

**SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.**

Diogo Pablos Florian<sup>†</sup>

Na Introdução da obra organizada por Boaventura de Souza Santos denominada *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* (2002), o autor, juntamente com Leonardo Avritzer, assinala para o papel fundamental que a democracia assume no século XX. Segundo os autores, o debate sobre a democracia coloca em evidência dois momentos: primeiro, sobre questão da deseabilidade da democracia, e, segundo, sobre a preferência de procedimentos eleitorais como característica legítima da democracia, em detrimento das formas de participação social.

Outro debate satélite se concentra nas condições estruturais da democracia, ou seja, sobre a tensão que existe entre democracia e capitalismo. De acordo com Santos e Avritzer (2002), esse debate aponta quais países estariam compelidos em maior grau com relação à democracia e quais não estariam. Nesse sentido, questões estruturais demonstrariam o alto ou baixo nível democrático de alguns países. A proposta, segundo Santos e Avritzer (2002), era revelar as causas que levavam um país a ser ou não ser democrático. A reboque deste debate, outra questão surgia: a das virtualidades redistributivas de democracia. Nesse debate, partia-se da ideia de que países democráticos adotariam um comportamento mais distributivo. Nesse sentido, camadas sociais mais baixas da sociedade passariam a ter ganhos significativos enquanto que surgiriam barreiras com relação à propriedade. A corrente marxista desconfia desse tipo de relação entre democracia e capitalismo e argumenta que, para haver um ganho real, era preciso descaracterizar a democracia e abolir um elemento fundamental do capitalismo: a relação capital e o trabalho. Foi a partir dessas tensões que se passou a discutir outros modelos de democracia.

O debate sobre a democracia na segunda metade do século XX ganha novos contornos. Experiências europeias e sul-americanas, principalmente em países em desenvolvimento ou países do Sul, nos anos 70 e 80, colocam em cheque as discussões acerca das condições estruturais da democracia e sobre o modelo distributivo da qual ela deriva. Outra questão se torna evidente: a

---

<sup>†</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina/Paraná. Participa do projeto de pesquisa "O combate às desigualdades nas suas muitas dimensões: as propostas dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) das Nações Unidas (ONU) entre 1990 e 2010" e "Os Poderes da Segurança Privada: Um estudo exploratório sobre a atuação dos profissionais regulares de segurança privada nas cidades de São Paulo e Londrina. Área de atuação: Ciência Política e Relações Internacionais. Atualmente pesquisa Intervenções Humanitárias e o relatório Report of the Internacional Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) de 2001, sob a orientação do Professor Dr. Cléber da Silva Lopes. E-mail: diogopablosf@gmail.com.

saber, a questão da forma da democracia e de sua variação. De acordo Santos e Avritzer (2002), é o elitista Joseph Schumpeter que encabeça um modelo de democracia que será denominado de modelo hegemônico. Segundo Schumpeter, o que caracterizaria este modelo seria: contradição entre mobilização e institucionalização; apatia política, ou seja, o (des) interesse ou a (in) capacidade política do cidadão comum para decidir; processo eleitoral; pluralismo político e a resolução da participação. Todavia, este modelo de democracia do tipo liberal gerou, ao longo de seu desenvolvimento, uma dupla crise: a da participação, gerando um alto índice de abstenções e a crise da representação onde a representatividade política é cada vez mais vista como insuficiente pelos cidadãos. É o fenômeno da globalização que suscita reavaliar a questão da democracia liberal e a aposta de uma prática democrática mais local. Em suma, é possível definir o debate da democracia no século XX em dois momentos: sobre uma forma de democracia da primeira metade do século XX onde há um afastamento das práticas de mobilização e ação coletiva e uma forma hegemônica que privilegia a representação em detrimento da participação social. Este modelo, nas duas formas apresentadas pelos autores, pode ser definida como um modelo de democracia-liberal-representativa.

São duas visões de mundo que orientam o debate democrático na primeira metade do século XX e que influenciam a forma com que o debate se encaminhará. As concepções se concentram na perspectiva da liberal democracia e na corrente marxista da democracia. O debate entre essas duas correntes procuram, na medida do possível, responder a algumas questões fundamentais da democracia como: procedimento e forma; burocracia e inevitabilidade da representação.

No primeiro caso, do procedimento e da forma, os elitistas adotam a forma e não o conteúdo como pressuposto democrático. Mais adiante, o procedimentalismo é um recurso fundamental que a concepção hegemônica de democracia articula em oposição à ideia de soberania popular. Segundo Santos e Avritzer (2002), novamente Schumpeter dá uma resposta crítica a esta perspectiva. Para Schumpeter, os indivíduos em face de escolhas políticas eram irracionais. Sendo assim, o processo democrático se torna um método institucional, um procedimento. É o autor Norberto Bobbio que avança com essa concepção ao delegar o procedimento como regra para a constituição dos governos democráticos.

No segundo caso, é a burocracia o centro do debate. Max Weber é o primeiro a evidenciar a perda de controle dos processos políticos pelos cidadãos. A crescente complexidade da vida social levou em concomitância ao alto desenvolvimento da administração do Estado. É este fenômeno entre baixo controle social pelos governados e a burocracia como ferramenta de controle pelos governantes que criou problemas para a democracia. Novamente, Bobbio, ao tomar as ideias de Weber, afirma que o “cidadão, ao fazer a opção pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem-estar social, sabe que está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 47). O problema, nesse caso, segundo Santos e Avritzer (2002), é que a burocracia, na perspectiva de Weber e Bobbio, administra as soluções de forma homogênea para diferentes tipos de problemas. Esse tipo de perspectiva torna-se engessada. Para ultrapassar essa barreira, as burocracias precisariam se articular no

sentido de conseguir dar respostas distintas a problemas distintos. É no bojo desse debate que se introduz a questão da participação.

O terceiro caso diz respeito à relação entre representatividade e extensão da unidade democrática. Santos e Avritzer (2002) assinalam que foi Robert Dahl que encabeçou essa perspectiva ao apontar que espaços territoriais menores comportariam um nível alto de participação nos processos políticos e baixa representatividade e, em espaços territoriais mais extensos, a participação se torna menor e aumenta-se o nível de representatividade política. Neste caso, o que está em jogo é a questão da autorização em dois níveis: do consenso como forma racional de se fazer política e da ideia de Stuart Mill, em que a representação é capaz de refletir os anseios de toda sociedade. Este último caso legitima o papel do sistema eleitoral como expressão do próprio eleitorado. Todavia, ao passo que a representação, segundo a corrente democrática hegemônica, facilita em territórios de grandes dimensões, ela também gera dois problemas: a dificuldade de prestação de contas e a (im) possibilidade de representação de grupos identitários. Ou seja, nada garante que grupos identitários minoritários serão representados na esfera política.

Dessa forma, é possível perceber que o debate da democracia vai encontrando barreiras que, no limite, colocam em questão o próprio modelo de democracia hegemônica. Assim, Santos e Avritzer (2002), em face de novos condicionantes sociais e políticos, lançam mão de um debate entre democracia representativa defendida pelos elitistas e a importância de se pensar uma democracia participativa com o objetivo de dar um norte aos problemas enfrentados pela própria democracia.

Os autores tomam a introdução da questão da participação no debate sobre a democracia como a tentativa de se criar um movimento contra-hegemônico, ou seja, um movimento que busca alternativas democráticas aos problemas enfrentados pela própria democracia no período pós-guerra. Nesse sentido, não se trata de eliminar um modelo de democracia pelo outro, mas sim articular o que os autores chamam de “uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.51). Em outras palavras, trata-se de articular democracia representativa e democracia participativa.

Santos e Avritzer (2002) apontam que foi Jurgen Habermas o primeiro autor a adotar o procedimento democrático não como método, mas sim como prática social. Para ele, duas características são fundamentais para a prática social: a publicização no espaço público das demandas sociais de grupos minoritários como exclusão e desigualdades; e a deliberação, que é a forma com que esses indivíduos ou grupos de maneira racional expressam suas problemáticas sociais. No caso da deliberação, a novidade é a inserção de um procedimento que revela qualidades sociais e de participação. De acordo com Santos e Avritzer (2002), essa concepção de democracia apresenta como principais características a pluralidade das formas de vida e a deliberação como processo racional de deliberação pública. Segundo Joshua Cohen, a democracia torna-se um “exercício coletivo de poder político cuja base seja um processo livre de apresentações de razões entre iguais” (COHEN, 1997, p. 412 *apud* SANTOS; AVRITZER, 2002).

Outra característica que os autores destacam no novo campo democrático que emerge é aquela sobre o papel dos movimentos sociais. Nas teorias sobre movimentos sociais, a política ou

o campo político torna-se um espaço de disputa de significações e ressignificações culturais. Nesse sentido, os movimentos sociais seriam responsáveis pela produção de demandas que disputam no campo da política espaços de expressão tentando vencer a barreira da exclusão. É essa a questão que gira em torno das democracias ou das redemocratizações nos países do Sul.

Ao apresentar novos atores políticos, a própria democracia passou a ser discutida. Ao alterar o olhar para o modelo democrático, as questões suscitadas pelos autores como procedimento e forma, burocracia e representatividade passam a ser questionadas. No primeiro caso, o fato de os países do Sul possuírem uma grande participação da sociedade no processo democrático faz com que se pense uma nova gramática social que altere a relação entre a sociedade e a esfera do Estado. No segundo, os sucessos das práticas sociais procuram ser levados ao nível da administração estatal. E, por último, questiona-se o papel da representatividade quando se tem diversos grupos sociais adentrando a cena política. Mesmo grupos minoritários e desfavorecidos encontrando dificuldades de representação política, as articulações entre democracia representativa e democracia participativa parecem um avanço no que diz respeito à visibilidade de grupos excluídos, inclusão de novas agendas e aumento da participação a nível local.

Na sequência da introdução sobre a questão da participação, os autores Santos e Avritzer (2002) apresentam um quadro onde procuram demonstrar quais seriam as vulnerabilidades e/ou ambiguidades e as potencialidades da participação no processo democrático. Segundo os autores, a democracia representativa carregava uma noção que os autores elitistas chamam de sobrecarga democrática. Nesse caso, acreditavam que as inserções de novas demandas sociais dos grupos minoritários geravam um sobrepeso para a própria democracia. Para enfrentar esse tipo de excesso, muitas vezes as elites ou grupos favorecidos se utilizavam de dois instrumentos: integração e cooptação, e são esses dois elementos que caracterizam a vulnerabilidade do projeto de democracia participativa.

De acordo com os autores, ao citar exemplos dos países do Sul, como Índia, Portugal, África do Sul, Colômbia, Brasil e Moçambique que, enfrentaram esse tipo de problema, os autores procuram demonstrar de que forma houve um processo de descaracterização e desqualificação do processo de participação social através da integração e cooptação de grupos hegemônicos.

No que tange às potencialidades, Santos e Avritzer (2002) citam o caso brasileiro e indiano como aqueles que mais demonstram avanços na área de participação. Segundo Avritzer (2002), foi no Brasil, através das Assembleias Constituintes, que se notou um aumento de participação social por grupos sociais diversos. No caso do Brasil, ainda, os autores apontam que o caminho que mais possibilitou a participação social nos processos políticos, no contexto pós-ditadura militar, foram os orçamentos participativos (OP). De acordo com eles, “a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos [...] a disputarem o significado do tempo participação” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65).

O orçamento participativo apresenta três características: i) participação aberta ao cidadão e a sua comunidade em assembleias deliberativas; ii) articulação entre formas de democracia representativa e participativa; iii) combinação entre decisões estabelecidas pelos

participantes com limites técnicos definidos pela ação do governo, ou seja, criação de um processo que viabiliza a deliberação e negociação sobre questões específicas com o poder público local. Essa é, para os autores, a nova gramática social em questão: uma compatibilização entre democracia representativa e participativa.

Há também, no caso da Índia, as potencialidades da democracia participativa. Originadas nos movimentos de libertação, no final dos anos 1960, os movimentos políticos e sociais não são bem recebidos pelas elites adeptas da democracia liberal. Muitas são as dificuldades encontradas no contexto indiano para o desenvolvimento efetivo da democracia participativa, como por exemplo: hierarquização de raça, de sexo, de etnia, de religião e de castas. Tudo isso associado a tentativas de cooptação dos grupos hegemônicos sujeitando-os a um tipo de agenda particularista da sociedade política.

Desse cenário, surgem duas questões sobre a democratização: a primeira diz respeito à quebra da relação de exclusão de grupos. O princípio do associativismo é transportado para o nível local gerando maior participação e menor poder e cooptação de organizações dominantes. Em segundo, aborda a questão da mobilização e controle social por parte dos governados através de audiências públicas e tribunais populares. Nesse sentido,

8 Tanto na Índia quanto no Brasil as experiências mais significativas de mudança na forma da democracia têm sua origem em movimentos sociais que questionam a prática de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 69).

Em suma, de acordo com Santos e Avritzer (2002), os casos dos países do Sul discutidos revelam a necessidade de se enfrentar um novo paradigma que ultrapasse as concepções hegemônicas de democracia representativa e que vá além do próprio debate entre representação e participação. Sendo assim, novas formas de democracia urgem em ser pensadas a ponto de se elaborar modelos alternativos de democracia.

Na parte final da introdução, Santos e Avritzer (2002) dividem este tópico em duas sessões: primeiro, procuram dar respostas a algumas questões colocadas pelas concepções de democracia, seja ela hegemônica ou contra-hegemônica; e, em segundo, formula algumas teses para fortalecer a via da democracia participativa.

Na primeira seção, quatro pontos são destacados: os autores apontam que a concepção de democracia liberal transformava a democracia em um modelo universal e, nesse sentido, suprimia formas e práticas políticas mais democráticas. Nesse caso e a nível global, a democracia perdia o que ficou conhecido como demodiversidade. A resposta dada por Santos e Avritzer (2002) coloca dois elementos em foco: primeiro, se a democracia é um valor e não um instrumento, o valor não pode ser universalizado. Ou seja, é preciso levar em conta grupos multiculturais ou o diálogo intercultural existente no mundo. Por existir e coexistir essa multiplicidade de agrupamentos culturais, não é possível universalizar um valor. Em segundo, na relação entre democracia como ideal e democracia como prática. Segundo os autores, essa separação justificava a existência de países que possuíam pouca adesão aos princípios democráticos. Ou seja, ao tornar

universal o modelo democrático, a concepção liberal de democracia se situa muito distante do ideal ao mesmo tempo em que a democracia como prática efetiva, de participação social na vida pública, torna-se caricata daquela almejada. Para os autores, os países do Sul, ao incorporarem o modelo de democracia com princípios de participação, procuram se aproximar das ideias de uma democracia e também de levar em consideração a prática democrática com o objetivo de aprofundar a participação política dos cidadãos, colocando em curso o modelo representativo e participativo.

A democracia liberal, quando não tenta suprimir a participação nos processos políticos, procura relegá-la ao isolacionismo de nível local. O movimento contra-hegemônico, da mesma forma que considera mais efetiva a relação próxima entre representação e participação, tem grande apelo a possível relação entre a prática democrática em nível local e nacional. É o que os autores chamam de “o local e o global”. Os autores creem que as articulações e a criações de redes a nível local dos processos de participações podem construir práticas democráticas em escalas maiores. Todavia, esse tópico não é desenvolvido a fundo por Santos e Avritzer (2002).

Outro ponto destacado pelos autores diz respeito à noção de perversão e cooptação. A ideia de perversão se concentra no retrocesso que a participação democrática, a baixa inclusão social de grupos minoritários e do reconhecimento das diferenças dos séculos XIX e XX foram se submetendo a um processo de descaracterização. Outras formas de perversão são a burocratização da participação, do clientelismo, instrumentalização partidária, exclusão e silenciamento de interesses e cooptação de interesses de grupos desfavorecidos por grupos hegemônicos.

Por último, os autores destacam a relação entre democracia participativa e democracia representativa. Segundo Santos e Avritzer (2002), existem duas maneiras de articular a democracia participativa e a democracia representativa: a nível de coexistência e de complementaridade. A coexistência é condição para a convivência sobre as dimensões dos procedimentos, organizações e desenho institucional. Por exemplo, a democracia representativa no seu âmbito nacional (formação de governos, constituição e burocracia estatal) coexiste com os efeitos da participação política em nível local. A complementaridade parte do pressuposto que o governo conhece e reconhece procedimentos participativos como legítimos e que esses processos podem substituir parte do processo representativo. É possível inferir que o modelo da coexistência é típico dos países centrais enquanto que o modelo da complementaridade fica a cargo de países periféricos. Neste caso, pode-se concluir que as mesmas características que configuram e aprofundam as democracias nos países centrais não são as mesmas que florescem nos países periféricos.

Para fortalecer os cânones democráticos, Santos e Avritzer (2002) elaboram três teses: A primeira fala de um fortalecimento da demodiversidade, ou seja, reconhece em primeira instância que o modelo de democracia possui diversas formas. A segunda tese fala de um fortalecimento entre o nível local e global. Primeiro, as democracias recentes necessitam de apoio de democracias já consolidadas para seu desenvolvimento. Segundo, as experiências bem sucedidas a nível local dos orçamentos participativos, por exemplo, precisam ser ampliadas para que se constituam possibilidades de atividade democrática. Ou seja, é uma via de mão dupla entre local e global que promove o fortalecimento da democracia participativa. E, por fim,

a terceira tese aponta para a necessidade de um aumento do experimentalismo democrático. Os experimentos das novas gramáticas ou composições sociais auxiliaram na formatação de democracias mais participativas. Assim, é através do experimentalismo que se possibilita o fortalecimento da democracia participativa.