

IV

---

CIÊNCIA E TEORIA POLÍTICA

# Democracia de opinião pública

---

HELIO JAGUARIBE

**B**resser-Pereira representa uma rara combinação de intelectual de alta capacidade, com uma genuína vocação pública e a condição de exemplar homem de bem, como nos casos do sociólogo-presidente Fernando Henrique, do economista-ministro Celso Furtado ou do internacionalista-chanceler Celso Lafer. Coube-lhe desempenhar – e fazê-lo muito bem – alguns dos mais altos cargos de nosso país, sendo por três vezes ministro de Estado. Ao mesmo tempo, é autor de uma ampla e importante obra, com mais de 30 livros publicados, com outros autores ou de sua exclusiva lavra, mais de 300 *papers*, inúmeras conferências e pronunciamentos, tudo de alta qualidade.

Tanto como intelectual quanto na qualidade de homem público, Bresser mantém um inalterável compromisso com a racionalidade, no entender as coisas, e a equanimidade, no tratamento de questões sociais. Essa retidão de juízos e de conduta o leva, no exercício de funções de governo, a dar absoluta transparência a tudo o que pensa e ao que se propõe fazer, suscitando a prematura mobilização defensiva daqueles cujos interesses se sentem contrariados pelas medidas de interesse público que se propõe adotar, como

ocorreu em mais de uma oportunidade. Nada, entretanto, o demove de suas retas intenções.

Economista de formação e vocação, Bresser é também um fino analista político. Essa dupla qualificação o leva, presentemente, a ser professor de economia na Escola de Administração de Empresas, da Fundação Getulio Vargas, em São Paulo, e professor de teoria política no Departamento de Ciência Política da USP. Devemos à teoria política de Bresser alguns excelentes estudos sobre a democracia no Brasil. Intentarei, nas linhas a seguir, discutir brevemente as idéias de Bresser a esse respeito.

### Três modelos

A democracia, para Bresser, entendida na sua acepção básica de governo por expressa delegação do povo, se apresenta, politicamente, sob três modalidades: democracia de elites, democracia de opinião pública ou plural e democracia participativa ou republicana. E sugere que no futuro poderemos ter a democracia deliberativa.

Só é democrático o governo expressamente constituído e mantido por delegação popular. Dada essa condição básica, esse regime tem sido politicamente exercido, tanto universalmente quanto, no caso particular do Brasil, através de uma de suas três modalidades. Democracia de elites é o regime que resulta quando, constituído um governo por expressa delegação popular, esse governo, no curso de seu mandato, passa a atuar em função de seus próprios critérios e valores, relacionando-se com um restrito círculo de apoiadores e beneficiários, dentro de condições que reduzem seu relacionamento com o conjunto do povo à fase eleitoral. Democracia de opinião pública é o regime que se exerce e sustenta mediante um continuado diálogo com os diversos segmentos da cidadania. Não se trata, apenas, de apelar para o povo na fase eleitoral, buscando votos, mas, distintamente do que ocorre com a democracia de elites, as opções do governo, seus valores, seus procedimentos, resultam das tendências predominantes na opinião pública. Esta é continuamente consultada, através de várias modalidades, que incluem o diálogo com organizações da socieda-

de civil e freqüentes levantamentos da opinião pública a respeito de questões relevantes, em função da qual são tomadas as decisões do governo. Sobre o modelo deliberativo, Bresser, nos textos de meu conhecimento, dele não apresenta uma explícita descrição.<sup>1</sup> Entende-se, entretanto, esse modelo, no contexto de seus escritos, como constituindo uma forma institucionalizada da democracia de opinião pública, mediante a manifestação das diversas tendências da sociedade civil através de mecanismos formais, como parlamentos, conselhos e outros.

Em escritos diversos,<sup>2</sup> tenho sustentado uma formulação alternativa à de Bresser, mas que com ela não conflita. A meu ver, as sociedades emergem, historicamente, sob a forma de sociedades de notáveis. Essas sociedades de notáveis, eventualmente, se convertem em democracias de notáveis. Assim ocorreu com a Grécia de Sólon, com a Europa, no trânsito do absolutismo para as monarquias constitucionais, com o Brasil, do voluntarismo de Pedro I para o parlamentarismo de Pedro II. As sociedades de notáveis tendem, embora nem sempre tal ocorra, a se converter em sociedades de classe média e estas, por sua vez, a se tornarem democracias de classe média. Assim ocorreu com a Grécia de Clístenes, a Europa do século XIX, o Brasil, com a revolução de 1930 e sua final institucionalização, com as Constituições de 1934 e de 1946. As sociedades de classe média, finalmente, tendem a se constituir em sociedades de massas, eventualmente se configurando como democracias de massas. Assim ocorreu com a Grécia de Péricles, com a Europa do *Front Populaire* e dos *welfare states* subseqüentes à II Guerra Mundial. Assim, no Brasil, com a democracia que se seguiu ao regime militar e à Constituição de 1988.

---

<sup>1</sup> Jaguaribe usou, neste texto, "Da política de elites à democracia de sociedade civil" e "Democracia brasileira, no momento das eleições de 2002" (Bresser-Pereira, 2000 e 2002). Em *Democracy and public management reform* (2004), Bresser-Pereira apresenta também três tipos históricos de democracia moderna: democracia de elites, democracia de opinião pública ou plural, democracia participativa ou republicana. Explicita o que entende por democracia deliberativa e a coloca como um quarto tipo, que já é anunciado pela democracia participativa. (N. dos Orgs.)

<sup>2</sup> Ver, notadamente, Jaguaribe (2000).

A diferença entre a tipologia de Bresser e a minha consiste no fato de que aquela, a partir de uma visão política e aristotélica, focaliza, particularmente, a margem de interferência, no processo governativo, de poucos, de muitos ou de todos os cidadãos. Minha tipologia chega a resultados equivalentes a partir de uma visão histórico-sociológica.

Segundo Bresser, o aperfeiçoamento do processo democrático se faz pela transição das formas mais restritivas para as mais includentes das manifestações da cidadania. Esse processo tem, historicamente, conexão com a evolução do processo econômico, das formas pré-capitalistas para as capitalistas e, nestas, dos estágios industriais para os de alta tecnologia. Na Europa, a revolução capitalista se deu no início do século XIX, somente muitas décadas depois se configurando plenamente o processo democrático, que culminaria, depois da II Guerra Mundial, com o Estado de bem-estar social. No Brasil, o processo de industrialização suscitou uma democracia de elites que só recentemente, com Fernando Henrique Cardoso, se tornou uma democracia de opinião pública.

### **Pactos sociais**

Outra importante contribuição de Bresser para o estudo da democracia no Brasil é sua tipologia dos pactos sociais e seu entendimento de como e quando cada uma de suas modalidades se realizou neste país. Bresser identifica quatro modalidades de pacto social: popular-nacional, burocrático-autoritário, popular-democrático e burocrático-liberal.

O pacto popular-nacional teve uma primeira ocorrência com a revolução de 1930, que levou a classe média ao poder, dele deslocando o patriciado rural. Esse pacto, com apoio da incipiente classe obreira, conduziu ao processo de industrialização, predominantemente por substituição de importações, no período que abrange as décadas de 1930 a 1950. No curso desse período, passou pela fase autoritária do Estado Novo, de 1937 a 1945, mas conservou seu caráter industrialista e nacionalista. Segundo Bresser, 1960-64 corresponde a um período de crise, que terminaria com o golpe militar de 1964. Com este, se instala um novo pacto social, o burocrático-autoritá-

rio, que retoma o sentido industrialista e nacionalista do período 1930-59, substituindo, entretanto, a delegação popular do poder pelo autoritarismo militar e restringindo o apoio ao governo a restritos setores da classe média e da burguesia.

Segundo Bresser, o governo Geisel, com o “pacote de abril”, dá início a um processo de transição, que conduziria a um modelo popular-democrático, num contexto marcado pela crise do Plano Cruzado, em fins de 1986. Segue-se nova crise, que conduzirá ao colapso do regime militar, à eleição de Tancredo Neves, impedido por sua doença e morte, de assumir o poder, à aprovação da Constituição de 1988 e ao governo Sarney, seguido pelo episódio Collor, seu *impeachment* e o interregno de Itamar Franco.

A década de 1990 corresponde, por um lado, à consolidação da democracia, restaurada com a Constituição de 1988 e sua evolução, com Fernando Henrique Cardoso, na direção de uma democracia de opinião pública. Concomitantemente, configura-se um novo pacto social, burocrático-liberal, que leva o país a uma ampla abertura para o mercado internacional, designada “abertura competitiva”. A liberalização econômica empreendida pelo governo Cardoso conduz à privatização, com capitais estrangeiros, das empresas públicas e a uma crescente dependência do investimento estrangeiro para o equilíbrio das contas e para um intento de desenvolvimento supostamente a ser propulsionado pelo mercado, o que não foi corroborado pelos fatos.

A tipologia de pactos sociais, proposta por Bresser, é um intento extremamente interessante e válido. Observaria, apenas, que o conceito de pacto “popular-democrático” não me parece bem formulado, nem adequado ao período histórico a ele atribuído. Na verdade, o regime militar perdeu sustentabilidade pelas contradições entre a posição policial-reacionária da “comunidade de informação” e os objetivos nacional-desenvolvimentistas dos setores sérios das Forças Armadas – incluído o presidente Geisel – e, bem assim, das classes dirigentes, ademais da crescente demanda, por todos os estratos sociais, de um retorno à democracia e ao Estado de direito.

O presidente Geisel, a quem se deve ter dado um fim à ditadura da “comunidade de informação” e restabelecido o Estado de direito, incidiu,

todavia, no grave equívoco de prolongar, artificialmente, o regime militar, embora em termos extremamente abrandados, com a transferência do poder ao general Figueiredo. Perdeu-se, assim, a oportunidade, que estava ao alcance de Geisel, de plebiscitar uma boa constituição democrática, instituindo eleições diretas para sua sucessão. Tivesse ele feito essa correta opção, tudo indica que Tancredo Neves, então ainda gozando de boa saúde, teria sido eleito e teria podido iniciar, com amplo apoio popular, a nova fase democrática do Brasil.

### Reflexões finais

A tipologia de Bresser, com relação aos três modelos de democracia, merece observações, no que se refere à democracia de opinião pública. É correto, a meu ver, o intento do autor, seguindo Aristóteles, de diferenciar seus modelos pela crescente participação da cidadania no influenciamento do processo governativo. Uma importante questão a levar em conta, entretanto, é a medida em que as “democracias de opinião pública”, como se observa, notadamente, no caso dos Estados Unidos, sejam conduzidas a um perigoso topicismo de temas, desligadamente de uma coerente visão de conjunto de um projeto governativo. Os levantamentos de opinião pública, realizados por agências especializadas, privilegiam tópicos específicos, independentemente de uma visão de conjunto das conveniências da sociedade e do país.

O caso dos Estados Unidos merece, a esse respeito, particular atenção. Ali se realiza, mais do que em qualquer outro país, uma democracia de opinião pública. O presidente de turno busca, relativamente a opções de sua preferência, mobilizar a favor delas a opinião pública. Quando esta se manifesta de conformidade com seus desígnios, sente-se fortalecido para implementar suas opções preferidas. Quando a opinião pública se mostre contrária, o presidente é forçado a se ajustar às expectativas populares. A falta de consistência desse regime é manifesta. No caso dos Estados Unidos, ela se torna mais grave pelo fato de que o Congresso americano, distintamente do que preconizava Rousseau – e do que, em razoável medida, ocorre

na Europa ocidental –, não é uma expressão da “vontade geral”, mas o resultado de inúmeros *lobbies*, cada qual favorecendo seus respectivos interesses, com total alheamento do interesse público. Assim, nem o Congresso formula um projeto coerente de governo, porque o interesse público americano não corresponde à soma dos interesses particulares dos *lobbies*, nem o topicismo peculiar aos levantamentos de opinião pública conduz a um projeto consistente de governo. Fica a boa governança do país, assim, excessivamente dependente da boa orientação do presidente de turno, o que permitiu, historicamente, grandes governos, com F. D. Roosevelt, J. Kennedy, Bill Clinton, e governos perigosamente sectários ou personalistas, como tantos outros.

Na verdade, uma tipologia das democracias, ademais do seu aspecto aristotélico (governo de poucos, de muitos ou de todos), deve levar em conta o nível de institucionalização que seja proporcionado às manifestações da vontade da cidadania. Talvez seja esse o sentido que Bresser empresta à “democracia deliberativa”, sem que, na medida em que o saiba, lhe tenha dado maior explicitação.

O que confere alta qualidade às democracias da Europa ocidental, notadamente em países como a Grã-Bretanha, a Alemanha e a França, é a existência de partidos políticos bem organizados, dotados de programa próprio e de um projeto para o Estado e a sociedade. Outra importante característica dessas democracias é o fato de que a vida pública se inicia dentro dos quadros partidários. Somente depois de um satisfatório aprendizado no âmbito de um partido é que este designa alguém para disputar um posto eletivo. Os cidadãos sabem o que significa cada partido e cada personalidade política, nesse partido. Há, assim, uma significativa correspondência entre a vontade dos cidadãos e sua representação política.

Se algo chama, dramaticamente, a atenção no que se refere à democracia brasileira é, precisamente, a falta de sentido público dos partidos, com a relativa exceção do PT e, em menor grau, do PSDB e do PFL. Mais ainda, é a falta de qualquer sentido público por parte da quase totalidade de candidatos a postos legislativos, da esfera municipal à federal. Daí o fato de que a democracia brasileira não seja efetivamente representativa. Governos mais

recentes, como o de Fernando Henrique e, tudo indica, o de Lula, estão prestando crescente atenção às demandas da sociedade civil. Nesse sentido, Bresser tem razão quando fala de uma tendência à democracia de opinião pública, no Brasil. A falta de representatividade real do Congresso, entretanto, priva a cidadania de efetiva representação política. E não serão os levantamentos de opinião pública que corrigirão essa deficiência. Somente uma ampla e profunda reforma política, que assegure efetiva representatividade aos eleitos pelo povo poderá assegurar ao Brasil condições satisfatórias de governança. Enquanto tal não ocorra, ficaremos, como os Estados Unidos, ao sabor da boa orientação do presidente de turno. É difícil saber se o clientelismo político brasileiro é pior ou melhor do que o lobismo americano. O nosso é mais errático e menos consistente, no seus particularismos. O americano tem a vantagem, indeliberada mas observável, de exprimir um conjunto de interesses que, considerada a sociedade americana em seu conjunto, permitiu a formação de um grande país.

### Referências bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A turning point in the debt crisis: Brazil, the US Treasury, and the World Bank. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 2, p. 103-130, abr. 1999.

\_\_\_\_\_. Da política de elites à democracia de sociedade civil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Brasil 500 anos: futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000. p. 517-538.

\_\_\_\_\_. Democracia brasileira, no momento das eleições de 2002. São Paulo, out. 2002. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>.

\_\_\_\_\_. *Democracy and public management reform*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

JAGUARIBE, Helio. *Brasil, homem e mundo – reflexão na virada do século*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000.