigo foi publicado originalmente em *Novos Estudos Cebrap*, 71, março 2005: 77-91.

Do republicanismo aristocrático à democracia republicana

Assim como o liberalismo, o republicanismo não foi originalmente democrático. De acordo com Cícero Araújo, a moderna cidadania democrática envolve três ideais normativos — civismo, pluralismo e plebeísmo que correspondem, respectivamente, às tradições republicana, liberal e democrática.³ A tradição republicana, além de cívica, é aristocrática. Para Aristóteles, a aristocracia era o regime ideal, mas era intrinsicamente instável, sujeita a demagogos, e por isso preferia um regime misto – um compromisso entre os cidadãos pobres e os ricos. Como ele pensava historicamente, ele percebeu que, objetivamente, as verdadeiras alternativas que Atenas enfrentava naquela época eram a oligarquia e os privilégios, de um lado, e a democracia e a instabilidade política, de outro. Na república romana o governo foi expressamente misto, com o senado de um lado e os cidadãos pobres do outro. Os senadores, que eram cidadãos ricos, deveriam ser dotados de virtudes públicas para ganharem aceitação. Cícero e Maquiavel, separados por quinze séculos, seguiram claramente essa linha de pensamento, apesar de enfrentarem todos os obstáculos. E os filósofos políticos do século XVIII, como Montesquieu, Harrington e Hamilton, embora atraídos pelo liberalismo, ou como Rousseau, interessado na democracia direta que recomendava para sua cidade, Genebra, permaneceram essencialmente republicanos aristocráticos. Eles buscavam uma aristocracia baseada não no sangue, mas na virtude, na competência e na riqueza. Rousseau, que claramente distinguia república de democracia, encarava esta última como praticamente impossível de ser alcançada e impunha severas restrições à admissão de novos cidadãos na sua comunidade ideal. Para ter algum controle sobre a esperada virtude de seus cidadãos, os republicanos aceitaram o que todos os pensadores políticos durante séculos haviam considerado obviamente correto por razões tanto ideológicas como racionais: limitações à cidadania. No entanto, depois da revolução na França e a Revolução Capitalista nos países centrais e a enorme expansão da população, surgiram as condições para a democracia moderna, que não podia mais ser direta, mas representativa.

Quando o liberalismo desafiou o republicanismo no século XVIII, o fez não em nome da igualdade política (o princípio plebeu), mas da liberdade liberal ou “dos modernos” que se limita a garantir o império da lei e os direitos civis. O liberalismo rejeitava a democracia como é entendida hoje, ou seja, aquela que exige adicionalmente o sufrágio universal – o direito de todos os cidadãos de votar e serem votados livremente. Finalmente em torno de 1900

os países mais desenvolvidos adotaram o sufrágio universal e se tornaram democracias. Somente nesse momento as elites desses países ficaram razoavelmente convencidas de que os pobres não representavam uma ameaça real à ordem social, pois respeitariam os direitos de propriedade e os contratos. A partir desse momento as elites não tiveram alternativa senão aceitar as demandas políticas que caracterizaram a segunda metade do século XIX. Demandas que vinham dos trabalhadores organizados em sindicatos e partidos social-democráticos. As sociedades capitalistas avançadas estavam então, na virada para o século XX, maduras para o sufrágio universal.

No entanto, mesmo na primeira parte do século XX, quando o sufrágio universal tinha se tornado uma realidade nos novos Estados-nação democráticos, os teóricos da política continuavam presos a uma abordagem elitista, antiplebeia, da democracia. Não me refiro à teoria sociológica e política de Mosca sobre a circulação das elites, que data do final do século XIX e é pré-democrática, mas à teoria da democracia competitiva de Schumpeter e Anthony Downs. Essa teoria, que identifiquei historicamente com o conceito de democracia liberal, continua dominante nos Estados Unidos, onde a transição da democracia liberal para a democracia social ainda não se completou – na verdade, o déficit democrático aumentou nos Estados Unidos a partir dos anos 1980. Ela vê a democracia representativa meramente como uma competição entre as elites pelo apoio dos eleitores. Uma vez obtido esse apoio, a elite tem o direito de governar independentemente da vontade dos eleitores porque só elas teriam capacidade para isso.

Quando Schumpeter desenvolveu essa teoria, na primeira parte do século XX, ela fazia sentido⁴. Hoje, os cidadãos simplesmente não aceitam um conceito tão limitado de democracia. Em primeiro lugar, a opinião pública se tornou cada vez mais eficaz em tornar os políticos de algum modo responsáveis.⁵ Concomitantemente, enquanto os trabalhadores se tornavam mais bem organizados em seus sindicatos e as coalizões políticas de centro-esquerda venciam suas primeiras eleições gerais em vários países europeus, o Estado se tornava social-democrático, ou seja, comprometido com a proteção dos direitos trabalhistas e com a construção do Estado do bem-estar social. Mais recentemente, com o papel cada vez maior das organizações de responsabilização social, cada qual lutando por sua interpretação do interesse público, a democracia se tornou um pouco mais participativa.

Nesse contexto histórico, a democracia participativa foi emergindo gradualmente. À medida que as organizações da sociedade civil locais passaram a ser cada vez mais reconhecidas pelos interlocutores políticos e

ganharam legitimidade política, o espaço público aumentou em densidade, criando as condições básicas para a democracia participativa. Alguns países começaram a fazer experiências com várias formas de democracia participativa a nível local e regional. Embora as elites políticas continuem poderosas, seu poder, além de ter sido relativamente partilhado com a tecnoburocracia ou os gerentes, está sendo cada vez mais colocado em xeque por uma cidadania ativa, disposta a ter algum grau de participação no poder político.

É certo que os políticos nas democracias mais avançadas estão longe de constituir exemplos de republicanismo, mas o desdém aristocrático de Schumpeter pela política, os políticos e o povo não pode ser tão facilmente aceito hoje. Da mesma forma, a teoria correlata de Downs, justificando a democracia elitista com o argumento de que os eleitores agem racionalmente, preocupados exclusivamente com seus próprios interesses e portanto não se envolvem em ações orientadas para o interesse público, não pode ser aceita como uma boa descrição dos cidadãos nos países desenvolvidos.⁶ Não obstante, a teoria da escolha racional, que se tornou dominante nas universidades durante o período neoliberal (1980-2020), continua a afirmar que os políticos apenas fazem *trade-offs* entre a vontade de serem reeleitos e a busca de riqueza via corrupção (*rent-seeking*).

O republicanismo moderno respondeu a essa mudança histórica e perdeu seus velhos traços de ideologia aristocrática. Enquanto o liberalismo econômico que, ainda na primeira metade do século XIX, se tornou dominante e conservador, os teóricos políticos do republicanismo são democráticos e progressistas.⁷ As formas mais avançadas de democracia ainda estão longe da democracia efetivamente deliberativa, mas alguns países já estão além da democracia liberal.

Democracia participativa ou deliberativa?

Qual é a diferença entre democracia republicana e democracia deliberativa? O debate teórico entre as concepções da democracia elitista ou competitiva e da democracia deliberativa é muito rico. Os argumentos contra e a favor de uma ou de outra estão no centro do debate da teoria política anglo-americana, que é essencialmente um debate normativo e ideológico. De um lado estão os teóricos políticos social-liberais ou politicamente liberais, liderados por Habermas, Rawls e Joshua Cohen, que defendem uma concepção deliberativa de democracia; de outro, liberais clássicos e

“realistas” adeptos da escolha racional, que mostram os limites da representação e da responsabilidade política nas democracias contemporâneas e rejeitam não apenas o ideal deliberativo, para o qual não há realmente espaço, mas também a democracia social e participativa.

Ainda que a teoria política seja central para a discussão aqui desenvolvida, evito uma abordagem normativa e adoto uma abordagem sociológica ou histórica na qual as teorias normativas estão implícitas. A questão não é o que a razão tem a dizer acerca dos principais problemas políticos de nosso tempo, mas como as sociedades modernas, divididas entre o interesse público e os interesses de classe e de grupos, encaram normativamente tais problemas. Estou interessado na razão pública ideal, mas estou mais preocupado com um conceito efetivo ou viável de democracia. Sei que há uma ligação entre as duas abordagens. Rawls observa que o ideal da razão pública é realizado ou satisfeito sempre que funcionários governamentais seguem a razão pública e explicam suas razões a outros cidadãos.⁸ Isso significa que em uma democracia os políticos e altos funcionários civis devem explicar racionalmente suas visões sobre os valores morais e políticos centrais de uma sociedade. Significa também que é necessária uma abordagem normativa e hipotético-dedutiva da política. No entanto, acredito que é um erro confiar essencialmente em uma abordagem normativa. Ela só faz sentido se é testada pela realidade, pelo processo histórico.

Desse ponto de vista, se há fatos que invalidam uma teoria elitista ou competitiva da democracia, há outros fatos que deveriam nos impedir de falar em democracia deliberativa. Em todas as democracias, inclusive aquelas que recentemente completaram sua transição democrática, uma grande parte dos cidadãos ainda pode ser motivada por interesse próprio e os custos de participação ainda podem ser maiores do que as recompensas que eles venham a obter de uma cidadania ativa, mas o contingente de cidadãos republicanos já é suficientemente grande para tornar impraticável o modelo clássico de democracia elitista. Há ainda muitos políticos que apenas fazem compromissos entre o desejo de ser reeleitos e a ânsia de se tornar ricos, mas a pressão política sobre os políticos para fazer compromissos em busca do interesse público aumenta a cada década.

Por outro lado, devemos ser suficientemente realistas para reconhecer que as condições históricas para a democracia deliberativa ainda não estão presentes em nenhum país do mundo. Isso é verdade mesmo não incluindo entre as condições para a deliberação pública a igualdade substantiva e o consenso entre os participantes. Essa exigência foi adotada por Joshua Cohen

em seu trabalho seminal sobre democracia deliberativa. Baseado em Habermas, ele foi o primeiro filósofo político não só a usar a expressão e a discuti-la amplamente, mas a defini-la de modo ideal. Seu conceito de “deliberação ideal” envolve cinco aspectos: a deliberação deve ser *livre*, no sentido de que os participantes estão obrigados apenas pelos resultados de sua deliberação; deve ser *justificada*, no sentido de que as partes devem declarar seus motivos para apresentar, apoiar ou criticar propostas; deve ser *formalmente igual*, no sentido de que os procedimentos não podem distinguir os participantes; deve ser *substantivamente igual*, “no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos [entre os participantes] não determina suas chances de contribuir para a deliberação”; e, por fim, “a deliberação ideal objetiva chegar a um *consenso* racionalmente motivado”⁹. Embora Cohen acrescente que o consenso pode não ser alcançado e que pode haver necessidade de compromissos e votações, as exigências de que os participantes sejam substantivamente iguais e de que cheguem a um consenso não são sequer minimamente realistas. As críticas que foram dirigidas à democracia deliberativa derivam em grande parte desse idealismo, ou falta de realismo.

Essa não é uma boa razão para rejeitar o conceito de democracia deliberativa, que abre um novo espaço normativo para o aperfeiçoamento da democracia. No contexto da presente análise, porém, que pretende ser antes histórica que normativa, é uma razão válida para afirmar que o modelo de democracia que emerge nas sociedades mais avançadas é menos exigente: é uma democracia participativa ou republicana. É menos exigente porque claramente não exige igual poder substantivo entre os participantes do debate público nem presume que o consenso será atingido. Satisfaz-se com as condições de que o debate envolva uma participação substancial das organizações da sociedade civil e siga regras mínimas de ação comunicativa, em especial a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição. As decisões serão tomadas, em última instância, pelos parlamentares eleitos no contexto de um sistema representativo, mas cada decisão importante será precedida de um vivo e amplo debate público. Tal debate influenciará a agenda e o enquadramento das principais alternativas para cada decisão. Em alguns casos os argumentos apresentados serão suficientemente fortes para convencer a outra parte. Em outros, uma nova alternativa surgida do debate poderá satisfazer os grupos conflitantes, superando-se assim o conflito. Na maior parte dos casos, porém, o compromisso continuará sendo necessário, e o voto da maioria acabará decidindo o assunto.

Essa forma de democracia é participativa porque conta com a participação ativa de organizações do chamado Terceiro Setor: corporativas e, cada vez mais, organizações públicas não-estatais de responsabilização social. Em sua clássica análise da democracia participativa, feita de um ponto de vista de esquerda, Carole Pateman critica os conceitos elitistas e pluralistas da democracia liberal, discute o sistema republicano participativo de Rousseau e as visões socialistas de democracia de G.D.W. Cole, e sobre essa base constrói sua própria teoria. Segundo a autora, democracia participativa envolve socialização por meio da participação, de modo que o local de trabalho, como uma instituição política, deve ser democratizado. Nas suas palavras:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele em que se exige o *input* máximo (participação) e em que o *output* inclui não apenas políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de tal forma que exista um “feedback” do output para o *inputs*¹⁰.

O conceito de democracia participativa que adoto aqui é menos ambicioso. Tem suas raízes numa tradição latino-americana católica de pensamento político e social crítico do liberalismo clássico e econômico.¹¹ No Brasil esteve nas origens do Partido dos Trabalhadores e atraiu atenção internacional em razão do orçamento participativo de Porto Alegre¹². Essa experiência é apenas uma das muitas inovações institucionais da democracia participativa hoje presentes em diversas partes do mundo¹³. Essa linha de pensamento está bem-estabelecida no sistema político e constitucional brasileiro.¹⁴ A Constituição Federal de 1998 tem vários dispositivos que se referem a formas de democracia participativa ou responsabilização social.¹⁵ Mas a democracia participativa é mais do que apenas um ideal brasileiro: é um ideal latino-americano. Baseados em sua experiência argentina, Catalina Smulovitz e Henrique Peruzzoti afirmam que a natureza dos novos regimes democráticos e o âmbito dos direitos dos cidadãos estão sendo moldados pela “política da responsabilidade societal”, na qual desempenham papel central associações cívicas, ONGs e movimentos sociais: “A ação dos cidadãos no sentido de fiscalizar as autoridades políticas está se tornando uma realidade e redefinindo o conceito tradicional do relacionamento entre os cidadãos e seus representantes eleitos”.¹⁶

De acordo com Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, a democracia participativa é uma das principais formas por meio das quais a emancipação social está sendo reinventada no início do século XXI. Tem seu fundamento teórico no conceito procedimental de deliberação habermasiano.

Em lugar de se satisfazer com a oposição entre um conceito procedimental e um conceito substantivo (geralmente marxista) de democracia, Habermas adota uma abordagem procedimental baseada em um critério social e deliberativo. Ao fazê-lo, ele reconhece que novos atores deveriam ser levados em conta no processo democrático e torna claro que uma abordagem procedimental não pode ser utilizada para justificar uma forma elitista de democracia. Sousa Santos e Avritzer concluem: “O que o processo de democratização fez, com a introdução de novos atores na cena política foi abrir o debate em favor de um sentido para a democracia e para a constituição de uma nova gramática social e institucional para ela”.¹⁷

A nova democracia que está emergindo é participativa ou republicana porque a tradição republicana se baseia na participação dos cidadãos no processo político. Na primeira parte do século XX, quando os sindicatos e outras organizações corporativas ganharam influência política, a ideia de democracia participativa alcançou uma audiência mais ampla, mas não assumiu o *status* de uma nova forma de democracia na teoria política anglo-americana. No entanto, quando um filósofo político importante como Habermas escreveu sobre ação comunicativa e Joshua Cohen traduziu essa noção para o conceito de democracia deliberativa, a ideia imediatamente se expandiu. Tal como a democracia participativa, também a democracia deliberativa é um conceito republicano moderno. Como observa Avritzer, embora participação e deliberação não sejam sinônimos, é interessante notar que todos os arranjos deliberativos são formas amplificadas de participação”¹⁸. A democracia deliberativa acabou por alcançar o *status* de grande teoria que a democracia participativa não obtivera.

Adotando nesse caso uma abordagem normativa e analítica mais do que histórica e sociológica, Habermas prefere a democracia deliberativa à democracia republicana. Segundo ele, “o elemento central do processo democrático reside no procedimento da política deliberativa”. Essa leitura de democracia difere da visão liberal do Estado como o “guardião de uma sociedade econômica” e da democracia como um processo “realizado exclusivamente sob a forma de um compromisso entre interesses”. Difere também “do conceito republicano de uma comunidade ética institucionalizada no Estado” e da visão republicana de democracia como “equivalente à auto-organização política da sociedade como um todo”, o que “leva a uma compreensão ofensiva de política dirigida contra o aparelho do Estado”¹⁹. No entanto, entendo a democracia deliberativa como um ideal político, e as contribuições para tal oferecidas por filósofos políticos como

Habermas, Rawls e Cohen são oportunas e profundas. Em termos históricos, porém, creio que deveríamos ser mais modestos ou mais realistas e por enquanto tentar construir uma democracia participativa e talvez republicana.

Ao estudar a democracia hoje, os teóricos políticos não têm alternativa senão discutir a democracia participativa ou republicana em termos práticos e a democracia deliberativa em termos normativos. No entanto, a resistência a esta última permanece forte, especialmente entre os teóricos da escolha racional. Na medida em que professam um forte pessimismo acerca da possibilidade de ação coletiva, eles resistem a reconhecer a existência de um contingente significativo de cidadãos republicanos orientados para o interesse público e comprometidos a participar, ainda que de modo limitado, dos assuntos públicos.

O Estado constitucional ou o império da lei e a garantia dos direitos civis – precondições de uma democracia moderna, tornaram-se efetivos quando uma sociedade civil ativa (originalmente burguesa) estava por trás dessas duas instituições liberais básicas. Muito tempo antes, nos séculos XIV e XV, os humanistas florentinos defendiam estas ideias. Conforme observa Newton Bignotto, “o humanismo cívico apresentou para o seu tempo a necessidade de definir valores associados à capacidade de agir na cidade em nome da cidade”²⁰. Por trás da construção do moderno Estado democrático e republicano, é necessária uma filosofia política orientada para o bem comum ou o interesse público. Quando falo em Estado republicano eu estou pensando em um Estado que seja capaz de defender a si mesmo diante das constantes tentativas de captura da coisa pública pelos interesses privados.²¹ Estou pensando também em uma esfera pública, na qual haja cidadãos que agem civicamente; que estejam primordialmente voltados para o interesse público, não para seus próprios interesses; que defendam a liberdade do Estado e a liberdade dos cidadãos perante o governo que está ali para defender o interesse coletivo e não os interesses pessoais dos políticos. A existência de uma sociedade civil ativa é primordial para a garantia do império da lei ou do estado de direito. Em face a ela, os governantes não obedecerão à lei apenas porque são constrangidos a fazê-lo, mas também porque percebem a lei como justa. Por outro lado, não apenas o Estado, também a sociedade civil pode impor a lei. Como observa Catalina Smulovitz, uma sociedade civil ativa e autônoma pode, de modo descentralizado, impor custos a governantes que transgridam a lei.²²

A transição do Estado social-democrático para o Estado republicano é um processo histórico e intelectual complexo, que envolve a reforma do Estado e

a criação e introdução de novas instituições, inclusive a reforma da gestão pública gerencial que envolve atribuir a servidores públicos graduados maior autonomia em promover as políticas públicas. E envolve também a existência de mecanismos de responsabilização social efetivos para torná-los razoavelmente comprometidos. Essa responsabilização social existe apenas no contexto de uma esfera pública forte, na qual haja um razoável número de cidadãos republicanos e uma sociedade civil ativa organizando sua ação.

Quando digo que o passo adiante em relação à democracia social é a democracia republicana, estou supondo a existência de cidadãos dotados de virtudes cívicas. É impossível desenvolver os valores de um Estado republicano e construir as instituições que o suportem sem a existência de mulheres e homens com essas qualidades. Eles não serão santos, já que estarão também motivados por interesse próprio ou mostrarão um interesse próprio esclarecido; mas as virtudes cívicas intrínsecas ao republicanismo estarão presentes de alguma forma. Esse republicanismo não será internacional. Será nacional ou comunitarista, como Taylor sugeriu, associando-o ao patriotismo. Eles podem ser liberais, mas neste caso serão o que Walzer chama de “nacionalistas liberais”, referindo-se à maneira de pensar de Isaiah Berlin:

O nacionalismo liberal é provavelmente mais bem compreendido como uma espécie de reformismo liberal. Seus protagonistas assumem como dado o mundo de ligações passionais efetivamente existente, e tentam modificá-lo – não de forma a tornar harmoniosas todas as ligações, um projeto mais utópico do que reformista, mas para torná-las suficientemente compatíveis para que coexistam em paz.²³

A existência de cidadãos republicanos não é apenas uma hipótese ou uma demanda normativa. Pode ser detectada em todos os tipos de sociedade. Apesar do individualismo – ou do seu oposto, o conformismo, que caracteriza tantos – é impossível compreender o progresso político e social alcançado até hoje sem levar em conta o papel dos cidadãos críticos, dotados de algumas virtudes públicas e comprometidos com o interesse público. Uma interessante corroboração empírica disso é dada pelas pesquisas políticas publicadas na coletânea *Critical Citizens*, organizada por Pipa Norris.²⁴ Ali, um grupo de importantes pesquisadores, baseados em seus próprios estudos e em pesquisas sobre a satisfação dos cidadãos com a democracia, rejeita a ideia comumente aceita de que a democracia está em crise: ao contrário, ela estaria muito viva. A infelicidade política é real e está crescendo, mas não porque haja um crescente cinismo a respeito do governo democrático, como sugere a opinião comumente aceita, e sim porque os cidadãos se tornaram mais críticos. Nas

palavras de Norris: “Os valores democráticos agora exigem ampla aceitação como um ideal mas, ao mesmo tempo, os cidadãos geralmente se tornaram mais críticos do funcionamento das instituições centrais da democracia representativa”.²⁵ Ela ainda critica a afirmação de Robert Putnam de que os valores cívicos norte-americanos declinaram, argumentando que a constatação de redução das associações informais não foi acompanhada de qualquer verificação de declínio na participação política. Estudos sobre o padrão da participação política nas democracias avançadas mostram que tal participação não segue uma tendência nítida. Uma coisa, no entanto, é clara: a confiança institucional na democracia está significativamente relacionada à participação política.²⁶ Cidadãos participativos são confiantes mas críticos: são cidadãos republicanos de um modo ou de outro comprometidos com a reforma, e suas ações políticas têm importância.

Quando proponho chamar de republicana a democracia que espero estar surgindo, não adoto aquele conceito comunitarista de republicanismo que, em suas formas mais extremas, supõe ser possível substituir o Estado pela sociedade civil. Ao contrário, entendo que o republicanismo moderno oferece uma visão de como fortalecer o Estado por meio da participação ativa das organizações da sociedade civil. No último quartel do século XX, depois que a democracia pluralista ou social se consolidou nos países mais avançados, o novo problema político foi como tornar melhor a democracia representativa, como tornar os políticos mais responsáveis. A solução mais óbvia – aperfeiçoar a representação por meio da mudança institucional – continua a ocupar a atenção de cientistas políticos, pois é uma estratégia central para o desenvolvimento político. Mas uma contribuição mais eficaz para esse problema talvez tenha vindo da própria sociedade, na medida em que suas organizações aumentaram seu papel no processo político em âmbito nacional e também internacional.

Responsabilização social e a democracia

Organizações da sociedade civil ativas e participantes são portanto primordiais na transição para a democracia participativa. Em países democráticos maduros e nas novas democracias, a sociedade está aprendendo cada vez mais como se organizar. Enquanto organizações corporativas como os sindicatos perderam terreno após os anos 1970, provavelmente porque se limitaram a negociar salários e condições de trabalho, emergiram organizações da sociedade civil, em especial aquelas de responsabilização

social, formando complexas redes sociais. A advocacia política ou responsabilização social voltada para o interesse público e não dos seus sócios tornou-se uma nova realidade, respondendo à crescente complexidade do sistema político e à presença de um número razoável de cidadãos com espírito republicano prontos a participar das organizações da sociedade civil.

O reconhecimento de um espaço público não-estatal e a necessidade das organizações de responsabilização social tornaram-se particularmente importantes no momento em que a crise do Estado intensificou a dicotomia Estado/mercado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade do Estado era a propriedade privada e que a democracia só pode ser procedimental e elitista – a democracia liberal. Na verdade, a forma pública não-estatal de propriedade é uma alternativa cada vez mais significativa, não apenas porque as organizações de serviço público não-estatais prestam serviços sociais e científicos, mas especialmente porque as organizações de responsabilização social tornam responsáveis os funcionários governamentais e mais representativa a democracia participativa.

Recentemente os sindicatos começaram a recuperar influência, mostrando que as organizações corporativas e as de responsabilização social se apoiam mutuamente. No momento em que a globalização e a crise do Estado exigem um reexame das relações Estado/sociedade e Estado/mercado, o espaço público não-estatal desempenha o papel de intermediário. Ele pode facilitar o aparecimento de parcerias entre os setores estatal e privado ou de formas de advocacia pública, abrindo novas perspectivas para a construção de um Estado republicano. Como observa Cunill Grau, “a introdução do ‘público’ como uma terceira dimensão supera a visão dicotômica que opõe de modo absoluto ‘Estado’ e ‘privado’”²⁷. Seguindo a mesma linha, Bresser-Pereira e Cunill Grau afirmam que a existência de um espaço público não-estatal entre o Estado e o mercado permite a constituição de um círculo virtuoso de natureza democrática:

De um lado, a sociedade civil será muito mais democrática na medida em que organizações corporativas se tornem mais representativas. No entanto, será muito mais democrática na medida em que as organizações de responsabilização social públicas não-estatais, defendendo direitos e praticando a responsabilização social, alcancem maior desenvolvimento.²⁸

Vincent Ostrom desenvolve por sua vez o conceito de “espaço público aberto”, identificando-o com o de sociedade civil, como um espaço que é público mas está fora da jurisdição do Estado. Recorrendo à clássica comparação de Tocqueville entre os sistemas norte-americano e francês, ele

mostra como esse espaço público é parte da *common law* anglo-saxônica, abrindo a possibilidade para que a sociedade civil tome parte ativa em contratos e se torne uma fonte legítima da lei, independentemente do Estado. A partir daí, Ostrom observa que “é o espaço público aberto e a forma como ele se conecta a formas de Estado mais estruturadas que tornam o processo de governar acessível aos cidadãos”.²⁹ No espaço público, ou na esfera pública, os membros da sociedade aprendem o que significa viver em uma sociedade democrática: o debate público avança, a opinião pública se torna cada vez mais relevante, o espírito público se desenvolve e estabelece-se uma cultura da investigação. Manuel Castells afirma que as ONGs são organizações “quase-públicas”³⁰. Na reforma gerencial do Estado de 1995, no Brasil, as organizações da sociedade civil foram localizadas na “forma de propriedade pública não-estatal”.³¹ De fato, elas são públicas porque estão voltadas para o interesse público; não são estatais porque não fazem parte do aparelho do Estado. As organizações públicas não-estatais realizam atividades públicas e são controladas diretamente pela sociedade por meio de seus conselhos de administração e seus associados. Outras formas de responsabilização social envolvem participação direta de cidadãos no espaço público, como vimos na seção anterior.

Robert Putnam e seus colaboradores deram uma importante contribuição para a compreensão do papel das organizações públicas não-estatais de responsabilização social e das organizações corporativas. Eles recuperaram o conceito de “capital social”, originalmente desenvolvido por Lyda Judson Hanifan e formalmente definido por James Coleman no final dos anos 1980.³² Em um livro sobre a Itália, Putnam enfatiza a importância dessas organizações³³. Na verdade, seu conceito de capital social é mais amplo, pois inclui as redes sociais informais que não podem ser vistas como organizações. O capital social de uma dada comunidade ou de um dado estado-nação será tanto maior quanto mais fortes forem as redes sociais entre os indivíduos. Tais redes podem ser exclusivamente sociais, envolvendo família, amigos e associados, ou políticas, incluindo todo tipo de organizações corporativas e de responsabilização social. A partir dessa definição, Putnam e Goss derivam uma simples e óbvia conclusão:

As redes sociais são importantes [...]. A interação social ajuda a resolver dilemas da ação coletiva, encorajando as pessoas a agir de modo confiável, o que elas não fariam em outras circunstâncias [...]. O capital social pode ser simultaneamente um bem privado e um bem público.³⁴

Alguns autores que originalmente discutiram a democracia participativa e deliberativa opõem-na à democracia representativa.³⁵ Isto é verdade se identificarmos a democracia representativa com a democracia liberal. Usar o conceito de democracia representativa como alternativa à democracia direta continua válido, mas organizações de responsabilização social e mecanismos deliberativos ou participativos não são uma alternativa à democracia representativa, e sim um aperfeiçoamento da democracia liberal e, em um estágio mais avançado, da democracia social.

Após o final dos anos 1970, a ideia de democracia participativa ganhou força na América Latina, enquanto o poder autoritário era desafiado pelas organizações da sociedade civil. Quando a democracia foi alcançada, essas organizações de advocacia política aumentaram seus papéis participativos e de responsabilização social. Ao mesmo tempo, a ideia floresceu entre as democracias avançadas, onde os conceitos de capital social e de redes sociais voltadas para a democracia tiveram uma certa aceitação. A responsabilização social não emergiu como uma alternativa, mas como um complemento à ação do Estado. De acordo com essa linha de pensamento, Stark e Bruzst argumentam que o crescimento e a modernização de uma economia (ou sua “capacidade de transformação”) dependem da “força e da coesão de redes sociais na própria economia”³⁶. Não imaginavam, como eu não imaginava que as redes sociais seriam utilizadas para os piores crimes.

A descentralização política – transmissão de poder para unidades subnacionais – geralmente acarreta o aumento da participação política ou o uso de mecanismos de responsabilização social. Quando as políticas públicas estão sob o controle do governo central, a responsabilização social é, por definição, precária. Assim que a transmissão de poder ocorre, a responsabilização social se torna uma possibilidade. Pesquisando essa relação na América Latina, Cunill Grau encontrou três modelos, diferenciados por seu caráter mais ou menos formal: o modelo boliviano, que delegou poder a organizações territoriais, seria mais fechado à participação dos cidadãos; o sistema mexicano, tal como expresso no Programa Nacional de Solidariedade, seria um modelo intermediário; já o modelo colombiano de “*veedurías ciudadanas*” seria o menos formalmente institucionalizado e o mais aberto à participação de todos os tipos de organizações de cidadãos. No entanto, a autora observa que tanto a formalização quanto a falta dela são um bom critério para avaliar a responsabilização social. Para começar, é necessário ter cidadãos e um Estado que os reconheça como tais. Assim,

Independentemente da formalização dos modelos de responsabilização social, sempre que o Estado decide institucionalizar a responsabilização social a eficácia dessa política dependerá da eficácia do próprio Estado: por definição, se o Estado é frágil, a responsabilização social também o será.³⁷

Consequentemente, Cunill Grau conclui que as condições para uma responsabilização social efetiva estão apenas começando a existir na América Latina. Vale observar o caso do Brasil no qual, durante os primeiros governos do PT (2003 a 2016), a democracia participativa avançou, mas assim que outros partidos políticos assumiam o governo a nível nacional ou subnacional, o avanço era em grande parte desfeito.

A descentralização e a responsabilização social dependem da existência de direitos do cidadão, começando pelo direito à total divulgação de informações sobre os órgãos públicos. Dependem da existência do império da lei e, mais amplamente, do avanço da democracia. A democracia não é um substituto para a descentralização e a responsabilização social, mas estas são resultados do processo de democratização e ao mesmo tempo fatores que contribuem para uma melhor governança democrática. O avanço da democratização – com a transição do primeiro estágio de democracia, quando já existem eleições livres mas as elites continuam a exercer quase todo o poder, para formas mais avançadas de democracia – a democracia social, a participativa e, mais adiante a republicana – depende essencialmente do aumento do debate público e de várias formas de responsabilização social que brotam em âmbito local e são alimentadas pela transmissão de poder.

Nos anos 1970 e 80, o político e professor de direito e político André Franco Montoro, uma das figuras-chave no longo processo de transição para a democracia no Brasil, notabilizou-se não apenas por promover os princípios democráticos, mas também por sempre ter associado a democracia à descentralização para os municípios e a seu caráter participativo. No entanto, Ivan Finot avaliou o processo de descentralização na América Latina e chegou à conclusão de que “só excepcionalmente foi alcançada a participação dos cidadãos na gestão pública, além das eleições”³⁸. Ao conduzir exaustiva pesquisa sobre os setores populares no Chile, Philip Oxhorn observou por sua vez que após a democratização o número de organizações de base continuou a aumentar extraordinariamente (elas continuam a dobrar a cada dois anos), mas constatou que “a presença pública da atividade organizacional do setor popular é extremamente baixa”, apontando que “não houve esforços sistemáticos dentro dos próprios setores populares para criar um movimento social popular ou mesmo influenciar as políticas governamentais”³⁹. Em

outras palavras, a responsabilização social, que tornaria mais responsáveis os funcionários governamentais, é frágil na América Latina, mesmo em um país relativamente avançado como o Chile. Quando os governos não usam as organizações da sociedade civil como ferramenta de controle da administração como aconteceu no orçamento participativo do Rio Grande do Sul ou na participação dos pais na direção de escolas públicas em Minas Gerais – a capacidade das comunidades de se organizar é limitada. Quando os governos o fazem, temos sinais de avanço democrático..

Os liberais conservadores se opõem aos mecanismos participativos sob o argumento de que tais organizações não recebem um mandato dos eleitores, o que é formalmente verdade. No entanto, os limites impostos pela representação formal continuam sendo enormes. Que podem ser minorados quando o sistema eleitoral é distrital (majoritário), ou por listas fechadas – não é baseado em listas abertas, como é o caso do Brasil. Nesse caso o hiato entre cidadãos e representantes que já é muito grande, torna-se colossal. Em todos os países esse hiato só cresceu à medida que aumentavam o tamanho e a complexidade dos estados-nação modernos. Assim, o argumento liberal caiu no vazio.

Por meio da advocacia política ou dos mecanismos de responsabilização social, a sociedade demonstrou ser capaz de complementar eficazmente a representação. As organizações da sociedade civil estão presentes em toda parte, lutando por suas opiniões, informando, argumentando, debatendo. Quando os políticos eleitos levam em consideração toda essa atividade, a representação torna-se mais real. Como observou Andrew Arato, “estamos corretos em considerar a esfera pública e a sociedade civil como intermediárias entre os representantes e os cidadãos. Elas reduzem a distância e a tensão entre eles”⁴⁰. As organizações de advocacia política desempenham um papel intermediário entre os eleitores e seus representantes. Essas organizações podem padecer de todo tipo de limitações, mas acabam conferindo à democracia algum caráter participativo.

Referências

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) “Da administração pública burocrática à gerencial”, em Bresser-Pereira e Peter Spink, orgs. (1998) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Editora Fundação Getúlio Vargas: 237-270.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004 [2009]) *Construindo o Estado Republicano*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. Original em inglês, 2004.

- Santos, Boaventura de Souza (2002a) “A reinvenção da emancipação social”, in Boaventura Santos, org. (2002).
- Santos, Boaventura de Souza, org. (2002) *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- Araújo, Cícero (2000) “República e Democracia”, *Lua Nova*, nº. 51: 5-30.
- Avritzer, Leonardo (2002) “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”, in: Santos, org. (2002): 561-98.
- Downs, Anthony (1957) *An economic theory of democracy*. Nova York: Harper & Brothers.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nova York: Harper & Brother.
- Lasch, Christopher (1994) *The revolt of the elites*. Nova York: W. W. Norton.
- Rawls, John (1999) “The idea of public reason revisited”, in *The Law of Peoples*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cohen, Joshua (1989) “Deliberation and democratic legitimacy”, in James Bohman e William Rehg, orgs. (1997) *Essays on reason and politics: deliberative democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Montoro, André Franco (1974) *Da ‘democracia’ que temos para a democracia que queremos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Navarro, Zander. “Democracia e controle social de fundos públicos: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre”, in Bresser-Pereira e Cunill Grau, orgs. (1998): 293-334.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nuria Cunill Grau, orgs. (1998) *Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Avritzer, Leonardo (2002) “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”, in Santos, org. (2002): 561-98.
- Santos, Boaventura de Souza (2002b) “Orçamento participativo de Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, in Santos, org. (2002): 455-560.
- Baiocchi, Giampaolo (2003) “Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment”, in Archon Fung e Erick O. Wright, (2003) *Deepening Democracy*. Londres: Verso, 2003, pp.45-76.
- Dagnino, Evelina, org. (2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

¹ Estou excluindo os Estados Unidos que permanecerem uma democracia liberal que, além disso, se tornou uma plutocracia dado o custo absurdo das campanhas eleitorais.

² Essa condição especial do Brasil e também da Índia é um dos pontos do projeto de pesquisa de Boaventura de S. Santos (2002a).

³ Araújo (2000: 5-30).

⁴ Schumpeter (1942).

-
- ⁵ Lasch (1994: 10-11) que criticou com as novas elites profissionais no final do século XX.
- ⁶ Downs (1957).
- ⁷ Refiro-me a pensadores como Charles Taylor (1995) e Quentin Skinner (1978).
- ⁸ Rawls (1999: 135).
- ⁹ Cohen, Joshua (1989: 74-75).
- ¹⁰ Pateman (1970: 43).
- ¹¹ Montoro (1974).
- ¹² O orçamento participativo foi introduzido pelo prefeito Olívio Dutra (1989-92), e continuado por seus sucessores Tarso Genro e Raul Pont, todos do PT. Sobre essa experiência, ver Navarro (1998); Avritzer (2002); Santos (2002b); e Baiocchi (2003).
- ¹³ Dagnino, Evelina, org. (2002); Santos, org. (200); Fung e Wright, orgs. (2003).
- ¹⁴ O PT não tem raízes marxistas. Originou-se dos movimentos sociais católicos que por meio de Luiz Inácio Lula da Silva conseguiram, no final dos anos 70, controlar o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, anteriormente sob o controle de dirigentes sindicais comunistas. Depois que o partido político foi criado, em 1980, alguns grupos comunistas aderiram a ele.
- ¹⁵ Cf. Silva, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997; Moreira Neto, Diogo de F. *Direito de participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- ¹⁶ Smulovitz, Catalina e Peruzzotti, Henrique. “Societal accountability in Latin América”. *Journal of Democracy*, vol. 11, n.º. 4, 2000, p.147.
- ¹⁷ Santos, Boaventura de S. e Avritzer, Leonardo. “Para ampliar o cânone democrático”. In: Santos (org.), op. Cit., p.53.
- ¹⁸ Avritzer, Leonardo. “Teoria democrática e deliberação pública”. *Lua Nova*, n.º. 50, 2000. p.43.
- ¹⁹ Habermas, Jürgen. *Between facts and norms*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996[1992], pp.296-97.
- ²⁰ Bignotto, Newton. “Humanismo cívico hoje”. In: idem (org.), *Pensar a república*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, p.63.
- ²¹ Bresser-Pereira (2004).
- ²² Smulovitz, Catalina (2003) “How can the rule of law rule? Cost imposition through decentralized mechanisms”. In Maravall, José María e Przeworski, Adam (orgs.), *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp.168-87.
- ²³ Walzer, Michael “Liberalism, Nationalism, Reform”. In Lilla, Mark, Dworkin, Ronald e Silvers, Robert B. (orgs.), *The legacy of Isaiah Berlin*. Nova York: New York Review of Books, 2001, p.176.
- ²⁴ Norris, Pipa (org.), *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- ²⁵ Idem. “Introduction: The Growth of Critic Citizens?” In: idem (org.), cit.: p.21.
- ²⁶ Idem. “Conclusion: the growth of critical citizens and its consequences”. In: idem (org.), op.cit., p.260.
- ²⁷ Grau, Nuria C. “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista Del Clad*, n.º. 4, 1995, p.3.
- ²⁸ Bresser-Pereira e Grau, op.cit., p.31.
- ²⁹ Ostrom, Vincent. *The meaning of American federalism in constituting a self-governing society*. São Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1991, p.211.
- ³⁰ Castells, Manuel. “Comentário”. In: Cardoso, Fernando Henrique e Martins, Luciano (orgs.), *O Brasil e as tendências econômicas e políticas contemporâneas* (anais do seminário com esse título realizado em Brasília em dezembro de 1994). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

-
- ³¹ Bresser-Pereira (1996).
- ³² Hanifan, Lyda J. *The community center*. Boston: Burdett, 1920, apud Putnam, Robert D. e Goss, Kristin A. "Introduction". In: Putnam, Robert D. (org.), *Democracies in flux*. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp.3-19; Coleman, James. *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- ³³ Putnam, Robert D. *Making democracy work*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. O autor mostra a importância da associação, ou "capital social", já presente nas "sociedades corais" do período medieval, para a aceleração e consolidação do desenvolvimento econômico. Uma farta literatura se desenvolveu a partir desse trabalho seminal.
- ³⁴ Putnam e Goss, op.cit., p.6. Ver também Putnam, Robert D. *Bowling alone: collapse and revival of American community*. Nova York: Simon and Schuster, 2000.
- ³⁵ Cf., por exemplo, Habermas, cit.; Miller, David. "Deliberative democracy and social choice". *Political Studies*, n°. 40, 1992, pp.54-67. O verdadeiro conflito está entre a democracia deliberativa e a teoria da escolha racional, como enfatiza Miller nesse mesmo trabalho.
- ³⁶ Stark, David e Bruzst, Laszlo. *Postsocialist Pathways*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p.127.
- ³⁷ Grau, Nuria C. "Responsabilización por el control social". In: Clad's Scientific Council. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires/Caracas: Eudeba/Clad, 2000, pp.284-92, 301, 322.
- ³⁸ Finot, Ivan. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". *Revista Del Clad*, n°. 15, 1999, p.74.
- ³⁹ Oxhorn, Philip D. *Organizing civil society: the popular sectors and the struggle for democracy in Chile*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1995, p.273.
- ⁴⁰ Arato, Andrew. "Representação e accountability". *Lua Nova*, n°. 55/56, 2002, p.97.