



Em  ociedade

A “Democracia da Eficiência” e a sua construção discursiva no Brasil: processos e princípios”

Thales Torres Quintão¹

RESUMO

¹ Cientista Social pela PUC Minas. Mestre e Doutor em Ciência Política pela UFMG. Atualmente é Pesquisador de Pós-Doutorado (Bolsista Fapemig) junto ao Decode-UFMG – Grupo de Pesquisa em Democracia e Comunicação Digital – vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG. E-mails de contato: thalestq@hotmail.com/thales.quintao@gmail.com



O artigo procura descrever e analisar a construção discursiva da expressão "democracia da eficiência", que se tornou mais proeminente no cenário brasileiro durante o governo de Michel Temer. O objetivo foi mapear e analisar o contexto de uso, os sentidos e significados produzidos e compartilhados em relação a essa forma de democracia, utilizando a técnica de análise de conteúdo integrada a uma abordagem interpretativista. O estudo constatou que a democracia da eficiência busca obter apoio dos cidadãos brasileiros ao enfocar uma prestação de serviços públicos aprimorada, combinada a um discurso conciliatório e orientado para resultados, apresentando-se como solução para a crise política e econômica enfrentada pelo Brasil.

Palavras-chave: teoria democrática; discurso político; democracia da eficiência; valores democráticos.

ABSTRACT

This paper sought to describe and analyze the discursive construction of the expression "democracy of efficiency", which became more prominent in the Brazilian political scene during Michel Temer's government. The objective was to map and analyze the context of use, as well as the meanings and interpretations produced and shared regarding this form of democracy, using a content analysis technique integrated with an interpretivist approach. The study found that "democracy of efficiency" seeks to gain the support from Brazilian citizens by focusing on enhanced delivery of public services, combined with a conciliatory and results-oriented discourse, presenting itself as a solution to the political and economic crisis faced by Brazil.

Keywords: democratic theory; political discourse; democracy of efficiency; democratic values.

INTRODUÇÃO

A Professora Rachel Meneguello, ao analisar os principais significados da democracia brasileira por meio dos dados advindos do ESEB 2022 (Estudo Eleitoral Brasileiro), afirma que os conceitos relativos por parte da população à democracia se alteraram de modo a esvaziar os seus valores e os direitos conquistados. Segundo ela, com passar das rodadas dessa pesquisa, houve uma redução da associação do regime democrático com os direitos sociais e ao direito ao voto. Esse fenômeno foi denominado por essa autora como *democracia bolsonarista* que se caracteriza por valores relacionados a uma liberdade irrestrita e residual, recaindo mais no âmbito do desejo individual e sem um senso coletivo da política: "fazer o que eu bem entendo"; "fazer o que eu quero" ou "ter direito a armas"², associado ao discurso ultraconservador no campo dos valores. Porém, cabe voltar alguns anos para interpretar um outro significante democrático que procurou se fazer presente no cenário político brasileiro: *a democracia da*

² Para saber mais veja essa reportagem: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/697/perigos-autoritarios-rondam-democracia-brasileira>



eficiência. Esse tipo emergiu entre os anos de 2013 e 2016 e teve Michel Temer como o seu principal interlocutor e que pode ter contribuído para emergência da *democracia bolsonarista*.

No discurso de posse feito no dia 12/05/2016, Michel Temer utilizou a expressão “democracia da eficiência” por duas vezes³. Porém, se focarmos nossa atenção meramente para a frequência de menções desse termo, podemos cair no equívoco de subestimarmos a sua importância, uma vez que grande parte do discurso do então presidente interino direciona e se estrutura diretamente para esse “tipo de democracia”. Sob tal tipo há uma dimensão do *dever* da democracia, do caráter ideal-normativo para qual modelo democrático o país deveria perseguir e caminhar para, até como forma de superar os contextos de crise política e econômica, retomar uma ideia específica de desenvolvimento que abarque suas diversas ramificações (econômica, social, política, cultural etc.). Em torno dessa expressão se estrutura o papel e a concepção de Estado a ser seguido; as políticas públicas a serem adotadas; e a relação entre o aparato estatal, sociedade e mercado, o que envolve a ideia da participação política e das inovações democráticas. Portanto, ressalta-se que o termo *democracia da eficiência* aqui analisado é oriundo das próprias falas de Temer – foi ele quem o cunhou e de onde partiremos a pesquisa aqui empreendida. Nesse sentido, cabe fazermos uma análise discursiva desse termo e de seus desdobramentos quanto a sua produção e distribuição junto a outros interlocutores e nas esferas político-sociais, a fim de construir processos de persuasão e, consequentemente, de hegemonia.

Em suma, a expressão “democracia da eficiência” ficou mais conhecida e ganhou maior projeção perante a opinião pública no dia da posse de Temer. Entretanto, mais de dois anos antes, em 2013, Michel Temer já havia utilizado o termo *democracia eficiente*. Mais precisamente tal termo foi “fabricado” ou “construído”⁴ no final de julho quando o pemedebista diz que “democracia da eficiência” seria as respostas pedidas pelas Jornadas de Junho⁵. Esse

³ <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770780-leia-integra-do-discurso-de-posse-do-presidente-interino-michel-temer.shtml>

⁴ Intencionalmente preferimos adotar as palavras “construída” e “fabricada” e não “origem” no texto para referir ao aparecimento do paradigma da “democracia da eficiência”. Essa opção se justifica, como analisado por Foucault (2005), com base na filosofia de Nietzsche, que o conhecimento das coisas não tem origem de forma natural, mas sim que ele é inventado e estabelece rupturas com algo anterior.

⁵ Tomando como referência o conceito de Mendonça (2018, p. 9-10), as Jornadas de Junho “foram um conjunto de atos, protestos e ocupações que ocorreu em dezenas de cidades do país ao longo de junho de 2013”. Segundo o autor, o gatilho para a sua emergência foram os atos contra o aumento da tarifa de ônibus puxados pelo Movimento Passe Livre (MPL) em São Paulo. Além disso, ele acrescenta que o contexto internacional de protestos, a visibilidade dada ao país devido a Copa das Confederações (em um cenário de indignação com gastos para megaeventos) e a brutalidade da polícia em alguns atos, impulsionaram os conflitos que logo se espalharam



modelo democrático, que “nasce” em contextos de incerteza, se centraria basicamente na reivindicação de oferecer melhores serviços públicos para a população (“hospitais padrão Fifa”). Não foi algo que simplesmente “apareceu” no momento da posse, mas sim algo que estava maturando há mais de dois anos, que para alguns poderia ser uma “tragédia anunciada” ou uma “inovação política”.

Após isso, outros atores do campo político, jurídico, da imprensa, e de politólogos (baseado no termo bourdieuano) utilizaram esse paradigma, como Bolívar Lamounier, William Waack, Reinaldo Azevedo, Marta Suplicy ou então quando não fizeram menção de forma direta, teceram falas ou comentários que vão ao encontro a essa percepção de democracia. Ou seja, houve um certo movimento político e social que buscou a expansão dessas ideias e visões para as diversas esferas sociais, como forma de ganhar maior respaldo político e força perante a opinião pública.

Para compreendermos esse fenômeno de construção e expansão de um padrão discursivo, apropriamos de teóricos que fundamentaram e analisaram a conexão entre o discurso e as relações de poder estabelecidos nos espaços estatais e na sociedade. Nessa conexão se tem o próprio processo de construções de verdade e da realidade que se pauta por relações de força, batalhas e disputas de poder e simbólicas e que podem formar processos hegemônicos e/ou de dominação. Nesse sentido, remeteremos a dois teóricos e aos seus intérpretes, que nos ajudam a compreender as dimensões do discurso político e a permeabilidade do poder, uma vez que ambos atravessam o âmbito estatal e o “mundo da vida”, além de fundamentar a própria definição do *policy cycle*, são eles: Gramsci e Bourdieu.

Tem-se como objetivo geral desse artigo compreender as dimensões políticas, econômicas e sociais que estão envolvidas nesse modelo democrático, ou de forma mais ampla, a que essa democracia se refere e o que ela seria propriamente. Utilizou-se da técnica de pesquisa da análise de conteúdo para: 1) mapear e compreender qual a narrativa que é feita sobre o então momento da política brasileira (o ato de contar a própria história da realidade); 2) os objetivos que envolvem esse modelo e seus argumentos envolvidos, no sentido de persuadir as opções e escolhas políticas a serem feitas (Fisher, 2003); 3) os mecanismos e os meios a serem adotados para atingir tais objetivos; 4) e os seus principais preceitos normativos-

pelo país. Por fim, há a euforia gerada pela possibilidade de fazer história e a de participar de um processo político de tal magnitude.



ideológicos⁶ que estão fundamentadas nessa expressão. Assim, o presente artigo é classificado como do tipo descritivo-crítico e exploratório, caracterizado por uma análise de conjuntura e histórica da política brasileira, apropriando-se, principalmente, da pesquisa documental.

Para realizar esse estudo, foi feita inicialmente uma consulta em um site de buscas na internet⁷ que referiam a essa expressão de forma direta ou em suas inflexões, para posteriormente fazer a codificação dos dados presentes em reportagens, colunas de jornais, revistas e entrevistas nas respectivas categorias analíticas mencionadas acima, como forma de entender a repercussão que os meios de comunicação deram a esse ideal de democracia e a que ele se fundamenta. Ressalta-se que o exame aqui empreendido consistiu em pronunciamentos públicos e veiculados por esses meios, a fim de examinar a intertextualidade entre eles, o controle e a filtragem para a construção do texto, além de uma melhor capacidade de operacionalização metodológica dos dados obtidos. Depois de reunido o *corpus textual*, procedeu-se a codificação do material, procurando destrinchar analiticamente esse modelo democrático e seus sentidos e significados produzidos e compartilhados.

Por fim, uma indagação que se coloca de imediato é até que ponto a democracia da eficiência se aproxima do modelo neoliberal, no que tange à normatividade e aos procedimentos da democracia e da relação entre Estado e sociedade? Buscaremos responder a essa pergunta ao longo deste artigo.

DISCURSO POLÍTICO, RELAÇÕES DE PODER E CONSTRUÇÃO DA VERDADE

Nessa seção procuraremos fazer uma breve discussão de como se processa a relação entre o discurso político para com as batalhas e disputas de poder nele envolvidos, concernentes a aspectos de dominação nessas esferas e que procuram a construção de algo com contornos reais e verdadeiros. Não se tem intenção de fazer uma ampla revisão teórica acerca dessas temáticas, uma vez que as obras dos dois autores supracitados são muito densas, mas de

⁶ O conceito de ideologia aqui adotado parte-se da filosofia de Gramsci que compreende a ideologia como uma concepção de mundo social articulada em uma ética correspondente, mas que também possui existência material, e se opera nas práticas (Gramsci, 1999b). Essa definição contraria a definição da ideologia como “falsa consciência” que mascara a realidade social, como Marx e Engels inicialmente propuseram, pois, esse pensador italiano entende a ideologia como definidora de mundo e constituidora do real, dando um tom mais “positivo” a ela (Brandão e Dias, 2007).

⁷ A consulta foi feita na internet entre os dias 20/05/2022 e 30/06/2022 e buscava por expressões como *democracia eficiente*, *democracia da eficiência* e outras semelhantes. Mas essas expressões precisavam ter relação com o contexto aqui examinado e referirem a personalidades públicas.



somente tecer alguns apontamentos que contribuem para o entendimento acerca da produção e a expansão discursiva, mesmo que se tenha diferentes compreensões sobre esse processo.

Gramsci (1999a) foi um dos primeiros teóricos marxistas a colocar de forma central a *política* em suas análises, uma vez que a análise da economia já havia sido feita por Marx e Engels. De acordo com Coutinho (1989), Gramsci tende a ver todas as esferas do ser social a partir do ângulo de sua relação com a política⁸. A própria escolha e a crítica de uma concepção do mundo, que envolvem a ideia de ideologia em si, por exemplo, são fatos políticos.

Para Gramsci, a ideologia transcende o conhecimento e se liga diretamente a ação voltada a influir no comportamento dos homens (*práxis* interativa), que busca mobilizar uma ação em função dos objetivos visados. A luta em busca da hegemonia implica uma ação, que visa atingir um resultado objetivo no plano social e, assim, pressupõe a construção de um universo intersubjetivo de crenças e valores que se cristaliza não somente no campo econômico ou político, mas também no cultural, o que distancia esse autor do reducionismo econômico (Coutinho, 1989). A hegemonia opera em um alto grau de instabilidade e de tensão, devido a forças e projetos contrários que procuram demarcar resistência e uma contrapressão, ainda mais em situações de fortes desigualdades sociais, como é o caso brasileiro (Brandão e Dias, 2007; Almeida, 2002).

A hegemonia para esse autor se pauta com base na produção do consenso, e não somente pela coerção, como meio para determinar a ação dos homens. Em sua teoria ampliada do Estado, Gramsci o compreende como aquele que opera com base nos “aparelhos privados da hegemonia”. O Estado não é um fim em si mesmo, mas sim um aparelho, um instrumento para a representação de interesses particulares e não universais, condicionado e subordinado à sociedade, com caráter transitório e condicionado a transformações (Bobbio, 1999). Nesse ponto, Gramsci amplia a noção de Estado quando comparado com a tradição marxista, ao dizer que ele comporta duas esferas principais: a sociedade política, onde se tem um conjunto de mecanismos pelas quais a classe dominante detém o monopólio legal do uso da repressão e da violência (*Estado-Coerção*); e a sociedade civil, formada por um conjunto de organizações

⁸ De forma geral, Gramsci distingue dois tipos de política: o amplo (referente a universalidade e liberdade, e que dirige conscientemente para a totalidade das realidades objetivas e subjetivas); e o restrito (diz respeito ao sentido habitual, como um conjunto de práticas e de objetivação que se refere diretamente ao Estado, às relações de poder entre governantes e governados) (Coutinho, 1989; 2011).



responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, como o sistema escolar, a imprensa⁹, as igrejas, os partidos políticos, e etc. Essas duas esferas em conjunto por meio de uma relação dialética é que formariam e configurariam o Estado em si. Nessa relação entre sociedade política e civil se tem o fenômeno da supremacia, que combina a hegemonia com a dominação, e o consenso com a coerção (Gramsci, 1999c). Dessa forma, a supremacia de um grupo social sobre outro se manifesta de duas formas: como “domínio” em que um grupo procura “liquidar” o outro, e que pode ser associado ao uso da força armada; e como direção intelectual e moral (Coutinho, 2011)¹⁰.

Com base nisso, a sociedade civil e sociedade política não são espaços isolados, fixos, e possuidores de fronteiras rígidas e separadas que não possuem interconexão entre si. Pelo contrário, há uma fluidez relacional entre esses dois âmbitos, que se inter cruzam constantemente, por meio de discursos, narrativas, e assim, construções ideológicas que busquem influenciar determinadas ações nesses espaços, o que contraria as visões dos contratualistas liberais. Deste modo, não se deve pensar tanto o aparato estatal quanto a sociedade civil como algo homogêneo e unitário.

Inspirado no pensamento gramsciano, autores latino-americanos buscam analisar criticamente o processo de construção da democracia tanto de forma comparada nessa região, quanto em estudos de casos desses países. Nesse sentido, destaca-se o trabalho de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), ao formular o conceito de *projetos políticos* como forma de compreender as disputas internas e externas (entre esses dois polos) das próprias sociedades civis e a organização estatal. Esse conceito se refere a um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Os autores demonstram a heterogeneidade do Estado e da sociedade civil na América Latina, marcado por arenas conflituosas de disputa, que objetivam a transformação de interesses particulares em interesses coletivos. Essa disputa pode ser

⁹ Gramsci entendia que a hegemonia cultural se dá por três organizações principais: imprensa, Igreja e escola. Essas três estariam inseridas na sociedade civil. Todavia, devido a contextualização histórica, uma vez que Gramsci fazia suas análises nos anos 20 e 30 na Itália, e hoje em dia, dificilmente compreenderíamos a imprensa do Brasil, em seu sentido amplo, vinculada à sociedade civil, ou seja, unicamente como uma superestrutura, mas sim como um núcleo da própria estrutura econômica, estruturado por um capital privado, e com papel estrutural na política e na sociabilidade contemporânea (Almeida, 2011, 2002).

¹⁰ Nesse ponto, Gramsci afirma que um grupo social pode e deve ser “dirigente” antes mesmo da conquista do poder. Situação reforçada em um cenário de sociedades complexas, e com a própria ampliação do Estado. Para ele essa “é uma das condições principais para a própria conquista do poder” (Gramsci, 1999c).



exemplificada pela existência, até aquele momento, de três diferentes projetos políticos mais gerais na América Latina: o autoritário; o neoliberal; e o democrático-participativo.

O projeto *autoritário*, apesar de estar (em tese) em um estado adormecido devido a maior aceitação da democracia liberal, se mantém em voga devido a existência do autoritarismo social, que seria uma “cultura que legitima as diferenças sociais, que internaliza os códigos que hierarquizam as classes e os grupos sociais, e os organizam em categorias com base no seu pertencimento de classe, raça, gênero, região e país” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 45); e pela decepção coletiva com os rendimentos sociais e econômicos da democracia nessa região, em que há uma aceitação razoável para com a emergência de governos autoritários se eles gerassem considerável crescimento econômico. Além disso, destaca-se que grande parte da América Latina passou por processos de padrão cíclico de transição da democracia para o autoritarismo e posteriormente para a democracia, exemplificados pelos casos brasileiro, argentino, peruano e equatoriano (Huntington, 1994).

O projeto *neoliberal* ganha maior projeção na década de 1990 no contexto latino-americano, ele é fundamentado pela busca pela eficiência, e da modernização na administração pública, legitimando a adoção do mercado como eixo organizador da vida social e política. A administração é vista como uma extensão da administração privada.

Por fim, o *democrático-participativo* coloca como central a participação da sociedade civil no processo decisório, criando espaços participativos e de inovação democrática que possibilitem uma gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, que promoveria o controle social e a prestação de contas. Esse projeto pode ser exemplificado pelas experiências de orçamento participativo, conferências e conselhos de políticas públicas. Entretanto, a própria configuração de novos formatos de engajamento político e de ação coletiva, que fundamenta menos no envolvimento da sociedade civil nessas instituições participativas, além do aparecimento de novos atores e setores não contemplados nesse modelo de participação, principalmente com as Jornadas de Junho de 2013, demonstram que esse projeto democrático estaria de certo modo defasado (Avritzer, 2016).

Bourdieu (2012), por sua vez, aproxima-se da filosofia gramsciana ao também romper com a visão monolítica e homogênea do Estado. Para ele, o Estado não existe apenas “lá fora” como algo distante, mas pelo contrário, essa instituição perpetua nas relações micro entre os sujeitos, em categorias mentais sancionados pelo próprio aparato estatal. Nesse ponto, o Estado não é somente aquele possuidor do monopólio legítimo do uso da violência material (Weber),



mas também do uso simbólico. Segundo Wacquant (2004), a construção do Estado cria condições de uma orquestração imediata do *habitus*¹¹, o que simboliza um consenso e um compartilhamento daquilo que seria o bom senso entre os cidadãos, o que permite a operacionalização de uma dominação simbólica, e a reprodução da ordem social.

Para Bourdieu, a dominação e a violência simbólica se configuram por não serem percebidos como tal. O poder é naturalizado no mundo social e se dá de forma generalizada, e ele é reconhecido advindo do próprio desconhecimento dos agentes: “o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber quem lhes estão sujeitos ou mesmo quem o exercem” (Bourdieu, 2012, p. 8)¹². A concepção do poder se opera como um discurso sem sujeito, cuja primeira função é expressar e produzir a integração lógica e moral da classe dominante, e posteriormente ganhar expressão sobre a classe dominada (Wacquant, 2004).

Os discursos políticos para esse autor são produzidos nas “lutas simbólicas” que determinados agentes realizam entre si no campo político, e nos outros campos, que buscam se “fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo, e deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo” (Bourdieu, 2012, p. 14). É na luta simbólica que se tem busca a representação legítima do mundo social, e assim o “monopólio da expressão legítima da verdade do mundo”, e a obtenção do poder simbólico. Apesar das práticas e discursos dos agentes somente adquirirem significados quando referidos ao campo em que são produzidos, marcados por constante batalha para imposição de suas visões de mundo, os discursos políticos não procuram atender somente as necessidades internas do seu respectivo campo, mas também das “necessidades externas”, ou seja, dos agentes exteriores situados nos outros campos simbólicos, principalmente entre aqueles com maior capital simbólico acumulado, o que poderia gerar mais propulsão ao discurso em si. Como pontuado por Silva (2005, p. 197), “os

¹¹De forma simplificada, *habitus* para Bourdieu diz respeito às ideias e representações que constituem a subjetividade dos sujeitos, formatando as suas próprias predisposições para ação, que são adquiridos por eles durante suas trajetórias sociais, sendo estruturas estruturadas (interiorização das estruturas objetivas) e estruturas estruturantes (predisposições que tendem a nortear as práticas dos sujeitos e, assim, modificar as estruturas objetivas): “os sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente ‘reguladas’ e ‘regulares’ sem ser o produto de obediência a regras, objetivamente adaptadas ao seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto de obediência a regras” (Bourdieu, 2012, p. 61).

¹²Seria tarefa da sociologia reflexiva mostrar quem e onde se exerce esse poder simbólico, mostrar em quais circunstâncias e espaços ele é mais ignorado. Em suma, seria tornar visível o que é invisível, especificando o ator que exerce esse poder simbólico e, consequentemente, quem enuncia os discursos (Bourdieu, 2012).



discursos políticos são o resultado tanto das condições sociais dos agentes diretamente envolvidos no processo de sua produção, quanto das condições sociais dos agentes externos que seriam os seus eventuais consumidores”. Desse modo, a supremacia de um discurso sobre um outro, bem como a sua legitimidade, está relacionado a capacidade de aquisição do poder simbólico e de mobilização de adeptos. Após isso, pode-se atingir a adesão a uma ordem existente, ao transmitir a ideia de que a política seria algo mais complicada e mais íntima, com atores mais selecionados. Essa percepção para Bourdieu se daria pela dupla naturalização do mundo social, das coisas, e dos corpos; e do acordo silencioso e invisível entre estruturas sociais e mentais, e não pela mediação de ideais, jogos de linguagem, e convicção ideológica (Wacquant, 2004).

Após apresentar de forma sucinta o pensamento desses dois autores, a próxima seção foca no processo de formação e construção discursiva de forma pública acerca do modelo de *democracia da eficiência* e a sua busca pela produção de consensos e naturalizações.

A “DEMOCRACIA DA EFICIÊNCIA”: PROCESSO E COMPOSIÇÕES

A ideia de uma democracia que traga melhores resultados, ou então mais “eficiente”, não é algo que se restringe ao caso brasileiro, mas que também se estende para o contexto latino-americano resultante da terceira onda da democratização (Huntington, 1994) que, como salientado anteriormente, marcou três projetos de construção democrática: autoritário, neoliberal e democrático-participativo. Todos esses projetos tecem prioridades e buscam fazer construções sobre visões de mundo para o contexto sociopolítico ideal, perseguindo cada tipo de democracia concernente a sua visão. Todavia, tais projetos passaram por momentos de críticas, insatisfações ou até mesmo de esgotamento posteriormente a sua implantação, o que propicia um cenário negativo de avaliação da política e das instituições democráticas.

Dada as inflexões semânticas e a proximidade dos termos, podemos citar como exemplo a obra de Luis Carlos Ugalde¹³, que publicou em 2012, o livro “*Por una Democracia Eficaz: radiografía de un sistema político estancado (1977-2012)*”. Nessa obra, Ugalde procura responder ao longo de onze capítulos, as seguintes perguntas: por que há um desencanto sobre

¹³ Luis Carlos Ugalde é um acadêmico e cientista político mexicano que ocupou o cargo de presidente do Instituto Federal Eleitoral (IFE) entre 2003 e 2007. Foi professor de universidades mexicanas e americanas, e atualmente é diretor geral de uma empresa de análise de risco político e de desenho e avaliação de políticas públicas.



os resultados da democracia mexicana; por que ela não conduziu a melhores resultados pensando no crescimento econômico e de segurança pública? Segundo esse autor, os processos de modernização desenvolvidos no México¹⁴ tiveram resultados aquém do esperado, uma vez que eles não promoveram a transformação do sistema político, persistindo os problemas sistêmicos, como: a escassa prestação de contas; a gramática política do clientelismo; a falta de uma cultura política da legalidade e de participação cidadã; e um fraco sistema fiscal estatal. O livro de Ugalde, demonstra que o ideal de uma democracia mais eficiente também está adentrando ao campo acadêmico latino-americano, não estando restrito à sociedade política e à imprensa¹⁵. Esse fenômeno se caracteriza pela busca de desenvolver teorizações e conjunturas analíticas após um período de funcionamento democrático, sendo uma espécie de avaliação de sua “atuação”.

Esses pressupostos que clamam por um melhor “resultado” da democracia, nos remetem ao trabalho de Huntington (1994) o qual estavam sendo depositadas muitas expectativas sob a democracia (ainda mais em contextos de democratização), referentes a expansão dos direitos de cidadania, o desenvolvimento econômico, a redução da desigualdade social e o fortalecimento da *accountability*, mas que esse regime não poderia cumpri-las completamente. Em outras palavras, poderia cair no risco de se colocar muito “responsabilidade” sob a democracia e isso pode acabar gerando frustrações aos cidadãos.

Bobbio (2022) pontua a existência de três obstáculos para o não cumprimento das “promessas da democracia”, são eles: 1) a emergência do tecnicismo, o que reforça o papel de especialistas, o que é antitético com a democracia, cujo protagonismo é do cidadão comum; 2) o aumento do aparato burocrático, cujo poder é hierárquico e vai vértice para base, o que é o contrário em uma sociedade democrática (poder da base para o vértice); 3) baixo rendimento do sistema democrático como um todo, com um contraste entre a rapidez para apresentação das demandas por parte da sociedade (e a complexidade delas) e a dificuldade e lentidão para a resposta por parte do sistema político. Desse modo, a democracia lida com a multiplicidade de

¹⁴São três os processos modernizadores passados no México: a ordem liberal no século XIX; desenvolvimento estabilizador entre 1940 e 1970; e a mudança política após 1970, ainda em processo, que promove a democracia eleitoral e o pluralismo político.

¹⁵Ainda no caso mexicano, o *Plano Nacional de Desenvolvimento*, dentro do Eixo 5 – *Democracia Efetiva e política exterior responsável*, compreende esse modelo de democracia centrado no desenvolvimento de políticas públicas mais qualitativas e que resultem no bem-estar das pessoas, conjugado por maior transparência das ações governamentais e respeito ao *rule of the law*.



interesses, valores, crenças em uma sociedade complexa e diversa¹⁶, e convive com um modelo econômico capitalista de mercado que inevitavelmente cria desigualdades na distribuição dos recursos públicos¹⁷, o que faz com que alguns cidadãos adquiram mais influências do que outros nas políticas, nas ações e decisões do governo. Assim, a igualdade política entre os cidadãos, fundamento moral da democracia, é violada, além de limitar o potencial desse regime (Dahl, 2001).

Depois de feita essa contextualização para demonstrar que as insatisfações para com o desempenho da democracia é algo que se estende para outros países, cabe agora analisar especificamente o caso da *democracia da eficiência* no Brasil. Faremos um acompanhamento dos momentos que esses discursos foram feitos, principalmente quando se trata do então presidente interino, Michel Temer, tomando como base o contexto social-político e o lugar de fala do ator discursivo (“o dizer tem história”) (Orlandi, 1996).

O primeiro momento que Michel Temer utiliza o termo *democracia eficiente* foi no dia 30/07/2013, em um artigo publicado no site do Palácio do Planalto. Esse modelo seria uma exigência das manifestações de junho daquele ano. Para esse modelo democrático, a população deseja uma “utilidade funcional dos serviços públicos”, e que “seja partícipe tendo a possibilidade de sugerir o que acha melhor para o País” (nota-se que a ideia de participação é associada à de sugestão), além do comportamento ético do sistema político. Para Temer, grande parte da população que ascendeu à classe média, que nesse momento passou a utilizar pela primeira vez os serviços de ônibus, metrô, avião, deparou-se com espaços superlotados, desconfortáveis e com estrutura deficiente. O segundo momento de uso da expressão ocorreu em 29/08/2013, em um evento em São Paulo da *Revista Isto é Dinheiro*, ao referi-la como uma terceira fase da democracia, após a denominada *liberal* e *social*, sendo a *democracia da eficiência* uma resposta às manifestações de junho. Além disso, o então vice-presidente afirmou a importância de haver uma interação entre o setor privado e o setor público (“sem o setor privado, o Estado subexiste”).

Alguns dias depois (02/09/2013), Michel Temer desenvolve mais as suas ideias ao publicar o artigo intitulado “*Por Uma Democracia Eficiente*” e compreende que as pessoas

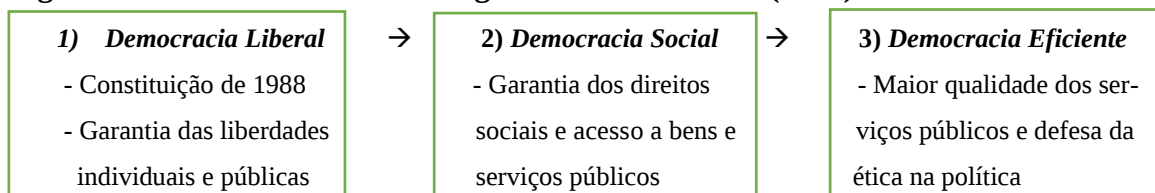
¹⁶Segundo Bobbio (2022) o projeto político democrático havia sido idealizado para uma sociedade muito menos complexa do que a atual, ou seja, uma sociedade monística e centrípeta.

¹⁷Segundo Dahl (2001) recursos públicos seriam “tudo o que uma pessoa ou um grupo tem acesso que pode utilizar para influenciar direta ou indiretamente a conduta de outras pessoas”. (p. 195).

foram às ruas nas Jornadas de Junho para exigir, principalmente, a prestação de melhores serviços públicos. Como mencionado anteriormente, para ele a primeira fase da democracia, a *democracia liberal*, se formalizou com a Constituição de 1988 e refere-se à ênfase e à garantia das liberdades individuais e públicas. A segunda fase é a *democracia social* ou “democracia do pão sobre a mesa”, nas palavras do ex-presidente. Esta diz respeito aos direitos sociais e ao atendimento às necessidades sociais básicas, sendo responsável, segundo ele, por ascender cerca de 36 milhões de pessoas a uma nova classe trabalhadora (Classe C), com mais acesso a serviços e produtos que antes não possuíam.

Por fim, a terceira fase, a fase da *democracia eficiente*, pelo qual o Brasil ainda estaria passando, centra na prestação de uma maior qualidade dos serviços públicos como saúde, mobilidade urbana, educação e no comportamento ético dos políticos. Destaca-se que Temer afirma que apesar da “grande movimentação e agitação social”, não se cogitou nenhuma crise institucional e que o Estado brasileiro estava funcionando com “pleno vigor institucional”. Esse aspecto é uma forma de reafirmar a sua crença de que não houve ruptura institucional com manifestações daquele ano.

Figura 1 - Fases da Democracia segundo Michel Temer (2013)



Fonte: Elaboração própria

O quarto momento que Michel Temer utiliza a aludida expressão ocorreu no dia 29/10/2013, em discurso no Plenário do Senado Federal, em comemoração aos 25 anos da *Carta Magna*. O então vice-presidente disse que o Brasil precisaria viver a terceira fase da democracia, que seria a *democracia da eficiência*, e novamente afirmou que ela seria uma resposta às mobilizações sociais ocorridas em junho daquele ano. Nesse dia, Temer se portou como aliado de Dilma Rousseff ao citar os pactos governativos que iriam ser lançados (educação, reforma política, saúde etc.), pactos esses que atenderiam essa ideia de *democracia da eficiência*. No dia posterior (30/10), Michel Temer também reforçou a necessidade de



vivermos esse novo modelo democrático, em uma palestra em um evento organizado pela Ordem dos Advogados de Santa Catarina (OAB-SC).

Após isso, Michel Temer somente utilizou esse termo em pronunciamentos oficiais no final de agosto de 2015, ou seja, quase dois anos depois. Em outras palavras, ele não manifestou publicamente sobre qual o tipo de democracia que o Brasil deveria perseguir em 2014. Isso se justifica pelo fato que pronunciamentos desse tipo poderiam acabar gerando disputas internas com a então presidente Dilma Rousseff e com o núcleo diretivo do PT por ser um ano eleitoral (definição da agenda política). Afinal, ele era o vice-presidente e candidato a esse posto na coligação das eleições de 2014.

No dia 31/08/2015, em um cenário de “incerteza” e de crises de governo, assim como em 2013 após as manifestações de junho, Temer voltou a mencionar diretamente esse modelo democrático em um evento realizado pela *Revista Exame*, ao dizer que “temos que ter a democracia da eficiência”¹⁸. Nesse dia, o então vice-presidente adotou um discurso conciliador ao dizer ser necessário uma grande aliança nacional, para recuperar a harmonia no país entre as classes sociais e os poderes republicanos. Todavia, alguns de seus elementos constitutivos apareceram pela primeira vez nesse discurso, o que nos ajudam a entender mais sobre essa expressão. Primeiramente, se clama por um maior papel da iniciativa privada na oferta de serviços, no qual o Estado teria função mais de regulação e fiscalização e de menos de providência, pensando na ideia do Estado de Bem-Estar Social. Tal fenômeno pode significar o retorno do fortalecimento das agências reguladoras¹⁹ e das medidas de privatização e concessão.

Em segundo lugar, o déficit orçamentário seria mitigado com o corte dos gastos públicos, ao invés do aumento de impostos, como a volta da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), como era defendido pela equipe de Dilma Rousseff. Esse ponto torna público as divergências presentes entre Dilma e Temer naquele momento. Essa

¹⁸Deve-se ressaltar que poucos dias antes, no dia 24/08/2015, Michel Temer havia deixado a articulação política do governo, focada na negociação de cargos e emendas parlamentares (o “varejo”). Todavia, ele permaneceria auxiliando o então governo a obter acordos no Congresso para votações de matérias de interesse do poder Executivo (o “atacado”). Esse episódio foi uma forma encontrada para minimizar o desgaste político entre Dilma e Temer caso ele saísse de toda a função de relações institucionais e governamentais, ainda mais porque o desgaste político havia se acentuado devido pronunciamento do dia 05/08/2015, quando Temer disse que “alguém tinha que reunificar o país”.

¹⁹As agências reguladoras ganharam propulsão inicial no Brasil em formato de órgãos independentes, e não como departamentos subordinados à administração direta, durante a reforma do Estado implementada entre os anos de 1995-2002. Essa reforma tinha como objetivo o de atingir o modelo gerencial (Nunes, Ribeiro e Peixoto, 2007).



segunda perspectiva se associa implicitamente a visão que o Estado brasileiro seria muito grande e inchado, com alto número de funcionários públicos, principalmente entre aqueles comissionados e com funções gratificadas. Em outras palavras, a manutenção dessa máquina burocrática seria muito onerosa e com pouco retorno aos cidadãos.

Já no dia 29/03/2016, Michel Temer utilizou pela última vez o termo *democracia da eficiência* antes de tomar posse como presidente interino. Isso aconteceu em um seminário jurídico-constitucionalista ocorrido em Lisboa (Portugal), seminário esse promovido pelo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Gilmar Mendes, e que reuniu personalidades políticas e jurídicas favoráveis ao processo de impeachment de Dilma Rousseff (PT)²⁰. Ressalta-se que nesse mesmo dia o então PMDB anunciou o fim da aliança com Dilma.

Michel Temer não estava presente fisicamente nesse evento e por isso gravou um vídeo de cerca de 20 minutos, oportunidade na qual retomou o seu discurso sobre as três fases da democracia brasileira, sendo que a *democracia da eficiência* “nasce” porque “as pessoas passaram a exigir eficiência dos serviços públicos e privados. Passaram a exigir um comportamento político ético, adequado aos novos tempos e a essas novas realidades.”

Por fim, no dia 12/05/2016, dia da posse como presidente interino, Michel Temer retoma as suas concepções a respeito da democracia eficiente, feitos em pronunciamentos anteriores, porém ele desenvolve mais o ideal de qual democracia deveríamos alcançar e sob quais meios. Temer adotou um discurso em busca da harmonia entre os poderes; reforçou a dimensão do controle e monitoramento do *publicus* como forma de apurar os desvios de poder, ainda mais em situações de constantes escândalos de corrupção, exemplificadas pela Lava Jato; considerou como central a preocupação na geração de empregos²¹ e a capacidade de investimento e de produção do setor privado; e atingir a “eficiência aos gastos públicos”, que se coaduna com a redução de ministérios e de cargos comissionados.

O quadro abaixo sintetiza de forma cronológica os oito momentos em que Temer profere de maneira direta e pública a expressão *democracia da eficiência* (ou *eficiente*) em seus pronunciamentos, e as características e observações principais deles (Quadro 01). Muitos dos argumentos se repetem durante essas diferentes “falas”.

²⁰O pedido de impeachment contra Dilma Rousseff foi autorizado pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), no dia 02/12/2015.

²¹Nesse dia, Temer afirmou que o principal direito social é o emprego. Desse modo, a política para a geração de emprego passaria por atrair investimentos e estabelecer alianças pragmáticas com o setor privado para tornar a relação de dependência entre os dois polos mais célere.

**Quadro 01 – Menções diretas à *democracia da eficiência* feitas publicamente por Michel Temer**

Nº	Data	"Lugar de fala"	Características e Observações
1	30/07/2013	Artigo publicado no site do Palácio do Planalto	Pessoas que passaram a utilizar alguns serviços pela primeira vez, se depararam com uma estrutura deficiente (ascensão à classe média).
2	29/08/2013	Fala durante o evento da Revista Isto É Dinheiro	Legado das Jornadas de Junho. Dá maior importância para o setor privado
3	02/09/2013	Artigo publicado na Fundação Ulysses Guimarães e Folha de São Paulo.	Terceira fase da democracia: melhoria dos serviços públicos e comportamento ético
4	29/10/2013	Discurso em Sessão no Senado Federal - Comemoração 25 anos da CF 88.	Adotou postura de aliado de Dilma Rousseff ao elogiar os pactos governativos que estavam sendo lançados.
5	30/10/2013	Discurso em evento da OAB-SC.	Retoma os discursos anteriores: e afirma que estamos vivendo o momento inicial da “democracia da eficiência”
6	31/08/2015	Pronunciamento em evento realizado pela Revista Exame.	Reconhece o momento turbulento e a crise política no Brasil - prega maior papel da iniciativa privada e defende o corte de gastos
7	29/03/2016	Pronunciamento em vídeo em seminário jurídico-constitucionalista em Portugal	Dia do rompimento da aliança com Dilma Rousseff
8	12/05/2016	Discurso de posse como presidente interino	Resgatar a credibilidade brasileira - desenvolvimento de um projeto que garanta a empregabilidade

Fonte: Elaboração própria

Posteriormente, outros atores situados na área da imprensa, da classe política, da intelectualidade; e da administração pública fizeram menções diretas a essa expressão e aos seus preceitos norteadores. A expansão desse termo para outros campos de poder busca a produção de consensos, a construção de verdades e até mesmo de projeções contrafactuais; e, paralelamente, exercer hegemonia e dominação sobre as possíveis saídas para as crises brasileira, com base nos princípios que envolvem a *democracia da eficiência*.

Primeiramente, no dia da posse de Michel Temer (12/05/2016), o jornalista e blogueiro Reinaldo Azevedo publicou um artigo na *Veja Online*, onde ele elogia a forma e o conteúdo do discurso do então presidente interino. Para Azevedo, Temer adotou um tom sereno, seguro e que busca unificar e pacificar o país, acrescido da defesa dos valores da institucionalidade e reconheceu as dificuldades a serem enfrentadas ao aludir as reformas da previdência e trabalhista e a atuação da Lava Jato, por exemplo. Em síntese, possui um “credo correto”, o que



“fica mais fácil ajustar o caminho”, pois, “boa parte dos descaminhos dos governos Lula e Dilma decorreu de uma convicção torta” (Reinaldo Azevedo, Veja Online, 12/05/2016).

Dois dias após esse artigo, no dia 14/05/2016, em um debate transmitido pela *Globonews* no programa *Painel* a respeito dos desdobramentos do impeachment e de possíveis novas perspectivas políticas, o analista político Bolívar Lamounier retomou a expressão *democracia da eficiência*. Posteriormente, toda a discussão entre os outros convidados – Lourdes Sola e José Augusto Guilhon (professores aposentados de ciência política da USP) e o próprio apresentador William Waack – se direcionou em ideias e conceitos diretos (até certo ponto mais embasados e formulados por correntes teóricas do que as menções anteriores) a esse tipo de democracia. De forma geral, a democracia da eficiência seria a garantia de se tornar real os direitos constitucionais, amparado por uma reforma do Estado brasileiro para que a máquina pública se torne viável e, assim, tenha a redução das desigualdades sociais e a melhoria das políticas e serviços oferecidos.

Já no dia 20/05/2016 a Senadora Marta Suplicy (PMDB) escreveu um artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, cujo título é *Democracia Eficiente*. Nesse artigo, a senadora também retoma o discurso de posse de Michel Temer. De maneira análoga aos outros registros aqui apontados, Marta tece algumas teses que concernem a esse tipo de democracia: o cidadão merece e deseja serviços públicos de qualidade; os brasileiros pagam muitos impostos e esses impostos não são revertidos diretamente em políticas públicas - eles recaem na ineficiência estatal ou na própria corrupção; e a necessidade de um modelo de gestão pública mais enxuto e com responsabilidade fiscal. Além disso, a então senadora procura também adotar um discurso de conciliação e unificação a respeito dos distintos projetos políticos existentes, como se a democracia eficiente fosse uma espécie de “terceira via”:

(...) romper com os velhos dogmas da política, superar a dicotomia clássica da direita versus a esquerda. Eu diria, nem só esquerda, nem só direita. Esquerda no social, direita na responsabilidade fiscal. Intervir para defender os fracos, liberalizar para avançar a economia. Gerar e distribuir a riqueza, não repartir a pobreza (Marta Suplicy, Jornal Folha de São Paulo; 20/05/2016).

Percebe-se no trecho acima como Marta busca enquadrar a democracia da eficiência como aquela que adota as melhores “qualidades” dos distintos espectros políticos, seja para garantir um melhor padrão de vida aos excluídos, mas também para dinamizar e dar maior flexibilidade a economia do país.



Por fim, no dia 22/06/2016, dia em que o presidente interino Michel Temer, completava 40 dias de governo, o economista Paulo de Castro, no momento de sua posse como presidente do IBGE, procurou associar *democracia* com *eficiência*, em que a primeira sem a segunda seria “puro desperdício de verba pública”; e por outro lado, eficiência sem democracia seria um “governo dos apaniguados”. Além disso, Castro defendeu a ideia de uma gestão pública mais transparente e profissionalizada para com a prestação dos serviços públicos.

Após exposto a descrição detalhada e análise dos momentos em que a expressão “democracia da eficiência” (ou eficiente) apareceu nos meios de comunicação em seus diversos campos, busca-se codificar e analisar esses dados de forma sucinta com base nas seguintes categorias analíticas: o que seria essa democracia; as causas do seu surgimento; os objetivos dela; os mecanismos e meios para se atingir tais objetivos; e os princípios que norteiam essa democracia. Essas categorias formuladas se deram pela observação dos discursos dos atores sociais aqui supracitados, mas também por “falas” e ações tomadas pelo então presidente interino que direcionam a esse modelo democrático. Os quadros abaixo sintetizam esse panorama, construídos sob uma ótica interpretativista do autor.

Quadro 02 – Conceito e Causas da *Democracia da Eficiência*

O que seria	Causas do surgimento
Terceira fase da democracia brasileira - 1) democracia liberal; 2) democracia social; 3) democracia da eficiência.	* Ineficiência da máquina Estatal; * Alta taxa tributária; * Irresponsabilidade com o gasto público; * Atos de corrupção; * Mobilizações populares de 2013 - reivindicação por melhores serviços e políticas públicas.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 03 – Objetivos e Mecanismos da *Democracia da Eficiência*

Objetivos	Mecanismos
* Serviços públicos e privados de qualidade; * Comportamento ético na política; * Eficiência no gasto público - contenção de gastos e despesas; * Geração de empregos; * Reduzir a burocracia; * Atrair investimentos.	* Gestão descentralizada e enxuta; * Descentralização da atividade econômica; * Integração setor público e privado, - estabelecimento de parcerias e concessões.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 04 – Princípios que norteiam a *Democracia da Eficiência*

Princípios norteadores
* Discurso conciliador entre ideologias políticas (esquerda e direita), entre os poderes republicanos e entre a sociedade;
* Via intermediária entre os princípios do Estado liberal com princípios do Estado social;
* Democracia liberal com fortalecimento da democracia representativa;
* Economia capitalista com valores de competitividade, meritocracia, produtividade e progresso;
* Estado com função de regulação e fiscalização

Fonte: Elaboração Própria

A democracia da eficiência se assenta sob princípios do livre mercado na economia e com a função de atrair mais investimentos nacionais e estrangeiros, o que favoreceria o Brasil a sair das crises políticas e econômicas, além da redução do tamanho do Estado e da sua carga tributária. Nesse ponto, as empresas privadas são consideradas aliadas estratégicas nesse processo, com a formalização das denominadas parcerias público-privadas. Assim, se teria menos a formatação de um sistema complexo de políticas públicas com interface entre os três entes federativos, como acontece com a política educacional, de assistência social (SUAS) e de saúde (SUS), e mais na direção de se ter concessões para o setor privado operar hospitais públicos ou então a distribuição de vouchers para alunos frequentarem escolas privadas. Pois, manter todos esses sistemas seria algo muito oneroso para os cofres públicos, além de dar um retorno aquém do esperado. A questão central aqui presente, perpassa, de maneira geral, em tratar as áreas mais com um “bem” do que propriamente um “direito”, com ações mais focalizadas e menos universais.

Outra dimensão referente ao “modelo democrático” a ser adotado, é a concepção que se deve fortalecer a democracia liberal-representativa, ou seja, o seu procedimentalismo formal, sendo que as políticas de participação nacionais adotadas durante as gestões petistas, assentadas em uma participação mais institucionalizada e menos de mobilização social (Avritzer, 2016) estariam esgotadas ou em risco. Essa participação institucionalizada possui uma configuração, muitas vezes, baseada no corporativismo societal ou neocorporativista (Goldfrank, 2011; Couto, 2009; Cortes e Gugliano, 2010), exemplificado pelos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e Conferências Temáticas. Em outras palavras, o “fortalecimento da democracia”, com a ampliação da capacidade de decisão e vocalização dos cidadãos, que era defendida quando o



PT assumiu os governos municipais, operaria em um risco para as tradicionais instituições democráticas quanto transportada para o âmbito nacional (*scalled up*). Basta ver a polêmica gerada no Congresso Nacional a respeito do Decreto que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS de maio de 2014 (Nº 8243), quando muitos parlamentares se pronunciariam criticamente a essa medida ao dizer que ela “feriria os princípios da democracia representativa”. A questão nesse ponto é a de compreender a existência da multiplicidade e do pluralismo da representação política e que a representação se constrói para além daquela formal, baseada na neutralidade política e assentada no voto do cidadão. Nesse sentido, a representação também seria um processo em que ela se demarca por meio de afinidades, interesses, discursos, ideias, temas e experiências que se caracterizam pela finalidade do exercício e na função de *advocacy* (Almeida, 2015; Avritzer, 2007; Dryzek, 2004).

A ideia de participação política e sua forma de operacionalização na *democracia eficiente* poderia ter mais uma dimensão de controle, monitoramento e transparência das ações do poder político (do Estado para o cidadão) ou então em uma ação de consulta, do que propriamente uma capacidade decisória na agenda política²². Dito de outra forma, muita participação pode gerar maiores expectativas e demandas sob o aparato estatal e este não conseguiria atendê-las plenamente, o que acaba sobrecarregando-o. Enfim, uma alta participação política não necessariamente significa uma melhor democracia, podendo gerar situações de instabilidade política e de menor governabilidade (Milbrath, 1965).

Como afirmado pelo Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Felipe Derbi²³, em palestra para o IV Congresso De Direito Administrativo desse estado, “o abuso da participação gera descrédito do sistema eleitoral, e tira a importância do voto”, e assim, marginaliza os ditos *cidadãos-comuns*. Para ele seria importante, reabilitar a importância da representação democrática-eleitoral. Percebe-se aqui a crítica à própria politização das esferas sociais, e em certa medida, a própria ideia das pessoas, por meio de construções coletivas, se reconhecerem como cidadãos e assim, como sujeitos políticos portadores de direitos e que os reivindica (*direito a ter direitos*)²⁴ (Santos e Avritzer, 2002; Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

²²Entretanto, no dia 05/07/2016, Temer decidiu, em reunião com líderes da base governista na Câmara Federal, retirar urgência de tramitação dos projetos anticorrupção encaminhado por Dilma Rousseff. As matérias passaram a tramitar em uma comissão especial, que também analisa dez medidas defendidas pelo Ministério Público para dificultar à corrupção.

²³Derbi é doutor em Direito Público pela UERJ e professor da Universidade Candido Mendes (UCAM).

²⁴Segundo Dagnino (2004) a concepção de “direito a ter direitos” representa um vínculo indissociável entre o direito à igualdade e o direito à diferença e não se limita a provisões legais ao acesso de direitos definidos



Além disso, a ampliação de espaços participativos permitiria uma maior politização dos discursos, com a emergência de novos padrões discursivos e capacidade reflexiva sob os temas em questão, o que traria maior legitimidade decisória e justiça social.

A palestra do aludido procurador resume bem os discursos que buscam estabelecer conexões entre a democracia e a ideia de eficiência. Em primeiro lugar, tem-se a defesa de um aparato estatal mais enxuto, dissociado discursivamente da ideia de um Estado Mínimo, o classificando como um *Estado Necessário* ou *Estado Inteligente* (Micklethwait & Wooldridge, 2015):

“(..) um Estado inchado exhibe incentivos econômicos demais ao desvio, e compromete com isso os resultados de uma administração pública. E essa administração tornando-se deficiente, gera frustração, decepção o eleitor, que passa a questionar a democracia representativa. Ele passa a dizer: “fulano de tal não me representa” (Derbi, 2014).

Nota-se a perspectiva da relação diretamente proporcional entre tamanho do Estado e atos de corrupção. De acordo com Derbi, o Brasil, como aconteceu com a própria Suécia, deveria passar por uma 4ª Revolução do Estado²⁵ que se desenvolveria com recursos, tecnologias e inovação e com parcerias com os “particulares”, acrescido da redução do seu tamanho. As parcerias com o setor privado é: “chamar o particular para trabalhar, é dividir o resultado também, e assim gerar menos frustração, e trazer a adesão do administrado ao funcionamento da máquina pública”. O ponto central é a crença que a redução do tamanho do Estado é também, sobretudo, uma exigência de democracia. Ademais, o Estado será mais democrático se for mais eficiente, de acordo com as dimensões aqui levantadas. Em suma, quanto menor o Estado,

previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, cujo seu significado e seu valor simbólico surgem de lutas específicas e de práticas por parte dos movimentos sociais e das organizações civis. O reconhecimento se dá nas relações sociais, constituindo novos parâmetros de convivência no âmbito da sociedade.

²⁵No livro *A Quarta Revolução: a corrida global para reinventar o Estado*, Micklethwait e Wooldridge (2015) argumentam que houve três grandes revoluções anteriores: a formação do Estado-Nação no século XVII; a emergência do Estado liberal, no século XVIII e XIX, em consequência das revoluções francesa e americana; e a invenção do Estado de Bem-Estar-Social. Segundo os autores, estaríamos diante de uma quarta revolução na história do Estado devido ao fracasso das políticas anteriores que serviram basicamente para acumular dívidas públicas, da competição em um mundo globalizado, e da oportunidade de mudar tal instituição radicalmente. Para eles, tal revolução não é somente em torno de mais eficiência e eficácia na ação estatal, mas também em torno dos valores políticos e sociais que deveriam triunfar, pensando até mesmo na não sobrecarga do Estado, sendo que tal sobrecarga acarreta ameaças à democracia.



melhor para a coletividade, pois os políticos e os burocratas tendem a ser sempre seguidores de uma lógica *rent-seeking*²⁶.

O apoio à *democracia da eficiência* é que haveria uma maior preocupação por parte dos cidadãos brasileiros (os ditos *cidadãos médios*) com o resultado da ação estatal em si, em detrimento do procedimentalismo e da qualidade substantiva acerca da decisão política. Nesse sentido, pode haver o perigo de se transformar os cidadãos na noção de *clientes*, como usuários e consumidores dos serviços públicos. A relação entre Estado e o cidadão se daria com base nas leis de mercado e em cálculos de demanda, cujo foco se dá em seus interesses e necessidades pontuais, não abarcando o envolvimento político do cidadão de forma regular no ciclo das políticas públicas (Pateman, 2012). Além disso, com a intenção de encolhimento estatal na garantia dos direitos, seria passada para o terceiro setor a prestação de serviços, o que ocasionaria um esvaziamento da dimensão política da cidadania, acarretando de forma mais impulsionada o fenômeno da *confluência perversa* (Dagnino, 2004). Tal fato aproximaria à perspectiva de um Estado e democracia gerencialista (Tatagiba, 2003), com um caráter mais tecnocrático no processo decisório, em que se tem o esvaziamento do conflito na esfera pública e mais uma busca de consenso e uma harmonização relacional entre Estado, Mercado e Sociedade, e menos para interpelar os centros do poder quanto à tomada de decisões.

Nesse ponto, o ciclo das políticas sociais, que sofreram com constantes cortes orçamentários por parte de Michel Temer, poderiam se refundar em um cenário com base em valores como o de solidariedade e voluntariado (categoria assistencialismo-filantropia) de um lado; e de outro pelo marketing social e do terceiro setor (profissionalização da atuação social), em que se tem um papel mais forte da sociedade civil, reconhecida como virtuosa, do que do Estado frente a proteção social (Almeida, 2006). Esse cenário poderia desenvolver novos empecilhos para o processo de institucionalização da agenda social (Sátyro e Cunha, 2014).

A *democracia eficiente* aqui analisada se volta para uma construção de uma democracia com base em preceitos de um *projeto neoliberal* (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Uma ideologia de caráter mais privatista e antiestatal, ideologia essa oriunda que impregna o tecido sociocultural com projeção para o campo do senso comum e seus respectivos ditames, e assim se configura a suplantação do público para o privado (Horta, 2013). Além disso, a ideia de

²⁶O termo *rent seeking* é comumente definido como a atividade política de indivíduos e de grupos que devotam recursos escassos em troca de adquirir ou garantir direitos de monopólio via aparelho estatal (*rent* = renda e *seek* = buscar, perseguir).



cidadania presente se centra no direito material, e menos na construção das outras dimensões como o reconhecimento da identidade étnica e do multiculturalismo.

Contudo, a *democracia da eficiência* apresenta um discurso mais conciliador com o desenvolvimento de políticas sociais, por exemplo, ao admitir que a *democracia social* se fez importante pensando no contexto brasileiro da época e para a construção democrática no país. Há assim um reconhecimento das conquistas sociais dos últimos anos, o que a difere de um projeto neoliberal democrático *stricto sensu*. Nesse sentido, esse termo busca ressaltar as qualidades da *democracia formal-liberal*, que enfatiza as regras e os procedimentos decisórios, a consolidação das instituições e a estabilidade política, com a *democracia social*, que reforça a promoção da justiça social e o desenvolvimento de políticas públicas que promovam a igualdade e a redução das desigualdades sociais. O seu objetivo é a de orientar e justificar as suas escolhas e ações (construção discursiva), ao se portar como aquele modelo que modera e adota as melhores práticas entre esses dois lados da política democrática. Há uma busca de apresentar razoabilidade e julgamentos ponderados, aliado a um sentido de modernização política-institucional, modernização essa que conseguiria responder às demandas do contexto em questão, acrescido do aspecto moralizante da política. Entretanto, a forma e os mecanismos que interligam a lógica discursiva *simbólica*, representada pela idealidade social e os valores coletivos da política, para com a *pragmática*, que é o modo de gestão de poder e os meios para realizar o projeto de idealidade social (Charaudeau, 2016), se aproximam do projeto neoliberal. Isso se exemplifica pelos mecanismos mais privatistas de formulação e implantação das políticas e serviços públicos e a concepção de cidadão adotada, de ser menos republicana e mais de cliente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo pretendeu fazer uma análise histórica e conjuntural da política brasileira. Cabe salientar que muitos das categorias discursivas presentes nesse tipo de democracia, são observadas nas conversas do dia a dia, ora ganhando ou perdendo força na opinião pública com o passar dos anos, mas se fazendo presente na esfera pública. Dessas conversas pode-se citar: “o Brasil possui a maior carga tributária do mundo”; “o Estado brasileiro é muito grande e caro”. Tem-se que a formalização da *democracia da eficiência* tem



como função até a de justificar essas reivindicações e interesses acima, dado um processo reflexivo de *input* e *output*.

A *democracia da eficiência* surgiu como resposta a um cenário de crise política e econômica, associada à ideia de que o modelo desenvolvimentista imperado pelo consumo e setor de serviços estaria esgotado, modelo esse que fora implantado durante as gestões petistas. Essa democracia se centra basicamente na busca de oferta de melhores serviços públicos, na geração de empregos e na redução do gasto público. Além disso, adotava um discurso harmonizador para com os três poderes, para com a sociedade e com o mercado; um papel mais ativo por parte do setor privado referente à relação ao desenvolvimento e execução de políticas públicas; e a defesa de um ajuste fiscal que é tomado principalmente pelas reformas trabalhistas e da previdência. Nesse sentido, há aproximações desse tipo de democracia para com a política neoliberal, principalmente quando analisamos os mecanismos e as formas (privatização, descentralização econômica, aproximação com o setor privado, entre outros) para concretizar os objetivos propostos (ver Quadro 3), mas não é um *continuum* propriamente dito, esvaziado mudanças e adaptações.

De forma mais ampla, o debate central constituinte desse modelo de democracia remonta para a relação conflituosa entre o campo da economia e da política, em que esta última seria irracional e marcada por paixões. A ação estatal geradora é compreendida como ineficiente para mercado e as práticas democráticas seriam limitadoras à eficácia das políticas econômicas. Esse tipo de pensamento emergiu com a escola neoclássica da economia, particularmente a partir da década de 50, e defende o insulamento dos *policy makers*, protegendo-os do sistema político e da democracia das massas (Loureiro e Abrucio, 2012).

Como salientado pelo *giro argumentativo* do *policy cycle*, as políticas públicas têm como fio condutor um múltiplo processo discursivo que se constrói em disputa, onde se opera um constante desenvolvimento e redefinição de ideias (Fisher, 2003). Desse modo, enquanto se observou algumas ações durante o governo Temer voltadas diretamente a esse modelo, como a diminuição do número de ministérios; o anúncio do corte de 4,3 mil cargos comissionados²⁷, a diminuição de investimento no SUS; e a formulação inicial de uma proposta para a reforma da previdência; por outro houve mobilizações sociais contrárias às políticas adotadas por sua

²⁷Por outro lado, a Câmara dos Deputados, com aval de Michel Temer, aprovou um reajuste para o funcionalismo público que contabilizados giravam em torno de 58 bilhões até 2019. Esse episódio significa uma contradição quando se tem a intenção de reduzir os gastos públicos (02/06/2016)



equipe, como a extinção do Ministério da Cultura (que Temer voltou atrás posteriormente), e a perda da independência funcional da Controladoria Geral da União (CGU), só para citar alguns casos.

Por outro lado, vimos que os discursos que compõem esse modelo democrático atravessaram para outros “campos relativamente autônomos” (Bourdieu, 2012): campo político; campo da imprensa; campo acadêmico; campo do direito. Todavia, como Wacquant (2005) pontua a respeito do pensamento de Bourdieu, a política democrática não se baseia em uma posição de afirmação (igualdade formal e igual capacidade de liberdade compartilhada), mas sim como um processo histórico de constante negação social. Interminável esforço para tornar as relações sociais menos arbitrárias, instituições menos injustas, distribuição de recursos e opções menos desequilibrados para com os agentes sociais e o reconhecimento entre eles menos escasso.

A grande questão é mapear, rastrear e analisar as compreensões e sentidos da democracia, assim como a forma de execução da política democrática no Brasil ao longo dos anos – o que seriam “relações sociais menos arbitrárias” ou “instituições menos injustas”. Isto é, como esses sentidos da democracia são compartilhados e tensionados em lutas simbólicas e pelo poder, bem como as aproximações e dissociações entre a *democracia da eficiência* e a *democracia bolsonarista* (continuidades e rupturas), para voltar ao exemplo do início do artigo. Entretanto, esses aspectos ficam para uma futura agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. (2006). O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, p. 95-135.

ALMEIDA, D. (2015). *Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*. Jundiaí. Paco Editorial.

ALMEIDA, J. (2002). *Marketing Político: hegemonia e contra-hegemonia*. São Paulo: Editora Perseu Abramo: Xamã.

ALMEIDA, J. (2011). *A relação entre mídia e sociedade civil em Gramsci*. Revista Compolítica, vol. 1, nº 1, p. 119-132.



AVRITZER, L. (2007). *Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. Revista Dados, vol. 50, nº 03, p. 443-464.

AVRITZER, L. (2016). *Os Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora: Civilização Brasileira.

BRANDÃO, N. A.; DIAS, E. F. (2007). *A Questão da Ideologia em Antônio Gramsci*. Trabalho e Educação, vol. 16, nº 2, p. 81-98.

BOBBIO, N. (1999). *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra.

BOBBIO, N. (2022). *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

BOURDIEU, P. (2012). *O Poder Simbólico*. 16ª Edição; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

CHARAUDEAU, P. (2016). *Discurso Político*. 2ª Edição; São Paulo: Contexto.

CORTES, S. V.; GUGLIANO, A. (2010). *Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil*. Sociologia, Porto Alegre, ano 12, nº. 24, p. 44-75.

COUTINHO, C. N. (1989). *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus.

COUTINHO, C. N. (2011). *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política*. São Paulo: Boitempo.

COUTO, C. G. (2009). *La participación irrelevante: una evaluación del gobierno Lula*. In: *La "Nueva Izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política, y sociedad civil*. ARSON, C. J. et al (orgs.) Latin American Program, p. 247-270.

DAGNINO, E. (2004). *Construção Democrática, neoliberalismo e participação*. Revista Política e Sociedade, nº 05, p. 139-164.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (2006). *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: *A disputa pela construção democrática na América Latina*. DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). São Paulo. Editora: Paz e Terra, p. 13-92.

DAHL, R. (2001). *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora UnB.

DRYZEK, J. S. (2004). *Legitimidade e economia na democracia brasileira*. In: *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*.

COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). Editora 34: São Paulo – CEBRAP, p. 41-62.



FOUCAULT, M. (2005). *A Verdade e as formas jurídicas*. 3ª Edição; Rio de Janeiro: Nau Editora: PUC – Rio.

FISHER, F. (2003). Policy Analysis as Discursive Practice. In: *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. FISHER, F. Oxford University Press, p. 181-202.

GRAMSCI, A. (1999a). *Cadernos do cárcere*. V. 1: *Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRAMSCI, A. (1999b). *Cadernos do cárcere*. V. 2: *Os Intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRAMSCI, A. (1999c). *Cadernos do cárcere*. V. 3: *Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GOLDFRANK, B. (2011). The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela. In: *The Resurgence of the Latin American Left*. LEVISTKY, S.; ROBERTS, K. (orgs.). The Johns Hopkins University Press, p. 162-183.

HORTA, C. R. (2013). Neoliberalismo nos começos do século XXI: das consequências ideológico-comportamentais à construção de um novo sujeito social. In: *Cenários, Transformações, Desafios e Perspectivas no Mundo do Trabalho*. HORTA, C. R.; COSTA, C. da (orgs.). Manaus: EDUA, p. 141-156.

HUNTINGTON, S. P. (1994). *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Editora Ática.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. (2012). *Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo*. Revista de Economia Política, vol. 32, nº. 4, São Paulo, p. 615-653.

MENDONÇA, R. F. (2018). *Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho*: Reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, nº 98, p. 1-23.

MICKLETHWAIT, J.; WOOLDRIDGE, A. (2015). *A Quarta Revolução: a corrida global para reinventar o Estado*. São Paulo: Portfolio-Penguin.

MILBRATH, L. (1965). *W. Political Participation: How and Why do People Get Involved in Politics*. Chicago: Rand McNally & Company.

NUNES, E.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. (2007). As Agências Reguladoras no Brasil. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. AVELAR, L.; CINTRA, A. O (orgs.). 2ª Edição; Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, p. 183-209.



ORLANDI, E. P (1996). *Discurso e Leitura*. São Paulo: Editora Cortes e Unicamp.

PATEMAN, C. (2012). *Participatory Democracy Revisited*. Perspectives on Politics: APSA Presidential Address, p. 7-19.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. (2002). Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. SANTOS, B. de S. (org.). Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, p. 39-82.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. (2014). *The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the Significance of Institution and Ideas*. Brazilian Political Review, vol. 8, nº1, p. 80-108.

SILVA, J. O. da. (2005). *A produção de discursos políticos na visão de Pierre Bourdieu*. Tempo e Ciência, vol. 12, nº. 23, p. 187-200.

TATAGIBA, L. F. (2003). *Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Campinas.

UGALDE, L. C. (2012). *Por una Democracia Eficaz: radiografía de un sistema político estancado (1977-2012)*. Cidade do México: Ed. Aguilar.

WACQUANT, L. (2004). *Pointers on Pierre Bourdieu and Democratic Politics*. Constellations, vol. 1, nº. 1, p. 3-15.

WACQUANT, L. (org.) (2005). *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa Editorial.