

**Coordenação:**

Dr. Héctor Ricardo Leis

**Vice-Coordenação:**

Dr. Selvino J. Assmann

**Secretaria:**

Liana Bergmann

**Editores Assistentes:**

Doutoranda Breno Magno Fernandez

Doutoranda Sandra Makowiecky

**Linha de Pesquisa**

A CONDIÇÃO HUMANA NA MODERNIDADE

DENIS ROSENFIELD

**A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA  
E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Nº 36 - Novembro 2002 (*Série Especial*)

**Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**

A coleção destina-se à divulgação de textos em discussão no PPGICH. A circulação é limitada, sendo proibida a reprodução da íntegra ou parte do texto sem o prévio consentimento do autor e do programa.

**Capítulo VI da série : I Seminário Internacional Regional de Estudos Interdisciplinares: Condição Humana e Modernidade no Cone Sul da América Latina, realizado no período de 19 a 21 de junho de 2002, pelo Programa de Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas.**

*Denis Rosenfield\**

\* Nasceu em Porto Alegre, 1950. Possui Doutorado de Estado pela Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne, 1982 (*Mention Très Honorable*), e se desempenha atualmente como professor titular na Universidade Federal de Rio Grande do Sul e como pesquisador do CNPq. Entre outras atividades, já foi vice-presidente do CNPq, editor da revista *Filosofia Política*, presidente da ANPOF (Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia), e professor visitante no CNRS, Paris. Autor de numerosos artigos científicos e livros, entre os últimos se destacam: *Politique et liberté. Structure logique de la Philosophie du droit de Hegel* (Paris, 1984); *Du Mal* (Paris, 1989); *Métafísica e razão moderna* (Paris, 1997); *Descartes e as peripécias da razão* (São Paulo, 1996).

### **A democracia representativa e o orçamento participativo**

Pode-se dizer que o Brasil defronta-se com duas lógicas que marcam a encruzilhada em que nos encontramos: a lógica das regras democráticas e a lógica da autoridade estatal. Essas duas lógicas, que deveriam estar inextricavelmente ligadas numa democracia plena, estão tomando caminhos distintos em nosso país.

Talvez a grande inovação da democracia brasileira resida no surgimento de uma nova cena pública. Não se trata apenas de que as regras democráticas estejam funcionando bem do ponto de vista eleitoral, de que haja divisão de poderes e de que, sobretudo, a liberdade reine soberana nos meios de comunicação e na luta partidária. O que cabe também ressaltar é que a opinião pública está cada vez mais presente nas decisões políticas e partidárias. Há uma crescente publicização das decisões políticas, de seus processos de gestação e dos mecanismos de pressão em que essas decisões estão implicadas. Lobbies são denunciados, políticos são obrigados a prestarem contas aos eleitores do que fazem, partidos são compelidos a apresentarem propostas que contemplem o interesse geral, embora freqüentemente interesses escusos possam estar atrás desses comportamentos.

Há o que podemos chamar uma presença cada vez maior da razão na política, de modo que a distinção amigos/inimigos, enquanto distintiva da política, vem a se subordinar a um outro critério, o de uma cena pública democrática que se pauta por parâmetros de racionalidade. Esses são aqueles em que os debates de idéias, concepções e propostas se orientam por noções de bem comum e de universalização possível daquilo que é feito. A mera luta entre interesses particulares torna-se subordinada a uma lógica coletiva que estipula uma outra ordem segundo a qual determinados comportamentos são autorizados ou

não, permitidos ou proibidos. Uma expressão, certamente decisiva deste processo, é a exigência de ética na política, que bem expressa esse processo de consolidação de racionalidade na política. É um processo desse tipo que explica as renúncias de José Arruda, de Antônio Carlos Magalhães, de Jader Barbalho, a cassação de Luiz Estevão, mais longinquaamente o impeachment de Collor.

Ora, essa lógica democrática está sendo minada por uma outra lógica, a do enfraquecimento da autoridade estatal. A democracia vive da adesão dos cidadãos às suas regras. Se essa adesão se enfraquece, é a própria democracia que periclitá. Socialmente, estamos observando uma incapacidade do governo federal em resolver os graves problemas de exclusão social existentes em nosso país. Os governos estaduais, inclusive os do PT, em que pese aos discursos contra a exclusão social, pouco ou nada têm feito para encaminhar propostas consistentes e duradouras para esses problemas. Se a democracia se revelar incapaz de resolver esses problemas, ela mesma estará em questão.

Politicamente, constatamos uma série de fatos que estão corroendo a autoridade estatal. Ressaltemos alguns: 1) as greves das polícias militares, com policiais armados e encapuzados, que, de fato, se amotinam para negociações salariais. A resposta tem sido uma “negociação” que só tem fortalecido esse movimento, também respaldado pelas oposições, cujo desfecho é uma bola de neve de graves consequências. Ou seja, tanto o governo federal quanto os estaduais e vários partidos políticos terminam por “negociar” o Estado; 2) o atendimento de reivindicações salariais de setores do funcionalismo que possuem capacidade pressão, de organização e de greve, em detrimento dos setores não organizados da sociedade ou que não exerçam a greve como meio de imposição; 3) um estado como o Rio Grande do Sul, apresentado como vitrine do PT, está se colocando progressivamente no limite da democracia representativa, seja confundindo a esfera partidária com a governamental, seja colocando a democracia dita participativa como antídoto ou substitutivo da democracia representativa, seja ainda ideologizando qualquer debate via posturas antiamericanas e terceiro-mundistas, que são a forma aparentemente palatável de resgate do marxismo e, veladamente, da revolução; 4) o enfraquecimento dos partidos políticos mais presentes na cena pública por problemas de corrupção ou de financiamento ilícito das campanhas eleitorais, os exemplos mais recentes sendo o PFL de Curitiba e o PT do Rio Grande do Sul, os mais distantes quase todos os partidos; 5) a morosidade do poder judiciário em que decisões contraditórias e multiplicidade de recursos exibem a fragilidade de aplicação da lei.

Se a lógica da exclusão social e a do enfraquecimento da autoridade estatal terminarem por prevalecer, o futuro da democracia não estará assegurado em nosso país. O fortalecimento da cena pública democrática é, hoje, o nosso maior valor, mas essa cena é frágil em um Estado que encontra dificuldades em afirmar-se. Nessa encruzilhada talvez resida o impasse do Brasil.

### *I. A democracia brasileira*

Recentes estudos têm demonstrado um crescente desinteresse da jovem população com a democracia. O tempo parece já ir longe em que o comportamento dos jovens e dos cidadãos

em geral se pautava pela luta contra a ditadura militar. Em que pese à democracia brasileira ter se afirmado nos últimos anos, resistindo às mais diferentes crises, das econômicas às de moralidade, passando pela renúncia de vários senadores importantes por estarem envolvidos em problemas de corrupção ou de desrespeito às regras institucionais, a adesão dos cidadãos às instituições democráticas não parece ser suficientemente sólida. Isto se deve, em boa medida, ao modo pelo qual a democracia é concebida e praticada no Brasil.

Ainda ecoam em nossos ouvidos palavras de ordem como “diretas já”, que foram simbólicas no período de transição do regime ditatorial à democracia representativa. A descrença de setores da população em relação a nosso regime atual é reveladora do caminho percorrido, pois ninguém se atreveria a dizer que esse clamor popular não tenha se realizado. Para podermos melhor colocar as questões relativas à democracia brasileira, vejamos rapidamente duas determinações centrais do conceito moderno de democracia.

A democracia contemporânea nasce de uma curiosa mistura entre duas doutrinas independentes: a doutrina da igualdade política dos homens na luta pelo poder e a doutrina dos direitos humanos, baseada na idéia abstrata da igualdade humana.

Segundo sua determinação política, a democracia se assenta em determinadas regras igualmente válidas para os contendores que se disputam o poder. Assim, a regra de eleições periódicas, a igualdade de todos os partidos políticos na disputa, o direito das oposições continuarem na luta política de modo que possam, numa próxima eleição, chegar ao poder, direito assegurado aos vencedores de decidirem, pelo período estipulado, dos destinos da nação e a limitação recíproca dos poderes de Estado. Trata-se de um conjunto de regras que favorece a estabilidade do Estado, de tal modo que a participação política seja regrada e não descambe na violência.

A doutrina dos direitos humanos, por sua vez, postula a igualdade dos homens entre si e uma vida fundada na liberdade. O problema começa já aqui, no momento de se determinar em que sentido são tomadas a igualdade e a liberdade. Igualdade segundo quais relações ou termos? Como sabemos, a igualdade é um termo relacional que exige a estipulação dos critérios a partir dos quais ela possa ser determinada. Liberdade em que sentido, de trabalhar, de vender, de pensar, de se exprimir, de se organizar? O modo de se conceber esses conceitos termina por oferecer o arcabouço das lutas políticas, sinalizando tanto para diferentes concepções de democracia quanto para modos de sua superação, o socialismo – em suas diferentes acepções –, por exemplo, sendo uma delas.

A conjunção operada por essas duas doutrinas redundou numa invenção histórico-política, qual seja, a de se exigir da democracia que não se atenha a um conjunto delimitado de regras políticas, mas que se fundamente também numa determinada concepção do homem. Da doutrina dos direitos humanos, por sua vez, foi exigido sair de sua abstração em direção de direitos precisos, como direitos à vida, consubstanciados em direitos sociais como os de educação e saúde públicas, dentro de um regime político que assegure a resolução dos contenciosos políticos pelo uso da palavra.

À luz destas distinções, constatamos no Brasil que as regras políticas têm sido basicamente seguidas, pois, por exemplo, temos eleições periódicas que asseguram a alternância de

poder entre os partidos políticos. E digo basicamente, pois os partidos políticos têm a tendência de mudar as regras do jogo uma vez no poder, como foi o caso da emenda da reeleição, que permitiu a recondução do Presidente Fernando Henrique ao poder. Tratava-se aqui mais de uma postura moral e política do que jurídica, pois a Constituição brasileira permite formas processuais de mudança dessas regras, tendo essas sido observadas. Entretanto, uma regra da democracia é que não se mude as regras do jogo jogando.

Na perspectiva dos direitos humanos, salta aos olhos a insuficiência de nossas instituições. Direitos como o de sobrevivência não são assegurados à boa parte de nossa população. É como se nossa democracia estivesse assentada numa espécie de pacto oligárquico, que exclui de condições mínimas de vida os excluídos deste processo de reprodução de nossas relações sócio-econômicas. Hobbes dizia que a condição de existência do Estado - o que dava origem ao pacto de submissão que, nele, é igualmente um pacto de sociabilidade - residia no direito à vida, de modo que o medo da morte violenta fosse controlado pelo monopólio estatal da violência, assegurando a paz pública. Ocorre que, no Brasil, as formas de violência social, as de exclusão, estão incluídas em nosso pacto político. Diria, recorrendo a Kant, que nossa república comporta traços do que Kant denominou uma “república de diabos”. Direitos ‘humanos’ como ao trabalho, à saúde pública, a uma aposentadoria digna tornam-se moeda de troca dos partidos políticos, como se vê recorrentemente a propósito da discussão sobre o valor do salário mínimo.

Pode-se, portanto, dizer que certas características da democracia aparecem entre nós, outras, inclusive, revestindo sentidos que os antigos consideravam como um de seus maiores defeitos como a demagogia dos tribunos. A democracia, em seu sentido político restrito, existe entre nós. Nossas instituições, neste sentido, têm se desenvolvido, dando inclusive lugar a uma nova cena pública, concretizada na importância crescente da opinião pública e na presença atuante dos meios de comunicação. Contudo, se tomarmos a acepção da democracia enquanto baseada na doutrina dos direitos humanos, veremos que o caminho a ser percorrido ainda é longo. Conseguimos, é bem verdade, a estabilidade econômica, porém os indicadores sociais não sinalizam uma mudança de nossas relações sociais, ficando essas à deriva de aleatórias decisões governamentais, elas mesmas objeto de barganha entre os partidos políticos.

O resultado deste processo é que temos um tipo de dominação oligárquica, exercida sobre a grande maioria da população, e, por outro lado, o ressurgimento da demagogia como pretenso instrumento de transformação social. A dominação oligárquica tem internamente o seu espaço próprio de atuação e de discussão, sendo basicamente constituída pelos elementos organizados da sociedade, tanto do ponto de vista de empresários como de trabalhadores, públicos e privados, fazendo valer as suas reivindicações por intermédio de sindicatos e partidos políticos. Os excluídos são basicamente os que encontram dificuldades, sociais e políticas, de fazerem valer os seus direitos. Mesmo os partidos de esquerda têm a sua base de sustentação política nos setores organizados da sociedade, como os sindicatos de funcionários públicos e de empresas estatais. Os lucros e salários de uma parte da sociedade são não somente preservados como acrescidos, enquanto a massa dos desfavorecidos vive de parcisos salários e do trabalho informal – que, por definição, não é objeto de organização.

Ressalte-se, então, que se abre todo um espaço para lutas ideológicas que deslocam freqüentemente os termos desta relação. O papel da demagogia, tal como assinalado por Aristóteles, encontra um terreno fértil de desenvolvimento, pois os partidos de esquerda, em especial determinados setores do PT, têm recorrido a uma retórica marxista e terceiro-mundista, não apresentando nenhum programa concreto de desenvolvimento econômico e de resolução dos graves problemas de desigualdade social. O governo petista do Rio Grande do Sul é um claro exemplo disto. Sua incapacidade de governar se traduz por tornar o governo FHC e o anterior governo do Estado, senão o FMI, o Banco Mundial, os EUA e porque não a Alemanha, responsáveis de tudo o que não conseguem fazer. O fruto desta política é uma ideologização crescente do debate político, onde o Orçamento participativo e o Fórum social são pilares dessa forma de governar - o que podem eles apresentar como novo -, tendo se tornado inclusive produtos de exportação.

A democracia se diz em vários sentidos, tudo dependendo da perspectiva em que é dita e dos interesses aos quais esse dizer se veicula. A democracia pode ser caracterizada como um regime político baseado em discursos, no embate racional de partidos políticos e interesses sociais e econômicos, sendo-lhe, portanto, inerente a ambigüidade que se empresta a esse termo. Acontece, contudo, que os sentidos da democracia no embate político não são sempre compatíveis entre si. Por exemplo, determinadas formas de democracia direta podem comprometer a democracia representativa. Palavras, discursos e idéias, numa sociedade livre, têm uma grande incidência prática. Do seu esclarecimento depende o tipo de democracia que uma sociedade pretende se atribuir.

O Brasil possui instituições representativas, regras de alternância no poder, eleições periódicas, divisão de poderes, partidos políticos, liberdade em todos os níveis e uma imprensa atuante. A democracia incrusta-se neste conjunto de regras e instituições de onde extraí o seu sentido. No entanto, sabemos também que essas formas de democracia política estão erigidas em cima de graves disparidades sociais, com contingentes expressivos da população nacional relegados à fome, à desnutrição, à falta de educação, à ausência de condições dignas de saúde, em suma, à morte violenta súbita ou gradual.

Logo, o grande desafio enfrentado por nossa sociedade consiste em fazer valer a democracia como forma de redução destas graves desigualdades sociais, de modo que todos se reconheçam nas mesmas instituições. Ou seja, a democracia brasileira deveria também se assentar sobre os direitos sociais, sem que o que a própria democracia pode periclitar. A história mostra que condições sociais favoráveis para toda a população podem ser compatíveis com governos despóticos, que guardam para si, com exclusividade, o processo de decisão propriamente político. Na filosofia política grega, Hiérôn de Xenophon apresenta uma argumentação particularmente interessante deste ponto, mostrando a compatibilidade entre tirania e bem estar material. A aposta à qual se enfrenta a democracia brasileira consiste em que todos passem a considerar as instituições democráticas como suas, como instrumento necessário do bem estar geral. Neste solo, particularmente propício, brota a ambigüidade da democracia. Talvez nunca, no Brasil, tanto se tenha falado de vida democrática. A palavra é jogada aos quatro ventos, cada um atribuindo-lhe um sentido diferente e, conforme essa significação, orientando a sua ação. Cabe, no entanto, a pergunta de se a democracia pode suportar tal abigarrado de sentidos oriundos da luta política.

## *1. Espaço público e democracia*

O fortalecimento das instituições representativas no Brasil vem associado ao desenvolvimento de uma nova cena pública, caracterizada por uma liberdade total dos meios de comunicação e, sobretudo, por uma intervenção mais direta destes, pautada por critérios de moralização da vida pública e de despatrimonialização do poder. Os casos de renúncia de senadores da república, ameaçados de cassação de seus mandatos, são um exemplo eloquente do processo em curso. Se há uma lição dentre as muitas que podemos extrair da violação do painel eletrônico do Senado e das denúncias contra o Senador Jader Barbalho, que resultaram também em sua renúncia, é a de que as instituições representativas estão funcionando. A atuação da Comissão de Ética do Senado, dos meios de comunicação e a vigilância da opinião pública são algumas de suas manifestações. Parece que há coisas que o país não mais suporta. Uma mesma situação, alguns anos atrás, talvez não merecesse a mesma atenção, nem teria os mesmos desdobramentos.

Se observarmos a história recente de nosso país, notaremos que há um crescente amadurecimento de nossa população, cada vez mais se colocando como sujeito de sua própria história. Há uma mudança em curso: da inatividade e desinteresse com a coisa pública para a ação e exigências de moralização da vida política. Constitui-se, assim, um novo espaço público. As manifestações pelas “diretas já” foram um ato inaugural deste processo, que culminou com a democratização do país. O “impeachment” do ex-Presidente Collor mostrou uma força inusitada da opinião pública, cuja mobilização levou à sua destituição pelos próprios mecanismos das instituições republicanas. A prisão do juiz Lalaú e a cassação do ex-Senador Luiz Estevão mostram como nossas instituições começam a responder a exigências de moralização da vida pública, fazendo transparecer uma reivindicação de que os recursos públicos sejam utilizados publicamente e não em benefício privado daqueles que os usurparam. Há um fio condutor que perpassa todos esses fatos e cuja lógica é a da democracia brasileira, com o fortalecimento consequente de suas instituições.

Os políticos e os partidos, no entanto, não são propriamente os agentes deste processo, mas são por ele conduzidos. Neste sentido, os políticos e partidos estão diante de um impasse: ou acompanham este processo ou serão por ele capturados. O jogo não deixa de ser de gato e rato. De um lado, senadores que mentem ou se omitem em relação à sua atuação tanto no que diz respeito à violação do painel quanto nos assuntos da Sudam e do Banpará; de outro lado, políticos, a mídia e os cidadãos que os espreitam. Articulações e artimanhas partidárias brotaram procurando salvá-los, mas foram logo engolidas pelo próprio processo.

Em todo caso, parece estar claro que há uma vigilância, seja dos meios de comunicação, seja da opinião pública, seja dos políticos que pautam sua conduta pela moralidade. A acareação entre os Senadores Antônio Carlos Magalhães, José Arruda e Regina Borges bem mostrou que as coisas mudaram. Primeiro, porque o até ontem mais poderoso senador da república teve de confrontar-se com outro senador e com uma funcionária que lhe era subordinada. Segundo, esses senadores sofreram argüições de senadores e senadoras presentes na posição de acusados. Terceiro, foram vistos desta maneira por toda a nação, no ar, *on line*, diretamente. Tudo isto é novo.

Uma nação se cria pela sua participação e informação, pela transparência dos atos de seus governantes. Este processo de ver e ser visto é fundamental na perspectiva da educação, da formação dos cidadãos. Na verdade, passamos a ver diferentemente, pois a cena pública que assim se forma coloca a política em um novo patamar. Se tomarmos o impacto da televisão em milhões de lugares de trabalho, em lares, escolas e universidades, observaremos um processo de atenção, de curiosidade, mas também de interesse público. A democracia é tanto mais efetiva quanto mais transparentes forem seus atos e instituições.

Tanto na acareação entre os senadores e a funcionalidade, quanto nos depoimentos, surgiu como questão uma eventual “desproporcionalidade” entre a pena e a infração. A transgressão seja por infração seja por omissão poderia aparecer como um mal “menor” diante de um “castigo” como a cassação de um mandato. Afinal, como foi arguido, tratava-se de uma “infração regimental”, que não poderia ser identificada à “corrupção” ou ao “enriquecimento ilícito”. Num primeiro momento, este argumento poderia parecer plausível, se estivéssemos diante de um processo eminentemente penal. No entanto, o que estava em questão era um processo político, e político num sentido muito preciso, o de como senadores e funcionários se comportam no interior de uma instituição democrática que devem representar.

Sob esta ótica, a violação do painel eletrônico não é uma infração menor. A proporcionalidade se estabelece então entre as regras da república e os seus representantes aos olhos de toda a nação. Há, sim, uma proporcionalidade, a proporcionalidade entre uma transgressão que fere uma instituição básica da democracia representativa e a preservação destas mesmas instituições. A impunidade ou uma pena insignificante são hoje vistas como um desrespeito às próprias instituições. O decisivo, agora, não são apenas as ações individuais de um grupo de funcionários e dois senadores, mas o sentido mesmo que se atribui em nosso país à democracia. Desproporcional teria sido nada fazer e deixar aos olhos da opinião pública a idéia de que os poderosos continuam impunes. Desproporcional teria sido considerar o desrespeito às regras de votação do Senado como uma infração menor. Ou menor seria que não mais obedecêssemos às regras da democracia representativa. Aí sim teríamos o seu enfraquecimento.

## *2. Hipocrisia e cena pública*

A moralização em curso da política brasileira corresponde, politicamente, ao desenvolvimento de uma nova cena pública e a um processo de despatrimonialização do público, pois a opinião pública já não aceita a apropriação privada dos bens coletivos. Há, portanto, aqui uma mudança de mentalidades, de costumes, com repercussões políticas decisivas. Isto se traduz pelo fato de que são cada vez mais visíveis os casos de corrupção, desvios de verbas, financiamento de partidos políticos e enriquecimento ilícito. Céticos poderiam dizer que foi sempre assim ou que esses casos aumentaram. Ora, o que mudou foi a visibilidade desses fatos e o juízo que deles é feito, de tal sorte que a moralidade se tornou uma bandeira política, assumida por vários partidos.

Evidentemente, esse processo não segue uma lógica linear, sendo constituído de avanços e recuos, onde os diferentes atores políticos procuram apresentar moralidade ou proferem

discursos que vão neste sentido, enquanto suas ações, na surdina, procuram conservar os privilégios decorrentes da apropriação privada do público. Nunca teve o Brasil tanta informação desses processos de corrupção e malversação de verbas públicas. A cobrança política acentua-se e o voto dos eleitores parece pautar-se progressivamente por critérios de correção ética. Com todos os percalços próprios deste tipo de processo, uma nova cena pública, democrática, continua a fortalecer-se.

A apropriação privada de fundos públicos é uma forma patrimonialista de exercício de poder, típica de países que encontram dificuldades de enveredarem para uma forma republicana. Contudo, é no próprio coração da república que as negociações políticas se tecem também no sentido da conservação desta forma de exercício do poder. O Senador Jader Barbalho, ex-Presidente do Senado, foi eleito com o apoio do Presidente da República, do PSDB e do PMDB, cientes do que estavam fazendo. Talvez não tenham bem medido as consequências dos seus atos do ponto de vista da opinião pública, o que é próprio de processos políticos onde lógicas diferentes confluem.

A cena política não é certamente um lugar angelical, mas é um lugar onde as lutas partidárias se travam encarniçadamente e, freqüentemente, ao arrepio de qualquer norma moral e, mesmo, legal. Daí não se segue que devamos pactuar com isto. Cabe ao pensamento procurar apresentar as coisas tais como são sem renunciar, no entanto, à exigência de universalidade. Expor uma faceta da ação política tal como é, não significa justificá-la. Faço essa observação, evidente aliás, porque intelectuais têm justificado determinados comportamentos em nome de um pretenso realismo político, diante do qual o pensamento deveria curvar-se. Ora, que políticos e partidos ajam assim não significa que devam fazê-lo. E a questão do dever tem comparecido politicamente na formação da opinião pública e, muito especialmente, no papel da mídia. Esta se orienta cada vez mais pela exigência de ética na política, ou seja, pela exigência de universalidade, que é a condição mesma de um espaço público democrático. Se assim não for, todos os discursos se tornarão meras justificações de relações de poder de fato, abandonando-se a própria noção de res-pública.

A cena pública não é necessariamente o lugar de personagens virtuosos – longe disto. Ela é, porém, o lugar em que a virtude aparece como um valor, um valor a pautar o comportamento dos cidadãos em geral. Contrapõe-se, assim, um princípio de instituições democráticas a personagens que dele se afastam ou procuram se afastar. Ou melhor, se há tais princípios, é precisamente porque a democracia reconhece que os homens agem principalmente em função dos seus interesses particulares. O espaço público democrático tem, então, essa característica central de estabelecer uma exigência de universalidade, exigência essa que se torna um parâmetro devendo reger a conduta de todos.

Se atentarmos para o processo político que levou à renúncia dos senadores José Roberto Arruda, Antônio Carlos Magalhães e Jader Barbalho, observaremos este duplo aspecto: o da hipocrisia dos seus colegas de Senado, de partido e de governo, e o de constituição de uma cena pública democrática. Um, digamos, corresponde a uma certa regra do jogo político, o outro, a como se forma um espaço público em consonância com princípios éticos.

Surpreende o modo como os “amigos” e bajuladores de ontem se tornam os algozes de hoje. Não há nenhuma virtude nisto, porém tão só a hipocrisia mais descarada. Por exemplo, é o caso da forma como o Senador Arruda foi tratado por seus colegas do PSDB e abandonado por seu partido. Alguns, de tão raivosos, pareciam inimigos de longa data. Alguns senadores da oposição trataram esses senadores com maior fidalguia, em que pese às graves divergências de fundo. Conversão súbita? Pouco provável. Não se pede, evidentemente, o brilho das *Confissões* de Santo Agostinho, somente um pouco de compostura.

O senador Antônio Carlos Magalhães, um dos mais importantes senadores da história recente do país, por sua vez, não contou nem com o apoio completo de seu partido. Aliado bajulado do Planalto, figura chave da aliança governista, foi abandonado pelo seu próprio séquito. Um homem que caminhava imponente pelos corredores do Congresso, é obrigado a abandonar essa casa pela porta dos fundos. Os amigos e aliados de ontem tomam distância. O que está, então, ocorrendo? Será que os políticos estão se tornando virtuosos?

Os políticos são os mesmos. O país é que mudou. A mídia eletrônica, que tudo transmite ao vivo, e a mídia impressa, que reporta e analisa os fatos principais, mostram-se particularmente vigilantes. Fatos que até pouco tempo atrás seriam varridos para debaixo do tapete tornam-se símbolos de uma sociedade democrática. Os cidadãos deste país fazem agora o aprendizado da igualdade política, de que alguns não podem agir ao arrepio de leis válidas para todos. Fazem o aprendizado cívico de que são portadores de direitos e de que esses direitos devem ser observados. Não há, na cena pública, ou melhor, não deve haver, “mais” e “menos” cidadãos.

A constituição de um espaço público pressupõe a ética como princípio de uma sociedade democrática e, por isto mesmo, torna a hipocrisia politicamente necessária. A hipocrisia exerce, pois, uma função política, a de contribuir para aglutinar todos sob o mesmo princípio, independentemente da convicção de cada um. Boa parte dos senadores votou ou se manifestou pela cassação dos Senadores Arruda e ACM não por nenhuma convicção interior, moral, mas por ter sido obrigada a observar uma regra de moralidade pública.

A hipocrisia necessita, portanto, ser encenada, na medida em que se torna inclusive, graças ao olhar atento da população e da mídia, numa questão de salvação pessoal para esses parlamentares nas próximas eleições. Mais decisivamente ainda, trata-se de uma questão de sobrevivência partidária. Os políticos agem hipocritamente, porém mascarando a sua conduta de uma aura de moralidade. E esta máscara lhes é imposta, imposta por uma cena democrática que se torna cada vez mais pública.

A política é, em boa medida, a arte da simulação. Simulação tanto para o bem como para o mal, se é que essas palavras tenham algum sentido neste terreno movediço da luta pelo poder. Mas se não o tiverem, o que se pode bem pensar das instituições políticas do homem? Estariam irremediavelmente condenados ao arbítrio e à ausência de julgamento, a um mundo do vale tudo.

A honestidade no trato da coisa pública é uma daquelas virtudes republicanas que nos orientam na política. Se a coisa pública é tratada como “coisa privada”, a privamos

precisamente daquilo que é a sua função, qual seja, a de fornecer parâmetros a partir dos quais pautamos nossa ação. As instituições e os fundos públicos são o resultado do trabalho de todos, devendo, pois, reverter para o conjunto dos cidadãos. O que deveria ser uma banalidade, adquire para o Brasil importância vital, se é que esse país almeja construir um Estado que respeite os direitos de todos, e não apenas de alguns.

A representação política, aquela exercida por governantes e parlamentares, preenche precisamente o papel de veicular por comportamentos, discursos e decisões aquilo que a sociedade estipula como devendo ser suas relações e instituições. Independentemente das divergências relativas à concepção do que é público, a ética na política estipula, por exemplo, que os bens públicos não podem ser apropriados privadamente. Se assim fosse, não faria qualquer sentido lutar pela partilha coletiva do que é o resultado do trabalho de todos.

Condutas exemplares, punições que sinalizem para todos as mudanças em curso e modelos do ponto de vista do comportamento são formas simbólicas mediante as quais uma sociedade se representa, se pensa e, assim, se conduz. Encenando-se, uma sociedade se pensa e, ao representar-se, sinaliza aquilo que deve ser feito. Eis por que a função da exemplaridade é tão importante por colocar um patamar de comportamento e de punição de transgressões que produza a identificação dos cidadãos, orientando a conduta dos parlamentares. É interessante observar numa cena pública democrática como os discursos que se pautam pela eticidade têm um papel agregador do ponto de vista político, embora as pessoas que os profiram possam ser imorais em relação aos próprios valores apregoados. O lema seria o seguinte: ponham as máscaras da moralidade se quiserem sobreviver numa cena pública democrática. É o tributo que o vício paga à virtude.

### *3. Esgot(o)amento*

Cheiros impróprios no ar, nauseabundos, fazem parte de nosso cotidiano. Banpará, Sudam, violação do painel do Senado, Sudene, Tribunal da Justiça Trabalhista de São Paulo, fraudes em licitações, a lista parece não ter fim. Algumas vezes, os seus personagens são figuras de proa da vida nacional: Jader Barbalho, Antônio Carlos Magalhães, José R. Arruda, Fernando Bezerra, para não falarmos de familiares e amigos. A república parece ser a coisa pública, deles. A operação abafa CPI, conforme todas as indicações, se inscreve num mesmo rol. De repente, como num passe de mágica, parlamentares que a haviam assinado retiram suas assinaturas. Os “argumentos” devem ser fortes. Segundo os seus protagonistas, trata-se de impedir a criação de um palanque para a oposição, que visaria a figura do Presidente. Se as coisas são tão claras, por que não se deram contas antes? Ou se trata de “contas”?

As reações de indignação do Presidente não foram convincentes. Avançar o argumento de sua honra pessoal não parece suficiente aos olhos da população. Esta se guia muito mais pelo adágio: “diga-me com quem andas e direi quem és”. Distingamos as coisas. Poucas pessoas dizem que o Presidente é corrupto. Aliás, seria insensato sustentar uma tal posição, embora alguns, com fins eleitoreiros, o façam. Este é o nível de sua moralidade pessoal,

que está acima de qualquer suspeita. Outro, no entanto, é o nível da moralidade pública. E é isto que está em questão.

A moralidade pública, podemos caracterizar como sendo constituída de dois níveis: a) escolha dos assessores, ministros e aliados; b) a forma de fazer política.

No que diz respeito ao item a, aos olhos da opinião pública, o Presidente parece cercado de pessoas pouco probas ou descuidadas em relação à coisa pública. Certas escolhas de ministros e assessores, assim como alianças, pautam-se exclusivamente por conveniências partidárias. O argumento, aliás bastante plausível, tem sido o de que estas alianças são fundamentais para a governabilidade e para a realização de reformas. Isto talvez seja verdadeiro, pois de outra forma não teria se conseguido desmontar feudos patrimonialistas incrustados nos próprios órgãos dos Estados. O número e o modo de funcionamento de estatais sendo um exemplo deste tipo, a irresponsabilidade fiscal dos governantes estaduais e municipais um outro. Mas será que este argumento vale para qualquer circunstância?

Vejamos dois exemplos. Na escolha para a Presidência do Senado, o Senador Jefferson Peres foi, naquele então, preterido pelo Planalto, pelo PFL em luta com o PMDB e por todos os partidos do governo. O argumento é sempre o mesmo. Trata-se de um candidato da oposição que inviabilizaria o governo FHC. Ora, o que foi mais daninho para o governo FHC: a eleição de Jader Barbalho, com seus desdobramentos, ou uma eventual eleição de Jefferson Peres? Em vez de um homem íntegro, sensato, antigo membro do PSDB, em nada afeito a criar situações de ingovernabilidade, escolheu-se um senador envolvido em várias denúncias, com restrições em seu próprio partido, tendo inclusive abalado a aliança partidária governamental. No fundo, a escolha era entre uma determinada instituição, o Senado, com a imagem que deveria apresentar à opinião pública, e mais um jogo partidário sem nenhum escrúpulo. A luta partidária foi colocada acima da instituição que a torna possível.

O Ministério de Minas e Energia tem sido loteado nas barganhas políticas. Sem nenhum critério técnico, ele tem surfado segundo as ondas das partilhas partidárias. Em nome da governabilidade - o mesmo argumento novamente - caminhamos para um desastre energético. Os apagões são precisamente o resultado destas transações políticas. A situação é tanto mais hilária que o Ministro Parente se viu constrangido a fazer uma declaração, junto ao então Ministro de Minas e Energia, de que o governo apenas ontem se deu conta da gravidade da situação. O Presidente, alguns dias depois, se disse surpreso. O que fez o governo até então? Olhava os barcos à vela no lago de Brasília?

No que diz respeito ao item b, a moralidade pública não parece ser tampouco o critério. Barganhas as mais variadas têm sido a tônica. Negociações fazem, evidentemente, parte da vida política. Não é, porém, disto que se trata. O ponto consiste em até onde estas são legítimas, sem pôr em questão ou sem comprometer as instituições representativas. A operação abafa CPI se inscreveu num amplo rol de iniciativas da mesma espécie, algumas necessárias para a modernização administrativa, fiscal e financeira do país, outras de estilo duvidoso como a emenda da reeleição. O problema é que o governo apresenta todas como sendo do mesmo tipo, quando, na verdade, são diferentes. Umas visam à transformação do país, outras, à conservação dos atuais mandatários na mesma posição de poder.

Numa sociedade democrática contemporânea, a adesão dos cidadãos às suas instituições e aos seus governantes é fundamental. Se a desconfiança prima, se o descrédito toma conta, se todos os políticos são jogados no mesmo ralo, produz-se um desapego não somente em relação aos governantes, mas também às instituições. Se os governantes e políticos tudo negociam, por que deveria o cidadão comum observar qualquer regra?

A moralidade pública tornou-se visível entre nós. Diria mesmo que ela veio a fazer parte do modo pelo qual está se constituindo o espaço público. Ela é o contraponto deste esgotamento de uma certa forma de se fazer política, onde as instituições são muitas vezes comprometidas. As barganhas em benefício direto ou indireto em emendas orçamentárias são cada vez menos toleradas pela população. Há a exigência de formação de uma nova cena pública, onde no jogo do ver e ser visto se produza um reconhecimento nos mesmos valores e princípios de uma política moralizada. Há outros odores no ar.

#### *4. Ética e responsabilidade*

Toda discussão sobre a ética aborda a ação e suas condições. Cabe, então, no domínio do conhecimento moral, apresentar de que modo uma pessoa, ao agir, torna-se responsável da consequência dos seus atos. Dizemos normalmente em nossa vida cotidiana que uma pessoa é culpada de um certo ato, pois a sua consequência, ao atingir alguém, violou uma regra reconhecida como moralmente válida. O que ocorre na esfera privada é ainda mais acentuado na esfera pública, pois os efeitos de um ato não afetam apenas a vida de uma ou duas pessoas, mas de toda a coletividade.

Os políticos em geral e os governantes em particular defrontam-se cotidianamente com as consequências de suas ações e são, diante da nação, por elas responsáveis. Pequenas transgressões, facilmente perdoáveis na esfera privada, ganham uma outra dimensão quando transpostas para a cena pública. A violação de uma regra regimental não tem a mesma significação no Senado e, por exemplo, numa pequena associação esportiva. Numa, o que está em jogo é o respeito das instituições democráticas, na outra, o respeito aos seus colegas de associação. Os efeitos não são os mesmos.

A responsabilidade dos governantes afeta toda a nação, pois ela atinge a vida de cada um. Neste sentido, não deixa de ser surpreendente a “surpresa” de nossos governantes em relação aos problemas de geração e de transmissão de energia elétrica, que puseram no escuro setores e regiões de nosso país. O desconhecimento e a omissão são formas de ação, as quais implicam a responsabilidade dos que nos governam. São Pedro não foi eleito para nenhum cargo público. Logo, não pode ser ele responsável da escassez vigente de energia.

Se um governante diz desconhecer o estado dos problemas energéticos de nosso país, essa fala não deixa de ser um reconhecimento de que coisas que deveriam ter sido feitas não o foram. Ela implica o desconhecimento como uma forma de ação, cujas consequências se escancaram agora para todos nós. E como toda ação, ela remete à responsabilidade. Visto tratar-se de um assunto que atinge a vida de cada habitante deste país, a atitude deveria ser mais propriamente denominada de irresponsável.

As condições desta (ir)responsabilidade são políticas e gerenciais. Políticas, pois é função própria e exclusiva do Presidente da República escolher seus assessores e ministros, sendo de sua escolha – e das pessoas escolhidas - responsável. Nisto, está evidentemente incluída a competência de ministros para administrar as pastas que lhes foram assignadas. Gerenciais, pois cabe ao presidente controlar e supervisionar o trabalho de seus ministros e assessores. Para isto há o despacho com cada um dos ministros. É a melhor forma de se evitar surpresas. Tanto a decisão política como a gerencial engajam a responsabilidade da ação e, consequentemente, a ética.

Suponhamos, no entanto, que o presidente tenha sido ludibriado durante vários anos. Como, porém, ele não deixa de ser a autoridade máxima deste país, sua responsabilidade não é menor. Mas, mesmo nesse caso, o comportamento ético prescreveria um pedido público de desculpas à nação, reconhecendo seus erros e assumindo suas responsabilidades. Ato seguinte, demitiria ou indicaria os responsáveis políticos e administrativos de tal descalabro. Um tal ato de humildade e responsabilidade poderia ter talvez suscitado um reconhecimento dessa nação no seu governante, apoiando e sugerindo medidas de racionamento do consumo de energia elétrica.

Ora, em vez disto, responsabilidades não apenas não foram assumidas como transferidas aos consumidores, aos empresários e, mesmo, ao poder judiciário. Como ter proposto, por exemplo, o corte de energia elétrica por três dias e, em caso de recidiva, por seis dias a cidadãos que pagavam suas contas de energia elétrica em dia? Não somente pagavam como não são minimamente responsáveis da falta de planejamento energético em nosso país. O paradoxo desta situação é que os responsáveis não foram punidos, enquanto a punição recaiu sobre aqueles que nada têm a ver com o ocorrido. Por uma questão mínima de justiça, teria cabido cortar a energia elétrica por três dias do Ministério de Minas e Energia. Em caso de recidiva, esta medida teria sido estendida ao Palácio do Planalto. Pelo menos, as consequências teriam incidido sobre os responsáveis.

## **II. O Orçamento participativo**

O tempo passa, representações se deslocam, recordações vão e voltam.

Uma destas reminiscências veio à tona durante uma reunião do Orçamento Participativo de Porto Alegre, na plenária do ano 2001 sobre Organização da cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, realizada na Câmara Municipal. No encerramento, o prefeito Tarso Genro, ao retomar demandas dos conselheiros sobre a segurança pública, aproveitou a ocasião para fustigar o governo FHC, os meios de comunicação a seu serviço e a globalização como os grandes responsáveis dos problemas sociais e de segurança. Do problema de instalação de um posto policial, de praças verdes ou de rampas para deficientes, fomos remetidos aos problemas causados pelo sistema econômico mundial e ao “modelo neoliberal” vigente no país. De golpe, fui transportado para 10 anos atrás.

Naquele então, Cornelius Castoriadis, crítico ferrenho do totalitarismo, dava um curso de filosofia política clássica na UFRGS. Interessado, como era de sua natureza, por questões políticas, quis conhecer a experiência do OP, que estava em seus primórdios. Fomos

gentilmente convidados pelo então Vice-Prefeito, Tarso Genro, para conhecermos esta experiência numa vila de Porto Alegre. A reunião teve lugar num bairro carente, numa região com problemas graves de infra-estrutura e de segurança, com acesso através de uma rua não pavimentada. O auditório era um simples galpão improvisado, mas o ambiente estava no ápice da intensidade.

A população presente – cerca de 200 pessoas – era muito ativa e participante, entrando em discussões acaloradas. O processo de decisão passava por debates livres, onde transpirava um ar de grande autonomia. As pessoas falavam espontaneamente das suas reivindicações, sem nenhum adestramento administrativo ou partidário. Castoriadis se entusiasmou. Veio à sua lembrança o tempo de militante na Grécia e, mais decisivamente, as suas reflexões, de corte anarquista, sobre a experiência húngara. No final da reunião, entrevistado por um jornalista, exclamou: o OP é uma repetição dos Conselhos húngaros! Parecia que Porto Alegre estava entrando em um outro momento de sua história, ou melhor, na História.

Em 1956, os Conselhos húngaros e a experiência de liberalização do socialismo real foram esmagados pelos tanques soviéticos. O regime comunista voltou a fortalecer o regime de partido único, não deixando lugar para a contestação, nem muito menos para a liberdade. Os conselhos “autônomos” floresceram num pantanal que, logo, os engoliu. Quando não aniquilados, seus membros foram depois incorporados à burocracia partidária.

O tempo passa. O OP está de vento em poupa e algumas das suas reuniões se passam agora num belo prédio do Centro, com ar refrigerado, embora o número dos participantes não supere realmente o que havia no galpão. Mesmo assim, os deslocamentos sorrateiros dão muito a pensar. A Câmara Municipal apresenta um novo marco. Entre os atores, alguns mudaram, outros são os mesmos. O que realmente mudou é o ar “déjà vu”, que não é, no entanto, o da experiência anterior, mas o da história húngara: a presença onipresente de um partido. O plenário da Câmara, que, durante o dia, serve para a prática da democracia representativa, na noite, parece contradizer a sua função. O curioso reside em que o lugar de reunião e de deliberação dos vereadores, transforme-se num espaço de fina sintonia entre o governo, o partido PT e líderes comunitários. Todos parecem se conhecer, chamando-se pelo nome, elogiando-se mutuamente pelas suas propostas. No lugar das reivindicações de antanho, algo novo se encena.

A encenação é efetivamente diferente. A Câmara municipal representa - por um processo eleitoral instituído segundo regras republicanas - os 1.500.000 habitantes da cidade. Nesta reunião do OP, 316 pessoas, segundo o cômputo oficial, reúnem-se, partidariamente organizadas, para deliberar por toda uma cidade. Desconte-se, desta cifra, o número expressivo de militantes e dirigentes partidários presentes, para que se tenha uma idéia do que está ocorrendo. O governo comparece como partido e o partido como governo. Os refrões que pululam na propaganda partidária e nos jornais retornam insistentemente: “sociedade civil organizada”, “participação popular”, “luta contra o sistema neoliberal”.

As demandas de segurança, de parques e praças, de pistas de skate, de limpeza de dejetos lançados no Rio Guaíba, poderiam, evidentemente, ser atendidas sem tamanha ideologização. Em vez disto, segundo o coordenador da mesa, membro do partido-governo, estamos diante de uma “radicalização da democracia”, glorificada pelo “reconhecimento

nacional e internacional” desta experiência. Em pé, na entrada do Plenário, os membros do partido e do secretariado falam entre si, seguros de que a mensagem está passando.

Propostas que visem à cidade como um todo são inexistentes. Não importa, pois o objetivo é lançar as bases de um outro modelo, de uma outra forma de “democracia”. O predomínio do partido, sem contestação, vai se impondo aos poucos, inclusive já vendendo a sua experiência. Alguns já a estão comprando. O problema, no entanto, consiste em que, transplantada para todo o Brasil, ela pode resultar em impasses institucionais, se a sua relação com a democracia representativa e a república não for bem estabelecida.

### *1. Democracia(s)*

Pode-se declinar a democracia no plural? Tem algum sentido opor a democracia participativa ou dita direta à democracia representativa, baseada no jogo e nas mediações das instituições? A democracia representativa, em que pese aos seus problemas, tem dado provas de sua vitalidade. Os atos de renúncia recente de senadores importantes da República são apenas os últimos em data de um processo que tem pontuado a vida de nossa nação, o impeachment do Presidente Collor ou a CPI dos anões da Câmara sendo outros de seus momentos. Não obstante esta vitalidade, a idéia de uma democracia participativa tem feito o seu caminho, como se fosse, enfim, um remédio para todos os males. Trata-se de um verdadeiro remédio ou de uma poção mágica a serviço de seus feiticeiros?

Muito se tem também falado das imperfeições da democracia representativa em nosso país. Destes problemas, alguns saltam aos olhos como a ausência de controle dos representantes do povo que, uma vez eleitos, freqüentemente, guardam fidelidade apenas aos seus próprios interesses. Barganha de interesses particulares em detrimento do bem público, às vezes entrando francamente no terreno da corrupção, infidelidade partidária e tráfico de influências são algumas de suas manifestações. Uma reforma política que poderia conter, senão minorar algumas destas práticas, é postergada, porque os que deveriam votá-la seriam por ela prejudicados. A política é como a natureza: detesta vácuos.

No espaço assim aberto, potencializado pela enorme desigualdade social existente, começam a se infiltrar propostas que, em vez de reforçarem a representação política, com ela muitas vezes se chocam. Refiro-me às propostas de democracia participativa, igualmente apresentada como experiência inovadora do orçamento participativo. Paris também não fala dela? Se não somos contemporâneos da história, pelo menos somos de suas modas.

O OP é uma experiência interessante. Em suas assembleias, há toda uma gama de demandas populares que se apresentam. Na maior parte, demandas básicas de populações carentes que pedem – alguns exigem – principalmente pavimentação de ruas, saneamento básico e postos de saúde. Essas demandas, em Porto Alegre, por exemplo, são canalizadas via grupo de no mínimo 10 pessoas que elegem um delegado, que lutará por essas demandas no Conselho do OP que dará a decisão final. Quanto maior o número de pessoas presentes, maior o número de delegados. Introduz-se, então, uma luta de interesses que dependerá da participação direta e da pressão assim exercida.

Acrescente-se que essas reuniões são igualmente a ocasião de que pessoas falem, isto é, se manifestem e exerçam os seus direitos. Se assim não fosse, ficaria a pergunta: poderiam elas exercer esses direitos diferentemente dadas as condições da democracia representativa em nosso país?

Ocorre, contudo, que a questão não é colocada desta maneira. Em vez do elogio, justo, do atendimento de demandas básicas da população que assim se expressam, instalou-se um outro tipo de elogio, o da democracia participativa, do OP, e, subrepticiamente, senão explicitamente, dos governantes e do seu partido. Um fenômeno interessante reside nos agradecimentos e elogios reiterados ao Prefeito, sempre presente em todas as reuniões, como, aliás, o Vice-Prefeito e os Secretários. Estes últimos tornam-se ocasionalmente objetos de críticas, enquanto o Vice é geralmente poupadão.

O cenário, estático, repete a cada reunião a mesma liturgia. Esta sugere uma espécie de contrafação da doutrina do direito divino dos reis e que pode ser formulada pela seguinte máxima: “o rei nunca erra, embora seus assessores errem”. Traduzindo: os participantes destas assembleias sempre depositam sua confiança no Prefeito e em suas boas intenções. Demandas não atendidas de orçamentos passados, impossibilidade de encontros com o Prefeito, pedidos urgentes que se perdem nos conflitos entre secretarias, loteamentos atrasados e moradias mal construídas, tudo isto cai na conta dos secretários e assessores e não do Prefeito. No fundo, se há erro é porque o Prefeito/Monarca é mal assessorado.

Observe-se, sendo isto inclusive verbalizado, que o PT é igualmente preservado. Populares reafirmam sua crença e confiança no partido, embora possam se queixar de alguns secretários e assessores. Do “monarca nunca erra”, passamos ao “Prefeito e Partido jamais erram”. O que é inédito e incomparável com os mecanismos que protegiam a monarquia de direito divino é um elemento *sui generis*: não só os secretários erram, também o povo pode errar. Como?

Simples! Uma determinada comunidade faz uma demanda, elegendo, via participação numa primeira plenária, 1 ou 2 delegados por exemplo. Seja por inexperiência, seja por afazeres, esses delegados não vão à reunião final ou não se articulam suficientemente com outros delegados, ou ainda, não lutam adequadamente e suas demandas não são retidas na versão final do orçamento— e isto independentemente de sua importância para o saneamento básico, loteamentos, saúde ou educação de um determinado bairro ou conjunto de ruas. Neste caso, os líderes comunitários exclamam: se a prefeitura não atendeu às nossas demandas, é porque nós “erramos” na participação.

Constata-se então, junto com a participação popular, uma culpabilização das pessoas não atendidas. O Prefeito e o Partido não aparecem, pois, como responsáveis dos problemas existentes. Produz-se uma estranha mistura entre “democracia participativa” e “desresponsabilização política”. Se o mecanismo emperrar, haverá sempre um “diabo ex-machina” responsável por tudo: o FMI, o modelo econômico neoliberal e FHC. A monarquia de direito divino não pretendia tanto.

## *2. O Orçamento participativo*

Do ponto de vista *político*, o OP tem sido apresentado como uma forma de democracia direta que se contraporia ou se substituiria às formas de democracia representativa. A sua visibilidade decorre de que o sistema representativo brasileiro tem traços marcantemente clientelistas, para não dizer patrimonialistas, que terminam por afastar ainda mais o eleitor dos seus representantes. Quantas vezes não observamos deputados, senadores e membros de todos os níveis do executivo, que legislam e governam em proveito próprio, sem a menor preocupação com o bem público.

Quando surge uma forma de participação política, que aproxima o eleitor dos seus representantes, ela é vivida e comunicada como preenchendo essa lacuna, independentemente de que ela preencha realmente essa função. Porém, por outro lado, nas experiências do OP em Porto Alegre e no RS, constata-se que o discurso do PT, na fala de dos seus representantes, procura substituir-se às formas da representação política. Isto fica evidente, por exemplo, quando sustentam que o OP decidiu tal ou qual questão de alcance geral, quando, na verdade, se trata de um número proporcionalmente muito pequeno de pessoas, que tomou tal decisão. E, particularmente, essas pessoas não possuem nenhuma delegação para decidir em nome da população de um bairro, de uma região, de uma cidade ou de todo um Estado. Ocorre um desvirtuamento da representatividade, pois processos eleitorais existem para a eleição de representantes, com a função específica da representação, o que não é delegado nem delegável a nenhum membro do OP.

É bem verdade que a experiência do OP consegue canalizar demandas de faixas carentes da população, que encontram aí uma forma de manifestação e, aparentemente, de fazerem valer os seus direitos. Essas pessoas encontram, nas reuniões do orçamento participativo, um lugar de fala para expressarem suas necessidades, quando não suas angústias. Faça-se, no entanto, a ressalva de que só a população que é canalizada para essas reuniões, na maior parte das vezes partidariamente, consegue essa forma de expressão. Estabelece-se, então, um confronto entre setores da população carente que é canalizado pelos diferentes setores do PT. Assinale-se, além disto, que o número de pessoas presentes é ínfimo em relação às regiões em que essas assembleias têm lugar. Por exemplo, reuniões de 500 pessoas são erigidas como “representativas” de regiões de 200.000 pessoas, sem que não houvesse nenhum tipo de delegação ou representação. Além disto, populações que a carência coloca abaixo de um certo nível de organização, nem conseguem se expressar, não tendo meios de atendimento de suas necessidades, ficando completamente à margem deste processo colocado como “exemplo” de democracia direta.

Do ponto de vista da *decisão política*. Tem-se difundido a idéia de que a discussão no participativo produz a boa decisão política. Identifica-se a discussão com a democracia, como se essa não envolvesse um processo de decisão que passa por mecanismos republicanos, por regras. Ora, para além do fato de que discussões infindáveis redundam na presença de poucos que resistem a essas maratonas, mesmo havendo uma participação elevada, ela não produz, por si só, a “boa” decisão. A discussão não é, nem pode ser, um substituto à decisão. Em última instância, decidem sempre os que têm mandato para tal dentro das leis da República. Um governador e um prefeito foram escolhidos para decidir e este poder não é delegável. Podem e devem, evidentemente, propor e discutir suas

propostas, porém não devem apresentar isto como se fosse uma decisão do participativo, sob pena de fazerem uma mera encenação, que pode tornar-se uma nova forma de clientelismo partidário.

Nas assembléias do orçamento participativo, aparece, nos discursos dos dirigentes governamentais, identificados ao próprio partido, a exigência de “radicalização da democracia”, de “mais democracia”, de “aperfeiçoamento da democracia” como se se dissesse uma “outra democracia”. Eles verbalizam, desta maneira, uma insatisfação, senão uma crítica direta, das instituições da democracia representativa, diria mesmo das regras republicanas, em nome de uma “outra” democracia que, segundo alguns, corrigiria os erros da representação, segundo outros, substituiria a própria democracia representativa, identificada à democracia burguesa.

A acepção de democracia que é a mais veiculada nessas reuniões é a de que essa estaria baseada no critério do número. Ao critério do número, no entanto, é associado o critério da participação, pois o número de cidadãos que decide majoritariamente numa eleição segundo critérios representativos é desconsiderado em proveito da presença numa assembléia, e isto independentemente de seu caráter representativo. O problema desloca-se, então, para outro tipo de regras, o que regula o orçamento participativo. Ora, essas regras se situam fora das regras republicanas, as que se concretizam na democracia representativa. O conceito de democracia estrutura-se, neste uso específico, em torno do “número”, “fora das regras representativas”, e da “participação” entendida como “presença”.

Encontra-se, inclusive, em fase de implementação, em Porto Alegre, uma proposta dita de “democratização”, entendida como “aperfeiçoamento do orçamento participativo”. Ela consiste no uso da internet. Aparentemente, poderíamos ter uma maior legitimidade do processo, pela inclusão de um maior número nas decisões. Ora, o que é proposto via internet será submetido às assembléias e ao Conselho do OP, devendo obedecer a duas condições: a) uma triagem das propostas; b) os que atuarem pela internet não terão poder de decisão, que continua restrito aos participantes fisicamente presentes. O número vale, então, apenas para aqueles que já estão inseridos num determinado esquema, os que estão incluídos numa rotina – partidária – de expressão.

Assinale-se ainda que o orçamento participativo não é juridicamente regulamentado como fazendo parte das instituições estatais. Pelo contrário, os seus defensores têm se oposto sistematicamente a que seja estabelecida uma regulamentação que, por exemplo, estabelecesse os mecanismos de relação entre essas assembléias e os poderes legislativos municipal e estadual. As propostas dos partidos de oposição aos governos petistas que vão nesta direção são sistematicamente barradas. O então Vice-prefeito de Porto Alegre, João Verle, hoje prefeito, em 2001, que pertence a uma corrente trotskista do PT, chegou a verbalizar, numa assembléia, o seu porquê: qualquer ordenação jurídica do orçamento participativo retiraria do partido/governo o controle da situação.

Contudo, será que o número, abstratamente considerado, é o melhor critério para aferirmos uma sociedade democrática? Aristóteles dizia que o grande perigo da democracia consistia na conjunção do “maior número” com “discursos” – digamos ambíguos –, pois esta conjunção dá origem ao despotismo dos demagogos, na verdade a tirania de poucos.

Historicamente, vimos que tanto o nazismo como o estalinismo também podem ser considerados “democráticos”, pois apoiados no “maior número”, na maioria da população.

O problema torna-se ainda mais complexo se entre o “número” e o “discurso”, introduzirmos o “partido”, pois, aí, o discurso ganha uma outra conotação. E se a isto acrescentarmos a miséria e o descontentamento da maioria da população brasileira, teremos um caldo de cultura favorável ao enfraquecimento, quando não à subversão, das instituições representativas. O que está em questão é o uso das instituições democráticas, evitando dois escólios: o do desprezo dos problemas de inclusão social, a partir do qual a democracia possa ser vista como simplesmente “burguesa”, e o de políticas demagógicas que consideram a democracia apenas como um instrumento de conquista do poder, subseqüente ao que se abolirá o espaço democrático, claro que, paradoxalmente, em nome da “democracia”. Talvez seja este um dilema que o Brasil já vive ou passará a viver.