

## *O fardo da legitimidade: a democracia para além dos parlamentos*

*Elio Chaves Flores\**

*Joana D'Arc de Souza Cavalcanti\*\**

**Resumo** : Esse trabalho discorre sobre os preceitos democráticos, apelando em especial para a reflexão habermasiana de democracia deliberativa, com a finalidade de eleger uma concepção que possa atuar como modelo teórico para fundamentar reflexões sobre a tríade: solidariedade, comunicação e emancipação social. Aponta-se para a mudança e o aprofundamento em graus mais altos e formas mais intensas da participação dos cidadãos, possibilitando a constituição de mecanismos de ampliação da esfera pública para além da representação parlamentar.

**Palavras-chave:** Democracia. Estado. Cidadania.

Nosso objetivo é refletir sobre algumas concepções de democracia com a finalidade de eleger uma concepção que possa atuar como modelo teórico para fundamentar reflexões sobre o papel do processo de emancipação social como via de mudança, que possibilite a constituição de mecanismos de democratização da esfera pública. Inicialmente, o foco se dirige para esclarecermos a compreensão da necessária participação da sociedade no poder, mostrando que a aproximação entre representantes e representados é o resultado de uma combinação de dois fatores: a crise da democracia representativa e a inaplicabilidade da democracia direta. Serão apresentadas a seguir algumas discussões com autores clássicos e contemporâneos que têm tratado desta questão, apelando em especial para as reflexões habermasianas.

Para Pierre Rosanvalon, estudioso das políticas sociais dos países do Primeiro Mundo, o modelo de financiamento do clássico “Estado Providência” não resiste às vicissitudes da atual fase da economia mundial. “O ritmo de crescimento das despesas públicas ligadas às políticas sociais e

---

\* Professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e de Pós-Graduação em História/UFPB.

\*\* Doutoranda em Sociologia Política no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE.

aos mecanismos de redistribuição está atualmente evoluindo mais rápido do que o crescimento da produção/acumulação” (1981, p. 13). Esse primeiro fenômeno tem influenciado negativamente na capacidade de intervenção do Estado, fazendo aumentar as distâncias sociais, com rebatimento sobre os instrumentos de coesão e solidariedade sociais.

Uma segunda tendência desta crise do Estado contemporâneo situa-se no campo das decisões políticas e econômicas. A democracia ainda não resolveu a contradição entre a vontade política dos cidadãos, manifestada nos processos eleitorais, e o poder real de decisão nas questões fundamentais da esfera pública e privada. (TOURAINÉ, 1994). Em outros termos, significa discutir como contrabalançar a força de decisão do poder econômico com a legitimidade construída pela vontade da maioria.

Uma terceira questão, vinculada diretamente à anterior, diz respeito, de um lado, à crise de legitimidade das representações políticas tradicionais (parlamentos e partidos); de outro, à pressão dos grupos sociais ou dos cidadãos individualmente, visando exercer influência direta nos mecanismos de decisão do poder do Estado, o que quer dizer colocar a descentralização como núcleo do debate (DOWBOR, 1987). A descentralização é compreendida não como uma simples desconcentração dos serviços, mas como o controle das coletividades sobre as instâncias de governo, ou seja, tomar a descentralização pela sua natureza democrática. Em termos efetivos, os três elementos acima destacados (financiamento do Estado-Providência, efetividade da vontade da maioria e o deslocamento da representação) se relacionam entre si e se complementam.

Ao pretender discorrer sobre as possibilidades/vias de uma (re)valorização do caráter moral do Estado, estamos pretendendo tratar especialmente do terceiro modelo, que possibilita a indagação sobre os limites e o alcance dos sistemas de representações políticas em uma situação de Estados democráticos, movidos por uma lógica de reconhecimentos sociais que passa por uma ampliação dos espaços de representação e participação em instâncias descentralizadas, sujeitas a um jogo de forças que incidam sobre parcelas efetivas de poder.

Na busca das raízes teóricas que marcaram as discussões sobre a identidade entre representantes e representados, vamos encontrar, na segunda década do século 20 um grande acervo de críticas de autores de tendências ideológicas diametralmente opostas.<sup>1</sup>

Ao tomar como referência os acontecimentos sociais e políticos do início do século 20, Weber, por exemplo, vaticinava que o partido político burocrático seria sempre um importante contraponto para conter a fúria

---

<sup>1</sup> O período compreendido entre a última década do século 19 e as duas primeiras do século 20 é extremamente rico na elaboração de idéias que vão orientar as principais correntes políticas socialistas ou democratas que atuarão até os dias de hoje, sem falar nas matrizes do totalitarismo. Este é o período em que o marxismo clássico se consolida e se universaliza como doutrina, ao mesmo tempo em que se esboçam as correntes revisionistas e reformistas que vão possibilitar, do mesmo modo, a consolidação do “socialismo social-democrata”. Ver, em especial, ARENDT (1989); PRZEWORSKI (1989); OFFE (1988); DOWBOR (1987).

reformadora das massas. Seguindo a clássica tradição liberal, Weber considerava altamente negativo a “participação da população no cotidiano da administração pública”. Para o autor, o partido seria, então, um mal necessário, pois, se de um lado ele inibe a ação anárquica das massas, de outro, termina criando um fosso entre representantes e representados, o que pode inviabilizar a própria natureza do sistema representativo. Rosa Luxemburgo, por sua vez, partindo de uma visão ideológica absolutamente oposta a de Weber, também concluiu que as organizações partidárias tendem a supervalorizar as estruturas burocráticas, transformando a ação política em assunto de especialistas. Isto fazia que as formas de representação partidária e parlamentar terminassem servindo muito mais para dominar do que para servir as classes populares. Na mesma direção, Robert Michels, teórico liberal considerado politicamente conservador, adverte que a representação das massas por meio de grandes organizações partidárias acaba criando uma espécie de “lei de ferro das oligarquias”, na qual os interesses sociais passam a ser ditados não em função dos interessados, mas de acordo com o mercado político das organizações partidárias.

O que existe de comum nos três pensadores estudados é a desconfiança quanto à possibilidade de integração da vontade popular através de partidos competitivos, os quais, para os autores mencionados, acabam filtrando a manifestação direta da população sob o imperativo dos interesses dos grupos com acesso direto às cúpulas das organizações partidárias (OFFE, 1988, pp. 72-90).<sup>2</sup>

Ainda sob o impacto das experiências traumáticas do totalitarismo e diante das perplexidades das práticas políticas do nazismo e do stalinismo, muitos pensadores demonstraram uma espécie de ceticismo platônico quanto à democracia das massas. Merece destaque a posição de Ralf Darendorf que, por exemplo, considera a participação como incompatível com a governabilidade dos Estados Modernos. Para ele, “as sociedades tornam-se ingovernáveis se os setores que a compõem rejeitam o governo em nome dos direitos de participação” (DARENDORF, 1981, p. 46). Entretanto, a concepção democrática vinculada aos estreitos limites do Liberalismo nunca se coadunou com tradições mais republicanas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> As advertências de Weber, Luxemburgo e Michels ocorreram entre 1917 e 1925, período marcado pelo crescimento dos movimentos corporativos e anti-semitas assim como a ascensão dos grandes partidos de massa na Europa. Um comentário interessante sobre esta questão pode ser encontrado em: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O Século de Michels: competição oligopólica, lógica autoritária e transição na América Latina. In: SANTOS, W. G. dos *Paradoxos do liberalismo*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

<sup>3</sup> Mesmo estando longe de uma posição radical, George Burdeau criticou os que queriam resumir a Democracia aos limites do liberalismo político e das leis econômicas do mercado. Em seu trabalho clássico *La Democratie* (1956), o autor introduz o conceito de “democracia social” para caracterizar as exigências do mundo contemporâneo. Ao fazer a distinção entre ao que denomina “democracia política e democracia social”, Burdeau procura mostrar os fundamentos da diferença que se estabelece não na legitimidade dos decisores, mas, principalmente, nos resultados obtidos de mais igualdade para a maioria do corpo social.

Mais recentemente, ao contestar tais assertivas, Adam Przeworski lembra que o apego às formas exclusivamente parlamentares de representação não resiste às objeções sobre o desvirtuamento deste sistema que tende, na prática, a beneficiar as oligarquias partidárias ou econômicas. Essa postura cética em relação à Democracia não responde nem mesmo aos críticos que atribuem ao “liberalismo parlamentar” a responsabilidade pelo distanciamento e apatia das massas diante dos processos políticos decisórios (PRZEWORSKI, 1989). Em outras palavras, aqueles que criticam as formas tradicionais de democracia representativa perguntam como contrabalançar a legitimidade dada pela vontade da maioria com a força de decisão do poder econômico sobre as questões estruturais das políticas de Estado, que terminam não sendo decididas realmente nas casas parlamentares.

Quase findo o século 20, Norberto Bobbio, um dos principais teóricos dos direitos humanos, adverte que a representação política nos Estados democráticos está em crise, principalmente por três razões: o parlamento na sociedade industrial avançada não é mais o centro do poder real, mas quase somente uma câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar; os mecanismos institucionais de escolha fazem com que a participação popular se limite a legitimar, em intervalos mais ou menos longos, uma classe política que tende à autopreservação e que é cada vez menos representativa; e devido ao poder de manipulação por parte de poderosas organizações privadas e públicas (BOBBIO, 1992).

Outro autor contemporâneo, Alain Touraine, cuja preocupação central seria a identidade dos sujeitos, tece considerações sobre a democracia como fulcro principal do fator identitário. Assim, a teoria da democracia é, segundo Touraine, a teoria das condições políticas de existência de um Sujeito, isto é, a constituição do indivíduo (ou grupo como ator social), “como criador de si mesmo, de sua vida intelectual e coletiva”. Trata-se de aprender a viver juntos com nossas diferenças, associando sempre discussão, compreensão e respeito pelo outro – combinando a lei da maioria com o respeito pela minoria. Enfim, o espaço que combina o respeito pela “liberdade negativa”, ou seja, a defesa das garantias institucionais que sustente a capacidade de resistência aos abusos do poder e, de outro, o apoio a luta dos sujeitos, no contexto de sua cultura e de sua liberdade, contra a lógica dominante dos sistemas. A proposta é construir uma sociedade com base nessa dupla idéia – a ênfase na unidade da cidadania, da lei e da ação racional e o favorecimento de uma política do sujeito.

Alain Touraine afirma que a sociedade moderna define-se pela separação crescente entre racionalização e afirmação do sujeito, isto é, criatividade do ator social que ele designou por subjetivação. O sujeito afirma-se através de duas maneiras complementares e opostas. Por um lado é liberdade, derrubada de determinismos sociais e criação pessoal e coletiva da sociedade; por outro, é resistência do ser natural e cultural ao poder que dirige a racionalização. É individualidade e sexualidade, família e grupo

social, memória nacional ou cultural, filiação religiosa, moral ou étnica. Ele enfatiza que a maior ameaça que pesa sobre o mundo atual é seu dilaceramento entre o mundo da instrumentalidade e o mundo das identidades, no quais fica vazio o espaço da liberdade. No entanto, é preciso agora reverter essa visão pessimista e lembrar que a modernidade foi constantemente marcada pela busca da complementaridade, ou seja, a associação da racionalização com a liberdade e identidade (TOURAINÉ, 1994).

Neste sentido, a Democracia é precisamente a expressão política do reencantamento do mundo. Pois se a modernidade foi repressiva e autoritária, por sua vez ela abriu uma lacuna para que se instalasse uma cultura democrática, como o autor fala: “é com o antigo que se faz o novo e com liberdade que se cria organização e eficácia”. Parece evidente que todo o pensamento do autor está alicerçado na discussão desse novo momento permeado de conflitos e contradições, ao qual ele chama de modernidade e pelo reconhecimento que novos atores estavam emergindo e rompendo com os determinantes estruturais - que não pode ser resumido a posição marxista que privilegia o proletariado como único sujeito histórico capaz de transformar o conjunto da ordem social, criando novas contradições em outros níveis das sociedades modernas. Sua mais importante contribuição reside na introdução dos movimentos sociais como categoria teórica fundamental para a compreensão da sociedade contemporânea. Enfatizando aqueles “possuidores de níveis de organização e com capacidade de pressão institucional, que os levam a influir sobre a tomada de decisões importantes” (TOURAINÉ, 1994, pp. 32-40). Desse modo, reconhece esses movimentos sociais como agentes de uma nova cultura de poder.

O conceito de “cidadania ativa” do autor está vinculado a “construção de um espaço propriamente político, que não seja estatal nem privado” que possibilite os atores sociais se auto-organizarem na defesa das liberdades públicas e privadas, além de interagirem nos processos de decisão das políticas no âmbito das representações institucionais. Ou seja, essa ação cidadã está impregnada de uma reciprocidade de reconhecimentos: atores sociais e instituições se reconhecem e legitimam as regras do jogo político que para ser notadamente pautado numa democracia moderna devem estar fundadas sobre o Direito.

Desse modo, Alain Touraine parece não estar distante da concepção de democracia defendida por Norberto Bobbio, a qual repousa numa concepção liberal e que embora triunfante no mundo, tem sido muito criticada pelos estreitos e evidentes laços com o capitalismo. Bobbio, por exemplo, não pensou a Democracia fora dos limites da tradição letrada e iluminista do Estado representativo. O universalismo bobbiano, em que pese sua notável erudição e dívida para com os clássicos do humanismo, não aventou a construção teórica de que a democracia se fundasse numa cultura política em que os meios culturais e os bens culturais seriam os próprios artefatos do fazer político.

Nesse caso, seria interessante para nossa reflexão introduzirmos Anthony Giddens nessa discussão, precisamente quando ele nos propõe pensar a análise da Democracia em termos da temporalidade cultural da qual somos agentes e protagonistas, ao que ele designou de “democracia dialógica”. Com efeito, para Giddens a Democracia de nossos tempos “cria formas de intercambio social que podem contribuir substancialmente, talvez até decisivamente, para a reconstrução da solidariedade social”. Ainda segundo o autor, ela promove o cosmopolitismo cultural, fazendo a ligação entre autonomia e solidariedade, bem como, incentivando a democratização da democracia (1996, p. 130). O conceito de democracia dialógica de Giddens permite que se pense numa ordem democrática mais ampla, que não está centrada no Estado, mas sobre ele incide de maneira significativa, e que está situada num contexto de globalização e de difusão da reflexividade social, aqui entendida, grosso modo, como a expansão da capacidade de indivíduos ou grupos de fazerem escolhas no movimento contínuo da vida cotidiana. Assim apresentada, a “democracia dialógica” teria no cosmopolitismo cultural o suporte mais democrático da globalização econômica e financeira.

Ao valorizar o cosmopolitismo cultural o autor se insere na reflexão sobre a modernidade tardia e da modernização reflexiva. Por aí se entende a sua crítica virulenta ao estruturalismo e ao pós-estruturalismo, tradições de pensamento que, para ele, estariam mortas. Ele sustenta que o fracasso dessas tradições da teoria social está na proporção que não explicam a atuação humana, bem como os processos pelas quais essa atuação produz, reproduz e modifica a estrutura ou as estruturas. Para Giddens, a noção de ação, ausente no estruturalismo e no pós-estruturalismo, reside na capacidade de reestruturar o universo social, pelo que neutraliza as leis científicas que descrevem os universos natural e social. Importante na teoria social giddensiana seria, portanto, a noção de Práxis e, afirmamos nós, de Práxis Democrática. As ações políticas seriam, portanto, estruturadoras e estruturantes de democracia dialógica.

Pode-se dizer que Giddens postula uma “dualidade de estrutura” em que a estrutura fornece as regras e os recursos envolvidos na atuação, que também reproduz as propriedades estruturais das instituições sociais. De modo que a estrutura pode ser considerada tanto o meio quanto o fim da conduta cotidiana dos agentes sociais. Aqui vislumbramos claramente a teoria da estruturação onde os agentes, a ação e a interação são coagidos pela dimensão estrutural da realidade social, não se descartando o entendimento de que também a engendrem. A teoria da estruturação visa, pois, interpretar os eventos históricos e empíricos concretos. Desse modo, a práxis social não poderia ser vista ou estar descolada das injunções ontológicas da produção da vida social, ou seja, das coisas públicas e amplamente democráticas (GIDDENS, 1997; 1999).

Esta nova configuração da Práxis Democrática nos remete aos postulados habermasianos acerca da importância da construção de uma esfera pública ampliada, como lócus do surgimento de novas formas de “solidariedade”. Com efeito, Jürgen Habermas se ocupa da questão da

solidariedade afirmando que na atualidade as relações que estruturam o Estado e o mercado são fundamentalmente calcadas numa racionalidade instrumental (ou técnica), regidas por um processo de efetivação (funcionalidade). As ações, nessas duas esferas, são engendradas hegemonicamente visando o dinheiro e o poder. Enquanto isso, no mundo da vida, as relações são comunicativas ou dialéticas, num processo de legitimação e se constituem num elemento fundamental à manutenção do tecido social (HABERMAS, 1980; 2002).

Assim, ao se definirem a partir de uma racionalidade substantiva, essas relações são, ao mesmo tempo, definidoras de formas diferenciadas de solidariedade e de um novo espaço de ação, que poderíamos identificar como sendo espaço próprio às novas formas associativas (ONGs, associações de moradores, conselhos, fóruns, etc). Seria a “nova” esfera pública, não estatal capaz de articular uma multiplicidade de novas demandas além das classes sociais (etnicidade, ecologia, gênero, sexualidade, etariedade) nunca antes levadas em conta pela esfera estatal e, ao mesmo tempo, incompatíveis com a lógica de mercado, mas que agora figuram inclusive como indispensáveis para uma “sustentabilidade” dos possíveis projetos de desenvolvimento que se apresentam. Logo, esta nova esfera, consistiria numa saída para os impasses surgidos com a crise de legitimidade do Estado moderno.

Nesta perspectiva, Habermas nos faz um importante alerta sobre o perigo que reside em suprimir a força socializadora do agir comunicativo, sufocando assim a fagulha da liberdade comunicativa nos domínios da vida econômica, o que tornaria mais fácil formar uma massa de atores isolados e alienados entre si, o que irresolutamente levaria a destruição da racionalidade comunicativa da sociedade civil, tanto nos contextos públicos de entendimento, como nos privados (HABERMAS, 1997, p. 102).

Na proposta habermasiana, está presente a questão da liberdade da pessoa humana e de sua responsabilidade social, do exercício da cidadania. Habermas nos apresenta duas formas distintas de ser cidadão: a da concepção liberal, onde o cidadão é definido em função dos direitos subjetivos que ele tem diante do Estado e dos demais cidadãos, “em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis”; e a da perspectiva republicana, onde o cidadão não é aquele que usa a liberdade só para o desempenho como pessoa privada; ele tem na participação uma prática comum “cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais”, já que se espera dos cidadãos “ muito mais do que meramente orientarem-se por seus interesses privados”. Dessa forma o Estado não pode pretender um fim em si mesmo, precisa ser visto como um meio para a concretização dos interesses públicos. Pois de nada adianta a autoridade suprema sem legitimidade que, por sua vez, se expressa nas liberdades fática e argumentativa (HABERMAS, 1980, pp. 61-72).

A partir dessa análise comparativa entre os dois sujeitos de direitos, o liberal e o republicano, Habermas defende a agregação de mais uma

proposta do significado de cidadão traduzida pelo “modelo de deliberação”. Essa nova concepção apóia-se na ação comunicativa e “renova-se na rememoração ritual do ato de fundação republicana”. Esta proposta de cidadania está assentada no significado de racionalidade comunicativa, coerente com uma ação gerencial voltada para o entendimento, ou seja, com uma autêntica gestão social. Conforme essa concepção [cidadania deliberativa] a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento da validade da ação orientada para o entendimento.

Com efeito, acreditamos que a sustentabilidade democrática, bem como seu aprofundamento, implica em graus mais altos e formas mais intensas de participação dos cidadãos na formulação, implementação, avaliação e gestão das políticas públicas. Acreditamos que a legitimidade democrática encontra-se na conscientização da sua importância, na negociação sempre tensa de espaços para o seu exercício e a realização do seu processo normativo, que o próprio Habermas considerou como sendo “o fardo da gênese democrática do direito”. Evidentemente que as nossas considerações habermasianas sempre podem despertar, como sentiu Habermas, o faro cético do cientista social e do jurista. Uma atitude intelectual pouco variável do cientista social é aquela de primeiro empirista, “esclarecendo-nos sobre o vazio das idéias que sempre são suplantadas pelos interesses”; enquanto que do jurista é exigido o seu pragmatismo que “nos ensina sobre os conflitos que só podem ser enfrentados, se tivermos como respaldo um Estado substancial”. Entretanto, os grandes desafios sobre a defesa dos direitos humanos nas sociedades complexas e pluralistas do século 21, passam necessariamente pela dimensão dos “processos democráticos e arranjos comunicativos” de deliberação, ou mais especificamente pela solidariedade, comunicação e emancipação social inscritas nos fundamentos da “cidadania deliberativa” constitutiva da legítima esfera pública (HABERMAS, 1997, pp. 307-25).

Pois se assim não fosse, teríamos por acaso como único destino possível “uma democracia de demônios”?

## Referências

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro, Campos de 1992.

DARENDORF, Ralf.. *O liberalismo e a Europa*. Brasília: Ed. UNB, 1981.

DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao Planejamento Municipal*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. *A reprodução social*. Petrópolis: Vozes, 2003.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

GIDDENS, A., BECK, U. e LASH, S. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997.

GIDDENS, Anthony e TURNER, Jonthan. (Orgs.) *Teoria Social Hoje*. São Paulo: Unesp, 1999.

HABERMAS, Jürgen . *A Crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

\_\_\_\_\_. *Soberania Popular Como Procedimento*. In: Novos Estudos CEBRAP, Nº. 26, 1990.

\_\_\_\_\_. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol.II .Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1997

OFFE, Clauss. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Editorial Sistema, 1988.

\_\_\_\_\_. *Trabalho e Sociedade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado-Providência*. Goiana: Unb/UFG.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O Século de Michels: competição oligopólica, lógica autoritária e transição na América Latina. In: SANTOS, W. G. dos, *Paradoxos do liberalismo*. São Paulo, Vértice; Rio de Janeiro, IUPERJ, 1988

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1975.