

Título: Participação e Qualidade da Democracia no Brasil: aspectos teóricos e metodológicos da pesquisa

Resumo: A comunicação explora a evolução recente da participação política no Brasil, principalmente sob a perspectiva dos estudos sobre a qualidade da democracia. Nessa linha, o texto procura analisar os mecanismos que permitem aos cidadãos influir nas decisões políticas das autoridades. Assim, busca-se refletir sobre as condutas e iniciativas de indivíduos e/ou coletivos destinadas a manter ou modificar a distribuição dos recursos e seus desdobramentos nas políticas públicas. Em termos teórico-metodológicos a participação política pode ser convencional, legal ou sistematizada, de um lado, ou não convencional, extralegal ou radical, de outro lado. Nesse diapasão, a estrutura interna da comunicação inclui cinco partes: (a) as oportunidades para a participação, (b) as eleições e outras formas de participação política convencional, (c) a participação em organizações (partidos, sindicatos, associações), (d) a participação não convencional, e (e) a participação relacionada à democracia deliberativa. Finalmente, propõe-se uma análise interpretativa do problema-objeto no Brasil contemporâneo.

Sob a perspectiva dos estudos da qualidade da democracia, a Participação Política (PP) sugere o estudo do conjunto das condutas que permitem aos cidadãos reforçar as identidades políticas, 'ser parte' da comunidade, e influenciar nos processos de tomada de decisões dos governantes. A noção de participação política também se refere às iniciativas dos atores destinadas a incidir na alocação dos recursos e na formulação e implementação de políticas públicas específicas. Naturalmente, essa dimensão procura atender diretamente os preceitos da democracia participativa, da democracia deliberativa e até da democracia radical.

As subdimensões a serem consideradas são as seguintes: (4.1) as oportunidades para a participação política; e (4.2) a participação política convencional ou pela via dos mecanismos institucionais tradicionais (eleições, plebiscitos, referendos), e a participação política não-convencional (demonstrações, manifestações, protestos, insurgências, revoltas, terrorismo).

Quadro 1: Tópicos específicos de pesquisa na dimensão Participação Política (PP)

Subdimensões:	Variáveis de estudo e pesquisa:
Oportunidades para a participação política	Cidadania eleitoral (direito de voto, eleição direta das autoridades).
	Referendo.
	Iniciativas populares ou cidadãs.
	Revogação dos representantes e dos mandatos eleitos.
Eleições e outras formas de participação política convencional	Votações (censo eleitoral, voto efetivo, abstencionismo).
	Participação em referendos.
	Discussões, participação e demonstrações públicas.
	Informação e interesses na política.
Participação em organizações, partidos e associações	Identificação partidarista.
	Filiação, militância e simpatizantes dos partidos políticos.
	Campanhas eleitorais.
	Participação partidarista interna.
	Associações de cidadãos.
	Participação dentro das associações.
	Atividades participativas em nível local.
Participação não-convencional	Atividades legais de protesta.
	Atividades semilegais e ilegais de protesta.
	Participação em movimentos sociais.
	Supressão da participação não-

	convencional.
Participação relacionada às arenas da democracia política e deliberativa	Oportunidades de participação na deliberação política.
	Formas de democracia deliberativa.
	Implementação de políticas públicas e efetividade da deliberação.
	Implicações e resultados da participação política e da deliberação (satisfação dos cidadãos).

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

Democracia,
Poder Judiciário
e Direitos Humanos



Grupo de Pesquisa (CNPQ)
CESUPA



ST 01 – Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, GOVERNABILIDADE E CRISE: UMA ANÁLISE À LUZ DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Katherine Kézia Ferreira Rezende de Almeida – CESUPA (Belém-PA)

Renata de Cássia Brito Figueiredo – CESUPA (Belém – PA)

OBJETO

Com os recentes eventos que marcaram a democracia brasileira, notadamente o *impeachment* de Dilma Rousseff, surgem questionamentos quanto à política de governo vigente no país. Esse contexto engendrou a presente pesquisa, cujo objeto de estudo é o modelo político-institucional denominado “presidencialismo de coalizão”. Tal expressão, a qual ganhou notoriedade e hoje figura como centro de discussões do meio político nacional, caracteriza-se pela necessidade de o Presidente da República promover coalizões com o Legislativo para garantir a sua governabilidade. A existência de tais alianças decorre do pluripartidarismo, pois como dificilmente o partido do Presidente obtém a maioria das cadeiras nas Casas Legislativas, torna-se indispensável compor uma base aliada para o Presidente governar.

OBJETIVO

A pesquisa objetiva, de maneira geral, avaliar se esse arquétipo caracterizador do sistema político – o presidencialismo de coalizão – se constituiu como um modelo de produção de governabilidade. Para atingir esse objetivo, busca-se compreender o sentido de governabilidade; atrelado não tão somente à capacidade de o Presidente da República aprovar sua agenda no Executivo, mas também de promover atos que tenham legitimidade perante a sociedade, pretende-se, também, analisar se a crise política atual, engendrada pela crise econômica, também significa crise do presidencialismo de coalizão e, finalmente, refletir se é possível governar sem a coalizão.

METODOLOGIA

O trabalho obtém os resultados desses questionamentos a partir da pesquisa bibliográfica, com leitura de obras, artigos e teses de diversos autores da ciência política, a partir do diálogo entre eles, os quais discutem a estrutura do presidencialismo de coalizão, a sua evolução e seus fundamentos.

CONCLUSÃO

A pesquisa conclui que o presidencialismo de coalizão ainda se constitui como uma forma de governo válida, mas não nos moldes apresentados, visto que a coalizão quando não é bem administrada, pode transformar-se em uma colisão entre os Poderes Executivo e Legislativo e converter a governabilidade em ingovernabilidade com a perda da sua base aliada. Ademais, entende-se que a coalizão é necessária para garantir harmonia entre os poderes, com o diálogo entre os partidos, mas se deve buscar meios de fazê-lo sem corromper-se pelos vícios democráticos, corrupções e interesses privados.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **O Presidencialismo de Coalizão: O Dilema institucional Brasileiro**. In: Revista de ciências sociais, v. 31, n. 1, p.5-33, 1998.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2016.
- LIMONGI, Fernando. **O Poder Executivo na Constituição de 1988**. In: Ruben George Oliven, Marcelo Ridenti, Gildo Marçal Brandão. (Org.). A Constituição de 1988 na vida brasileira.. 1ed.São Paulo: Editora Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56..
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2001.
- PERES, Paulo Sérgio. **A barganha nas vísceras do modo de brasileiro de governar**. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6562&secao=490>. Acesso em: 24 set. 2016

III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS
PÚBLICAS

30/05 a 02/06/2017,UFES, Vitória(ES)

ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

Valores e vivências na democracia brasileira:o que pensam grupos beneficiários e
não beneficiários do Programa Bolsa Família

Socióloga Doutora Márcia de Souza Medeiros -UFRGS

Sociólogo Doutor Manoel Caetano de Araújo Passos - UFRGS

Resumo

O Brasil continua sendo um país com muitos pobres e um patamar importante de desigualdade. O que significa que as próprias premissas da democracia terminam por não se concretizar pelas diferenças imprimidas através da radical assimetria dos níveis de acesso ao bem-estar. Assim, a informação, a educação formal e aspectos correlatos obstaculizam o “um homem, um voto”, conforme destaca Rueschemeyer, 2004. De outra parte, o entendimento prévio e abstrato da democracia enquanto conjunto de características de um regime específico guarda diferenças significativas quanto aos resultados concretos do mesmo, sua operação prática. O artigo busca compreender como grupos de beneficiários e de não beneficiários do Programa Bolsa Família, nas capitais Porto Alegre e São Luís, compreendem a própria democracia, a partir de suas experiências no mundo da política, com quadros e instituições. Para tanto, aplicou-se questionário semi-estruturado, sendo realizados testes de correlação.

Palavras-chave: Democracia, PBF, Pobreza

1. Introdução

A democracia, ou seja, o modo de convivência em que os decisores são escolhidos pelo voto do eleitorado e no qual um conjunto de características pertinentes à liberdade de expressão e de organização estão asseguradas (Aron, 1969; Bobbio, 1983; Dahl, 1997; Sartori, 1994; Schumpeter, 1984), depara-se com dificuldades importantes em um país como o Brasil, no qual a pobreza e a desigualdade perduram ao longo do tempo. Isto porque a possibilidade de incidência dos contingentes pobres sobre o universo da política, no sentido de conduzir ao poder determinados segmentos e de moldar as iniciativas públicas, termina por ser muito menor do que aquela dos grupos economicamente afluentes. As diferenças entre ambos são transpostas - ainda que não de modo automático, do universo material para o conjunto de aspectos definidores do regime democrático, vale dizer sua concepção e os valores de que se reveste. Ocorre que ao ser recolocada no plano concreto, onde afinal se consubstancia, a democracia traz impossibilidades prévias da realização de seus supostos abstratos, ancoradas nas enormes diferenças de acesso ao bem-estar entre os cidadãos.

O estado de coisas mencionado evidencia a imperiosidade de que a reflexão sobre a democracia extrapole seus traços definidores e de concepção, nos moldes acima e envolva a qualidade da democracia; trata-se, assim, de que aqueles supostos sejam atendidos em profundidade, impedindo por exemplo que num cenário com eleições regulares, participem do processo eleitoral apenas as mesmas forças políticas de sempre ou que a liberdade de imprensa seja relativa ou ainda que a responsividade dos governos eleitos seja muito baixa. Diferentes fatores caracterizariam uma democracia de qualidade na acepção de Diamond e Morlino (2005), tanto procedimentais como de conteúdo e de resultados.

O artigo busca refletir sobre qual a compreensão da democracia brasileira da parte de componentes das parcelas pobres do país, no caso, de grupos de beneficiários e de não beneficiários do Programa Bolsa Família, nas cidades de Porto Alegre e São Luís, tanto no que respeita aos valores envolvidos como quanto a suas vivências, no contato com organizações e instituições. Moisés (2008) tem preocupações semelhantes, ocupando-se de como se relacionam os brasileiros com a democracia vigente e as respectivas instituições, levando em consideração a adesão dos brasileiros à democracia com base, de um lado, no ideal e de outro, na dimensão prática. Para o autor, as relações em questão são conformadas tanto por elementos da cultura política como por aqueles advindos da avaliação do desempenho institucional. Para Moisés, portanto, o patamar de adesão à democracia e de confiança nas instituições tem relação tanto com a cultura política como com o funcionamento das instituições democráticas.

No texto, parte-se do mesmo entendimento do analista para apreender como a dupla conformação: valores e a experiência oriunda da operação concreta dos mecanismos democráticos são lidos por grupos pobres.

Em termos do método de pesquisa, foi aplicado questionário semi-estruturado, nos anos de 2013 e 2014, contendo oitenta e nove questões, sendo duas abertas, a grupos de Responsáveis Familiares - RFs de famílias beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família, sobre valores democráticos, pobreza e experiência democrática concreta. Os grupos respondentes foram selecionados aleatoriamente, na medida em que os Responsáveis Familiares compareciam aos locais de cadastramento nas capitais dos estados do Maranhão e do Rio Grande do Sul, São Luís e Porto Alegre, respectivamente, no período disponível para a pesquisa, tendo sido o questionário respondido por 140 pessoas. Selecionou-se para a realização do campo, duas capitais situadas em pontos extremos e opostos do território nacional, a partir da suposição de que houvessem diferenças socioeconômicas e de história política entre ambas, que pudessem resultar em diferenças de percepção da democracia e da política. Procurou-se, enfim, melhor compreender como teoria e prática democráticas influenciam-se mutuamente no sentido de uma democracia de maior qualidade, da crítica ao regime democrático vigente ou da própria negação da convivência organizada sob essa forma.

O programa Bolsa Família é iniciativa federal de transferência de renda vigente desde 1994, no primeiro Governo Luís Inácio Lula da Silva, cuja coligação eleitoral foi encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores - PT e que unifica e amplia uma série de programas anteriores da mesma modalidade, provenientes do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, cuja coligação eleitoral foi liderada pelo Partido da

Social Democracia Brasileira – PSDB. Os já existentes Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, depois o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI somam-se ao Cartão Alimentação de seu próprio governo.

Passamos a descrever e analisar as respostas. Para cada uma das questões, são apresentadas primeiramente as respostas relativas a Porto Alegre, seguidas daquelas de São Luís, antes no grupo de RFs beneficiários e depois no de RFs não beneficiários, que obtiveram os dois percentuais mais significativos.

2. Democracia, o que é

A democracia se fundamenta na igualdade quanto ao voto constitutivo dos governos, participação e cobertura pelas políticas públicas, Entretanto, a desigualdade material, de acesso ao bem-estar não permite a efetivação da igualdade nos demais aspectos. Conforme Coppedge et ali., 2016, o princípio igualitário da democracia consiste em que desigualdades materiais e imateriais são inibidoras do exercício de direitos formais e liberdades, reduzindo a habilidade de participação de cidadãos dos diferentes grupos sociais. Trata-se de uma perda coletiva.

Não se pode perder de vista, entretanto, que mesmo o componente igualitário da democracia brasileira avançou no tempo, em especial a partir do final dos anos 90 (Bizarro e Coppedge, 2017), situação que não significa que o tema da pobreza e da desigualdade tenha se tornado supérfluo mas, contrariamente, que sua permanência é preocupante.

O cenário de melhorias insuficientes quanto à desigualdade material, a qual que tem rebatimento sobre o regime democrático levou a que perguntássemos aos grupos pobres respondentes, quanto a sua compreensão de algumas das características centrais da democracia.

Em termos da compreensão genérica dos aspectos definidores da democracia quanto a qual a característica mais importante da democracia (Questão 52), dentre os RFs beneficiários, em Porto Alegre, 27,8% entendem que é a liberdade de expressão para criticar abertamente, ocupando a segunda posição, com 19,4%, uma economia que assegure renda digna. Em São Luís, para 23,8%, são eleições regulares, límpidas e transparentes e também para 23,8%, um sistema judicial que trate todos igual. Em segunda posição, para 16,7%, membros do parlamento que respeitem seus eleitores. Para os RFs não beneficiários, na primeira capital, 34,6% acham que é uma economia que assegure renda digna e 19,2% que é um sistema judicial que trate a todos igual e também, com igual percentual, liberdade de expressão para criticar abertamente. Na segunda capital, para 30,0%, trata-se de um sistema judicial que trate a todos igual e para 20,0%, de eleições regulares, límpidas e transparentes.

Assim, os dois maiores percentuais em ambas as capitais e para os dois grupos de respondentes, acabam por apresentar algumas características coincidentes em seu conjunto, liberdade de expressão para criticar abertamente, eleições regulares, límpidas e transparentes, um sistema judicial que trate todos igual e uma economia que assegure renda digna - sendo que a resposta envolvia nove possibilidades. A compreensão de

algumas das características essenciais da democracia, dessa forma, indica que os respondentes, sabem, em termos amplos, do que se está falando quando faz-se referência à democracia. É interessante, de outra parte, que sejam arrolados tanto aspectos mais formais como outros mais substantivos, caso da renda - aspecto que aparece, em Porto Alegre, no grupo de RFs beneficiários como segundo percentual e no de RFs não beneficiários, como primeiro.

Perguntados quanto a se o povo deve governar diretamente ou através de representantes eleitos (Questão 50), para 55,6% dentre o primeiro grupo, em Porto Alegre, a posição mais expressiva é a dos que discordam muito, sendo a segunda posição, com 36,1%, dos que concordam muito. Já em São Luís, o primeiro percentual foi o dos que concordam muito, com 45,2% e na segunda posição, discordam muito, com 40,5%. No grupo de RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 50,0% discordam muito e em São Luís, 40% concordam muito, seguindo-se 34,6% que concordam muito e 30,0% que discordam muito.

Dessa forma, os dois grupos de respondentes de Porto Alegre discordam muito enquanto que os dois de São Luís concordam muito. A ideia de representação, portanto, não é afirmada no conjunto das respostas, o que sugere dificuldades quanto à aceitação de um dos preceitos do regime democrático.

Ante o enunciado de que aqueles que não concordam com a maioria representam uma ameaça ao país (Questão 51), o percentual mais expressivo para RFs beneficiários, em Porto Alegre, é o dos 44,4% que concordam muito e em São Luís, dos 42,9% que discordam muito. Na segunda posição, permanece a oposição de resultados: 36,1% discordam muito e 31,0% concordam muito. Para os RFs não beneficiários, a primeira posição, na primeira capital, é a dos que discordam muito, com 42,3%, seguida dos que concordam muito com 38,5% e na segunda, a primeira posição tem o mesmo percentual tanto para os que discordam muito como para os que concordam muito, de 40,0%.

Assim, o apelo autoritário subjacente à questão prepondera apenas no primeiro grupo respondente de Porto Alegre, já que no segundo grupo de São Luís, há uma equivalência de percentuais entre os percentuais de concordância e de discordância. Entretanto, a divisão entre posições opostas é observável nos outros três grupos, de modo que não se pode deprender das respostas, uma maioria cabal de posições democráticas, para as duas capitais. O que significa, em alguma medida, que um suposto da democracia, o da pluralidade e respeito aos segmentos minoritários, não se acha devidamente internalizado pelos grupos respondentes.

No que se refere a poder haver democracia sem que existam partidos políticos (Questão 60), dentre os RFs beneficiários, em Porto Alegre, 63,9% discordam

muito, seguidos de 25,0 que concordam muito e em São Luís, 42,9% igualmente discordam muito enquanto que o segundo maior percentual é o dos 28,6% que concordam muito. No segundo grupo, em Porto Alegre, 65,4% discordam muito e 34,6% concordam muito e em São Luís, 50,0% concordam muito e 30,0% discordam muito.

Ainda que a primeira e a segunda posições mais expressivas sejam contraditórias para cada um dos quatro grupos respondentes, a discordância prevalece em três deles. A associação entre democracia e partidos políticos, portanto, está presente na concepção dos respondentes, exceto para os RFs não beneficiários de São Luís.

Diante do enunciado se é importante que diferentes grupos participem da política e possam vencer as eleições (Questão 61), no primeiro grupo, em Porto Alegre, 42,9% concordam, seguidos de 28,6% que concordam muito e em São Luís, 54,8% concordam, ocupando a segunda posição, com 26,2%, os que concordam muito. No grupo de RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 65,4% concordam e 26,9% concordam muito. Em São Luís, 40,0% concordam e 30,0% concordam muito.

A anuência alcança, assim, em torno de 70% das respostas, de modo que há clareza de parte dos respondentes quanto à relevância de eleições concorrenciais com alternância no poder, uma das características basilares da democracia e mais do que isso, respaldam a mesma de modo que desse prisma, posicionam-se ratificando a opção democrática.

Perguntados sobre se qualquer pessoa deveria poder votar e ser votada (Questão 65), no grupo de RFs beneficiários, em Porto Alegre, 30,6% concordam e 27,8% discordam e em São Luís, 33,3% concordam e 28,6% concordam muito. Dentre os RFs não beneficiários, na primeira capital, 42,3% discordam e 26,9% concordam e na segunda, 40,0% concordam, 30,0% discordam e também 30,0% concordam muito. Ou seja, dentre os quatro grupos respondentes, em três prepondera a concordância, excetuado o de RFs não beneficiários de Porto Alegre. Sendo que nessa capital, também a distância, no grupo de RFs beneficiários, entre os que concordam e os que discordam, é reduzida.

A concordância quanto à prerrogativa de votar e ser votado, enquanto elemento da igualdade formal entre os cidadãos obteve, portanto, a preferência entre os respondentes, ainda que cabal apenas em dois dos grupos. O que sinaliza a aceitação, mesmo que com patamar de convicção diverso, dessa premissa da democracia.

Em termos do significado de democracia (Questão 68), no grupo de RFs beneficiários, na primeira capital, 30,6% entendem que é igualdade e justiça, seguidos de 16,7% que acham que é bom governo. Na segunda capital, 19,0%, optam por igualdade e justiça e 16,7% por bom governo. Dentre os RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 30,8% compreendem que é igualdade e justiça e 15,4, que são liberdades

civis e individuais. Em São Luís, para 40,0 trata-se de igualdade e justiça e a segunda posição, com 10%, elenca cinco modalidades: igualdade e justiça, bom governo, liberdades civis e individuais, paz e unidade e governo de, por e para o povo.

Portanto, o binômio igualdade e justiça é considerado como o significado de democracia pelos quatro grupos respondentes. Abstrata e valorativamente, compreendem tratar-se de aspectos associados à democracia e a ela se filiam quanto a tal cunho. Considere-se que das dezoito opções de resposta, foram escolhidos sempre aspectos positivos para o posicionamento dos respondentes, o que sugere uma concepção de democracia como algo favorável aos cidadãos.

Entendimento afirmado quanto a se a democracia é indispensável para que os pobres vivam melhor (Questão 69), dentre o grupo de RFs beneficiários, em Porto Alegre, 44,4% concordam muito, seguidos de 36,1% que concordam. Em São Luís, 35,7% concordam muito e 33,3% concordam. Para os RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 42,3% concordam muito, seguidos de 34,6% que concordam e em São Luís, 50,0% concordam e 30,0% concordam muito.

A compreensão de que o regime mais conveniente para que os pobres vivam melhor é assim inequívoca, verificando-se uma unanimidade entre os quatro grupos e que é ainda da ordem de 70%. Em se tratando o artigo de uma prospecção sobre o entendimento de grupos pobres quanto à democracia, essa visão de convergência entre o bem-estar dos pobres e o regime democrático é bastante relevante para que se compreenda o sentido do conjunto das respostas envolvendo valores democráticos e a experiência concreta na democracia brasileira.

Considere-se, ainda, que a concepção de igualdade e justiça enquanto significado de democracia opera como moldura para o atendimento das necessidades e expectativas dos pobres, sendo coerentes entre si as respostas dadas a ambas as questões apresentadas no momento imediatamente anterior do texto, conforme as quais, há implicações concretas na opção pela democracia. Ou seja, valores e teses abstratos redundam, afinal, em consequências para a sobrevivência cotidiana dos cidadãos.

Perguntados sobre se quando se vive numa democracia, os cidadãos têm mais direitos (Questão 74), no primeiro grupo, em Porto Alegre, 41,7% concordam muito e 30,6% concordam. Em São Luís, 45,2% concordam muito e 31,0% concordam. No segundo grupo, em Porto Alegre, 42,3% concordam muito e também 42,3% concordam. Em São Luís, 50,0% concordam muito e também 50,0% concordam.

Assim, o caráter de positividade com que a democracia é percebida e que se pode depreender das respostas acima, é ratificado quanto ao aspecto direitos. De modo que em um contexto democrático, o entendimento é de que os cidadãos são favorecidos

porque o leque de direitos a sua disposição é necessariamente maior. Pode-se supor que especialmente os pobres, considerando-se que sua necessidade de mecanismos protetivos é mais acentuada.

3. Qualidade da democracia brasileira

A reflexão sobre a democracia brasileira em termos de sua qualidade não pode desconsiderar o fato de que nosso regime democrático, contemporaneamente, está no ponto culminante a considerar-se toda a nossa história política (Bizarro e Coppedge, 2017), em que a democracia só tem lugar depois de 1945, sendo interrompida pela emergência do poder militar em 1964 e retomada depois de 1985. Os avanços da democracia eleitoral, entendem os autores, compare-se o país com ele mesmo ou com outros, ocorreram também em outras dimensões do regime: deliberativa, liberal. Entrementes, as desigualdades sociais seguem como limitadoras de nossa democracia, na medida em que constroem o império da lei e a garantia das liberdades individuais. Assim, discutir a experiência democrática brasileira da perspectiva da qualidade da democracia mostra-se bastante pertinente.

A concepção de uma democracia de qualidade, ou seja, de um regime democrático que tenha aprofundado aquelas características definidoras da democracia, de modo a evitar que sejam distorcidas e mesmo contrariadas, envolve uma série de aspectos. Conforme Diamond e Morlino (2005), trata-se de uma democracia na qual os cidadãos possuam liberdade, igualdade política e controle sobre políticas públicas e decisores públicos, em grau elevado. Três vértices a estruturam, cada um vinculado a dimensões específicas. Ao vértice Procedimentos, corresponderiam: Estado de Direito, participação, competição, accountability vertical e accountability horizontal. Ao vértice Conteúdo, as dimensões respeito à liberdade civil e política e implementação crescente de igualdade política e ao vértice Resultados, a dimensão responsividade.

Considerados, no artigo, alguns dos aspectos relacionados a uma democracia de qualidade, procurou se perceber se os respondentes percebiam-nos como existentes na democracia brasileira. Portanto, se do ponto de vista dos cidadãos pobres pesquisados, haveriam no regime democrático brasileiro ao menos alguns dos traços de uma democracia de qualidade.

Na suposição de que o vértice Procedimentos só pode se configurar de fato num contexto em que a desigualdade ache-se atenuada, vale dizer, concebendo-se um nível de bem-estar material aceitável para todos os cidadãos ou ao menos para a grande maioria dos mesmos como substrato de uma democracia de qualidade, perguntou-se

aos respondentes sobre a distribuição da riqueza no Brasil (Questão 21). Em Porto Alegre, 44,4% e em São Luís, 42,9%, dentre os RFs beneficiários, responderam que a consideram muito injusta. Seguiram-se 27,8 % e 35,7% cuja resposta foi injusta. No grupo de RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 50% e em São Luís 70% entenderam-na como muito injusta, seguindo-se, 19,2% e 20,0% que responderam injusta. O cenário do regime democrático brasileiro foi compreendido, dessa forma, como marcado pela injustiça, em um intervalo de cerca de 70% até 90% das respostas, nas duas capitais.

Além de relativa igualdade material, o regime democrático deve se amparar na igualdade diante do aparato legal, sem a qual o Estado de Direito não tem como se afirmar. Para O'Donnell (2005), o Estado de Direito significa a garantia de direitos e igualdade frente à lei e a arena política: direitos políticos, liberdades civis e a presença de mecanismos de accountability .

No que se refere à lei tratar igualmente todas as pessoas(Questão 22), os percentuais mais expressivos de respostas, para os RFs beneficiários, foram de 69,4% e de 64,3% que discordaram muito, seguidos dos que discordaram pouco, com 19,4% e 21,4%. No grupo de RFs não beneficiários, 69,2% e 60,0% discordaram muito, sendo a segunda resposta mais significativa, a dos que discordaram pouco, com 26,9% e 40,0%, Portanto, em torno de 90% das respostas foram discordantes, de modo que além da desigualdade material percebida como cenário da democracia brasileira, também a percepção de desigualdade diante da lei como outro de seus atributos, é majoritária entre os respondentes.

Perguntados acerca de todos terem os mesmos direitos garantidos(Questão 23), no primeiro grupo, 41,7% e 45,2% discordaram muito e 33,3% e 28,6% discordaram pouco. Para os RFs não beneficiários, 50,0% e 30,0% discordaram muito, seguidos de 42,3% e 40,0% que discordaram pouco. Assim, os percentuais de discordância alcançam 70%.

Conforme viu-se, a democracia brasileira é percebida pelos RFs beneficiários e pelos RFs não beneficiários respondentes como assentada na desigualdade material, legal e de direitos, aspectos deficitários importantes no que tange a uma democracia de qualidade, a qual se caracterizaria pela situação oposta, qual seja, a de uma convergência aceitável quanto à igualdade nos três âmbitos mencionados, de parte do conjunto dos cidadãos.

Passando-se das ideias genéricas de distribuição da riqueza, tratamento das pessoas pela lei e direitos acessíveis para o funcionamento das instituições e organizações democráticas ou seja, para o modo como as mesmas incidem sobre os cidadãos, os contornos de um sistema democrático que não atende ao requisitos de uma democracia de qualidade vão se adensando.

Perguntados quanto a se os tribunais de justiça garantem um julgamento justo (Questão 31), 61,1% e 45,0% dentre os RFs beneficiários discordam muito. Embora o segundo percentual mais expressivo tenha sido o daqueles que concordam muito, 19,4% e 20,0%, fica caracterizada a insatisfação quanto ao funcionamento da instituição em questão, executora da lei. Dentre os RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 76,6% discordam muito e em São Luís, 42,9% discordam. Como segunda posição, 11,5% concordam muito e 28,6% concordam. Assim, prepondera o entendimento negativo, associando-se à percepção insatisfatória da democracia no Brasil, anteriormente apresentada, a ideia de uma justiça que não cumpre com suas atribuições fundamentais.

Quanto aos direitos básicos do cidadão estarem bem protegidos pelo sistema (Questão 33), 50,0% e 73,2% no primeiro grupo de respondentes discordam muito e na segunda posição, 19,4% e 7,3% discordam. Em Porto Alegre, também 19,4% concordam muito, o que não altera a percepção preponderante, que é negativa. No segundo grupo, 76,0% e 40,0% discordam muito, seguindo-se, na primeira capital, 12,0 que concordam e na segunda, 30,0% que discordam. Logo, para os quatro grupos respondentes prevalece a discordância da assertiva apresentada no enunciado da questão. A ideia de um sistema político não garantidor de direitos básicos reforça a percepção geral de uma democracia que não atende expectativas e necessidades do conjunto de seus cidadãos.

Ao serem perguntados quanto a se o sistema político brasileiro deve ser apoiado (Questão 35), no grupo de RFs beneficiários, os dois percentuais mais significativos são antagônicos. De um lado, 33,3% em ambas as capitais discordam muito e de outro, 19,4% e 31,0% concordam muito. Dentre os RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 42,3% discordam muito e em São Luís, 40,0% concordam muito. Na segunda posição, 34,6% concordam muito e 30,0% discordam muito. Considerados os quatro grupos respondentes, há uma divisão quanto ao apoio a ser dado ao sistema político, vale dizer, em sua atual conformação democrática: tem-se a dissonância dos RFs não beneficiários de São Luís e posições internas divergentes em cada grupo.

Desse modo, diante de traços da democracia compreendidos como se viu até aqui, enquanto largamente insatisfatórios, não se afirma o não apoio de forma categórica e geral, como se poderia esperar. Aparentemente, as insuficiências até aqui enumeradas não se traduzem em negação absoluta de apoio ao sistema político, o que abre margem para que se suponha um respaldo à democracia enquanto valor, não obstante os aspectos criticáveis de que temos tratado.

Não obstante as dificuldades conhecidas para que as novas democracias alcancem o aprofundamento dos dispositivos de accountability horizontal e vertical, a exemplo

daqueles identificáveis nos regimes democráticos mais longevos e aprofundados, procuramos perceber qual a compreensão dos grupos respondentes a respeito da presença das duas modalidades de accountability.

Para O'Donnell(s/d), a accountability horizontal nos países latino-americanos de curta trajetória poliárquica está ausente ou é fraca e intermitente. Entende o autor que a accountability horizontal requer agências estatais com o direito e o poder legal, dispostas e capacitadas que vão da supervisão de rotina a sanções legais ou mesmo até o impedimento contra ações e omissões de outros agentes ou agências.

Perguntados sobre se no Brasil, há fiscalização de um poder - Legislativo, Executivo e Judiciário, pelo outro (Questão 63), no primeiro grupo, em Porto Alegre, 41,7% concordam e 27,8% concordam muito. Em São Luís, 45,2% concordam e 28,6% discordam. No segundo grupo, em Porto Alegre, 42,3% concordam e 30,8% discordam e em São Luís, 40,0% concordam, 20,0% discordam e também 20% concordam muito. Prevalece, portanto, nos grupos respondentes, a ideia de que a dimensão accountability horizontal acha-se atendida no Brasil.

Entende Schmitter (2005), que a accountability política - que deve achar-se institucionalizada, supõe que os cidadãos têm os mesmos direitos e obrigações, que são estar informado sobre as decisões públicas, ouvir suas justificativas, julgar quanto foram bem sucedidas ou deixaram de sê-lo e então agir eleitoralmente ou de outras formas.

O'Donnell(s/d) salienta que ainda que as eleições sejam o mecanismo por excelência da accountability vertical, além do intervalo entre uma e outra não se sabe ao certo de sua efetividade, de modo que importa é que existam eleições coletivas ou individuais quanto aos que ocupam as instituições estatais, tenham ou não sido eleitos. De todo modo, consideramos a incidência eleitoral sobre os governantes como o elemento de accountability vertical a ser abordado na pesquisa.

Em termos de se as pessoas votam naqueles governantes que melhoram suas vidas, que fazem ações que as beneficiam (Questão 62), para os RFs beneficiários, em Porto Alegre, 50,0% concordam muito e 41,7% concordam. Entre os RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 38,5% concordam e 30,8% concordam muito. Assim, a accountability vertical está presente na democracia brasileira, conforme o entendimento preponderante nos quatro grupos respondentes.

Tem-se uma situação de responsividade democrática, segundo Powell Jr. (2005), quando os governantes fazem as políticas que os cidadãos querem. O ponto de partida são as preferências dos cidadãos, sendo que a seguir vem a votação, a eleição e, afinal, ao cabo de uma longa e complexa cadeia, as políticas públicas. Destaca o autor que a conformação dessas últimas teria de se processar em moldes institucionais, não

podendo derivar da posição magnânima de governantes ou do acaso, além de o processo de coordenação das preferências originárias ter de se traduzir já na coligação eleitoral.

Consideramos, para fins do presente artigo, que a responsividade, a qual segundo a formulação de Diamond e Morlino (2005), conecta o vértice Procedimentos ao vértice Conteúdo, correspondendo ao vértice Resultados, consiste em ancorar as iniciativas públicas nas necessidades e expectativas dos cidadãos. Esse estado de coisas, por si, já representaria, segundo entendemos, um ganho importante na forma de funcionamento da democracia brasileira.

Quanto a se as políticas públicas – aquilo que o governo faz - levam em consideração aquilo que o cidadão precisa/espera do governo (Questão 67), dentre os RFs beneficiários, em Porto Alegre, 30,6% concordam e 27,8% discordam e em São Luís, 38,1% concordam e 21,4% discordam. Para os RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 46,2% discordam e 34,6% discordam muito e em São Luís, 40,0% discordam e 30,0% concordam muito. Tem-se, assim, dois grupos que concordam com a assertiva e dois outros que discordam, sendo que num dos dois primeiros, a diferença quanto aos que discordam é pouco significativa. Entre os RFs não beneficiários, portanto, prepondera a discordância e no caso dos RFs beneficiários, a anuência.

É possível que a diferença de posicionamento se deva ao fato de ser o respondente contemplado ou não pelo programa de transferência de renda em questão, de modo que tratar-se-ia de uma das poucas questões em todo o questionário em que seriam registradas diferenças entre as respostas de um e de outro grupo.

Perguntados sobre se no Brasil, as pessoas têm liberdade de expressão, religião, reunião, associação, dentre outras (Questão 64), no primeiro grupo, em Porto Alegre, 36,1% concordam e também 36,1% concordam muito, seguidos de 22,2% que discordam. Em São Luís, 59,5% concordam e 33,3% concordam muito. No segundo grupo, em Porto Alegre, 52,0% concordam e 28,0% concordam muito e em São Luís, 40% concordam, 40% concordam muito e 20,0% discordam.

Portanto, o fato de o conjunto das liberdades básicas estar assegurado no país apresenta-se como inequívoco para os quatro grupos respondentes, tendo sua concordância e mais do que isso, com amplo superioridade percentual.

Em relação ao funcionamento da democracia no Brasil (Questão 53), em Porto Alegre, de uma maneira geral, dentre os RFs beneficiários, em Porto Alegre, 55,6% declaram-se satisfeitos, seguindo-se 16,7% de insatisfeitos. Em São Luís, 54,8% declaram-se insatisfeitos e 21,4%, satisfeitos. Nos RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 46,2% posicionam-se como satisfeitos e 26,9% como insatisfeitos e em São

Luís, 30,0% como muito insatisfeitos e também 30,0% como insatisfeitos, seguidos de 20,0% de satisfeitos.

Assim, nos dois grupos respondentes da primeira capital prepondera a satisfação e naqueles da segunda, a insatisfação, em todos os casos com percentuais em torno de 60%. A operação concreta da democracia brasileira é percebida diferentemente conforme a capital, talvez porque ao longo do tempo tenha se sedimentado na segunda, uma visão mais crítica quanto aos resultados do exercício do poder, pela menor rotatividade de sua elite política que no caso de Porto Alegre.

Perguntados sobre o que acham sobre o Brasil ser um país democrático (Questão 54), no primeiro grupo, em Porto Alegre, 38,9% responderam que é muito democrático, seguidos de 36,1% que consideram que é pouco democrático e em São Luís, 47,6% acham que é pouco democrático e 23,8% que é muito democrático. No segundo grupo, em Porto Alegre, 53,8% acham que é pouco democrático e 23,1% que é muito democrático e em São Luís, 60%, que é pouco democrático e 30,0% que é muito democrático.

Portanto, dos quatro grupos respondentes, três entendem que o país é pouco democrático, sendo que no único grupo em que prevaleceu o entendimento muito democrático, o dos RFs beneficiários de Porto Alegre, o percentual dos que compreendem que é pouco democrático fica próximo do maior percentual. De modo que a ideia de uma democracia deficitária e superficial fica claramente indicada para os grupos pobres respondentes em sua maioria. Também nessa questão, parece que o posicionamento tende a ser mais crítico quando se trata dos grupos de São Luís, onde a perpetuação de elites no poder foi uma característica até poucos anos atrás. E que considerando-se as capitais como centro político estadual, possa a elas ser aplicada a compreensão da realidade política do respectivo estado.

4. Sobre a pobreza

A desigualdade no acesso ao bem-estar, em nosso país, com contingentes que ocupam pontos extremos do espectro socioeconômico, impede a constituição de um núcleo de interesses comuns abrangente como pontua Reis (1998), pela ausência de um “nós”, de uma identidade coletiva. Interessou-nos, assim, ouvir cidadãos pertencentes a grupos pobres, apartados de condições aceitáveis de sobrevivência, sobre o tema da pobreza

Em termos da opinião sobre as causas da pobreza (Questão 15), dentre os RFs beneficiários, em Porto Alegre, 77,8% entendem que é a falta de oportunidade e 22,2% que é falta de esforço e em São Luís, para 76,2%, falta de oportunidade e para 23,8%,

falta de esforço. Nos RFs não beneficiários, em Porto Alegre, 77,8% compreendem que é a falta de oportunidade e 22,2% que é falta de esforço. Em São Luís, para 76,2%, trata-se de falta de oportunidade e para 23,8% de falta de esforço.

Dessa forma, a pobreza é percebida por todos os grupos respondentes e em percentual superior a 70% como resultado de um meio que não oportuniza sua resolução e não como uma questão de fracasso individual. Entendimento que aponta para a responsabilização também dos decisores públicos. Esse ponto de vista é ratificado nas respostas às questões que se seguem.

Quanto a se o Estado brasileiro, mais do que os indivíduos, deve ser o responsável principal pela garantia do bem-estar das pessoas (Questão 55), no primeiro grupo, em Porto Alegre, 77,8% concordam muito e em São Luís, 73,2% também concordam muito. No segundo grupo, em Porto Alegre, 80,8% concordam muito e em São Luís, 80,0% também concordam muito. Portanto, há unanimidade nos quatro grupos respondentes quanto à responsabilidade maior do Estado brasileiro enquanto garantidor de bem-estar. Mais uma vez com percentuais que não dão margem a dúvida. As respostas, de outra parte, são coerentes com a ideia antes exposta, da pobreza como falta de oportunidade, de uma mesma perspectiva que é a relevância do âmbito público para o contorno das vidas individuais e de seu acesso ao bem-estar.

No que se refere a se o Estado brasileiro deve fazer políticas firmes para reduzir a desigualdade de renda entre ricos e pobres (Questão 56), dentre os RFs beneficiários, em Porto Alegre, 91,7% e em São Luís, 80,5% concordam muito. No segundo grupo, em Porto Alegre, 84,6% concordam muito e em São Luís, 80,0% também concordam muito. Assim, o Estado brasileiro é percebido como devendo ser responsável por iniciativas firmes de redução da desigualdade de renda, logo, como interveniente direto no tema da pobreza. De modo que a permanência da mesma ao longo do tempo indica a ineficácia da ação do Estado no Brasil.

Perguntados quanto a se não havendo democracia no Brasil, não existiria o Programa Bolsa Família, no primeiro grupo, em Porto Alegre (Questão 73), 41,7% concordam muito e 27,8% concordam. Em São Luís, 50,0% concordam muito e 21,4% concordam. No segundo grupo, em Porto Alegre, 42,3% concordam muito e 30,8% concordam e em São Luís, 40,0% concordam muito e também 40,0% concordam. Assim, os quatro grupos respondentes têm uma posição de concordância, da ordem de 70%, quanto a apenas sob regime democrático, ser possível a existência do programa de transferência de renda Bolsa Família.

A ideia genérica de que na democracia, os pobres têm maior possibilidade de acesso ao bem-estar, apresentada anteriormente, na parte 3 do texto, ganha carnatura, portanto, quando é abordada a questão da pobreza no Brasil, ficando nítida a percepção

de responsabilidade do Estado no tema, assim como a compreensão de que a experiência do Programa Bolsa Família só pode ter lugar em ambiente democrático.

Considerações finais

Para a elaboração do artigo, utilizou-se questionário aplicado em tese de doutorado na área de Ciência Política, defendida junto ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Assim como na tese, moveu-nos a preocupação com a democracia brasileira da perspectiva dos impactos nela produzidos pela pobreza e desigualdade ainda muito relevantes no país e também o interesse em ouvir cidadãos afetados por essa problemática.

Primeiramente, apresentou-se um conjunto de questões que buscava apreender qual a compreensão dos grupos pobres respondentes sobre características genéricas da democracia como o respeito às minorias e a pluralidade na participação política. As respostas revelaram que os pesquisados têm conhecimento do que é a democracia enquanto concepção.

A seguir, tratou-se de alguns dos aspectos demarcadores de uma democracia de qualidade projetados sobre a experiência concreta dos respondentes, na democracia brasileira. Foram levantados diversos senões, sendo a visão preponderante bastante crítica.

Por fim, abordou-se a questão da pobreza, compreendida pelos pesquisados enquanto resultante do contexto e responsabilidade dos decisores públicos. Também o programa de transferência de renda Bolsa Família foi considerado como convergente com a democracia e mesmo como não factível na ausência da mesma.

Parece-nos que esse entendimento, coerente com outras manifestações dos respondentes no sentido de que a ambientação mais favorável à possibilidade de um maior bem-estar dos pobres é a do regime democrático opera também no sentido inverso. Ou seja: o aprofundamento democrático que redunde na qualidade da democracia, conforme a respectiva teorização, só pode se efetivar com a redução substantiva da pobreza e da desigualdade.

Dessa ótica, entendemos, por fim, que outros estudos, mais abrangentes e detalhados sobre a visão de democracia dos contingentes pobres, ainda que não divirjam daqueles realizados com a população em geral, são importantes para a melhor compreensão do tema, do ângulo daqueles diretamente afetados,

Bibliografia

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press. 1963.

ARON, R. *Democracia e Totalitarismo*, Lisboa, Presença, 1966

BAQUERO, M org. *Cultura(s) política(s) e Democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2011.

BIZZARRO, F. e COPPEDGE, M. Variedades da Democracia no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº1, abril 2017.

BOBBIO, Norberto. Democracia socialista? In: _____. *Qual socialismo?* Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1983.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O Programa Bolsa Família*, [Online]. 2015. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia>. Acesso em: 15 maio 2015.

CANEPA, M. M. L. Partidos e Representação Política: a articulação dos níveis estadual e nacional no Rio Grande do Sul 1945-1965. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

COPPEDGE, M. et al. Varieties of Democracy Codebook v6. Varieties of Democracy Project: Project Documentation Paper Series, 2016b.

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, EDUSP, 1997.

DIAMOND, L. and MORLINO, L. (Eds.) *Assessing the quality of Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005.

INGLEHART, R. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press. 1990.

_____. Democratização em perspectiva global. *Opinião Pública*. v. 1, nº 1. 1993.

_____. Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens*. Oxford: Oxford University Press. 1999.

INGLEHART, R. e Welzel, C.. *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*. São Paulo, Francis, 2009.

Latin American Public Opinion - LAPOP 2014

Latinobarómetro 2013 e 2015

LESSA, R. 2003. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. PERISSINOTTO, R. M. & FUKS, M. (orgs.). *Democracia : teoria e prática*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará.

LICIO, C.L.;RENNÓ, Lucio R.;CASTRO. H.C. do O.de. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. Campinas, *Revista Opinião Pública*, vol. 15, nº 1, junho 2008.

LIJPARTH, A.. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

LIPSET, S.. *Political man: the social basis of politics*. New York: Anchor. 1963.

MEDEIROS, M.S. *Adesão à democracia em Beneficiários e não Beneficiários do Programa Bolsa Família: Grupos de Porto Alegre (RS) e São Luís (MA)*. Tese de Doutorado. Porto Alegre, UFRGSI, 2015.

MENEGUELLO, R. e MOISÉS, J. Á. (orgs). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*. São Paulo, EDUSP, 2013.

MENEGUELLO, R.. 2013, Campinas, *Entrevista ao Jornal da UNICAMP*, edição 573.

MOISÉS, J. A.. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova*, nº 26. 1992.

_____. *Os brasileiros e a democracia; bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo, Editora Ática, 1995.

_____. Cultura política, instituições e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(66):11-44, fev. 2008.

_____ "O significado da democracia segundo os brasileiros". *Opinião Pública*, v. 16, n 2, p.269-309.. Campinas, CESOP, 2010.

_____ (org). *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas?* São Paulo: EDUSP , 2010.

KÕSHER, R. *Entrevista à Revista Em Debate*, UFMG, 2009.

O'DONNELL, G.. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo, Paz e Terra, 2011.

PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, nº2, novembro 2011.

REIS, E. P.. *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.

SARTORI, G.. *A Teoria da Democracia Revisitada - o debate contemporâneo*. V. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

SCHUMPETER, J.. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

TRINDADE, H.; NOLL, I.. Rio Grande da América - *Partidos e Eleições(1823-1990)*

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

Seminário Temático I: Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

TÍTULO: CRISE DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NO BRASIL

EM BUSCA DE UM MODELO INSTITUCIONAL ALTERNATIVO

Autor: Virgínia Motta Sousa (mestranda em Ciência Política no mestrado da Unieuro)

Co-Autor: Prof. Dr. Rodolfo Marcilio Teixeira (Unieuro)

Co-Autor: Prof. Dr. André Pires Gontijo (Unieuro).

E-mail: vmottadir@hotmail.com

WhatsApp: (61) 98208-7676

BRASÍLIA

2017

Resumo

A crise da representatividade política é um tema relevante e que tem ganho cada vez mais espaço na realidade brasileira, tendo em vista o enorme distanciamento entre os brasileiros e seus representantes políticos. No presente trabalho identificaremos os fundamentos da crise de representatividade política, através de uma comparação entre os modelos de democracia e representação política brasileiro e norte-americano, sua origem, institutos e a identificação de cada população com seus representantes. Analisaremos a formação e as características do sistema social e político brasileiros. Ao final avaliaremos se existe realmente uma crise de representatividade no Brasil ou uma crise maior do próprio sistema social, bem como se é possível a aplicação de um modelo alternativo ao atual sistema representativo.

Palavras – chave: crise; representatividade política; sistema político; sistema social.

1. INTRODUÇÃO

Após um período iniciado em 2013, marcado por várias manifestações populares de características apartidárias, e seguido pelo processo de impeachment contra a presidente eleita em 2014, percebe-se que existe um enorme distanciamento entre os brasileiros e seus representantes políticos.

Esse distanciamento pode ser identificado, tanto pelo descrédito atribuído aos representantes políticos, quanto pela antipatia generalizada contra a política e os partidos políticos, e ainda pela desconfiança contra as instituições públicas e o descontentamento sobre as questões de interesse coletivo.

Através de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano, que combina indicadores de expectativas de vida, nível educacional e índice de renda per capita, alguns autores apontam que nas regiões menos desenvolvidas como o Norte e Nordeste, os índices de alienação eleitoral são maiores, e que haveria, portanto, uma relação entre as condições de vida e a alienação eleitoral.¹

No entanto, o atual descontentamento generalizado e o distanciamento entre os eleitores e seus representantes políticos podem não se originar apenas da crise econômica e do nível educacional da população.

Alguns autores defendem que a democracia brasileira estaria vivendo um paradoxo entre um regime que consegue atravessar por episódios negativos sucessivos e o desconforto causado por esses vícios.²

Ao mesmo tempo em que os parlamentares brasileiros não elaboram as leis de interesse da população, diariamente surgem denúncias de corrupção, nepotismo,

¹ DA SILVA, Rafael. (2013). Alienação Eleitoral: um estudo comparado das bases sociais e atitudinais. Revista Andina de Estudios Políticos. Vol. III, N° 1, pp. 109-133. URL: <http://iepa.org.pe>, acesso em 28.11.2016.

² MIGUEL, Luis Felipe. Accountability em listas abertas. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, Oct. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000300012>.

clientelismo e privilégios abusivos dos parlamentares, denotando que há uma crise no Congresso brasileiro.³

Outros autores defendem que estaríamos vivenciando uma crise do próprio modelo institucional do sistema político representativo e os fundamentos sobre os quais ele foi desenhado.⁴

A questão pode ser ainda mais complexa, e podemos estar vivenciando, ao invés de uma crise no sistema representativo, uma crise maior em nosso próprio sistema social.

O presente artigo apresentará alguns dos pontos principais da análise acerca da existência ou não de uma crise de representatividade no Brasil, a partir dos fundamentos políticos, sociais e econômicos, com maior enfoque nos fundamentos políticos e sociais, bem como se é possível a aplicação de um modelo alternativo ao atual sistema representativo.

³ MENDES, Gilmar. Reforma política e crise de representatividade. *Estud. av.*, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 57-60, 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000300006&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000300006>.

⁴ GARGARELLA, Roberto. *Crisis de La Representación Política*. México: Distribuciones Fontamara, 2002, p.93.

2. A Representatividade política em crise

A crise da representatividade política é um tema relevante, e que tem ganho cada vez mais espaço na realidade cotidiana brasileira.

O termo crise, traz em si uma ideia de perturbação no funcionamento normal de um sistema ou processo, sendo que a noção mais precisa de crise política pode remeter a quatro grandes categorias de situações: crise governamental, crise de regime, crise do Estado e crise internacional.⁵

Analisando as crises de regime e de Estado, Lucian Pye defende que destas crises emergem cinco tipos ideais: “crises de identidade (desaparecimento dos valores e símbolos comuns), de legitimidade, de participação, de distribuição (bloqueios conflituais em torno da partilha dos poderes e dos recursos entre segmentos da sociedade), crises, por fim, de penetração (resistências ativas ao reforço do intervencionismo estatal)”.⁶

O conceito de representação rompe com a teoria clássica da democracia, para fundar os regimes democráticos modernos, pressupondo o governo do povo através de seus representantes.⁷

Ao passo em que, para Jean-Jacques Rousseau a representação é considerada como alienante, por não permitir a participação direta do cidadão nas decisões políticas⁸, para Sieyès ela é considerada como “criadora da vontade geral”, tornando-se indivisível, e o corpo de representantes constitutivo da nação, enquanto sua assembleia se torna uma assembleia nacional. “Qualquer expressão individual de opinião é portanto ilegítima relativamente à expressão nacional que deriva do corpo dos representantes”.⁹

⁵ HERMET, Guy ; BADIE, Bertrand; BIRNBAUM, Pierre; e BRAUD, Philippe. *Dicionário de Ciência Política e das instituições políticas*. Traduzido da edição francesa, Dictionnaire de la Science Politique et des institutions politiques, 7e edition, Armand Colin, 2008, Escolar Editora, 2014, p. 67-68.

⁶ Ibidem, p. 68.

⁷ Ibidem, p. 68.

⁸ WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução ao pensamento político*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003, p. 184.

⁹ HERMET, Guy ; BADIE, Bertrand; BIRNBAUM, Pierre; e BRAUD, Philippe. *Dicionário de Ciência Política e das instituições políticas*. Traduzido da edição francesa,

Bruce Ackerman defende o direito de participar do debate público como um direito fundamental, e que a cidadania mobilizada deve afirmar a renovação de sua identidade política através das mudanças constitucionais.¹⁰

Chantal Mouffe observa que o modelo de democracia deliberativa, que busca erradicar o antagonismo entre democracia e liberalismo e o movimento de exclusão e inclusão que lhe são inerentes, através de um consenso racional cria um paradoxo democrático.¹¹

Em que pese a crise de representatividade política seja constantemente analisada por diversos autores, a análise da questão visando a melhora do sistema político é imprescindível, pois, como ressalta Giovanni Sartori, “a atividade política é muito criticada, mas pouco se propõe de razoável para remediar suas faltas e aperfeiçoá-la”¹².

Alguns destes autores relacionam a crise de representatividade política no Brasil à crise econômica e ao nível educacional da população.

Roberto Gargarella aponta que a crise da representatividade política teria como origem a forma com que foram desenhadas suas instituições e têm funcionado desde então. Instituições como o poder judicial de controle da validade das leis aprovadas pelo legislativo, o poder legislativo bicameral, e mecanismos de veto legislativo por parte do executivo, teriam sido desenhadas conforme pressupostos elitistas que hoje entenderíamos como claramente contra intuitivos.¹³

O sistema representativo norte-americano, em sua época fundacional, teria como pressuposto que a discussão pública tenderia à tomada de decisões impulsivas e não na tomada de decisões com base na razão.¹⁴

Dictionnaire de la Science Politique et des institutions politiques, 7e edition, Armand Colin, 2008, Escolar Editora, 2014, p. 270.

¹⁰ ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional. Ed. Del Rey, vol. 4, Belo Horizonte, 2006, p. XVI-XVII.

¹¹ MOUFFE, Chantal. La Paradoja Democrática. Tradução Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003.

¹² SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. de Sérgio Bath, Brasília: Universidade de Brasília, 1996, p. 158.

¹³ GARGARELLA, Roberto. *Crisis de La Representación Política*. México: Distribuciones Fontamara, 2002, p.93.

¹⁴ Ibidem, p.15.

Nesse sentido, Gargarella analisa a contradição entre o que atualmente se difunde sobre o sistema representativo e os pressupostos que fundaram esse sistema, remetendo-se às discussões constitucionais que tiveram lugar nos Estados Unidos da América no século XVIII e no senso contrário à participação das majorias na política que se desenvolveu naquele período, também presente no desenho de muitas das instituições que ainda caracterizam as nossas democracias.¹⁵

Esse pressuposto resultaria contraditório com o tipo de pressupostos que hoje seriam dominantes, seja por ser coincidente com nossas convicções íntimas, seja por coincidir com a retórica política mais difundida hoje.¹⁶

Dessa forma, a relação entre a discussão majoritária e paixões ou irracionalidade assumida nas origens de nosso sistema representativo, resultaria contraditória com as ideias atuais, como a de que a participação das majorias nos assuntos públicos é valiosa e que, como tal, deve ser incentivada, ou aquela segundo a qual a discussão coletiva melhora a qualidade das decisões a se tomar, favorecendo então a racionalidade.

Uma vez que a democracia brasileira tem como origem as instituições da democracia norte-americana, é possível estabelecer uma comparação entre a participação popular e sua identificação com seus representantes políticos na democracia brasileira e na democracia norte-americana, bem como se o fenômeno da crise de representatividade política existe e se desenvolve da mesma forma nos dois países.

A falta de identificação entre os brasileiros e seus representantes políticos também fica evidente a partir da análise de Castells sobre as manifestações brasileiras de 2013. Enquanto a população ocupava o espaço público expressando a necessidade do respeito a seus direitos, a classe política simplesmente desqualificou a legitimidade de suas pretensões.

O Autor analisa que a crença de que a democracia resolveria os problemas da pobreza e desigualdade já se perdeu, porém aponta que o processo histórico pelo

¹⁵ GARGARELLA, Roberto. *Crisis de La Representación Política*. México: Distribuciones Fontamara, 2002, p.15.

¹⁶ Ibidem, p.10.

qual passou a formação da cidadania brasileira é um dos grandes motivos pelos quais existem essas dificuldades.¹⁷

Homero Costa defende que a causa da crise de representação política é a debilidade do sistema partidário.

A partir da análise dos dados referentes às eleições presidenciais (1945-2002) e legislativas (1986-2002), Homero Costa registra que as taxas de alienação eleitoral, entendidas como as taxas de votos brancos, nulos e as abstenções, expressam a debilidade do sistema partidário brasileiro e a crise de representação política no Brasil, a qual, segundo ele, se alia a um processo de exclusão social.¹⁸

O autor observa que os índices de alienação eleitoral no Brasil sempre foram altos, o que demonstraria a debilidade do sistema partidário, “que gera alto índice de alienação eleitoral e, como consequência, uma crise de representação política”.¹⁹

Nesse sentido é o exemplo:

Nas eleições presidenciais de 2002, os números são também muito expressivos: de um total de 115.254.113 eleitores, a alienação eleitoral foi de 28,2%. Só de abstenções, foi 17,8%. No total (alienação eleitoral) significou, em termos numéricos, 30.029.057 que ou se abstiveram, ou votaram em branco ou anularam seu voto, ou seja, mais do que a soma de votos dos candidatos Ciro Gomes e Garotinho, por exemplo, e 11 milhões a mais do que os votos de José Serra, o segundo colocado.²⁰

Aloísio Zimmer Júnior defende que os partidos políticos brasileiros não evoluíram e não correspondem aos anseios da população, em razão das condições impostas pelo Estado brasileiro, herança do período de dominação portuguesa, o qual fundou os partidos políticos.²¹

O modelo de Estado, centralizado, estamental e patrimonial, que perpassou a nossa História pós-descobrimto, não criou condições favoráveis à institucionalização dos partidos políticos nacionais. A consequência imediata é a não representação dos interesses populares. E, de fato, a observação dessa dinâmica demonstra um processo ciclado de absorção dos movimentos sociais organizados, embriões dos partidos políticos, que não se alterou, mesmo quando essas organizações atingiram um

¹⁷ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 219.

¹⁸ COSTA, Homero. Debilidade do sistema partidário e crise de representação Política no Brasil. 2014, p.02.

¹⁹ Ibidem, p.16.

²⁰ Ibidem, p. 16.

²¹ ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. O Estado Brasileiro e seus partidos políticos- do Brasil colônia à redemocratização, Ed. livraria do advogado, Porto Alegre, 2014. p.166.

padrão de desenvolvimento e de complexidade de dimensões nacionais.²²

Desta forma, o Autor relata que esses movimentos sociais, ao invés de representar as necessidades da sociedade brasileira, sempre conseguiram atuar à margem dos desejos e necessidades da população.²³

Atualmente os partidos políticos não funcionam mais como uma instância de mediação entre o povo e o governo, mas como uma instância protetora do governo que fortalece o poder executivo e rechaça as formas de manifestação da sociedade.²⁴

Zimmer defende que a supremacia do Estado na vida brasileira, ao conduzir a economia, os partidos, os órgãos estatais, bem como setores da sociedade civil, constrói um aparato de poder que, em que pese seja oriundo das escolhas políticas dos cidadãos, não os representa.²⁵

Da análise do sistema eleitoral proporcional brasileiro podem-se identificar vários aspectos que o impedem de atingir o seu suposto objetivo, que seria realizar o princípio da soberania popular.

Um dos problemas mais destacados nas críticas ao sistema de representação político é a representação proporcional com listas abertas, o qual possui reflexos diretos na crise de representatividade política brasileira, principalmente no que se refere à dificuldade de prestação de contas dos detentores do mandato aos seus constituintes.²⁶

De um lado porque, dificulta que o cidadão identifique quem é o seu representante para que possa acompanhar sua atividade parlamentar. Por outro lado, porque impede que o representante saiba quem são os seus eleitores.²⁷

Vale dizer que o sistema proporcional cria situações inusitadas, como a eleição de candidatos com votações inexpressivas e a não eleição de candidatos bem votados.

²² ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. O Estado Brasileiro e seus partidos políticos- do Brasil colônia à redemocratização, Ed. livraria do advogado, Porto Alegre, 2014. p.167.

²³ Ibidem, p.167.

²⁴ Ibidem, p.167.

²⁵ Ibidem, p.170.

²⁶ MIGUEL, Luis Felipe. Accountability em listas abertas. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 18, n. 37, p. 183-200, Oct. 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000300012>, p.183.

²⁷ Ibidem, p.185.

3. O SISTEMA SOCIAL BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS NO SISTEMA POLÍTICO

A fim de investigar a identidade social brasileira, para confirmar ou não as hipóteses formuladas no sentido de que o sistema político reflete as práticas do sistema social, serão utilizados os autores a seguir, que discutem a formação da identidade social brasileira.

Sérgio Buarque de Holanda, em análise das características da formação da sociedade brasileira, identifica que a tentativa de implantação da cultura europeia em nosso território, de características tão diferentes das europeias, “é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em consequências”.²⁸

A herança cultural recebida através da colonização por uma nação ibérica é um fato que pode explicar muitas das características da sociedade brasileira atual. Principalmente porque as nações de origem ibérica teriam uma “cultura da personalidade que parece constituir o traço mais decisivo na evolução da gente hispânica desde tempos imemoriais”.²⁹

A “cultura da personalidade” seria uma maior valoração das características pessoais do indivíduo, como seu grau de independência e força pessoal, e dela decorrem as dificuldades de organização e associações que dependam de solidariedade e ordenação entre esses povos.³⁰

Nesse sentido o Autor defende que: “A falta de coesão em nossa vida social não representa, assim, um fenômeno moderno. E é por isso que erram profundamente aqueles que imaginam na volta à tradição, a certa tradição, a única defesa possível contra nossa desordem.”³¹

Por outro lado, os povos ibéricos não atribuíam importância aos privilégios ou ao princípio de hierarquia, sendo que a separação entre as classes sociais não era tão nítida, sendo permitida a ascensão social. “Nesse ponto, ao menos, elas podem considerar-se legítimas pioneiras da mentalidade moderna. Toda gente sabe que nunca chegou a ser rigorosa e impermeável a nobreza lusitana.”³²

²⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. Organização Pedro Meira Monteiro, Lilia Moritz Schwarcz; estabelecimento de texto e notas Maurício Acuda e Marcelo Diogo, Companhia das Letras, São Paulo, 2016, p.39.

²⁹ Ibidem, p.41-42.

³⁰ Ibidem, p.43.

³¹ Ibidem, p.43.

³² Ibidem, p.46.

Outra característica importante dos povos ibéricos é aversão que estes possuem à moral com base no “culto ao trabalho”, razão pela qual Sérgio Buarque de Holanda observa que:

“Uma digna ociosidade sempre pareceu mais excelente, e até mais nobilitante, a um bom português ou a um espanhol, do que a luta insana pelo pão de cada dia. O que ambos admiram como ideal é uma vida de grande senhor, exclusiva de qualquer esforço, de qualquer preocupação.”³³

Sérgio Buarque de Holanda observa que toda a estrutura de nossa sociedade colonial tinha raízes rurais, situação que teria sido mantida até a abolição dos escravos em 1888, e identifica na classe dos proprietários de imóveis rurais, a origem da classe política brasileira, os quais monopolizavam a política e dominavam todas as posições de comando, como parlamentos e ministérios, “fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio”.³⁴

No período colonial, a grande maioria da população estava excluída dos direitos civis e políticos e não havia um sentido de cidadania. A independência brasileira, teve como característica principal, uma negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, atuando o príncipe D. Pedro como intermediador.³⁵

A maior parte dos cidadãos do novo país não tinha tido prática do exercício do voto durante a Colônia. Certamente, não tinha também noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político.³⁶

Por outro lado, além de se tratar de voto indireto, e com restrições relacionadas à renda do eleitor, o processo eleitoral era violento e as eleições tumultuadas, sendo constantes a prática de malandragens e fraudes eleitorais, como o voto em nome de outras pessoas, as eleições “à bico de pena”, entre outras práticas.³⁷

Ou seja, além de os direitos civis existirem apenas na lei, foram concedidos à população os direitos políticos, sem que houvesse inicialmente uma participação

³³ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. Organização Pedro Meira Monteiro, Lília Moritz Schwarcz; estabelecimento de texto e notas Maurício Acuda e Marcelo Diogo, Companhia das Letras, São Paulo, 2016, p.53.

³⁴ Ibidem, p.119;121-122.

³⁵ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 31-32.

³⁶ Ibidem, p. 38.

³⁷ Ibidem, p. 40.

política ativa da população, ou mesmo a educação população, requisito considerado imprescindível.³⁸

Outra característica importante sobre o processo de formação da cidadania brasileira é o “coronelismo”, fenômeno que pode ser observado até hoje em vários municípios do Brasil, caracterizado inicialmente por uma troca de proveitos entre o poder público e a influência dos grandes proprietários de terras.³⁹

Atualmente o “coronelismo” continua sendo fomentado pelo poder público em função do regime representativo, uma vez que o governo até hoje é dependente do eleitorado rural.⁴⁰

Por sua vez, José Murilo de Carvalho, analisa o que pode ser caracterizado como uma das primeiras crises de representatividade política no Brasil, já à época da proclamação da República.

O povo, que pelos ideais republicanos deveria ser o protagonista da proclamação da República, no caso brasileiro foi deixado de lado, e, alheio aos fatos, apenas assistiu ao motim de soldados apoiados por grupos políticos da capital que resultou na proclamação da República.⁴¹

O Autor observa que naquela época, mesmo tendo conquistado o direito de eleger seus representantes, “a cidade não consegue transformar sua capacidade de participação comunitária em capacidade de participação cívica”, razão pela qual a atitude popular em relação ao poder “oscila entre a indiferença, o pragmatismo fisiológico e a reação violenta”.⁴²

Guardadas as devidas proporções, a análise do Autor demonstra os problemas enfrentados pelos cidadãos brasileiros até hoje.

Roberto DaMatta afirma que a crítica social e política da sociedade brasileira com base na linguagem oficial é incompleta, por levar em consideração apenas um aspecto da questão.⁴³

A identidade da sociedade brasileira é um quadro social e cultural complexo. Ao mesmo tempo moderna e tradicional, a sociedade brasileira tem sua identidade formada por vários elementos como as festas, as manifestações religiosas, o “jeitinho

³⁸ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 17.

³⁹ LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Companhia das Letras, 7ª ed., 1ª reimpressão, São Paulo, 2012, p. 45.

⁴⁰ Ibidem, p. 45.

⁴¹ CARVALHO, José Murilo de. Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. Ed. Companhia das Letras, 3ª ed., 14ª reimpressão, São Paulo, 1987, p.13.

⁴² Ibidem, p.163.

⁴³ DAMATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil? Ed. Rocco, Rio de Janeiro, 1986, p. 125.

brasileiro” como um modo possível de ser, assim como a forma positiva e esperançosa de analisar os problemas.⁴⁴

DaMatta observa que o brasileiro é criado em uma casa na qual desde pequeno aprende que sempre há uma forma de satisfazer suas vontades e desejos, e que ao se deparar com a disciplina da obediência às leis que devem valer para todos, sua reação é a de tentar utilizar seu sistema de relações sociais para se desviar do cumprimento das mesmas, “um verdadeiro combate entre leis que devem valer para todos e relações que evidentemente só podem funcionar para quem as têm.”⁴⁵

O resultado é um sistema social dividido e até mesmo equilibrado entre duas unidades básicas: o indivíduo (o sujeito das leis universais que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações sociais, que conduz ao polo tradicional do sistema). **Entre os dois, o coração dos brasileiros balança.** E no meio dos dois, a malandragem, o “jeitinho” e o famoso e antipático “sabe com quem está falando” seriam modos de enfrentar essas contradições e paradoxos de modo tipicamente brasileiro.⁴⁶ (grifo nosso).

Desta forma, o brasileiro faz uma “mediação pessoal” entre a lei, a situação onde ela deveria ser aplicada e as pessoas nela implicadas, e consegue criar a exceção sem que a lei seja modificada, “apenas ficando a lei um pouco desmoralizada mas, como ela é insensível e não é gente como nós, todo mundo fica, como se diz, numa boa, e a vida retorna ao seu normal...”⁴⁷

DaMatta observa que no Brasil a lei é criada e imposta para explorar, para submeter o cidadão, ou como instrumento para corrigir e reinventar a sociedade, enquanto em países como Estados Unidos, França e Inglaterra, as regras são criadas como instrumento para o bom funcionamento da sociedade, razão pela qual, “ou são obedecidas ou não existem”.⁴⁸

Nessas sociedades, sabe-se que não há prazer algum em escrever normas que contrariam e, em alguns casos, aviltam o bom-senso e as regras da própria sociedade, abrindo caminho para a corrupção burocrática e ampliando a desconfiança no poder público.⁴⁹

⁴⁴ DAMATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil? Ed. Rocco, Rio de Janeiro, 1986, p. 123.

⁴⁵ Ibidem, p. 97.

⁴⁶ Ibidem, p. 98.

⁴⁷ Ibidem, p. 98.

⁴⁸ Ibidem, p. 99.

⁴⁹ Ibidem, p. 99.

Dessa forma, o “jeitinho brasileiro”, defende o Autor, foi um “estilo de navegação social” descoberto e aperfeiçoado pelo brasileiro, para conseguir passar nas entrelinhas da regulamentação, que quase sempre está dissociada da realidade social.⁵⁰

O Autor afirma que o brasileiro é uma pessoa em casa, uma na rua e outra no mundo, sendo que cada um destes espaços estão submetidos as valores e visões diferentes, o que permite uma visão do Brasil como um todo.⁵¹

Assim, para uma análise correta da sociedade brasileira o Autor defende que é necessária uma análise “das redes de amizade e compadrio que embebem toda a nossa vida política, institucional e jurídica”, ou seja, aliar as linguagens da casa, da família, os valores religiosos e nossa capacidade de criar zonas e valores ligados à alegria, ao futuro e à esperança.⁵²

Ao contrário de Roberto DaMatta, que entende o “jeitinho brasileiro” como um dos principais fatores estruturantes da sociedade brasileira, Jessé Souza entende que o “jeitinho brasileiro” deve ser interpretado apenas como “capital social de relações pessoais”, o qual possui apenas uma posição secundária na estrutura da sociedade brasileira.⁵³

Para o Jessé Souza, o “jeitinho brasileiro” na forma defendida por DaMatta deixa de levar em consideração as consequências da industrialização do Estado brasileiro centralizador e urbanizado sobre as personalidades individuais e suas relações sociais.⁵⁴

Jessé Souza tece duras críticas a tal entendimento, afirmando que confundir o caráter secundário do “capital social de relações pessoais” com um fator estruturante nas sociedades modernas, é tornar invisíveis os “capitais econômico e cultural”, bem como as causas reais da desigualdade e a naturalização da diferença que caracterizam a sociedade brasileira. “Ou o leitor conhece alguém que tenha acesso privilegiado a pessoas importantes (o capital pessoal ou o “jeitinho” de DaMatta) sem já possuir capital econômico ou capital cultural?”.⁵⁵

Ao generalizar indevidamente um privilégio de classe como característica de toda a sociedade, a “sociologia do jeitinho” homogeneiza falsamente a realidade social ao esconder precisamente as causas do privilégio e da dominação social

⁵⁰ DAMATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil? Ed. Rocco, Rio de Janeiro, 1986, p. 100-101.

⁵¹ Ibidem, p. 124.

⁵² Ibidem, p. 125.

⁵³ SOUZA, Jessé. A Ralé Brasileira: quem é e como vive. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2016, p. 92.

⁵⁴ Ibidem, p. 92-93.

⁵⁵ Ibidem, p. 93.

permanente. Como todo “culturalismo”, ela generaliza um preconceito arraigado do senso comum e o continua com o beneplácito da “autoridade científica” ao dar nomes eruditos – capital social de relações pessoais, hierarquia, etc. – àquilo que qualquer brasileiro, dominado por seu senso comum acrítico e por seu “mito da brasilidade”, já aceitava como “sua verdade”.⁵⁶

Michel Foucault, citado por Jessé Souza, percebe a política moderna como um jogo de “práticas sociais e institucionais” legitimadas por “consensos inarticulados”, ou conflitos sociais encobertos, os quais seriam visíveis apenas quando são feitos os questionamentos que normalmente ninguém faz.⁵⁷

O Autor defende que a correta análise da sociedade brasileira depende do reconhecimento da existência de um “consenso inarticulado” que permeia toda a sociedade brasileira, e que aceita como normal a existência de uma divisão da sociedade entre excluídos e não excluídos, reproduzindo “a maior desigualdade social do planeta dentre as sociedades complexas”.⁵⁸

Em contrapartida, a manutenção desses consensos só é possível pela visibilidade de uma noção de senso comum da “representação política”⁵⁹:

É isso que faz com que num país como o Brasil, onde senadores e deputados possuem pouquíssimo poder efetivo – por conta disso eles lutam entre si tão acirradamente para serem relatores das inúmeras CPIs de corrupção que pipocam a cada dia e ganharem, com isso, alguma projeção junto ao público ou conseguirem qualquer cargo no Executivo, onde está localizado algum poder real e o dinheiro - , eles sejam percebidos como protagonistas da cena política.⁶⁰

4. EM BUSCA DE UM MODELO INSTITUCIONAL ALTERNATIVO

John Asimakopoulos, defende que a democracia representativa seria apenas ilusória e que a democracia direta seria possível, mesmo em sociedades maiores, inclusive com a realização de votações pela internet, ou mesmo a combinação de democracia direta com a escolha dos legisladores por sorteio.⁶¹

⁵⁶ SOUZA, Jessé. *A Ralé Brasileira: quem é e como vive*. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2016, p. 93-94.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 489.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 488.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 489.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 487.

⁶¹ ASIMAKOPOULOS, JOHN. *A radical proposal for direct democracy in large societies*. v. 36, n. 2, São Paulo: Rev. Econ. Polit., June 2016, p. 430-447. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-

São indicadas por Gargarella certas pautas que poderiam guiar uma reforma do sistema representativo, levando em conta muitos dos princípios que predominavam nas iniciais democracias norte-americanas e que resultaram radicalmente rechaçadas pelo novo ordenamento constitucional de 1787.⁶²

Tais princípios, na forma de um modelo alternativo, resultariam compatíveis com muitas de nossas atuais intuições sobre como deveria funcionar um sistema institucional adequado.

O Autor defende a volta a estes princípios, com a discussão pública, mandatos reduzidos, maior rotatividade dos cargos, a consagração do direito de revogar os poderes do representante e a autorização da edição de instruções, apesar de reconhecer que esse modelo não era perfeito.⁶³

Outro modelo cuja compatibilidade com a realidade brasileira pode ser analisada, é o *limiting legislative terms*, dispositivo jurídico que existe em 21 estados norte-americanos, a partir de 1990, e que limita a reeleição de determinadas funções públicas executivas ou legislativas, a um número de legislaturas fixada legalmente.

No Brasil, a única limitação de mandatos prevista constitucionalmente está relacionada aos mandatos dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal.

Esse modelo, proposto por Maria Elizabeth Teixeira Guimarães, tem como base os princípios constitucionais estruturantes do federalismo. No caso norte-americano, os estados, utilizando competência constitucional que lhes foi atribuída, acrescentaram à sua Constituição Estadual cláusulas de qualificação eleitoral, impossibilitando a reeleição dos parlamentares após o período legalmente determinado.⁶⁴

O objetivo da limitação de mandatos seria a rotatividade nos cargos através da restrição a um número de candidaturas pré-fixado legalmente, da reeleição em determinadas funções públicas, executivas ou legislativas. A justificativa para a limitação de mandatos seria assegurar a renovação de ideias e reduzir a vinculação

31572016000200430&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572016v36n02a10>, p. 432.

⁶² GARGARELLA, Roberto. *Crisis de La Representación Política*. México: Distribuciones Fontamara, 2002, p.93-95.

⁶³ Ibidem, p.95.

⁶⁴ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova versão do contrato social*. Ed. Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 2002, p. 407.

entre os congressistas e os grupos de poder, evitando que os políticos de carreira se voltem apenas aos seus interesses pessoais.⁶⁵

A Autora defende que além da limitação dos mandatos as instituições partidárias também devem ser revigoradas, uma vez que os partidos políticos têm como função “moderar e apaziguar os conflitos de classe, com o objetivo de proteger as instituições da propriedade e do mercado.”⁶⁶

Nesse sentido a Autora observa que:

A participação popular favorável à limitação dos mandatos, eticidade concreta da cidadania, resgata a tradição dos Framers de auto-determinação, mas respeitando o compromisso com as instituições do Estado de Direito [...] E nesta dinâmica, que transcende o social para alcançar o pensamento em sua representação simbólica, o herói-cidadão, afetado pela tragédia da dominação, substitui a dramaturgia idealista pela dialética, afirmando-se, não por aceitar, mas por conduzir o seu próprio destino.⁶⁷

5. CONCLUSÃO

Da análise dos autores apresentados, principalmente de Roberto Gargarella, percebe-se que a crise do sistema político representativo em si, está em sua essência e na forma com a qual este foi criado.

Se as instituições foram desenhadas com o objetivo de isolar os representantes dos representados e dificultar a possibilidade de algum papel significativo da cidadania nos processos de tomada de decisão nos assuntos públicos, o distanciamento da população com relação aos assuntos políticos pode não ser considerada uma crise em si, mas uma consequência do próprio sistema.⁶⁸

Por outro lado, o tema da crise de representatividade política, sob o aspecto da identidade social brasileira e seus reflexos no sistema político, bem como as

⁶⁵ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova versão do contrato social. Ed. Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 2002, p. 12.

⁶⁶ Ibidem, p. 418..

⁶⁷ Ibidem, p. 420.

⁶⁸ GARGARELLA, Roberto. *Crisis de La Representación Política*. México: Distribuciones Fontamara, 2002, p.93-95.

consequências desta relação entre as origens das instituições brasileiras demonstra que o problema pode não ser apenas institucional.

Isto porque, um dos motivos do distanciamento da população com relação à política, a corrupção, ao que tudo indica também faz parte da identidade da sociedade brasileira aceitar práticas corruptas no cotidiano, e o sistema político que possui práticas de corrupção pode estar refletindo essa sociedade.

Destarte, a resposta ao questionamento sobre a crise de representação política, pode ser no sentido de que com relação ao sistema representativo em si não há crise, pois se trata de consequência da maneira pela qual este foi criado, e o estudo mais aprofundado para buscar soluções aos seus problemas continua sendo necessário.

Por outro lado, a crise de representatividade decorre de uma problema maior que está na sociedade, e a solução do problema deve englobar um modelo institucional mais profundo relacionado ao sistema político em si, levando em consideração as características da sociedade brasileira, visando uma retomada de identificação da população brasileira com seus representantes.

Nesse sentido, as propostas apresentadas por Maria Elizabeth Teixeira Guimarães poderiam ser úteis à realidade brasileira, no sentido de que a limitação dos mandatos provocaria reações, tanto no comportamento dos eleitores, quanto no comportamento da classe política.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional. Ed. Del Rey, vol. 4, Belo Horizonte, 2006.

ASIMAKOPOULOS, JOHN. A radical proposal for direct democracy in large societies. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 430-447, June 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572016000200430&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572016v36n02a10>.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. Ed. Companhia das Letras, 3ª ed., 14ª reimpressão, São Paulo, 1987.

CASTELLS, Manuel. Redes de Indignação e Esperança: movimentos sociais na era da internet. Trad. Carlos Alberto Medeiros, 1ª ed., Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 2013.

COSTA, Homero. Debilidade do sistema partidário e crise de representação Política no Brasil. 2014.

DAMATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil? Ed. Rocco, Rio de Janeiro, 1986.

GARGARELLA, Roberto. Crisis de La Representación Política. México: Distribuciones Fontamara, 2002.

HERMET, Guy; BADIE, Bertrand; BIRNBAUM, Pierre; e BRAUD, Philippe. Dicionário de Ciência Política e das instituições políticas. Traduzido da edição francesa, Dictionnaire de la Science Politique et des institutions politiques, 7e edition, Armand Colin, 2008, Escolar Editora, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. Organização Pedro Meira Monteiro, Lilia Moritz Schwarcz; estabelecimento de texto e notas Maurício Acuda e Marcelo Diogo, Companhia das Letras, São Paulo, 2016.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Companhia das Letras, 7ª ed., 1ª reimpressão, São Paulo, 2012.

MARTINS, Manuel Meirinho. Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença. **Anál. Social**, Lisboa, n. 185, p. 1148-1153, 2007. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732007000400014&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 27 nov. 2016.

MENDES, Gilmar. Reforma política e crise de representatividade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 57-60, 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000300006&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000300006>.

MIGUEL, Luis Felipe. Accountability em listas abertas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, Oct. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000300012>.

MOUFFE, Chantal. La Paradoja Democrática. Tradução Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova versão do contrato social. Ed. Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 2002.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Martin Claret, 2013. (Col. A obra prima de cada autor: 46).

SARTORI, Giovanni. Engenharia Constitucional: como mudam as constituições. Trad. de Sérgio Bath, Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

SILVA, Patrick et al . Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Opin. Publica**, Campinas , v. 21, n. 1, p. 1-32, Apr. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100001&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912111>.

SOUZA, Jessé. A Ralé Brasileira: quem é e como vive. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2016.

WEBER, Max. Ciência e Política. Duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2011. (Col. A obra prima de cada autor: 80).

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. O Estado Brasileiro e seus partidos políticos- do Brasil colônia à redemocratização, Ed. livraria do advogado, Porto Alegre, 2014.

**III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)**

ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

**Os obstáculos institucionais da democracia representativa brasileira às minorias
sociais**

**Leonardo Aires de Castro - UFSCar
Lucilly Maria Caetano de Souza - UFSCar**

Os obstáculos institucionais da democracia representativa brasileira às minorias sociais¹

RESUMO: Sob o foco de constantes embates sobre reforma política, o cenário institucional da democracia representativa brasileira se encontra a todo momento questionado em suas premissas básicas. Os obstáculos às representações das minorias sociais, direta e indiretamente, constituem pontos convergentes nas propostas de correção do sistema político nacional. Esse artigo tem como objetivo discutir, sob o prisma do institucionalismo histórico, a presença de respectivos entraves no cenário institucional e a trajetória de formação da crise representatividade nacional, visto os altos índices de rejeição a partidos políticos e a própria classe política. Para tanto, observará a path dependence da democracia representativa brasileira, na ótica do conflito de grupos oligárquicos contra minorias sociais e agentes progressistas, na ordem de mudança das regras do jogo.

Palavras-Chave: Path Dependence; Democracia Representativa; Minorias Sociais.

¹ Declaramos para os devidos fins que esse trabalho contém trechos substanciais do primeiro capítulo da dissertação do mestrando Leonardo Aires de Castro.

INTRODUÇÃO

Atualmente, a reforma política brasileira envolve boa parte das discussões acadêmicas assim como capas de jornais, matérias televisivas e uma sucessão de debates digitais. A progressiva deterioração social do nosso sistema político-eleitoral, ocasionado por diversos escândalos de corrupção, consolidou o debate em torno da reforma política. Sabe-se que no Brasil as modificações na Constituição ou no Código Eleitoral podem ocorrer por ação do Congresso Nacional ou por vias jurídicas e, em função do perfil destas instituições, as decisões legais referentes às minorias sociais são tomadas por agentes políticos e jurídicos que não estão propriamente conectados com essas realidades sociais.

Isso reflete crises de interesses, de representatividade e de pertencimento da sociedade civil à esfera política do país. Essa construção institucional por vezes penaliza grupos minoritários por não levar em consideração suas vozes e a sua participação, que na esfera decisória não há relevância numérica. Abordando especificamente a temática que envolve a ampliação da representatividade política de agentes que integram minorias sociais em nosso país, projetos como o da adoção de cotas legislativas e partidárias para as mulheres, apresentado como exemplo, fazem parte de uma agenda alternativa direcionada à construção de um ambiente político mais democrático.

A representação política é um eterno tema de debate e estudos na Ciência Política, dada a sua complexa natureza e os diversos campos políticos defendidos perante o seu significado no mundo prático. Elegê-la como objeto de pesquisa requer não apenas cuidado em sua conceituação, como também observância dessas idiosincrasias teóricas que permeiam a construção científica. No entendimento de Norberto Bobbio (BOBBIO, 2000), a democracia representativa é a conjunção de um órgão de decisão coletiva composto por representantes que espelham os diversos grupos de opinião ou interesse que permeiam a sociedade. Paulo Bonavides (BONAVIDES, 2013) afirma que desde a consolidação do Estado moderno, com a universalização dos valores engendrados pelas revoluções liberais, a representatividade política, expressa no modelo semidireto, é a única forma de se reger o processo eleitoral democrático.

Trata-se de um pressuposto básico da Constituição dos Estados Unidos de 1787 que, em nome da extensão geográfica, da densidade populacional e das condições de vida da sociedade moderna, limitou o ideal de representação política direta produzido pelos gregos e consagrou o poder decisório das elites. Essa discussão, contudo, é longa e conflituosa, dado que a representação é objeto de constantes críticas e formulações que atendem a interesses

determinados. Nesse sentido, Rancière (RANCIÈRE, 2014) argumenta que democracia e representação não são palavras complementares, compondo, na verdade, uma construção política-jurídica que sempre privilegia uma determinada oligarquia. A democracia representativa não é uma composição alternativa à tomada de decisões em vastos territórios, mas corresponde a uma forma de resguardar os interesses das elites políticas que pretendem se esquivar do ideal democrático grego, reservando a posição de governar aos seus pares.

Adrián Gurza Lavalle (LAVALLE, 2006) afirma que a democracia representativa expressa uma contradição, mesmo sendo legitimada por um mecanismo legal, não produzindo uma representatividade efetiva. Luís Felipe Miguel (2014) também segue esta linha de argumentação ao afirmar que a representação é um mecanismo crucial para a manutenção do conflito social em níveis manejáveis, cujo preço que se paga é o desvio constante entre as ações dos representantes e a vontade dos representados. Com efeito, o autor considera que a democracia e a representação política espelham "territórios em disputa". Essa constatação traduz a batalha constante entre minorias sociais e oligarquias para ocupar os espaços políticos de tomadas de decisão.

Esse debate encontra paralelo com uma das principais contribuições da corrente do institucionalismo histórico. Analisar o histórico das instituições como pressuposto para diagnosticar os obstáculos a representação pode definir parâmetros de ação política que busquem amenizar a estrutura de poder desigual. Definindo instituição como "*os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política*" (HALL; TAYLOR, 2003), os teóricos dessa escola enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Isto é, eles entendem que as instituições conferem a certos grupos ou interesses acesso desproporcional ao processo decisório.

Considerando-se que a carência de leis que estruturam um sistema que acolha os múltiplos interesses sociais, respeitando sua heterogeneidade, ajuda a perpetuar o quadro de exclusão participativa que submete milhões de cidadãos à vontade de uma elite decisória, reverter esse quadro político e jurídico seria um avanço democrático. Contudo, a tramitação de qualquer matéria que objetive modificar as bases do poder representativo ou da ordem decisória sempre acirrará as disputas entre os diversos grupos de interesse que integram o jogo de tomadas de poder. Vale salientar que atualmente estas disputas ocorrem no interior de um cenário político bastante conservador e desfavorável ao avanço dos direitos das minorias sociais².

² Se o embate for colocado apenas no âmbito institucional, é possível constatar que em 2015 esteve em pauta no Congresso Nacional temas como: o que atribui o conceito família apenas para casais

Logo, a pergunta a ser respondida nesse artigo é se as trajetórias das instituições políticas brasileiras explicam a manutenção do status quo quanto ao acesso à representação das minorias sociais na Câmara dos Deputados Federal? Ou seja, as instituições são responsáveis pela baixa representatividade de minorias como mulheres, não brancos e classe trabalhadora no Congresso Nacional? Nosso objetivo nesse artigo é discutir, sob a luz de alguns debates nacionais e internacionais sobre representação política, a situação brasileira. Na esteira do argumento dos institucionalistas de que há uma desproporcionalidade no acesso de certos grupos ao processo decisório é importante salientar que a discussão do termo “representação” é acompanhada de um debate cujo foco está em entender se a representação deverá espelhar detalhadamente os indivíduos da sociedade como um todo, agregar grupos de interesses, ou conduzir suas premissas na associação de seus representados.

Esse artigo compreende um debate inicial de um trabalho maior, buscando compreender por meio do debate acadêmico os conceitos sobre representatividade, minorias sociais e institucionalismo histórico e como eles podem ajudar na construção de um diagnóstico para o problema de acesso dessas minorias em instâncias de poder decisório. Para tanto, dividimos o trabalho em três partes. A primeira se encarregará de delimitar conceitos e debater brevemente algumas teorias que consideramos importantes para o decorrer da pesquisa. A segunda parte discorrerá sobre o institucionalismo histórico, o conceito de dependência de trajetória e as mudanças institucionais do país em conjunção com interesses das elites políticas. Por fim, nas considerações finais, discutiremos as implicações dessas trajetórias e oportunidades de pesquisas futuras.

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: DELIMITANDO CONCEITOS E EXPLORANDO TEORIAS.

O debate sobre representação política no cenário nacional e internacional é provavelmente um dos alicerces da Ciência Política, de sua gênese à consolidação como disciplina na área das Ciências Humanas. Os grandes clássicos se debruçaram sobre essa questão, da passagem da democracia direta para democracia representativa e assim, da

formados por um homem e uma mulher (Projeto de Lei 6583 de 2013), que converte o aborto em crime hediondo (Projeto de Lei 7443 de 2006), que considera a vida desde a concepção, garantindo inviolabilidade ao feto (Projeto de Emenda Constitucional 164 de 2012), que institui o "Dia do Orgulho Hetero" (Projeto de Lei 1672 de 2011), que tipifica o crime de discriminação contra heterossexuais (Projeto de Lei 7382 de 2010) e, de forma mais destacada em função da notoriedade dada pelos organismos de imprensa, o que reduz a maioria penal para 16 anos (Projeto de Emenda Constitucional 171 de 1993).

legitimidade da representação, da sua autorização à delegação sobre as escolhas políticas necessárias, da viabilidade territorial e sua premissa contraditória. Enfim, diversos são os temas e ainda mais variados os teóricos que defendem, criticam e valorizam a matéria.

A gênese da representação política é defendida sob duas afirmativas: 1) a representação política nasce da consolidação das grandes nações e a impossibilidade de reunir todos os cidadãos para decisões políticas, e; 2) é forjada para garantir o poder de governar a uma pequena elite decisória, oligárquica. Logo, alguns autores defendem que a representação política nasce da complexidade territorial de reunir os cidadãos livres e aptos a decidir em uma determinada localidade, enquanto outros advogam ser essa construção uma forma de retirar do povo a sua prerrogativa democrática da escolha, buscando concentrar nas mãos de determinado grupo o poder do Estado (MIGUEL, 2014; RANCIÈRE, 2014).

A natureza dessa instituição não é vital para a discussão metodológica do conceito, dado que não se pretende defender posição quanto a substância da representação política e nem valorar suas formas de manifestação na democracia brasileira. Basta compreender que, como discute Rancière (RANCIÈRE, 2014), a democracia representativa se transforma ao longo de várias conquistas das minorias, ampliando ou diminuindo seu espectro político-social, no intermédio de forças entre as oligarquias políticas que agem para proteger sua situação e os grupos progressistas que buscam fortalecer o pluralismo.

O comum sobre essa discussão é iniciar o debate pela antiguidade grega, passando para a era clássica ateniense e depois para teorias mais modernas que se aproximam com a nossa realidade. Entretanto, acreditamos que esse debate seja importante para uma fundamentação teórica profunda sobre o tema, não para sua operacionalização metodológica, portanto, não o abordaremos aqui, dado que inúmeros autores nacionais e internacionais já extensivamente realizaram tal empresa. Iniciamos a argumentação com a teoria das elites, compreendendo a necessidade de eleger um grupo que controle as decisões institucionais e impeçam a ampliação da representatividade³.

A teoria das elites nasce como resposta as atribuições teóricas de Marx e da sua “ditadura do proletariado”. Seu pressuposto geral é demonstrar por via científica que a democracia e o governo da maioria eram impossíveis de se concretizarem, dado a “natural” diferenciação entre as pessoas, visto que alguns possuem “características” mais propensas ao governo que

³ Para saber mais sobre o assunto: PITKIN, Hanna Fenichel. The concept of representation. Berkeley: University of California Press, c1967. 323 p. ISBN 0-520-02156-8; PHILLIPS, Anne. From a politics of ideas to a politics of presence?. Revista Estudos Feministas, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001; MIGUEL, L. F. Democracia e representação: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014; GURZA LAVALLE, A.; HOUTZANGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. Lua Nova. São Paulo: volume 67, número 7, 2006; entre outros.

outros. Dois autores competem em relação a autoria da teoria, quais sejam: Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca. Robert Michels também contribuí para a adição de novas perspectivas no debate e é vital para compreensão do termo “elites” nesse trabalho.

O economista, engenheiro e sociólogo Vilfredo Pareto afirma que “elite” é todo aquele indivíduo, sem julgamento de valor, que possua um grau máximo de habilidade em determinado ofício. Logo, haveriam elites em todas as áreas desempenhadas pelo ser humano, da prostituição ao cirurgião. Assim, essas capacidades máximas de execução indicam que os indivíduos são naturalmente diferentes um dos outros. Nessa teoria não há distinção entre relações sociais, sendo pautada na capacidade individual e na meritocracia (MIGUEL, 2014, p.40-1).

O que devemos compreender nesse autor é que sua designação sobre “elites” está relacionado a “um princípio de eficiência, e não critério moral” (HOLLANDA, 2011, p.29). Logo, no cenário político os indivíduos que o compõe são os “mais capazes” e, portanto, possuem a legitimidade para subordinar os “menos capazes”, ou seja, um pequeno grupo de homens tem o direito de poder comandar os demais cidadãos.

Nesse contexto, Pareto identifica uma singularidade na esfera política, separando as elites da sociedade das elites políticas. Existe uma constante, para o autor, que pequenos grupos de poder sempre irão exercer o poder, contudo, esses grupos não são perpétuos, fazendo valer sua teoria de “circulação de elites”, que em termos gerais explica as tomadas, rupturas e revoluções, mas dentro de um contexto limitado e cíclico, observando que em suma não há mudança estrutural alguma, logo, seu esforço consiste em demonstrar que qualquer ordenamento democrático é ilusório (MIGUEL, 2014, p.41-2).

Temos, ainda, Gaetano Mosca, que avalia o conceito de elites elencados em 3 critérios de distinção: 1) a riqueza, que mesmo contrariando a lógica da igualdade do liberalismo, estabelece-se como um fato permanente; 2) a posição social de nascimento, atribuindo ao indivíduo o seu acesso a conhecimentos e valores que os favorece perante os demais, e; 3) o mérito, dependendo esse último do avanço da sociedade analisada, sendo o único critério que garantiria mobilidade social (HOLLANDA, 2011, p.15).

Mosca adota o conceito de “classe dirigente” ao se dedicar sobre o estudo das elites políticas. Sua teoria se estrutura dentro do pressuposto da organização: as minorias são dominantes justamente porque são organizadas, enquanto a maioria é desorganizada e para se organizarem, devem constituir uma minoria. Ainda, observa como as minorias são caracterizadas, adotando o materialismo para indicar que ao longo do tempo diversas “classes dirigentes” são constituídas, tendo por base princípios universais como valentia, força militar própria, propriedade rural, etc (MIGUEL, 2014, p. 44-5).

Já Robert Michels participou da vida política partidária, possibilitando seus estudos a se estabelecerem em cima de casos concretos. Segundo Hollanda (2011, p.33) Michels, ao falar sobre partidos e democracia estabelece que “organização é o único modo de criar vontade coletiva; é a mediação necessária entre o interesse e a ação”. Dessa forma, desenvolve a chamada “Lei de ferro da oligarquia”, no qual uma minoria dirigente deve ser constituída para gerir as massas governadas. O partido deve desempenhar sua função de legítimo dos interesses das massas, mas para isso deve se profissionalizar, a fim de responder com agilidade as demandas políticas dos seus representados.

Em pontos gerais, sua tese advoga que toda organização se burocratiza. A burocratização é o estabelecimento de hierarquia e regras entre os membros do partido, também a adoção de quadros de funcionários fixos, os políticos profissionalizados. Isso distancia a elite dirigente da base partidária, já que seus interesses são conflitantes (MIGUEL, 2014, p. 45-6). Dessa forma temos:

Sendo um instrumento de combate, o partido deve ser eficiente. Somente uma classe de políticos profissionais, dotada de iniciativa decisória, pode atender à demanda por agilidade. Os ritmos lentos da democracia são incompatíveis com as necessidades de reação imediata da política. Na concessão ao princípio de eficiência está a origem do processo de oligarquização que afasta o partido de sua essência original (HOLLANDA, 2011, P. 33).

Assim, temos aqui a abordagem clássica das teorias das elites que nos fornecem pressupostos vitais para a compreensão da realidade representativa nacional. Todos os autores possuem em comum a visão da diferenciação entre representado e representante, seja por critérios meritocráticos, inatos ou de organização partidária. Logo, podemos indicar que mesmo que tais teorias tenham sido atualizadas e para alguns autores até vencidas, ainda devemos nos atentar aos reflexos práticos dessas abordagens.

No contexto desse artigo, elites são entendidas como um coletivo que, não necessariamente organizado, age nas instâncias decisórias para garantir a manutenção do status quo de certa classe política, quais sejam, os brancos, do sexo masculino pertencentes a classe média/alta. Conforme será debatido mais à frente, esse grupo consegue controlar as votações que direta ou indiretamente modificariam o acesso das minorias sociais ao legislativo, seja pela representação ou participação, balizando outros grupos, inclusive minorias sociais que compõe quadros no Congresso Nacional, sendo os últimos compelidos pelos partidos políticos, por acordos internos, ou em troca de benefícios diversos.

A teoria das elites como metodologia para explicar o mundo político-social não alcançou um patamar de eficiência que possa indicar o porquê apenas determinados grupos são relevantes para a tomada de decisões. A chave teórica “estrutura de poder” não pode ser

desvendada a partir das metodologias fornecidas pelos teóricos das elites e por seus sucessores, dado que são medidos apenas dados empíricos sobre as decisões e não como são formadas as desigualdades que fomentam grupos sociais distintos na esfera do poder (CODATO, 2015).

Dessa forma, a teoria das elites pode ser utilizada para compreender o comportamento do grupo de controle (elites) e também das minorias sociais que agem contra os interesses de grupos que supostamente representam. Ou seja, o distanciamento entre o representante e representado é ilustrado na desconexão dos interesses entre ambos, gerando uma elite dentro de uma minoria. Logo, a compreensão sobre representação segue para esclarecer os desvios que a mesma incorre na sua concepção.

Dando prosseguimento ao debate, o conceito de representação é cercado de teorias que se contrapõe a fim de dar mais clareza ao estudo do tema, ou que colocam em pauta percepções distintas da atividade política em questão. Da sua etimologia aos impactos da sua adoção, a representação forma um emaranhado de posições que buscam se encaixar no contexto prático do objeto. Hanna Fenichel Pitkin (PITKIN, 1967) em sua obra "*The Concept of Representation*" nos apresenta as seguintes teorias de representação: "visão formalista" e "representação descritiva", entre outras que não serão aqui abordadas.

A visão formalista é aquela em que a "autorização" se caracteriza como o alicerce da representação. Logo, os representados autorizam os representantes a os representarem, por algum canal de validação (eleições). O caráter dessa representação pode mudar de acordo com a sociedade na qual se observa a ação e a grande questão está na distinção entre a representação fiduciária ou a representação por delegação (PITKIN, 1967)

A primeira característica trata o representante como um porta-voz dos interesses dos seus eleitores, isento de vontade própria, enquanto a segunda indica que o eleito teria independência, uma vez vitorioso no processo eleitoral e depositário da confiança popular (PITKIN, 1967). Em sua defesa memorável sobre a independência do parlamentar, Edmund Burke (BURKE, 2012) contesta a eficiência do "mandato imperativo" (delegação) que levaria a uma regionalização da prática política, inviabilizando o exercício do bem comum da nação, esse sendo alcançado apenas por meio de um representante consciente das urgências de seu eleitorado, mas também conhecedor da prática política nacional. Em suma, a autora aponta a falsa dicotomia entre essas questões, buscando pontuar um meio termo que comporte ambas as colocações, sendo o representante tanto um ente independente, quanto um porta voz do seu eleitorado.

Hanna Pitkin ainda traz ao debate a discussão entre a representação formalista e a representação descritiva. A primeira é defendida pela autora pela proteção que daria aos

cidadãos, privilegiando a construção do vínculo representativo por meio da *accountability*, na qual o eleitor teria controle sobre o representante e esse respeitaria as demandas daqueles. Já a segunda, julgada ingênua, trata da representação que descreve a diversidade social dentro do congresso, abrangendo os múltiplos grupos da sociedade civil. Uma forma de espelho que busca refletir cada minúcia da sociedade, na intenção de construir representações por identidade.

A representação descritiva é defendida por aqueles que observam a discrepância representativa das minorias sociais e que afirmam haver a necessidade de implantar medidas que garantam as vozes e o acesso desses grupos minoritários nas esferas do poder (MIGUEL, 2014). Young (YOUNG, 2006) observa essa necessidade e teoriza sobre as perspectivas que os grupos conjugam pelos seus iguais e que permitiriam uma possibilidade de representação descritiva. O artigo lança mão da teoria descritiva por compreendermos que a baixa representatividade de minorias sociais leva a uma distorção da tratativa de matérias que visam assegurar direitos a grupos excluídos do debate institucional. Não se trata de uma defesa da modalidade, mas sim de uma opção metodológica que facilitará a compreensão do intuito da pesquisa e que em pesquisas futuras abrirá espaço para a discussão de sua validade.

No Brasil, a questão da representação política já preenche os debates acadêmicos e possui pesquisadores responsáveis que já mapeiam o tema há anos. São áreas distintas, que adotam a análise das diversas formas de representação e como as desigualdades se manifestam na esfera política, tais como: ausência feminina em cargos eletivos, sub-representação de não brancos, distorções representativas de Estados brasileiros, baixa presença da classe trabalhadora no congresso, enfim, uma quantidade substancial de pesquisas que abrem espaço para novos debates e novos contextos de análise⁴.

É de suma importância, ainda, conceituar o termo “minorias sociais” que aqui se utiliza para sinalizar os grupos que compõe o objeto de estudo. Segundo Mendes (MENDES, 1971), em seu estudo sobre minorias sociais no Brasil, o Estado é propício a aparição dos grupos

⁴ Para saber mais sobre algumas dessas pesquisas: ARAUJO, Clara. *As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais*. Dados [online]. 2001, vol.44, n.1. ISSN 0011-5258; ARAUJO, Clara. *Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura*. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 2, p. 23, 2009.; BOLOGNESI, Bruno. *A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?*. Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, v. 1, n. 2, 2012; CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. *A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil*. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 16, p. 121-151, 2015; CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. *O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014*. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 61, p. 125-142, 2017; RODRIGUES, L. M. *Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira -1ªed.* – Rio de Janeiro: Topbooks, 2014. 173p; entre outros.

sociais minoritários, ou seja, aqueles que dentro da lógica democrática, encontram-se sub-representados e subjugados a oligarquia consolidada no corpo estatal. O autor observa ainda que esses grupos minoritários seriam: “(...) *um grupo de pessoas que de algum modo e em algum setor das relações sociais se encontra numa situação de dependência ou desvantagem em relação a um outro grupo, "maioritário", ambos integrando uma sociedade mais ampla*” (MENDES, 1971, pg. 149).

Em seu livro de conceitos, Edgar & Sedgwick (2003) observam que minorias são grupos sociais que possuem suas manifestações democráticas de voz e representação submetidas a uma marginalização, no contexto de opressão pelos mecanismos de poder do Estado. Para Luís Felipe Miguel (2014), tão importante quanto identificar as elites dirigentes é também localizar quem são as minorias sociais que necessitam da ampliação de sua representação no cenário político. Trata-se de uma reflexão acerca das desigualdades sociais e políticas presentes na sociedade brasileira e este projeto a usará como identificação das minorias sociais a serem estudadas.

[...] Desigualdade, tal como utilizei ao longo desse livro, significa uma assimetria no controle de determinados recursos que: (1) possui impacto nas trajetórias possíveis relativas de indivíduos e grupos; (2) reflete padrões estruturais, não sendo efeito do acaso ou de escolhas pessoais livres; e (3) está vinculada à relação de dominação, isto é, a capacidade de uns bloquearem a ação autônoma e/ou a obtenção de ganhos por parte de outros (MIGUEL, 2014, p.300).

Ana Cecília Dantas (DANTAS, 2011), ao discutir a presença da mulher na política, destaca dois tipos de igualdades que podem ser expandidos para as demais minorias: de oportunidades e de resultado. A primeira diz respeito ao acesso à educação, aos bens materiais e à conscientização popular. A segunda compreende o campo das cotas, uma vez que em disputas eleitorais certas características como raça, gênero e origem social acabam se tornando fatores de exclusão e, em função disso, as cotas adquirem o poder de inserir esses grupos nos cenários que propiciam a concorrência pelo poder decisório. Young (YOUNG, 2006), por sua vez, defende que adições institucionais como as cotas são uma das maneiras para atenuar a dissonância histórica entre os grupos minoritários e seus representantes no quadro político de representação, resguardando interesses em comum dos grupos envolvidos.

Sendo assim, opta-se por identificar como minorias sociais aqui os seguintes grupos: mulheres, não-brancos e classe baixa. Entende-se que todos se encaixam na observação feita por Luis Felipe Miguel (MIGUEL, 2014, p.300) e que apresentam notória sub-representação entre sua parcela popular e a representação na casa do povo. Esses grupos são o lado oposto das elites que dirigem as ações congressuais, quais sejam: homens, brancos, de classe média/alta. Chega-se a essa conclusão devido todo o histórico levantado

até agora pelos diversos autores nacionais que, de alguma forma, contribuíram para o estudo das minorias sociais e das decisões congressuais.

O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS À REPRESENTAÇÃO.

Para compreendermos como o Brasil chegou a essa estrutura desigual de representação política devemos olhar para o passado. É necessário regressar as raízes da construção institucional brasileira a fim de destacar quais foram os mecanismos que possivelmente pavimentaram e solidificaram os alicerces do modelo representativo excludente que perpetua as desigualdades no país. Para tanto, partimos do institucionalismo histórico como abordagem teórica, usando o conceito de *path dependence*, observando que sem a análise cuidadosa das trajetórias que nos constituem, não é possível tecer diagnósticos ao problema da representação.

O Institucionalismo Histórico é uma abordagem que toma a instituição como centro de análise para a compreensão da história. Ou seja, segundo David (1994, p. 217) as instituições são, nesse aspecto, os “portadores da história”, assim como na biologia, as instituições estariam em “evolução”, não necessariamente para melhor, apenas estariam evoluindo e suas “mutações”, sejam elas como forem (negativas ou positivas), são reflexos de uma origem “acidental”. Esse ponto de partida pode ser observado como a gênese da instituição analisada e as “mutações” seriam mudanças de caráter incremental ou radical, ou como preleciona Fernandes (FERNANDES, 2007, p. 6), momentos críticos:

Segundo D. Collier e R. Collier (1991: 29; 782), momento crítico é definido como: “um período de significativa mudança, que ocorre de modo diferente entre países (ou outras unidades de análise) a partir das rotas estabelecidas inicialmente que demarcam a produção de legados distintos”. O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional.

Logo, *path dependence* ou trajetória dependente compreende toda uma linha temporal de possibilidades iniciada na adoção de determinadas medidas em uma instituição, relacionadas ao contexto histórico, aumentando os custos para reverter esse caminho ao longo do tempo. Em suma, o passado molda o futuro, indicando que a “história importa” e as instituições são resultados de processos sociais dinâmicos (EBBINGHAUS, 2005, p. 5).

Entretanto, o caminho desenhado pela origem da instituição não é linear, pois o que tem seus custos aumentados são as possibilidades de retorno ao ponto inicial, todavia, mudanças podem e devem ocorrer. Paul Pierson (PIERSON, 2000, p. 252) nos fornece duas

explicações sobre *path dependence*: a primeira, geral, compreende que “(...)na versão mais ampla, a dependência de trajetória refere-se à relevância causal das etapas precedentes em uma sequência temporal.⁵”; enquanto a segunda o autor lança mão da análise de Margaret Levi (apud):

Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. Perhaps the better metaphor is a tree, rather than a path. From the same trunk, there are many different branches and smaller branches. Although it is possible to turn around or to clamber from one to the other-and essential if the chosen branch dies-the branch on which a climber begins is the one she tends to follow.⁶

Dessa forma, os futuros das instituições são determinados pelas ações adotadas na gênese dessa, tornando complexo o retorno ao estágio inicial. Contudo, esse caminho é desenhado em cima de várias possibilidades que serão manejadas ao longo dos anos por processos internos ou externos que modifiquem a estrutura circunscrita. Assim, o Institucionalismo Histórico tem como objetivo fomentar teorias, com o escopo de análise em instituições como: “(...) a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas” (FERNANDES, 2007, p.2-3).

Mas, se para compreender a representação política brasileira devemos estudar as instituições, primeiramente devemos conceber o conceito de instituição. Peter Hall e Rosemary Taylor dispõe instituição como: “(...) os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL e TAYLOR, 2003, p.193). Bernhard Ebbinghaus compreende que: “(...) embora as definições de instituições abundem, são comumente entendidas como

⁵Versão original: “(...) In the broader version, path dependence refers to the causal relevance of preceding stages in a temporal sequence”.

⁶ Tradução do Autor: “A dependência de trajetória tem que significar, se quiser significar alguma coisa, que uma vez que um país ou região começou um caminho, os custos de reversão são muito altos. Haverá outros pontos de escolha, mas as consolidações de certos arranjos institucionais obstruem uma reversão simplificada da escolha inicial. Talvez a metáfora melhor seja uma árvore, e não um caminho. Do mesmo tronco, há muitos ramos diferentes e ramos menores. Embora seja possível virar-se ou escorregar de um para o outro - e essencial se o ramo escolhido morrer - o ramo sobre o qual um alpinista começa é o que ela tende a seguir.”

regras sociais, normas e ideias (Leitideen) que orientam, mas também restringem, o comportamento social” (EBBINGHAUS, 2005, p. 5).⁷

O foco da análise nesse artigo é a estrutura política de eleição dos candidatos a deputado federal e as votações na Câmara de Deputados que concernem a organização e estrutura do processo político-eleitoral brasileiro. Portanto, compreender os caminhos que levaram a essa arquitetura atual é, também, entender os caminhos que podem ser trilhados para a modificação e aprimoramento do sistema institucional nacional. O estudo da representação ao longo das décadas, do financiamento privado/público, eleições e outras substâncias estruturais garantem um diagnóstico mais preciso dos obstáculos ao acesso representativo.

A representação política é formada por diversos fatores que estão dentro e fora da política tradicional. Aqui, buscamos compreender as dinâmicas que regulam o sistema internamente, ou seja, as regras que compõe a instituição e como suas mudanças afetam a estrutura representativa, assim como as chances de as minorias sociais conseguirem acesso as instancias representativas dentro desse contexto político. O objetivo não é defender uma “boa política”, mas sim observar e compreender os caminhos da representação política brasileira e como essas opções indicam essa obstrução das minorias sociais.

Atualmente, deputados federais são eleitos por um sistema proporcional de voto em lista aberta. Ou seja, o sistema de voto adotado pelo Brasil para se eleger deputados e vereadores é proporcional e definido por uma lista aberta. Neste sistema, o eleitor tem a possibilidade de votar em um candidato qualquer ou na legenda partidária, sendo que no caso da legenda, os votos dados à sigla de cada partido político são contabilizados apenas para a somatória do quociente partidário, elemento matemático utilizado para calcular o número de cadeiras legislativas conquistadas pelos partidos ou coligações de partidos. Para se promover a distribuição das cadeiras legislativas entre todos os partidos concorrentes adota-se como critério o quociente eleitoral (DE CASTRO, 2014).

Ainda, até as eleições de 2014, o financiamento era misto: público e privado com doações de pessoas físicas e empresas. Com esse sistema, grandes partidos recebem contribuições milionárias de empresas privadas, gerando um “sequestro” dos interesses desses candidatos dentro do sistema político, colocando em risco a relação representante/representado na sociedade. Também, um ponto relevante para essa estrutura são as cotas partidárias para gênero, que delimitam um percentil de 30% mínimo e 70%

⁷ Versão original: “(...) Although definitions of institutions abound, they are commonly understood as social rules, norms and ideas (Leitideen) that guide, but also restrain, social behavior (North 1990; Lepsius 1990).”

máximo de cada um dos sexos nas listas partidárias. Outros mecanismos incidiram e ainda incidem na lógica representativa, contudo, optamos por focar nesses três objetos com mais detalhes, pontuando os demais ocasionalmente.

Para chegarmos até essa construção institucional, o Brasil passou por inúmeras reformas e discussões sobre a mudança do sistema eleitoral e político. Reforma política é uma bandeira com grande receptividade a qualquer momento da política nacional. Inclusive, em momentos de instabilidade política de qualquer escopo (seja por corrupção ou paralisia decisória), os candidatos buscam como plataforma eleitoral prometer a modificação dos mecanismos que “privilegiam” o grupo político. Dessa forma, repetidamente somos chamados a assistir debates e mais debates sobre a reforma política, que em suma, produz resultados tímidos.

Ao longo das décadas, os legisladores e o poder judiciário reformou a estrutura político-eleitoral brasileira, de forma permanente. Entretanto, essas modificações não são consideradas “reformas políticas” para a população e conseqüentemente, para os candidatos a deputados federais. Essa curiosa situação amplia a retórica de imobilidade do sistema e o conseqüente aprofundamento de investigações sobre corrupção criam uma atmosfera sensível ao debate, mas fragilizada pela superficialidade. Desse modo, são expostos ao debate questões primordiais para a representação sem o seu devido cuidado com as conseqüências das possíveis adoções de modelos políticos diversos ao atual.

Da criação do código eleitoral até o fim das doações de empresas privadas nas campanhas eleitorais, perfazemos um caminho que delimita o contexto atual, com seus acertos e falhas. Sobretudo, temos a trajetória da representação política, inclusive das minorias sociais aqui estudadas, com o advento da participação feminina na política, o voto aos analfabetos, enfim, de uma quantidade de mecanismos que favoreceram ou impediram a permeabilidade desses grupos na política brasileira. Contudo, para abarcar todo esse período teríamos que computar os dados desde 1930, tornando essa ilustração extensa e metodologicamente complexa para o objetivo aqui pretendido. Portanto, no quadro abaixo, temos a linha temporal das mudanças institucionais que concernem a representação desde 1988, data chave que comporta a gênese de um novo momento político brasileiro.

Podemos visualizar que, mesmo com a opinião pública desacreditando o processo de reforma política, ele ocorre e compete dentro dos poderes legislativos e judiciários. As mudanças institucionais que ocorrem estão vinculadas tanto aos interesses parlamentares, quanto com o clamor popular. O consultor legislativo Márcio Nuno Rabat preleciona (RABAT, 2009, p. 5):

Ao contrário da ideia que parece dominante na opinião pública, ao longo de todo esse processo não foram poucas as alterações introduzidas no enquadramento legal dos procedimentos eleitorais e partidários. Ademais, o relativo desaparecimento de alguns temas e o surgimento de outros na agenda da reforma política não foi propriamente uma escolha dos parlamentares ou de outros agentes políticos. Muitas vezes, a discussão de uma proposta se esgotava na sociedade civil e no Congresso Nacional sem que se formasse a convicção de que a mudança era necessária. Outras vezes, uma decisão, após implementada, abria ou fechava o caminho para outras propostas. Registre-se, por fim, que a regulamentação das instituições representativas sofre influência de decisões tomadas fora do Poder Legislativo, inclusive em outros Poderes do Estado

No quadro abaixo, compreendemos as mudanças ao longo dos anos, a mutação institucional que delimita a trajetória da representação política das minorias sociais brasileiras. Os pontos elencados são aqueles que tiveram sucesso em sua aprovação na Câmara dos Deputados ou modificados por força jurídica, enquanto os ressaltados são aqueles que de alguma forma interferem na ampliação ou restrição dessa representação. Dessa forma, iniciamos o debate justamente com o nosso marco institucional de origem, a constituição federal de 1988. Com ela, direitos sociais foram amplamente defendidos e postos como obrigação estatal, aumentando as garantias de grupos excluídos socialmente e politicamente, fomentando um clima de igualdade que emergiria da nova ordem constitucional.

A doação de empresas privadas para campanhas de partidos políticos e candidatos é outro ponto relevante para o entendimento dos obstáculos ao acesso representativo por minorias sociais. Segundo Campos e Machado (CAMPOS e MACHADO, 2015, p.133) o financiamento privado possui valor preponderante na taxa de sucesso dos candidatos na competição eleitoral. O obstáculo está em visualizar nessa pesquisa que não-brancos e mulheres são subfinanciados e em decorrência tem suas expectativas eleitorais diminuídas. Entre os fatores analisados, a permeabilidade dos grupos minoritários ao financiamento está ligada as oportunidades de classe, gênero e raça.

TABELA 1: RELAÇÃO ENTRE ANO E MECANISMO INTRODUZIDO NO SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL

ANO	MECANISMO
1988	Constituição Federal
1993	Permissão de que empresas doem recursos para as campanhas eleitorais
1994	Ampliou os fundamentos pelos quais uma lei complementar pode estabelecer casos de inelegibilidade Determinou a suspensão dos efeitos da renúncia de parlamentar submetido a processo que pudesse levar à perda do mandato
1994	Redução da duração do mandato de presidente de cinco para quatro
1995	A Lei de cotas de 1995 (Lei n. 9 100/1995)
1995	Nova Lei de Partidos Políticos
1996	Adoção de urna eletrônica
1997	Nova Lei de Cotas (Lei n. 9 540/1997)
1997	Possibilidade de presidente, governadores e prefeitos se candidatarem a um mandato sucessivo
1997	Os votos em branco deixam de ser contabilizados no cálculo do quociente eleitoral
1997	Lei definitiva das eleições
2002	Verticalização
2006	Suspensão da Verticalização
2007	Suspensão da Cláusula de Desempenho
2007	Proibição de Troca de Legenda
2009	Minirreforma Eleitoral
2010	Lei da Ficha Limpa
2015	Janela Partidária
2015	Proibição de empresas doarem para candidatos e partidos políticos

Legenda: ■ Temas relacionados a ampliação da representação política.

FONTE: Adaptação do quadro pelo autor, da obra “*Representantes de Quem?*” (NICOLAU, 2017, p.121-2.)

Já a lei de cotas compreende uma dimensão de gênero na disputa política e eleitoral, buscando amenizar as disparidades entre os sexos na ocupação de cargos eletivos na política nacional. A Lei de Cotas de 1995 (Lei 9100/1995) garantia um mínimo legal de 20% e máximo de 80% para a distribuição dos sexos nas listas partidárias. Em 1997, sob a lei 9540/1997, foram alteradas as porcentagens para 30% e 70%, respectivamente. Esse mecanismo teve como objetivo a ampliação da presença feminina na esfera política, pois, as cotas buscam garantir os direitos sociais negados pela norma vigente e ampliar o acesso representativo (ARAÚJO, 2001, p.)

Todavia, as cotas não surtiram o efeito esperado e pesquisas nos mostram que o quadro de sub-representação não se alterou substancialmente, permanecendo a primazia masculina no sucesso eleitoral. Outros fatores além da quantidade de mulheres nas listas partidárias interferem na dinâmica competitiva, tais como: relações de trabalho, cultura política, capital político, enfim, as desigualdades são mais profundas e complexas das argumentadas na criação de cotas em listas partidárias (BOLOGNESI, 2012; ARAUJO, 2009).

A minirreforma eleitoral de 2009 novo também trouxe uma adição a lei de cotas de 1995/97, garantindo 5% do fundo partidário e 10% do tempo de propaganda partidária em anos sem eleição para a promoção da participação das mulheres na política. Ainda, o TSE exigiu, no mesmo ano, que os partidos cumprissem a porcentagem exigida por lei de candidaturas, sob a pena de multa e outras sanções. Em suma, todas essas medidas não conseguiram contornar a realidade da baixa presença feminina na política.

Contudo, esse quadro só compõe uma pequena parcela de projetos, leis e decisões que passaram pela Câmara e pelo Judiciário. Outros tantos foram votados, reprovados, sequer debatidos, enfim, uma amplitude de possibilidades que não passaram do crivo dos grupos que comandam as pautas do congresso. Questões como a garantia de 50% das cadeiras as mulheres ou cotas para negros foram sumariamente silenciadas.

Como observado, o congresso pouco fez para mudar a trajetória institucional do país a fim de modificar e ampliar o acesso das minorias ao legislativo. Rennò (RENNÒ, 2007, p.32) compreende que o Poder Legislativo incorpora uma espécie de poder “reativo”, ou seja, um poder que apenas responde as demandas feitas pelo executivo e judiciário, quanto as normas a serem aprovadas frente a reforma política. Logo, só agem quando se veem coagidos por decisões jurídicas (que atentem contra seus interesses) ou iniciativas de lei do executivo.

Essa situação pode indicar uma estrutura interna do congresso que garante em suas votações a estabilidade política dos indivíduos que já estão no poder. Assim, como adotamos nesse trabalho, as elites articulam as matérias a serem apreciadas e aprovadas de acordo com os interesses de manutenção de um status quo político, criando uma endogenia estrutural que compele os deputados federais na lógica de sobrevivência eleitoral. Sobre isso, Rennò dispõe que:

(...) É inegável que reformas políticas, por serem realizadas pelos que estão no poder, com muita frequência são feitas para satisfazer os interesses dos que as implementam. Esse caráter oportunista da reforma se materializa muito claramente na idéia de casuísmo, ou a realização da reforma em um momento oportuno para quem a adota, ampliando sua chance de sobrevivência política. (RENNÒ, 2008, p.21)

(...) Como reformas políticas são introduzidas por aqueles que estão no poder, isso cria ainda outro obstáculo para sua adoção. A ideia de retornos crescentes, em que os ganhos com certa decisão do passado aumentam no tempo, reduz a possibilidade de mudanças dramáticas no sistema (Pierson, 2000). Os que estão ganhando dificilmente irão mudar as regras do jogo para algo que seja incerto. Assim sendo, os que têm a capacidade de realizar reformas, em geral, não adotarão medidas cujos resultados sejam incertos, reduzindo o alcance e a profundidade das reformas. (RENNÒ, 2008, p.21)

Assim, mudanças estruturais soçobram e são inviabilizadas por interesses que perpetuam uma classe política no poder e de outros grupos menores que, excluídos dos tomadores de decisão, optam por seguirem o fluxo das votações, aliando-se as correntes majoritárias, cedendo favores ou devolvendo-os, a fim de retirar benefícios do apoio que muitas vezes contradizem suas bases eleitorais no que concerne a ampliação da representação e melhoria da política partidária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo concluí a existência de obstáculos institucionais criados a partir da construção oligárquica do Estado Democrático brasileiro junto à exclusão das minorias sociais do convívio nas esferas de decisão institucional brasileira. O suposto controle das votações sobre matérias sensíveis a representação e a instrumentalização dos mecanismos eleitorais procedem uma seleção de indivíduos que fogem da margem representativa da sociedade brasileira. A proteção ao status quo, patrocinado por negociatas e protecionismos partidários inviabilizam o processo de conquista do espaço público por mulheres, não brancos e da classe trabalhadora.

A decisão sobre o que votar e não votar, ou de quais projetos serão aprovados está intimamente ligado aos interesses dos grupos de poder que operam no congresso nacional. A estrutura institucional leva a elite política, formada por homens, brancos e de classe média/alta a se beneficiarem das regras do jogo político inauguradas pela constituição de 1988, todavia, bem mais antigas no contexto político brasileiro. O modelo de financiamento de campanha, a estrutura social que limita mulheres, não-brancos e a classe trabalhadora no exercício pleno de sua cidadania ou na formação de uma frente política especializada e o caráter endógeno das decisões legislativas, solidificam uma cultura política de segregação e de auto conservação dos indivíduos.

Contudo, o artigo teve caráter bibliográfico de estruturação teórica e conceitual. Muito ainda deve ser pesquisado para compreendermos a fundo essa estrutura de beneficiamento de um grupo político em detrimento dos demais. Esse trabalho faz parte de uma pesquisa maior que busca avaliar essas construções teóricas e reunir contribuições de diversas pesquisas do campo em relação ao problema de acesso a instância decisória por grupos minoritários. A fim de abandonar o campo da suposição ou da assimilação de outras pesquisas, futuras pesquisas deverão compreender, no amplo espectro das minorias sociais combinadas, o quão desigual são as chances de sucesso eleitoral das minorias sociais e como os obstáculos institucionais agem para impedir legislações que almejam ampliar o caráter representativo da nossa democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, n. 44, p. 155-95. 2001.

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio D. Impactos de Indicadores Sociais e do Sistema Eleitoral sobre as Chances das Mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas. *Dados*, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007.

BOBBIO, N. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. 20. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BONAVIDES, P. Ciência política. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

BOLOGNESI, Bruno. *A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?*. Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, v. 1, n. 2, 2012.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 44, p. 97, 2012.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. *A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil*. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 16, p. 121-151, 2015.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. *O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, p. 125-142, 2017.

CHAVES, L. G. Mendes. Minorias e seu estudo no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 149-168, 1971.

DANTAS, A. C. M. S. O segundo sexo na política: o papel do direito na inclusão das mulheres na democracia brasileira. Maceió: Edufal, 2011.

DAVID, Paul A. Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural change and economic dynamics*, v. 5, n. 2, p. 205-220, 1994.

DE CASTRO, Leonardo Aires; ABREU, Jonas Modesto. O VOTO FRENTE À REFORMA POLÍTICA: PROPOSTAS PARTIDÁRIAS PARA UM NOVO CENÁRIO ELEITORAL BRASILEIRO. In: Adriana Freitas Neves; Idelvone Mendes Ferreira; Maria Helena de Paula; Petrus Henrique Ribeiro dos Anjos. (Org.). *Coletânea Interdisciplinar em Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação - vol. 1*. 1ed. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2015, v. 2, p. 61-78.

EBBINGHAUS, Bernhard. Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform. MPIfG Discussion Paper, 2005.

EDGAR, Andrew; SEDGWICK, Peter. Teoria cultural de A a Z: conceitos-chave para entender o mundo contemporâneo. São Paulo: Contexto, 2003.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. BIB, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 79-102, 2002.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZANGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. Lua Nova. São Paulo: volume 67, número 7, 2006.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo institutionalism. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 58, p. 193-223, 2003.

HOLANDA, C. B.. Teoria das Elites. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011. v. 1. 104p .

MIGUEL, L. F. Democracia e representação: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

NICOLAU, Jairo. Representantes de quem?: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Zahar, 2017.

PITKIN, Hanna Fenichel. The concept of representation. Berkeley: University of California Press, c1967. 323 p. ISBN 0-520-02156-8.

PERISSINOTTO, Renato Monseff (Org.) ; Codato, Adriano (Org.) . Como estudar elites. 1. ed. Curitiba: Ed. UFPR, 2015. v. 1. 319 p.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American political science review, v. 94, n. 02, p. 251-267, 2000.

PHILLIPS, Anne. *From a politics of ideas to a politics of presence?*. Revista Estudos Feministas, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

RANCIÈRE, J. Ódio à democracia. São Paulo: Boitempo, 2014.

RENNÓ, L. R. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, T.; RENNÓ L. R. (Org.). Reforma política em questão. Brasília: UnB, 2008.

RABAT, Márcio Nuno. Reforma política: histórico, estágio atual e o lugar da recente proposta do Executivo. 2009.

RODRIGUES, L. M. Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira -1ªed. – Rio de Janeiro: Topbooks, 2014. 173p.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Lua Nova, São Paulo , n. 67, p. 139-190, 2006 .

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

**Mitos devoradores: o choque entre o renascimento democrático e a ascensão do
liberalismo na política**

Fabricio Bonecini de Almeida (IPEA)

BRASÍLIA

2017

RESUMO

O presente trabalho analisa a problemática relação entre a representação política moderna, o renascimento da democracia e a florescimento do liberalismo na política. Concomitantemente apropria-se do debate de legitimação jurídica fundamentada no constitucionalismo, na ideia de poder e de sufrágio universal para fazer a crítica do hiato entre as teorias e as práticas democráticas, revisitando a literatura e a trajetória do sistema político brasileiro. Traça, portanto, uma breve crítica aos teóricos liberais Benjamin Constant, John Stuart Mill, Edmund Burke e Alexis de Tocqueville e apresenta os limites da representação política frente à ampliação e universalização dos direitos políticos, no Brasil.

Palavras-chave: representação; democracia; liberalismo.

Sumário

Introdução.....	3
1. O conceito de “representação” na retomada democrática moderna	4
2. A problemática relação entre representação política e democracia	5
3. As limitações do modelo fundado na representação política moderna	16
4. O debate no cenário internacional: leituras de uma suposta crise do liberalismo político	Erro! Indicador não definido.
5. Considerações finais	19
Referências	20

Introdução

Neste artigo buscaremos apontar as bases dessa relação problemática entre representação e democracia, assinalando principalmente o choque entre as tradições democrática e liberal, no processo de forjamento dos mecanismos de representação política modernos.

A hipótese do historiador francês François Hartog é a de que aonde haviam algumas querelas, demandas, momentos em que a poderiam se reviver idéias de uma democracia ateniense, esses seriam momentos de crise (Hartog, 2003). Momentos em que o tempo presente não nos satisfazem com respostas; momentos de instabilidade, crise.

Uma hipótese permeia, portanto, toda a argumentação deste texto: de que em momentos históricos de grandes mudanças e convulsões políticas e sociais há em contrapartida notável “conservadorismo potencial” (PHILLIPS, 2011, p. 346) por parte das elites e por aqueles grupos que exercem ou passarão a exercer poder.

Mas que “crise” é essa que funda os conceitos que aqui discutimos – direito constitucional, poder constituinte e retomada democrática moderna? Como buscaremos argumentar neste artigo, ambas as tradições - democrática, sobretudo sua retomada na modernidade, e liberal - de alguma maneira se “acomodam” no choque entre 1) a retomada da ideia democrática de igualdade de participação política universal no final do século XVIII e início do XIX; e, 2) a nascente teoria liberal, que aposta na representação como forma de “freio” das massas e defesa da “liberdade” enquanto preceito fundamental.

No entanto, como no domínio romano sobre os gregos antigos, disse Cícero: respeitando o passado e trazendo-o para a discussão presente não tira a responsabilidade de que nós governemos nossas próprias decisões, como relatou o historiador.

Seguindo essa hipótese ambos - o par moderno/antigo construído do século VI com Carlos Magno e a retomada dos antigos pelos modernos - são respostas às crises daquelas populações. Os modernos olharam para trás “buscando por novas formas de arte, revivendo os antigos, na qual ocorrem trocas entre formas “antigas” e “novas”, não se esquecendo as diferenças entre as declarações, os programas, os slogans e o trabalho efetivamente produzido” (HARTOG, 2003).

Do ponto de vista jurídico o sistema político manifestara-se por meio do constitucionalismo aderindo muito mais à forma do que às relações substantivas de manutenção e reificação de distinções e assimetrias políticas, econômicas e sociais. A “revalorização do liberalismo contem um sentido altamente crítico”, (...) pois “recoloca,

assim, problemas antigos, como os do acesso ao poder, regulamentação do exercício de autoridade e equilíbrio entre a segurança do Estado e a liberdade dos cidadãos”. (FARIA, 1982, p. 2). No entanto, as determinações desse sistema jurídico carregado de noções de liberdade e igualdade é incapaz de, por si só, ser gerador de emancipação e promoção de liberdade.

Recuperar esses grandes mitos fundadores (ou devoradores) é movimento fundamental na compreensão dos contextos de crise e instabilidade atuais das democracias liberais, no Brasil e no mundo.

1. O conceito de “representação” na retomada democrática moderna

“Le malentendu universel que tout le monde s'accorde”.

(Charles Boudelaire)

O conceito de “representação” é polissêmico e, minimamente, controverso (PITKIN, 1967). Para os gregos antigos do período clássico havia diferente significação em relação ao sentido que hoje atribuímos a “representação política”. Não era clara nem evidente a separação e diferenciação entre “representação” e “participação” política, enquanto fenômenos socialmente distintos.

A partir dos escritos e referenciais teóricos da “representação” (PITKIN, 1967), da convergência e/ou concorrência histórica de duas tradições – liberal e democrática – (MOUFFE, 1993) faremos uma leitura dos possíveis significados de “representação” e “participação” política frente a essas duas tradições. Apontaremos a centralidade, distinta, da representação e da participação.

Como buscaremos argumentar neste artigo, ambas as tradições de alguma maneira se “acomodam” no choque entre 1) a retomada da ideia democrática de igualdade de participação política universal no final do século XVIII e início do XIX; e, 2) a nascente teoria liberal, que aposta na representação como forma de “freio” das massas e defesa da “liberdade” enquanto preceito fundamental. Neste artigo buscaremos apontar as bases dessa relação problemática entre representação e democracia, assinalando principalmente o choque entre as tradições democrática e liberal, no processo de forjamento dos mecanismos de representação política modernos.

Há uma hipótese que permeia toda a argumentação deste texto: de que em momentos históricos de mudanças e convulsões políticas há notável “conservadorismo potencial” (PHILLIPS, 2011, p. 346) por parte das elites e por aqueles grupos que exercem ou passarão a exercer poder.

Chantal Mouffe (MOUFFE, 2000, p.2) aponta para as interfaces geradas na aproximação entre duas tradições com diferentes origens e centradas em ideais distintos: a democrática e a liberal. A tradição liberal constituída, sobretudo, pela “regra da lei” (*rule of law*), a defesa dos direitos humanos e o respeito e defesa dos direitos individuais. A tradição democrática, cujas ideias principais residem na igualdade, identificação entre governantes e governados, pautados pela ideia de soberania popular.

Segundo Chantal Mouffe, não há uma relação necessária entre essas duas tradições, há apenas uma articulação histórica contingencial. Como se refere a C. B. MacPherson – a democracia teria se liberalizado e o liberalismo se democratizado (MOUFFE, 2000, p.3). A “união” entre ambas as tradições não teria se dado de maneira “suave”, mas, sim, com lutas e conflitos, assim como com disputas lógicas entre as duas tradições.

O que faz da democracia “moderna” é que, com o advento de “revolução democrática”, o antigo princípio democrático de que o poder deveria ser exercido pelo “povo” emerge de novo, dessa vez permeada por um enquadramento simbólico informado pelo discurso liberal, com ênfase nos valores de liberdade individual e em direitos humanos universais. Tais valores (liberdade individual e direitos humanos) são centrais na tradição liberal e são constitutivos da visão moderna de mundo. No entanto, esses valores seriam distintos da “tradição democrática”, cujos valores centrais são a igualdade e a soberania. É crucial notar que lidamos com uma recente forma de organização política de sociedade – democracia moderna -, cujas especificidades vêm da articulação dessas duas tradições distintas:

Pues es importante distinguir dos tradiciones en el corazón del concepto mismo de modernidad política: la liberal y la democrática, que, como ha mostrado Macpherson, sólo se articulan en el siglo XIX y, por tanto, carecen en absoluto de relación necesaria entre sí (MOUFFE, 1993, p. 28).

2. A problemática relação entre representação política e democracia

“Cada qual ainda encontrou nos antigos aquilo que precisava ou desejava. Sobretudo a si mesmo”.(Friedrich Schlegel).

Hanna Pitkin, no prefácio à edição espanhola de “El concepto de representación”, aproximadamente vinte anos depois de sua primeira edição, chama atenção para lacunas na primeira versão publicada de sua obra (PITKIN, 1967, XI-XII). Entre elas destaca “(...) o tema político mais importante na teoria da representação: a problemática relação existente entre representação e democracia”. Não teria atentado nesse livro com seriedade para a

questão de que “(...) as instituições representativas podem trair em vez de servir à democracia e à liberdade”. Nesse mesmo sentido, Pitkin na tentativa de clarificar leituras futuras sobre esse fenômeno fundamental à teoria política - os desafios postos ao modelo de representação política que, de maneira problemática, se associa ao ideal democrático - afirma que existe, contudo:

(...) na tradição da teoria política uma perspectiva alternativa, que se remonta ao menos a Aristóteles, na qual a participação nas decisões da comunidade é em si mesma essencial para a vida boa e para a realização de nosso potencial humano, e em que o fato de compartilhar a responsabilidade da definição das normas da comunidade é constitutivo de liberdade. Se a política deve tratar primordialmente acerca da reconciliação de interesses competitivos, as instituições representativas corretamente desenhadas podem servir a seus propósitos adequadamente. *Mas se seu autêntico valor descansa na experiência e no fato da participação política como tal, então nada mais pode fazer “por” nós, e a representação deve significar a exclusão da maioria das pessoas, além do que promete a maior parte do tempo.* (PITKIN, 1985, p.XI. Tradução livre. Grifos nossos).

Segundo Pitkin, apesar de por vezes o conceito de representação aparecer associado à ideia de democracia, liberdade e justiça, não necessariamente no decurso histórico o conceito e prática significaram governo representativo. Nesse sentido “as instituições e os exercícios que encarnam algum gênero de representação são necessários em qualquer sociedade articulada, sem que tenha nada a ver com o autogoverno do povo”. (PITKIN, 1985, p.2.Tradução livre).

Nas palavras de Pitkin:

Só com passar do tempo fez com que a representação parlamentar começasse a ser titulada como um mecanismo de promoção dos interesses locais, como um controle sobre o poder do rei. No século XVII, o direito de eleger um membro do Parlamento podia ser reclamado inclusive pelo “membro mais pobre que houvesse na Inglaterra”, embora muitos lutaram por o direito. Dessa tradição procede a máxima da revolução americana, segundo a qual “impostos sem representação é tirania. Representação tornou-se um dos sagrados direitos tradicionais “dos ingleses”, pelo qual valia a pena lutar; com as revoluções francesa e americana, se transformou em um dos “direitos do homem”. Assim, representação veio a significar representação popular, guardando uma estreita relação com a ideia de autogoverno, com o direito que cada homem tem de decidir o que pensa. E assim é como chegou a encarnar nossas instituições. (PITKIN, 1967, p. 3-4. Tradução livre).

Hanna Pitkin, na introdução de sua obra “El concepto de representación”, deixa claro que seu trabalho não se trata de um estudo histórico de como evoluiu o governo representativo, tão pouco é uma investigação empírica dos comportamentos dos representantes contemporâneos. O que faz é uma análise conceitual, que envolve, portanto, a relação entre os possíveis sentidos atribuídos à “representação”, o uso da linguagem e os efeitos sobre a percepção do mundo daqueles que fazem uso de tal conceito. Para a autora saber o que significa “representação” e saber como se representa são coisas que guardam uma estreita relação.

A “representação política” é um fenômeno moderno. Como tal só passa a se relacionar com a ideia de democracia com o advento das revoluções europeias no século XVIII e, com o florescimento do ideário liberal. Como argumentaremos a seguir, o conceito de representação “no que se refere a seres humanos que representam a outros seres humanos, é essencialmente um conceito moderno”. (PITKIN, 1985, p.2).

Os contemporâneos da democracia grega clássica não tinham sinônimo ou conceito para definir algo como “governo representativo”. Segundo Pitkin algo próximo a isso surge apenas entre os romanos, mas com algumas diferenças marcantes: utilizavam a palavra *representare*, que através do francês antigo retiramos o sentido que hoje utilizamos. Para os romanos:

(...) significava trazer a presença literal algo que estava ausente, ou a encarnação de uma abstração em um objeto (por exemplo, a encarnação do valor em um rosto humano ou em uma escultura). Não o aplicavam aos seres humanos que atuam por outros, ou a suas instituições políticas. Tais usos começam a fazer sua aparição no latim dos séculos XIII e XIV, e mais tarde em inglês, à medida que as pessoas enviadas para participar nos Conselhos da Igreja ou no parlamento Inglês começaram a ser vistas como representantes (PITKIN, 1967, 2-3. Tradução livre).

Em certa medida o que faz Pitkin e, o que pretendemos ressaltar, é, por um lado, dissociar a relação necessária entre o conceito de “representação” e a “tradição democrática”. Por outro lado, apontar para a reconfiguração moderna da democracia enquanto movimento político das massas, cuja aproximação com outros referenciais teóricos, como o liberalismo, conferem-lhe nova roupagem e sentido político, mas próximo do que podemos conceber como “governo representativo”. A “representação política” é reflexo, nessa leitura, do arcabouço conceitual da universalização do acesso à política nas revoluções, sobretudo do século XVIII, associada ao fortalecimento do ideário liberal nascente. Assim como a “representação política”, a “retomada da tradição democrática” e o florescimento do “liberalismo” só se tornam viáveis no contexto de consolidação do Estado moderno.

A “tradição democrática” do período clássico grego, por outro lado, funda-se pela inexistência de oposição entre “participação” e “representação”. Ou de maneira mais clara, pela própria ausência de práticas associadas a conceitos de “representação”. A organização social da democracia ateniense clássica tornava impossível a idealização ou concretização de tal conceito (OSBORNE, 2010).

Diferente de como podemos conceber o conceito de “representação política” atual, a noção que fundamenta a origem histórica da democracia, o *demos* para os gregos antigos, apontava mais diretamente para a manutenção da coesão entre os membros da *pólis* e, para os mecanismos político-sociais capazes de mantê-la (OSBORNE, 2010).

A antiguidade grega denominada “clássica” é aquela experimentada nos anos de 500 A.C, em Atenas, que se destacou pela formação de suas relações políticas, do aumento de participação direta e popular, e que se manteve por mais aproximadamente um século e meio, período após o qual Atenas sofreu nas mãos de tiranias e viu sua tentativa de expansão imperial fracassar. Essa idealização imortalizada até os dias de hoje se tornou possível, devido a duas reformas: as reformas de Sólon e de Clístenes (DUNN, 1992). Atenas teria desenvolvido um sistema de democracia participativa que combinou a complexidade e sofisticação política, o amadorismo e a tentativa e erro.

A emancipação dos servos da terra teria sido pré-condição para o início de uma democracia em Atenas. As reformas social, econômica e política de Sólon, de aproximadamente 594 A.C., teriam absolvido os servos de taxaões e empréstimos abusivos, tornando-se esses proprietários das terras – Sólon teria criado uma *Ática* de pequenos proprietários, que tinham simultaneamente funções militares, econômicas e políticas. Criou-se assim um grupo que se fechava em torno de si, não havendo lacuna para o ingresso de qualquer outro grupo ao corpo de cidadãos, que mantinha a base da produção no trabalho escravo, e que tinha como características: distribuição isonômica de poder entre “iguais”, que possibilitou a sustentação da vida política e tornou viável a democracia participativa ateniense.

Sólon teria criado também o chamado “Conselho dos quatrocentos”. Tal “Conselho” funcionaria em relacionamento com a Assembleia popular de cidadãos, agora de maneira institucionalizada: a Assembleia ocorreria em relação formal e, sob controle ou presidência de um grupo menor eleito, sem interesse de formar assim uma aristocracia. A instituição do “Conselho”:

(...) é a primeira inovação política consciente, definida e datável na história da Europa. É a primeira tentativa concreta de criar o que se tem chamado de “terceira força” (a primeira e a segunda sendo os poucos intelectuais e as massas): um círculo, um grupo de homens para os quais os interesses da *polis* tornaram-se preocupação primordial (DUNN, 1992).

A Ática foi, em seguida, dividida por Clístenes, em aproximadamente em 508/507 A.C., em 10 tribos, cada qual dividida em três regiões: litorânea, urbana e rural. Cada tribo sorteava 50 cidadãos que iriam participar do “Conselho dos quinhentos”. O Conselho se arquitetava como uma organização social que buscava a homogeneização política e cívica em toda a Ática. Esses cidadãos eram iguais na sua relação quanto à distância político-administrativa, centralizada em Atenas. Os membros sorteados a cada ano deslocavam-se para Atenas para trabalharem na preparação da sessão da Assembleia/Corte Suprema, que ocorria no *Phyx*, local de deliberação máximo dos cidadãos, e eram responsáveis pela elaboração e preparação da agenda pública.

A democracia ateniense é um produto de uma sociedade fechada (OSBORNE, 2010, p. 37). A existência de uma variedade de organizações corporativas em múltiplos níveis da sociedade, a exclusão dos escravos, mulheres, jovens e estrangeiros do corpo de cidadãos, restringiu o escopo da experiência possível da Atenas antiga. Isso, no entanto, viabilizou que o corpo de cidadãos atenienses se mantivesse homogêneo, “no qual decisões políticas estão nas mãos de um conjunto constante de membros auto selecionados do corpo dos cidadãos” (OSBORNE, 2010, p.37. Tradução livre).

Por outro lado, John Dunn argumenta que a democracia moderna representativa tornou-se “capaz de combinar a viabilidade prática de um sistema relativamente coerente de autoridade política (um Estado moderno) com os mais insinuantes apelos da ideia de autogoverno popular” (DUNN, 1992. p. 248-249. Tradução livre). Dessa maneira, teria provido um “governo moderado”, “uma medida moderna de responsabilidade governamental para os governados”, e de alguma maneira “criou sustentação e legitimidade para o Estado moderno”. (DUNN, 1992. p. 249. Tradução livre).

Desse debate importa saber quais eram as condições e as contingências históricas¹ que mobilizaram de forma não-intencional (ou racional), a criação de certa maneira ordenada de mecanismos de distribuição de poder entre “iguais”. Considerando, ainda assim, as assimetrias entre os membros da *pólis*, os “gregos antigos” deixaram um legado, uma ideia.

Como apontamos em nossa hipótese inicial a criação de mecanismos de “participação política” pode ser vista como o impulso gerado por pressões sociais internas a uma sociedade. Os “gregos antigos” encontraram mecanismos que surgiram como resposta à suas convulsões internas. Podemos ler as duas reformas citadas acima como reações em certo sentido conservadoras das elites políticas que, na medida da impossibilidade de sustentar um sistema

¹ Sobre formulação de teorias sociais, conferir a teoria de “processo civilizador” de Norbert Elias em “O Processo Civilizador”, os volumes I e II. Conferir a última parte do segundo volume, no qual o autor arremata e dá fechamento à construção de sua teoria sócio histórica de “processo civilizador”.

servil de seus homens de guerra, cederam parcialmente às suas demandas.

A possibilidade de aproximação entre “representação” e “autogoverno popular” se dá pelos fenômenos ocorridos na Europa, ora da formação do Estado moderno, ora das revoluções nos séculos XVII e XVIII. O decurso histórico é marcado por contingências, abre espaços de possibilidades e funde, assim, diferentes tradições e fenômenos. Fundem-se certos mecanismos institucionais e ideias, respectivamente, a organização institucional dos Estados modernos e sua organização do poder, à ideia de autogoverno popular, que pode ser retomada historicamente dos “antigos”, a partir do conceito de “tradição democrática”.

O que parece interessante ressaltar é que a coexistência histórica de instituições que refletiam a organização social e do poder na Europa nesses séculos não inviabilizou a acomodação de ideias com tradições distintas, como a democrática, fundada na ideia de “participação” e “autogoverno popular”. O que queremos dizer é que entre o período de consolidação do Estado moderno, da “retomada democrática” através da ideia de universalidade e a representação política e, os “gregos antigos”, existem muitas diferenças: o arranjo das instituições, os mecanismos de dispersão e acomodação do poder, as formas de manutenção da coesão social, as formas e conteúdos normativos, os modelos de sanção e punição, aqueles que como “iguais” compartilham das mesmas “liberdades” e usufruem de direitos como “cidadãos”.

Não é mais a “participação”, enquanto manifestação direta dos considerados “cidadãos” que concedia à organização social coesão e legitimidade interna aos grupos. O espaço criado pelas instituições modernas associadas às revoluções por ampliação de direitos, pelos “direitos dos homens”, forçou as estruturas de poder no sentido da representação, do preenchimento desse espaço de poder demandado, sobretudo pelas elites burguesas. Tais elites buscavam, por exemplo, espaço de controle da realeza no Parlamento, pela Casa dos Comuns, no Parlamento inglês, no período de Carlos I. O período conhecido por Revolução Inglesa (1640-1688), que se intensificou e ampliou com as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), são os exemplos históricos mais marcantes nesse sentido.

A participação direta deu espaço ao consentimento do governo pelos governados. Esse consentimento seria realizado por meio da “autorização” de representantes. Thomas Hobbes é um dos primeiros autores a apontarem a “autorização” como forma de legitimação do governo. Hobbes refere-se, no entanto, aos súditos que pela autorização, legitimam o soberano a encarnar o Estado, pelo “contrato” tacitamente aceito de que esse irá respeitar e proteger a vida dos súditos. (HOBBS, 2003).

Diferentemente da ideia de “autorização” à um soberano, a representação política emerge como forma de valorizar a ideia de “bem público”, bem mais que a ideia de “igualdade” entre pares, sobretudo na relação entre representantes e representados. A ideia

de *res publica* toma proeminência em comparação à ideia de *demos*, enquanto fonte legítima de governo. (MANIN, 1997).

A “liberdade” toma força ao se liberarem os súditos transformados em (potenciais) cidadãos da atividade imediata de “participação”, reflexão e tomada de decisão da “esfera pública” no processo de ampliação de direitos. A conjunção da estrutura institucional e organização social à ideia de autogoverno mediada teriam liberado indivíduos à “esfera privada”².

O “liberalismo” sustenta-se, portanto, na possibilidade da manifestação das liberdades individuais. Essas estariam lastreadas na exterioridade da responsabilidade pública (sem exercer mais pressão para a manutenção de coesão de grupos de interesse como entre os “antigos”) de “representação política”, como contraponto, garantia e defesa de interesses na esfera privada.

A partir do século XIX pensar o florescimento da teoria liberal dissociada da reformulação da tradição democrática parece um equívoco. A noção de “representação” seria então produto a) da pressão sobre estruturas, formas e conteúdos da organização social por movimentos revolucionários ocorridos no século XVIII e b) das acomodações e embates na determinação dos limites em que a ampliação do “autogoverno popular” na “esfera pública” pode incidir sobre a autodeterminação individual, a “vida privada”.

A possibilidade de solução do conflito gerado entre ampliação da participação política e a coesão, estabilidade de governo foi respondido de alguma maneira por teóricos fundamentais ao liberalismo moderno. Dos autores fundamentais à teoria liberal, destacamos quatro: Edmund Burke (1729-1797), Benjamin Constant (1767-1830), Alexis de Tocqueville (1805-1859) e John Stuart Mill (1806-1873). Esses escritores vivenciaram ou sucederam o período de revoluções, seja nos Estados Unidos ou na Europa. Do ponto de vista de sua colocação em suas respectivas sociedades escreveram tratados políticos e filosóficos sobre a proeminência e fragilidade da liberdade frente aos fatos contemporâneos. Todos esses pensadores viveram da década de vinte do século XVIII à década de setenta do século XIX, compreendendo um espaço temporal de não mais de cento e cinquenta anos.

Benjamin Constant, aproximadamente dois mil anos depois da experiência grega antiga, afirma que:

(...) a liberdade que os antigos viram (e a qual Atenas em grande maneira atingiu) era solidariedade coletiva em ação pública da cidadania como um

² O conceito de “esfera pública” desenvolvido por Jürgen Habermas (2003a) relaciona-se ao período histórico em que se afirmava a “esfera pública burguesa”. Em outras palavras, refere-se ao período em que a capacidade de leitura restrita socialmente associada ao desenvolvimento da imprensa, limitava a capacidade de exercer através do julgamento e expressar pela “opinião pública”. Com limites à “esfera pública” e de debates das questões eminentemente públicas, a “esfera privada” era isolada e marcada pelas experiências e constrangimentos cotidianos.

corpo, entidade.

(...) essa liberdade, a liberdade dos antigos, teve pouco ou nada haver com os privilégios valorados pelas populações modernas, 'a liberdade dos modernos', ligada, como eles severamente se sentem inclinados, em uma liberdade a qual repousou principalmente em assegurar garantias institucionais de direitos individuais (DUNN, 1992, p. 243).

Benjamin Constant (1767-1830) vivenciou o florescimento dos direitos civis, assim como o "Terror" das revoluções (v.g. Revolução Francesa, de 1789). A liberdade que experimentaram os antigos não era a mesma que usufruíam os modernos: os direitos individuais modernos defendidos pelos teóricos liberais viam-se ameaçados em nome da participação política das massas.

A preocupação de Constant residia na manutenção e defesa dos direitos individuais frente à crescente pressão por participação nas coisas públicas. Nos interessa saber, portanto, a forma na qual esse autor argumenta sobre as possibilidades de "representação política".

Nas palavras de Constant o

(...) perigo da liberdade antiga estava em que, atentos unicamente à necessidade de garantir a participação no poder social, os homens não se preocupassem com os direitos e garantias individuais. O perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nosso direito de participar do poder político.

Segundo Pitkin, John Stuart Mill (1806-1873), apesar de ter dedicado todo um livro (*Considerations on representative Government*, 1861) ao governo representativo, não se debruçou sobre o conceito de "representação". Como havia dito anteriormente, não necessariamente "representação" precisa significar "governo representativo popular". E, no ver de Pitkin, ignorar essa diferença pode significar ignorar os problemas da relação entre representação política e democracia.

Os historiadores da filosofia Giovanni Reale e Dario Antiseri sintetizam as obras de Mill, entre elas "Considerações sobre o governo representativo", de 1861, no terceiro volume de seu livro "História da filosofia". Segundo esses autores

(...) Mill suscita problema de grande interesse: é a questão de impedir que a classe que tem a maioria 'esteja em condições de obrigar os outros a viverem à margem da vida política e de controlar os caminhos da legislação e da administração segundo os seus interesses exclusivos'. Na realidade, não se exclui de modo algum que uma maioria possa governar tiranicamente.

(...) Desse modo, o problema de fundo da democracia representativa é o de

'impedir esse abuso sem sacrificar as vantagens características do governo popular'. E, para esse fim, Mill defende 'uma democracia representativa em que todos sejam representados e não somente a maioria, em que os interesses, as opiniões e as aspirações da minoria também sejam ouvidos, com a possibilidade de obter, pelo peso de sua reputação e pela solidez dos seus princípios, influência superior à sua força numérica; uma democracia em que se encontrem a igualdade, a imparcialidade, o governo de todos por todos. (REALE & ANTISERI, 1991, vol.3, p.323).

Diferente de como argumenta Constant, Mill parece preocupar-se, sobretudo, com a potencial tirania que poderá ser exercida pelas "maiorias", até o período descrito excluídas brutalmente de qualquer forma de manifestação e decisão de interesse público.

Já Edmund Burke (1729-1797) profere aos eleitores do distrito de Bristol, em três de novembro de 1774, seus argumentos à cerca do "mandato livre" (BURKE, 1774, online. Tradução livre), no funcionamento do Parlamento inglês. Nas palavras de Burke:

(...) a felicidade e glória de um representante está em viver em estreita união, a mais próxima correspondência, e a mais dedicada comunicação com seus constituintes [representados]. (...) Mas sua [do representante] não enviesada opinião, seu julgamento maduro, sua consciência iluminada, ele não deveria sacrificar à vocês, à nenhum homem, ou à qualquer conjunto de homens vivos. Esses ele não deriva de seu prazer, não, nem da lei e da Constituição. Eles são uma relação de confiança da Providência, pelo abuso de que é profundamente responsável. Seu representante deve-lhe, não só a sua indústria, mas seu julgamento; e ele trai, em vez de servi-lo, se ele o sacrifica em nome de sua opinião. (BURKE, 1774, online. Tradução livre)

Segundo Burke, se a questão fosse apenas de subserviência do representante aos seus representados, essa seria uma questão "inocente":

Se governo fosse uma questão de *vontade* sobre qualquer posicionamento, os seus, sem dúvida, deveria ser o superior. Mas governo e legislação são questões de razão e juízo, e não de inclinação; e que tipo de razão é essa na qual a determinação precede a discussão, na qual um conjunto de homens delibera e outro decide, e onde aqueles que formam a conclusão estão talvez trezentas milhas distantes daqueles que ouvem os argumentos? (BURKE, 1774, online. Tradução livre).

Burke difere a simples manifestações de opiniões publicamente, o que deve ser um direito de "todos os homens", das "instruções de autoridade" definidas por mandato que se impõem aos representantes:

Expressar opinião é o direito de todos os homens; aquela do constituinte é uma forte e respeitável opinião, à qual o representante deveria sempre satisfazer-se em considerar. Mas instruções de *autoridade* (“*authoritative instructions*”), definidos por *mandatos* (“*mandates issued*”), ao qual o membro está vinculado cegamente e implicitamente a obedecer, a votar, e para o qual deve argumentar, embora contrária à mais clara das convicções de seus julgamentos e consciência – essas são coisas totalmente desconhecidas para as leis desta terra, e que surge do erro fundamental de toda ordem e teor de nossa Constituição. (BURKE, 1774, online. Tradução livre)³.

O juízo e a razão dos representantes devem atender à *unidade* que constitui a *nação*, não há interesses de facções políticas e interesses locais:

Parlamento não é um *congresso* (“*congress*”) de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujo interesse cada um deve manter, como um agente e advogado, contra outros agentes e advogados; Parlamento é uma assembleia *deliberativa* de *uma* nação, com *um* interesse – o interesse do todo – onde não propósitos locais, não há preconceitos locais, deveria guiar, mas o bem geral, resultando da razão geral do todo. Você escolhe um membro, certamente; mas quando você o escolheu, ele não é um membro de Bristol, mas ele é um membro do *Parlamento*. Se o constituinte local deve ter um interesse, ou deve ter uma opinião precipitada evidentemente oposta à todo o bem do resto da comunidade, o membro para esse lugar deveria estar o quão distante qualquer outro para qualquer empresa para dá-la efeito. (BURKE, 1774, online. Tradução livre)

A questão fundamental para Burke é, portanto, delimitar o espaço de interferência que os representados podem ter sobre o mandato dos representantes eleitos. Tendo em mente a ideia do “bem público”, abomina a possibilidade de representação por facções, grupos de interesse. Concepção a qual depende estritamente do bom uso da razão por parte do legislador.

A última perspectiva somada à nossa argumentação é a desenvolvida por Alexis de Tocqueville (1805-1859). Tocqueville era um aristocrata francês que servia à Câmara de Deputados. Em viagem aos estados Unidos da América para estudar o sistema prisional, Tocqueville depara-se como um regime político que considera ser o reflexo da “era democrática”. Em contraste ao “antigo continente” aponta para a “igualdade geral de condições” entre a população, como a marca pungente da política, economia e costumes para o futuro.

Dessa “igualdade de condições” percebe os efeitos sobre a política, sobre os

³ No original, o autor utiliza as expressões *authoritative instructions e mandates issued*, que foram traduzidos como “autoridade” e “mandatos”.

governantes e governados, sobre as leis e, sobre as opiniões públicas⁴. Segundo Tocqueville o movimento de revolução democrática na Europa caminhava lentamente no caminho em que se consolidava os Estados Unidos.

Na França, afirma que, enquanto os reis tocavam seus grandes empreendimentos e os nobres exauriam seus recursos com guerras privadas, as ordens mais baixas estavam enriquecendo a si mesmas com o comércio. Luís XI e Luís XIV teriam reduzido todas as camadas da hierarquia real a um mesmo nível de sujeição e, finalmente, Luís XV rebaixou a si mesmo e à sua corte à poeira.

No entanto, sobre as revoltas violentas, sobre o “terror revolucionário”, Tocqueville faz uma ressalva: costumes e modos adquiridos no tempo de alguma maneira estabeleceram certos limites à opressão e puseram alguma sorte de restrições legais frente à violência.

A origem dessas tradições é explicada de maneira peculiar por Tocqueville. Enquanto o poder da coroa, suportado pela aristocracia, pacificamente governou as nações da Europa, a sociedade, em sua miséria, teve várias fontes de felicidade às quais podem dificilmente agora ser concebidas ou apreciadas. O poder de parte de seus súditos impôs grandes barreiras à tirania dos príncipes e, o monarca, que sentiu o quase divino caráter aos olhos das multidões, derivou um motivo para o *uso justo* de seu poder do respeito que ele inspirava. Os nobres, no topo como estavam sobre a população, não podiam senão apropriar-se dessa calma e interesse benevolente em seu destino, como o pastor sente em relação ao seu rebanho. A população em geral, nunca tendo concebido a ideia de condição social diferente daquela apresentada pelos últimos e, nunca tendo esperado tornar-se iguais aos seus líderes, receberam benefícios deles sem sequer discutir os seus direitos. Tornaram-se ligados à eles quando estes eram clementes e justos e, submissos à suas exatidões sem resistência ou servidão, como a inevitável visitação da Divindade, de Deus.

Dessa maneira podemos conceber a leitura feita por Tocqueville do processo democrático em que se inseriam, por exemplo, Estados Unidos e França, entre a ampliação de “iguais condições” e a manutenção de costumes e modos adquiridos durante séculos, sobretudo no período monárquico e aristocrático de governo. A “representação política” se manifesta, portanto, entre a ampliação da “igualdade de condições” das massas e o respeito às formas de manutenção da coesão e hierarquia social, lentamente amenizada na história da monarquia e aristocracia europeia.

As considerações de Tocqueville assemelham-se às apresentadas aqui por parte de Mill, mas focado não apenas no potencial risco aos direitos individuais, mas sobre as tradições antiquíssimas construídas no longo tempo. Portanto, a própria organização social em sua formação histórica devia manter-se protegida das mudanças e pressões por

⁴ Cf. TOCQUEVILLE, Alexis. Democracia na América. v. I-II.

ampliação das decisões públicas.

3. As limitações do modelo fundado na representação política moderna

“A igualdade pode ser um direito, mas não há poder sobre a Terra capaz de torná-lo um fato”.
(Honoré de Balzac).

Os autores acima mencionados e apresentados são fundamentais para compreendermos as bases históricas e argumentativas que balizam o debate sobre “representação política”. Tais autores apontam os perigos em que pode incorrer a “representação política” e, sobretudo, quais os mecanismos institucionais e filosóficos que devem dar sustentação às mudanças ocorridas em finais do século XVIII e início do século XIX.

Feita essa apresentação teórica, faremos a seguir um breve debate sobre as condições em que se insere o debate sobre “representação política” a partir da segunda metade do século XX.

Segundo Carole Pateman em “Participação e Teoria Democrática”, a partir dos anos de 1960 há uma intensificação do uso do termo “participação”. Para a autora isso coloca uma questão fundamental para a teoria política: “qual o lugar da “participação” numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1970, p. 9).

A “representação política” contemporânea caracteriza-se pela fragmentação do corpo de cidadãos dotados de direitos políticos legalmente formalizados sobre o signo, principalmente, de “indivíduos” em processos competitivos pelo “voto” na política, em “mercados eleitorais”.

Um indivíduo, um voto. É esse o significado atribuído à “universalidade” da “representação política” e, sob o qual se limita a possibilidade de participação política. Autores como Schumpeter (em “Capitalismo, socialismo e democracia”), afirmam que a

(...) filosofia da democracia do século XVIII pode ser expressa da seguinte maneira: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade. (SCHUMPETER, 1961, online).

Segundo esse autor, a principal inconsistência da “doutrina clássica” da democracia estava na centralidade da participação e decisão pelo do povo, o que seria empiricamente irrealista. (SCHUMPETER, 1961, online). Com esse argumento Schumpeter defendera a

importância que tomava a competição pela liderança daqueles que disputavam as decisões pelo voto do povo; o “método” democrático baseado na competição por votos é comparável, assim, à competição existente no mercado (econômico).

A instituições criadas a partir do Estado moderno responderam à competição por votos, sem necessariamente levar em consideração as assimetrias entre as práticas, as exclusões sistemáticas e as pressões por efetiva universalização dos direitos políticos.

Dessa maneira, a questão da “universalidade” enquanto pressuposto da “democracia” é posta em questão de acordo com a apresentação tanto da “tradição democrática” a partir dos “antigos”, quanto da “retomada democrática” moderna com bases na “representação política” e no “liberalismo”. O instituto da “cidadania” é relacional, e atende à contingências históricas na definição da organização empática em torno de um corpo social daqueles que são considerados iguais e livres para exercer publicamente posições e opiniões políticas.

Como afirma Anne Phillips (2011, p. 341) grande número de estudos investiga “a noção de que a democracia significa tratamento igual e questiona a ideia de que os cidadãos devem deixar seus corpos - portanto a si mesmos – para trás quando entram na arena pública”. De alguma maneira próxima de como defendia Burke, ao defender o “mandato livre” enquanto manifestação de um membro do “Parlamento” e representante da “nação”.

Segue Phillips afirmando que:

(...) [a] democracia liberal deseja ignorar (e o republicanismo cívico deseja transcender) todas as identidades e diferenças mais locais, na realidade, as duas tradições [de democracia liberal e do republicanismo cívico] insinuam o corpo masculino e a identidade masculina em suas definições da norma. Os democratas liberais, em particular, acreditam ter estendido todos os direitos e liberdade necessários às mulheres ao permitir-lhes o voto nos mesmos termos dos homens.” (...) “Uma implicação óbvia é que a democracia deve lidar conosco não apenas como indivíduos, mas como grupos. (PHILLIPS, 2011, p.341).

A extensão de acesso ao voto às mulheres insere-as como corpo abstrato, atomizado sob o direito individual, sem levar em consideração as assimetrias do “campo político”⁵. A separação absoluta da “esfera pública” e “privada”, como se atuassem publicamente apenas seres abstratos, sem vinculações a grupos e identidades, renega, por

⁵ *Campo*, no sentido atribuído por Pierre Bourdieu em “O poder simbólico”: *Campos* como “espaços sociais” com hierarquias e formas de consagração próprias. Campo é um conceito analítico, não formam subcampos necessariamente, as categorias derivadas desse conceito são cambiáveis com a análise. As hierarquias dos campos definem-se pelos seus atores, de maneira “reputacional”, relacionados a certo capital social e cultural. A reputação e o status são endógenos ao campo.

exemplo, os constrangimentos sofridos por mulheres no seu cotidiano, em suas casas, trabalho e, assim, minam os “limites de possibilidade” para sua efetiva realização no “campo político” baseado eminentemente na “representação política”.

Pela leitura liberal de democracia a discriminação do indivíduo decorre de sua diferenciação. Em outras palavras, a crença de que a forma racionalmente concebida de um ser individual em abstrato não carregue ou reflita identidades e percepções de grupos socialmente localizados.

Nas palavras de Phillips, “o cânone liberal em que diferenças entre nós não devem importar, mas em sociedades dirigidas por grupos de interesses, é *desonesto* pretender que somos o mesmo” (PHILLIPS, 2011, p. 344. Grifos nossos).

O estatuto de igualdade formal no modelo de “representação política” da “retomada democrática” liberal não é capaz de tornar efetiva a realização de opiniões e posições políticas de grupos e indivíduos socialmente localizados. As “revoluções democráticas” não converteram poder numérico expresso pela ideia de sufrágio universal, em poder político efetivo. O que pode ser observado nos “filtros”, na seletividade presente nas instituições democráticas modernas. Há, como na leitura feita por Schumpeter, em “Capitalismo, socialismo e democracia”, de aproximação entre mercado (econômico) e competição eleitoral por votos, a “profissionalização” (ou formação de oligarquias) política, que conferem certa estabilidade, assim como rigidez e pouca modificação nos quadros daqueles que conseguem efetivamente competir no pleito pela “representação política”.

Dentre as teorias sociológicas do “conflito” destacamos a de George Simmel. Tal leitura nos parece cara ao apontar o “conflito” como forma fundamental de sociação. Em outras palavras, o conflito não deve ser erradicado no sentido de buscarmos soluções finais e decisivas para as desavenças e confrontos socialmente constituídos, inclusive nas questões relativas à “representação política”. A ideia de um “indivíduo em abstrato” dotado de todos os direitos políticos garantidos de maneira formal pelo instituto da lei parece apenas responder à necessidade de resolução dos “conflitos” ainda presente; sobretudo na disparidade e discriminação política de certos grupos sociais identitários, raciais e de gênero.

Phillips enfatiza nos “mecanismos” de equiparação de “representação”, seja “sexual, racial e, onde for relevante, nacional, da sociedade como um todo”. A “democracia” é vista como um “princípio”, enquanto os procedimentos e mecanismos enquanto “técnicas” para realizá-lo. Em outras palavras, que sociedades se constituam como grupos, em cujos “mecanismos de representação”, alcance o feito de “espelhamento” dos grupos de interesse e identidade: sexual, racial e étnico, nacional, etc. Segundo Phillips, quando “nos movemos para o terreno dos ‘mecanismos’, como com certeza devemos, lidamos explicitamente com a ‘diferença’ e com o ‘reconhecimento’ dela como ‘questão política’ ”. (PHILLIPS, 2011, p.

342).

Dessa maneira, as “técnicas”, “mecanismos” levantadas pelo nosso debate a partir dos “gregos antigos” e das colocações de Anne Phillips (2011) parecem se opor à ideia de democracias enquanto efeitos derivados espontaneamente de uma organização social e de certa indução de valores universais centrados apenas nos indivíduos.

Como afirma Anne Phillips, a atuação “discriminatória positiva” deve incidir onde houve privilégios de certos grupos, nesses contextos. Em suas palavras, “algumas garantias de poder proporcionais são certamente necessárias”, “precisam existir procedimentos para contrabalançar esses efeitos” (PHILLIPS, 2011, p. 346).

A mesma autora, no entanto, faz a ressalva de que “qualquer opção escolhida pode gerar tanta tensão quanto a que pretende dissolver”. Aponta assim, para a possibilidade de “três tipos” de tensões possíveis na aplicação de mecanismos para a solvência de desigualdades sociais.

1)haverá pressão para reconhecer mais e mais grupos como merecedores de alguma forma de proteção via quotas;

2)haverá tensão entre a proporcionalidade e os princípios do mérito;

3)o mais problemático de tudo é o *conservadorismo potencial*, pois se a esperança é que a religião e a etnicidade percam sua significação política e econômica e não mais determinem o acesso das pessoas a renda ou ao poder, então inscrever garantias poderá ser em algum ponto contraproducente. (PHILLIPS, 2011, p. 346. Grifos nossos).

Como apontado na argumentação deste texto, todo movimento, pressão de grupos sociais por ampliação de direitos e de acesso à instituições e garantia de manifestação, participação e/ou representação política veio seguida de reações de grupos sociais que correspondiam contemporaneamente aos grupos em que se concentrava poder. O “conservadorismo potencial” a que se refere Phillips é apresentado aqui nesse sentido.

5. Elencando os pontos debatidos

Do que foi exposto é podemos sintetizar o seguinte:

A) A emergente noção de representação política moderna surge como produto das pressões por representação e autogoverno na derrocada do “Antigo Regime” e dos limites definidos pelas elites na influência das questões públicas sobre a vida individual;

B) A representação política como forma de governo moderado frente às possíveis manifestações violentas das massas, gera estabilidade e coesão social como forma de responder à universalização da política enquanto “direito do homem”;

C) Apresentou-se o desenvolvimento do arcabouço liberal como fundamentação para os “mecanismos” e instituições que refletirão os “princípios” de representação política liberal, nacional e internacionalmente;

Referências

BURKE, Edmund. **Speech to the electors of Bristol at the conclusion of the poll**. 3 nov. 1774. Disponível em: <<http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap4.htm>>. Acesso: 03 ago. 2012.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. **Revista de Filosofia Política**, [Porto Alegre], n° 2, 1985, pp. 9-25. Discurso proferido na *Athénée royal* de Paris, em 1819. Disponível em: <<http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>>. Acesso: 4 ago. 2012.

DUNN, John. *Creation and development of democratic institutions in ancient Greece*. In: DUNN, John. **The unfinished journey: 508 BC to AD 1993**. Oxford, 1992.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (Ed). **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MILL, John Stuart. O que é o utilitarismo. In: MILL, John Stuart. **O utilitarismo**. Trad. Alexandre Braga Massella. São Paulo: Iluminuras, 2000.

MOUFFE, Chantall. Por un pluralismo agonístico. In: MOUFFE, Chantall. **El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**. Barcelona: Paidós, 1999. p. 11-25.

_____. **The democratic paradox**. London, New York: Verso, 2000.

OSBORNE, Robin. *Athenian democracy: something to celebrate?* (Capítulo 2). In **Athens and the Athenian democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PHILLIPS, Anne. O que há de errado com a democracia liberal? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.6, jul.-dez. 2011, p. 339-363. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/5741/4747>>. Acesso: 3 ago. 2012.

_____. De uma política de ideias a uma política de presença? **Revista Estudos**

Feministas, Rio de Janeiro, ano 9, 2º Semestre, 2001, p. 268-290.

PITKIN, Hanna F. **El concepto de representacion**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. Stuart Mill e o positivismo utilitarista inglês. In: REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario **História da filosofia: do romantismo até nossos dias**. São Paulo: Editora Paulinas, 1991. (Coleção filosofia). vol.3.

SCHUMPETER, Joseph A. A doutrina clássica da democracia. In: **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Disponível em:

<<http://capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/analisedeconjuntura/analisedeconjuntura/Schumpeter%20-%20Capitalismo%20Socialismo%20e%20Democracia%20%28Livro%29.pdf>>.

Acesso: 3 ago. 2012.

SIMMEL, George. A natureza sociológica do conflito. In: MORAES FILHO, Evaristo (org.). **Simmel**. São Paulo: Ática, 1983.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. Trad. Henry Reeve. Pennsylvania: The Pennsylvania State University, 2002. (Penn State Electronic Classics Series, v.1-2). Disponível em: <<http://seas3.elte.hu/coursematerial/LojkoMiklos/Alexis-de-Tocqueville-Democracy-in-America.pdf>>. Acesso: 02 ago. 2012.

Democracia,
Poder Judiciário
e Direitos Humanos



Grupo de Pesquisa (CNPQ)
CESUPA

III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS 30/05 – 02/06/2017, UFES, Vitória-ES

Autora: Paloma Sá Souza Simões (bolsista do Programa de Iniciação Científica e Tecnológica – PIBICT/CESUPA).

Local de realização da pesquisa: Belém-PA (Centro Universitário do Estado do Pará –CESUPA).
ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria



O ESTADO LAICO E O USO DA RELIGIÃO NO DISCURSO POLÍTICO

Palavras-chave: Democracia. Religião. Política

INTRODUÇÃO

O estudo da influência religiosa nos discursos políticos é importante, na medida em que decisões políticas com destinação à coletividade tem como fundamento argumentos religiosos, que ferem a neutralidade das instituições do Estado, no caso do Estado laico, que estabelece a não interferência da religião nas tomadas de decisões da gestão pública, em virtude da variedade de visões de mundo, salvaguardando o pluralismo democrático, de forma a não instituir uma visão específica como melhor que as demais, pois o Estado deve manter a tolerância entre os indivíduos e o respeito à liberdade religiosa de todos.

OBJETO

De que forma o uso de argumentos religiosos nas decisões políticas viola os mandamentos da laicidade estatal, fere a liberdade religiosa dos indivíduos e é prejudicial ao pluralismo e multiculturalismo democrático? Quais as consequências dessa interação entre religião e política?

OBJETIVO

O objetivo principal é o de analisar a forma como as decisões políticas pautadas em argumentos religiosos, em um Estado democrático laico, pode ser ofensiva aos direitos fundamentais de minorias da sociedade, por meio da violação da liberdade de crença e consciência religiosa, na tentativa de imposição de um pensamento majoritário aos demais grupos da sociedade, tendo como consequência o desequilíbrio de uma democracia multicultural e pluralista.

METODOLOGIA

A pesquisa é de tipo bibliográfica baseada nos preceitos de Jürgen Habermas, na análise de suas obras e em sua argumentação acerca da relação entre religião, política e esfera pública.

RESULTADOS

Os primeiros resultados alcançados revelam que há violação ao Estado laico no momento em que membros da esfera pública formal se utilizem desse espaço público em uma tentativa de disseminar suas crenças religiosas específicas, bem como realizar uma moralização das instituições democráticas, por meio do uso de discursos religiosos. O que ocorre com as frentes parlamentares de crenças religiosas específicas, que ao reivindicar seus direitos e interesses estão de acordo com o pluralismo democrático, contudo suas atuações estão voltadas para além da defesa de interesses dos seus representados, pois utilizando argumentos religiosos, os parlamentares buscam defender e ampliar suas ideologias religiosas dentro das decisões políticas voltadas à comunidade, principalmente sendo reconhecidos por serem opositores e postergadores de discussões políticas sobre temas que esbarrem em questões de sua crença religiosa, à respeito da descriminalização do aborto, o reconhecimento de uniões homoafetivas, a possibilidade de uso de células tronco para pesquisas científicas, etc.

CONCLUSÃO

Conclui-se portanto que há uma expressa violação ao Estado laico e ao princípio da neutralidade estatal na medida em que os candidatos que exercem mandatos políticos pautam suas decisões com base em argumentações de cunho religioso, sem uma prévia tradução cooperativa desses fundamentos para uma linguagem universal e compreensível a todos os cidadãos, onde tal postura adotada, por violar a neutralidade estatal, abre margens para as práticas de intolerância religiosa, visto que as classes minoritárias ficam vulneráveis socialmente diante do apoio, mesmo que indireto, do Estado a uma doutrina religiosa majoritária, caracterizando, assim, uma expressa violação da liberdade de religião, do Estado laico e da igualdade entre cidadãos, o que tem como consequências a ocorrência de práticas de intolerância, preconceitos e desigualdades sociais, situações que não devem ser visualizadas em uma sociedade plural e democrática.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Luiz Bernardo Leite. Razões públicas e pós-secularismo: apontamentos para o debate. Florianópolis, v. 8, n.3, maio 2009, p. 155-173.
- COELHO, André. Uso de argumentos religiosos na esfera judicial: exploração de uma hipótese a partir de Jürgen Habermas. Disponível em: <http://www.academia.edu/4435900/Uso_de_Argumentos_Religiosos_na_Esfera_Judicial> Acesso em: 21/09/2016.
- HABERMAS, Jürgen. Religião na esfera pública: pressuposições cognitivas para o “uso da razão” de cidadãos seculares e religiosos. In: _____. Entre naturalismo e religião: estudos filosóficos. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007, p. 129-167.
- HABERMAS, Jürgen. A tolerância religiosa como precursora de direitos culturais. In: _____. Entre naturalismo e religião: estudos filosóficos. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007, p. 279-300.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
Universidade Federal do Espírito Santo
30/05 a 02/06/2017, Vitória (ES)

ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria.

Sessão 05: Crítica democrática e teorias da representação.

Notas sobre democracia deliberativa e representação da comunidade política

Nikolay Steffens (UFRGS)

Resumo: A presente investigação deseja examinar o embate entre os modelos agregativos e deliberativos de teoria democrática à luz das reflexões sobre a natureza representativa do político. Não se trata de executar tal aproximação através de uma concepção restrita de representação como forma de governo (representação- mandato), mas de fazê-lo a partir de uma concepção complexa e alargada de representação enquanto figuração do Povo como titular da soberania democrática. Nesses termos, mecanismos de representação (mandato) e de participação democráticas são vistos como etapas no interior de um processo mais amplo de constituição e figuração da comunidade política. Para tanto, faz-se necessário demonstrar dois pontos: (i) a natureza intrinsecamente distinta da barganha e da deliberação para (ii) indicar como somente a partir de uma concepção deliberativa é possível constituir as imagens de uma comunidade política a ser figurada.

Palavras-chave: teorias da democracia deliberativa; sentidos da representação política.

É-nos bastante conhecida a tensão presente no interior da teoria democrática contemporânea entre os modelos que fundamentam a legitimidade das decisões coletivas nos processos de agregação de preferências, concebidas como um dado quase naturalizado e exógeno ao jogo político, as assim chamadas teorias agregativas (Arrow, 1952; Downs, 1957; Riker, 1982), e os modelos deliberativos cujo padrão de legitimidade está fundado num ideal de justificação pública esteada em razões. Para os deliberativos, o principal problema da concepção adversária, quer de matriz elitista, quer de matriz economicista, não repousa somente em seu minimalismo institucional, mas, essencialmente, na sugestão de que devemos compreender os mecanismos e processos decisórios próprios ao fórum isomorficamente àqueles do mercado (Elster, 1986). Nesse caso, a pretensa neutralidade axiológica agregativa, em lugar de simplesmente descrever e explicar as regularidades e o modo de funcionamento das instituições democráticas, dissimula um compromisso normativo de fundo com uma concepção privado-instrumental do político, pois a democracia resumir-se-ia a um arranjo responsável por promover o equilíbrio entre interesses irreconciliáveis através de acordos estratégicos. Entretanto, aos olhos dos deliberativos, essa concepção de escolha coletiva não capta o que está em jogo numa decisão democrática, a saber, como nos diz Joshua Cohen (1996): trata-se de compreender uma escolha engendrada pelos cidadãos 'enquanto um corpo'. Noutras palavras, as decisões coletivas (democráticas) devem construir as razões de pertença de um indivíduo ao povo e, portanto, devem ser capazes de captar, expressar e constituir a comunidade política compatível com os limites do pluralismo razoável.

Embora o foco central do debate entre deliberativos e agregativos esteja posto sobre o modo como os diferentes mecanismos de tomada de decisão operam e impactam o processo de formação de preferências, a crítica de J. Cohen revela-nos uma faceta deste embate que não deve ser subestimada, pois coloca em relevo a relação de tais mecanismos com um problema central à teoria política normativa, a saber, o da geração ou constituição da comunidade política. O esforço de J. Cohen em especificar, na sequência de seu argumento, o modo como suas concepções de democracia deliberativa e comunidade política são compatíveis com sociedades de pluralismo razoável torna explícito o pano de fundo deste debate: a contenda entre comunitaristas e liberais. Como nos diz Maeve Cooke (1996: p. 950), o poder ou a capacidade do processo de deliberação pública gerar a comunidade política encontra-se entre os cinco principais argumentos empregados na justificação dos modelos deliberativos de teoria democrática e embora tal justificativa seja encontrada com maior frequência entre os autores comunitaristas, em sua ênfase no conceito de bem comum, cuja formulação vem acompanhada do argumento segundo o qual os indivíduos tornam-se conscientes, bem como consolidam seu pertencimento a uma forma coletiva de vida somente através da troca pública de razões com outros indivíduos que devem suas identidades aos mesmos valores e tradições, o papel de destaque atribuído ao poder gerador da comunidade também pode ser observado nas versões liberais e discursivas de democracia deliberativa. No caso das posições liberais, como a de J. Cohen (1996: p.102), como sugerimos, a justificação em termos aceitáveis aos outros indica em que medida a deliberação expressa um importante elemento na constituição do ideal de comunidade ao tornar manifesto o

igual pertencimento de todos ao corpo soberano responsável por autorizar o exercício de tal poder. Algo semelhante ocorre nas versões discursivas de Habermas (1996) e Benhabib (1996) onde a deliberação pode ser compreendida como um processo no qual os participantes adotam ou assumem a perspectiva alheia e são conduzidos a pensar sobre o que poderia contar como uma boa razão para todos os demais envolvidos nas decisões políticas em discussão ou por aqueles afetados por tais decisões. Nesses termos, completa Cooke (1996: p. 951), “a produção discursiva das razões compartilhadas intersubjetivamente não possui somente uma força motivadora, gerando o que Hannah Arendt chama de poder comunicativo, mas também nos revela que a ‘mentalidade ampliada’ requerida por tal operação é, em si mesma, uma forma de solidariedade”.

Eis o ponto sobre o qual incide a relação controversa a ser explorada na presente comunicação: o desejo em interpretar a contenda entre deliberativos e agregativos à luz do conceito de representação. Salvo melhor juízo, é interessante notar como há escassa referência por parte da tradição deliberativa ao tema da representação posto que na modernidade não parece ser possível fazer referência à comunidade política senão via representação. Não se trata, contudo, da representação-mandato (*Stellvertretung*), presente na formulação pioneira de B. Manin (1985), nas críticas de I. M. Young (2004) sobre inclusão, identidade e minorias ou na política de duas vias habermasiana. Mas, antes, do tema da figuração (*Repräsentation*) do corpo soberano, pois, nas sociedades modernas, qualquer unidade substancial do corpo político dissolve-se na multidão difusa de indivíduos. Não obstante estejamos interessados em reconstruir os possíveis pontos de conexão entre uma concepção alargada de representação política e teoria deliberativa, faz-se necessário reconhecer, antes mesmo de explorarmos os sentidos da representação, duas possíveis razões que justificam tal apartamento constitutivo. Em primeiro lugar, numa dimensão externa aos pressupostos filosóficos do modelo deliberativo, esse projeto teórico constitui-se num período histórico em que as teorias social e política deslocavam sua atenção das relações de dominação inerentes à autoridade estatal para uma série de dominações disseminadas pelo tecido social, p.ex., nas relações familiares, nos ambientes escolares e demais espaços sociais. Simultaneamente, o processo de luta emancipatória passa a ser examinado à luz dos novos movimentos sociais que tem na sociedade civil seu *locus* de atuação (Cohen & Arato, 1992). Em segundo lugar, há uma razão interna aos pressupostos filosóficos do modelo deliberativo. Toda a teoria sociológica que lastreia as investigações habermasianas desde suas análises sobre a constituição da esfera pública (Habermas, 2014), em franco diálogo com a obra de Cohen e Arato sobre a sociedade civil, resultará, na década de 90, após um longo movimento filosófico¹, numa teoria política que deseja superar a filosofia do sujeito. Ou seja, como se pode rastrear na passagem de Cooke acima, a teoria deliberativa deve ser pensada no registro duma

¹ No cerne desse desenvolvimento encontram-se o desenvolvimento das noções de racionalidade comunicativa e estratégica (Habermas, 1984) a partir dos conceitos da década de 60 interação e trabalho (Habermas, 1968), a absorção e o diálogo com a teoria dos sistemas cujo resultado é a diferenciação entre mundo da vida e sistemas, bem como o diálogo tardio com a filosofia da linguagem.

filosofia intersubjetiva e, por conseguinte, não mais ancorada sobre a lógica do sujeito, seja em sua expressão liberal baseada no individualismo, seja em sua versão republicana estada numa concepção de macrossujeito social (Habermas, 1989; 2003).

Nesses horizontes, alude-se, embora de modo muito sumário e parcial, as razões pelas quais certas versões de teoria deliberativa, certamente não as de matriz rawlsiana, em que pese sua inclusão nessa tradição seja disputável, deslocam sua atenção do Estado para a esfera pública compreendida em sentido amplo ou, mais especialmente, para a sociedade civil como dimensão protagonista de onde emanam as lutas emancipatórias e o poder comunicativo que deve permear, através dum processo de seleção de razões através de eclusas, o centro de poder administrativo localizado no Estado. Ademais, tal visão está apoiada num esforço de superação da filosofia do sujeito, seja ela liberal, seja ela republicana, cujo resultado é uma compreensão procedimental da soberania popular. Contudo, o que nos parece ser o grande ônus para essa leitura é riscar do horizonte a questão da figuração da comunidade política ou, noutras palavras, distanciar-se duma compreensão mais complexa da natureza da representação política. O tema da representação só seria chamado à cena para construção duma crítica ao modo como os modelos agregativos reduzem a representação ao modelo de representação jurídico-privado (Urbinati, 2006) ou então, mais recentemente, para enfrentar o tema da crise da representação e refletir a pluralização dos mecanismos de representação da sociedade civil², ou seja, interpretar a participação numa chave representativa. O que desejamos sugerir nessa comunicação é que ambas empreitadas só fazem sentido se retomarmos uma interpretação da representação compreendida em dois tempos. Nesse caso, tantos os tradicionais mecanismos do governo representativo (Manin, 1995), quanto as novas formas de representação da sociedade civil concorrem no esforço de figurar uma entidade coletiva sempre ausente, uma imagem ou as projeções que a sociedade (re)constrói de si mesma, cuja identidade não está dada previamente ao debate público, tampouco manifesta ou apresenta publicamente (*Darstellung*) uma identidade fixa, mas, antes, trata-se de apresentar as projeções da comunidade política permanentemente abertas a revisão e criadas no próprio processo de representação democrática; da busca por um sujeito democrático inencontrável ou inescrutável (Rosanvallon, 1998). Noutras palavras, nosso desejo é o de recuperar o projeto deliberativo para enfrentar o modo como a tradição francesa interpreta a dupla indeterminação do regime democrático, a saber: o desafio de figurar o titular da soberania e o de desenvolver mecanismos que dão forma e instituem o poder democrático. Ou, inversamente, em compreender porquê a tradição deliberativa é capaz de cumprir algo que escapa ao registro agregativo, a saber, (re)constituir a comunidade política a ser figurada através dos processos argumentativos.

² Como é sabido, há uma ampla disputa teórica nesse terreno. Veja, p.ex., GURZA LAVALLE, A., HOUTZAGER, P. e CASTELLO, G., "Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". São Paulo, *Lua Nova*, nº 67, 2006 e AVRITZER, L. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação." Rio de Janeiro, *Dados*, vol.50, n.3, 2007

Nesse registro, o desafio é compreender com quais noções de representação o modelo deliberativo é compatível e como podem ser articuladas. Portanto, a presente comunicação será desenvolvida em duas direções: (i) na reconstrução das razões pelas quais os mecanismos da barganha e da agregação de preferências (voto), *per se*, são incapazes de colmatar a realidade social difusa numa representação da comunidade política e, portanto, (ii) apontar como somente uma concepção de deliberação pública é capaz de cumprir esse desafio, conectando-se com uma noção complexa de representação ao passo que somente a deliberação recupera o caráter discursivo do político ao (re)construir narrativas, imagens e identidades políticas permanentemente abertas à revisão a partir da troca pública de razões. Para tanto, na primeira seção, são retomadas algumas definições, de modo muito rápido e parcial, dos sentidos da representação. Na segunda, são exploradas as distinções entre barganha e argumentação pública enquanto princípios ordenadores de teorias e processos democráticos de tomada de decisão.

I. Breve sùmula dos sentidos da representação política.

Um breve escrutínio do uso corrente do termo *representação* no vocabulário político contemporâneo permite-nos observar como sua equivocidade transborda o emprego restrito à designação dos governantes através do voto. Noutras palavras, embora a sua popularidade deva-se à recente associação com o ideal democrático, seu sentido e complexidade não devem ser circunscritos à mera técnica eleitoral (Pitkin, 1967: p. 2). Para além de sermos chamados a escolher, através de eleições periódicas e universais, aqueles que as diversas Constituições nomeiam como os representantes da nação e/ou do povo (note-se a sutileza, os representantes não são considerados individualmente ou a partir dum vínculo corporativo, mas, antes, *aqueles que estão pela nação e/ou pelo povo*),³ também reconhecemos na figura de presidentes eleitos, e mesmo dos monarcas em regimes constitucionais, os representantes da nação. Não suficiente, estamos igualmente habituados a dizer que autoridades administrativas são designadas como representantes do Estado, que determinadas instituições ou indivíduos, p. ex., embaixadores representam um país ou mesmo bandeiras e estandartes simbolizam, representam, a pátria. Isso posto, impõe-se a seguinte pergunta: o conceito de representação possui um significado básico, ainda que amplo e latente, minimamente preciso e compartilhado entre os mais diversos empregos do termo ou a representação não passaria duma noção vaga e fluída? Em segundo, se

³ Esse princípio foi enunciado distintamente por revolucionários franceses e estadunidenses. Enquanto aqueles foram meticulosos e enunciaram que a Declaração de Direitos do 'povo' francês dá-se *por meio de seus representantes*, estes dizem em sua Carta: "Nós, o Povo dos Estados Unidos [...] promulgamos e estabelecemos nossa constituição". No caso francês, explicita-se como a nação é constitutivamente representativa. Para um exame comparado, atento à dimensão filosófica dos processos revolucionários, embora demasiadamente crítico ao caso francês, ver ARENDT, H. **Sobre a Revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Para um exame das diferentes tradições filosóficas que permeiam cada uma das revoluções e o reflexo dessas matrizes para definição de fundação do corpo político e suas respectivas interpretações da noção de *declaração*, ver HABERMAS, J. "Direito Natural e Revolução" in **Teoria e Práxis**. São Paulo: Editora Unesp, 2014. Entre nós, Cicero Araujo oferece uma abordagem da relação entre a tradição da constituição mista e do Estado Soberano no caso estadunidense, ver **A forma da república**. pp. 123 *et seq*

há um sentido comum que perpassa os usos diversos, qual seu estatuto e como auxilia-nos na tarefa de compreensão da democracia contemporânea?

Quanto à primeira questão, uma vez que não há tempo para determo-nos num intrincado debate sobre o método de investigação, será suficiente destacar que diferentes compromissos metodológicos conduzem a distintas posições quanto à possibilidade de determinarmos um sentido definido para o conceito de representação. O pano de fundo dessa metadiscussão coloca em disputa o modo como devem ser conduzidas as pesquisas sobre história dos conceitos, história das ideias e das instituições e, no limite, sobre como devemos interpretar a relação entre o fenômeno linguístico e o processo de constituição dos processos sociais e institucionais.⁴ Por exemplo, em seu estudo pioneiro, H. Pitkin busca oferecer uma base comum, um sentido constante e identificável para o conceito de representação cuja definição não teria sido alterada de maneira significativa desde o século XVII (Idem, p. 8). Para tanto, parte dum exame etimológico que remete ao sentido da raiz latina do verbo *repraesentare*, expandindo-o para os desdobramentos nas línguas neolatinas e, especialmente, sobre as instituições forjadas nos países de língua inglesa. Doutra parte, encontram-se perspectivas como a de Hasso Hofmann que também se debruça sobre uma detalhada reconstrução do quadro histórico de constituição dos sentidos da representação, porém não almeja determinar, a partir desse escrutínio, a essência do termo, pois a “representação’ não é um conceito cujo campo semântico persevera idêntico ao longo do tempo em função da identidade de seu objeto, a ‘representação’ não é o nome duma coisa, mas uma expressão ‘sinsemântica’ ou ‘sincategoremática’ com a qual podemos operar de diversas maneiras, na medida em que ela adquire um sentido no seio dum contexto particular. Assim, a questão sobre o objeto nomeado e sua essência não pode ser senão sobre a sua significação num certo contexto.” (Hofmann, 2012: p. 94).⁵

Frente a essas duas alternativas, embora sigamos empregando boa parte da reconstrução oferecida por H. Hofmann, para os fins do argumento esboçado nesta tese, alinharemos-nos à estratégia pitkiniana. Por conseguinte, ao considerarmos os diversos empregos do termo *representação* no contexto democrático, partiremos da seguinte definição matricial: representar “significa tornar presente, **em algum sentido**, algo que, porém, **não** está literalmente ou de fato presente” (Pitkin, 1967: pp. 8-9). Assim enunciada, a definição revela-se proeminentemente paradoxal, de forte eco schmittiano e não se pode dizer, pelo menos não previamente, que estará circunscrita ao plano eleitoral, mas, muito antes pelo contrário, faz alusão à dimensão *existencial* da representação.⁶ Ademais, a adoção dessa espécie de matriz comum tem como consequência

⁴ Veja a referência ao debate entre R. Koselleck, Q. Skinner e J.A.G. Pocock. Entre nós, uma interessante sùmula pode ser encontrada em JASMIN, M.G.. “História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº. 57, vol. 20, 2005. Veja também ROSANVALLON, P.. **Por uma história conceitual do político**. São Paulo: Alameda, 2010.

⁵ Segundo Yves Sintomer (2012: p. 18), H. Pitkin não faz uma escolha metodológica clara, permanecendo presa a um sentido muito específico da representação-mandato (*Stellvertretung*).

⁶ “Representar significa tornar visível e atual um ser invisível através do artifício de um ser publicamente presente. A dialética da noção se sustenta sobre aquilo que é invisível e pressupostamente ausente enquanto que, não obstante, se

assumirmos uma tensão ineliminável no interior do conceito de democracia representativa. Entretanto, em lugar de apontarmos para as consequências negativas das crises resultantes dessa tensão, a interpretaremos como o próprio motor do processo democrático, pois a democracia engendra uma contínua e inescapável disputa política para determinar as imagens, identidades, valores, narrativas que instituem a comunidade política a partir da disputa entre as diversas projeções que a sociedade possui de si mesma.

Eis o que há de interessante na arquitetônica do celebrado livro de H. Pitkin. Embora *The Concept of Representation* enverede pela análise dos mecanismos do governo representativo e das possíveis estratégias para seu aperfeiçoamento (Sintomer & Hayat, 2013: p. 8), seu esquema estrutural permite-nos explorar um horizonte mais amplo da natureza da representação política. Esse panorama torna-se ainda mais evidente se posto em contraste com o quadro da ciência política contemporânea onde a consolidação da *metodolatria*⁷ estimulou uma espécie de supressão de sentidos, via critério de restrição metodológica, do léxico da representação política. Na medida em que o exame do tema foi legado aos teóricos elitistas de matriz schumpeteriana e neoschumpeteriana, a agenda de pesquisa limitou-se às dimensões da representação eleitoral estruturada em processos de organização, seleção e circulação de elites políticas a partir das categorias do governo representativo (Urbinati e Warren, 2008: p. 388)⁸ Ou seja, a pluralidade de sentidos e a densidade filosófica do conceito de representação política ficaram em suspenso dando lugar a uma univocidade que reduz a compreensão da representação política às questões técnicas de mecanismos eleitorais e de *accountability* (Manin, Przeworski, Stokes, 1999). Ademais, tal restrição espelha o modo como o critério da territorialidade foi decisivo para determinar as circunscrições eleitorais e os limites espaciais de atribuição de responsabilidade na relação agente-principal (Urbinati e Warren, p. 390). Diferentemente da sobreposição simultânea de atribuições e poderes das diversas modalidades de representação típicas ao período medieval (poderes locais, eclesiásticos, monárquico) (Gierke, 2007), a representação eleitoral encontra-se na esteira da tradição moderna, onde a soberania, pensada a partir dum ato de consentimento ou autorização, torna-se monopólio do Estado nacional, cuja função é o estabelecimento das normas vinculantes no interior duma unidade política territorialmente circunscrita. Com a evolução democrática, sobrepõem-se autorização eleitoral territorialmente delimitada e monopólio da representação por parte dos eleitos.

No entanto, não é difícil observar que mesmo uma definição tão “*metafisicamente desinflada*”, como a que superpõe representação política e delegação eleitoral, preserva traços do

torna ao mesmo tempo presente. Algo morto, de menor valor ou sem valor, vil, não pode ser representado. Falta-lhe este gênero superior de ser que é suscetível de ser elevado ao ser público de ter uma existência [*existence*] (*Existenz*).” (Schmitt, 1993: p. 347)

⁷ O movimento é simultâneo a afirmação da ciência política como área específica do *conhecimento científico* dedicada à análise das instituições políticas e orientada por métodos quantitativos de coleta e formação de banco de dados ao modo das ciências naturais.

⁸ Resta ver o impacto das teorias deliberativas e dos estudos empíricos sobre pluralização da representação sobre esse cenário (pp. 397 *et seq*)

caráter aporético enunciado. Isso pode ser claramente apreendido, p.ex., das definições envolvidas na controvérsia mandato livre *versus* vinculado na medida em que o “paradoxo imposto pelo significado do conceito [de representação] está perfeitamente refletido nos dois lados da moeda da controvérsia entre mandato e independência. O teórico do mandato diz: se a situação é tal que já não podemos ver os eleitores presentes, então não existe representação. Se o sujeito habitualmente vota contra os desejos de seus eleitores, então não os podemos ver presentes no voto do representante [...]. O teórico da independência, por seu turno, diz: se a situação é tal que não vemos o representante atuando sem que vejamos os eleitores atuando diretamente por si mesmos, então não há representação. E, ali onde os representantes simplesmente cumpre as ordens dos eleitores, estes parecem estar atuando diretamente por si mesmos.” (Pitkin, 1967: p. 167). Aqui, mais do que explorar o estatuto da controvérsia, desejamos marcar como por trás da identificação entre representação e mandato, na verdade, operam duas superposições. Pois, acima da identidade entre representação e mandato, está colocada a identificação entre representação e eleições.⁹ Contudo, o objetivo deste escrutínio não é, ao denunciar o empobrecimento da definição, rejeitar o caráter representativo das eleições e seu papel central no processo democrático. Antes, desejamos tomá-las como parte duma engrenagem mais ampla, pois, do contrário, ao reduzirmos a representação a um dispositivo técnico, a *um procedimento mecânico, como aquele caracterizado pela transmissão dum mandato, perdemos de vista a função propriamente constituinte e criadora da representação.* (Rosanvallon, 1998: p. 50). Esse problema torna-se ainda mais agudo quando aproximamos a representação da barganha, distanciando-a da natureza da deliberação. Eis o cerne dessa comunicação, pois: **a combinação voto, barganha (modelos agregativos de viés economicistas) e representação (como transmissão mecânica do mandato) aponta para um horizonte onde a tarefa de constituição de corpos coletivos socialmente unificados, cuja consecução não é senão intencional, política e reflexiva, revela-se impossível.**

Eis um dos desdobramentos possíveis das críticas deliberativas às teorias agregativas baseadas, exclusivamente, em arranjos barganhados ou agregação de preferências previamente determinadas acerca de sua respectiva incapacidade em apreender adequadamente a natureza coletiva das decisões democráticas (Cohen, 2007: p. 125). Um exame mais amplo nos permitiria demonstrar como as teorias economicistas são incapazes de compreender a dimensão coletiva das escolhas democráticas, pois, na modernidade, as comunidades políticas *se fazem* por representação e na ontologia pressuposta, *em que pese não reconhecida*, por esses modelos não há espaço para representação política, senão como representação privada num sentido semelhante ao jurídico, àquele do direito privado. Logo, há um mecanismo de mandato, mas não

⁹ Como nos diz Hasso Hofmann (2013: p. 80), seria um equívoco proceder como um estadunidense que “quando pensa na representação, em geral, pensa em seu voto (cf. GRAZIA, A.. *Public and Republic. Representation in America.* p. 3)”. Não se deve apreender o conceito de representação política a partir duma significação universal e unívoca ou enquanto evidenciando uma relação democrática fundamental.

há o papel criativo da representação política. Como Nadia Urbinati recorda-nos, há uma passagem em *Uma Teoria Econômica da Democracia* onde Anthony Downs “candidamente reconheceu ao comentar os efeitos da aplicação do modelo privado de representação que ele endossava à democracia, ‘não há nada para os representantes representarem’.” (Urbinati, 2006: p. 198). Dito isso, não se trata de identificar um problema na representação-mandato, a menos se consideradas as condições acima. Mas, sim, pôr em relevo que o caráter intencional, político e reflexivo necessário para a constituição de comunidades políticas opera através das instituições do governo representativo e, ao fazê-lo, está constitutivamente ligado às dimensões figurativa e simbólica da representação cujas propriedades são engendradas necessariamente no interior duma arquitetura deliberativa.

Frente a esse quadro, faz-se necessário organizar uma espécie de tipologia dos sentidos da representação organizada em dois eixos: (I) representação simbólica e (II) representação jurídico-política. Cada eixo está disposto em dois pares: (I.i) representação duma ausência e (I.ii) exibição duma presença e (II.i) figuração e (II.ii) mandato.¹⁰ Se nos fosse permitido uma digressão mais ampla acerca do primeiro par, seria possível apresentar os desdobramentos das teses sobre a natureza teológico secularizada dos conceitos políticos. Nesse caso, explorar-se-ia os sentidos do conceito de representação na esteira da noção de imagem (da dialética modelo-imagem) e seria possível marcar como “o problema da unidade política coloca-se essencialmente na reprodução de um ‘ser mais elevado’.” (Hofmann, 2013: p. 87). Isso posto, dois pontos deveriam ser postos em relevo: (i) a representação consiste numa relação dialética da presença e da ausência pensada sobre o padrão do modelo e da imagem, onde a segunda é permanentemente desafiada a reproduzir a primeira e (ii) essa dialética não será operatória senão na medida em que o representante for capaz de oferecer uma imagem pública, uma *representação (Darstellung)*, da entidade superior representada (Idem, p. 51). Eis o grande impasse ao qual essa tradição é conduzida quando defrontada com a questão democrática, pois a encarnação dessa realidade superior determina a organização e a institucionalização dos processos de agência coletiva a partir de seu estatuto ontológico privilegiado e não através dos processos intersubjetivos postos na base da sociedade. Por essa razão, o processo de representação é vertical e descendente. O desafio colocado para a teoria democrática é levar às últimas consequências o processo de secularização¹¹ do conceito ao passo que mantém no horizonte a necessidade de *apresentar publicamente as imagens da comunidade política*. Todavia, imagens e ideias construídas cá

¹⁰ Tomamos essa tipologia de Y. Sintomer (2013). Como se pode notar, as diferentes categorias de Sintomer são compatíveis com o exame de H. Pitkin. Ademais, Sintomer apresenta-nos um terceiro par composto pelas concepções de representação descritiva e distintiva, centrais ao modo como Pitkin explora a controvérsia mandato-independência. Não obstante, optamos pela formulação de Sintomer, pois revela-se menos crítica à dimensão simbólica em que pese seja um equívoco sugerir que Pitkin não a incorpora em sua concepção de representação substantiva. As dimensões simbólica e descritiva perpassam a exigência de responsividade (p. 221). Entretanto, seu receio frente ao caráter passional e, por conseguinte, suscetível à deriva totalitária, (pp. 107 e 110), a faz deixar o caráter simbólico da representação democrática em segundo plano. Acerca do caráter afetivo da representação simbólica no projeto deliberativo, ver G. Göller (2013).

¹¹ Sobre a relação entre *Estado, secularização e pluralismo*, ver C. Araujo (2013)

embaixo e de modo ascendente através de processos intersubjetivos de debate público. Aliás, é justamente nesse ponto, em virtude dessa reorganização democrática, que passa a ser mais apropriado falarmos em *projeções* em lugar de imagens e ideias (Araujo, 2009: p. 60).¹² Obviamente, o concurso das diversas projeções que a sociedade tem de si mesma constrói (através de processos intersubjetivos) imagens, ideias e narrativas cuja forma e conteúdo, no entanto, não devem ser tomados como dados perenes, mas representações permanentemente disputáveis.

Nesses termos, é interessante o modo como as línguas neolatinas aglutinaram numa só palavra os sentidos da representação simbólica, que implica a dialética do modelo e da imagem, e as relações da representação jurídico-política. A riqueza dessa reunião, em contraposição, p.ex., ao alemão, fica explícita quando consideramos que “todas as relações de representação jurídico-*político* implicam **a produção de imagens da comunidade que é representada ao mesmo tempo em que coloca em cena as pessoas que estão no poder frente aos pretensos representados. Não há representação política sem a constituição de ‘comunidades imaginadas’ (repräsentation-Vorstellung) e sem colocar em cena esta comunidade e mais ainda os representantes político (repräsentation-Darstellung).**” (Sintomer, 2013: p. 18). Nesse caso, a concepção de comunidades *imaginadas* é fundamental para demonstrar que não basta fazer referência a comunidades *imaginárias*, pois as imagens devem ser postas em teste, isto é, apresentadas publicamente e, acima de tudo, devem ser capazes de captar os anseios e esperanças reais oriundos dos conflitos sociais existentes, consolidando-os em atores políticos e, subsequentemente, nas instituições.¹³

Essa interpretação secular e democrática da dialética do modelo-imagem é fundamental para uma posição construtivista acerca do estatuto dos grupos sociais e, especialmente, da comunidade política que se (re)constrói simultânea e reciprocamente (Sintomer, 2013: p. 19). Ou seja, são construções sociais, não dados da natureza ou estamentos que seguem algum desígnio divino. Aqui, a crítica é ambivalente, pois serve tanto a certas leituras liberais e ao modo como encaram o representante enquanto um emissário de interesses privados encarregado de defendê-los a todo custo, pois o *locus* de constituição dos interesses é a esfera privada, quanto ao modo como sociedades estratificadas organizam seu processo de representação segundo a lógica estamental (as castas, corporações, os estados do Antigo Regime). Como se pode notar, essa interpretação liberal parece fazer ecoar nas teorias agregativas, cujo processo de tomada de

¹² Com relação à tensão entre voz e imagem como veículos dinâmicos e estáticos ou órgãos mais adequados para manifestar a representação democrática, ver N. Urbinati (2006: pp. 32-4)

¹³ ANDERSON, B.. **Comunidades Imaginadas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. Obviamente, a figura dos nacionalismos pode mostrar-se problemática a partir de B. Anderson. Por essa razão, é necessário ressaltar que o povo, o corpo político constituído por meio do Estado através da aplicação isonômica da lei, *não é a nação*. As histórias do Estado moderno e do nacionalismo, como o argumento de Anderson atesta, estão estreitamente entrecruzadas. Todavia, o esforço deliberativo é o de prover o teste público discursivo de toda e qualquer identidade pré-política real ou imaginária, donde não se segue que não possa emergir uma identidade política aberta, revisável e, nesse sentido, plural como resultado da deliberação.

decisão é baseado em compromissos esteados em barganhas e agregação de preferências dadas. Eis o momento de explorar como somente a natureza deliberativa de processos de argumentação pública (por contraposição à barganha), podem complementar-se, reciprocamente, com a dimensão criativa dessa interpretação ampliada da representação.

II. Entre a barganha e a argumentação pública: entre teorias agregativas e deliberativas.

Preliminarmente, é possível sugerir, ainda que de modo elíptico, que escapa aos modelos de teoria democrática interessados exclusivamente nos procedimentos de agregação de preferências o processo de construção das preferências a serem agregadas e, nesse sentido, são desconsideradas as razões apontadas pelos agentes para adoção desta ou daquela decisão pública. Por conseguinte, escapa a tais modelos o processo de expressão e constituição das narrativas constitutivas da comunidade política, das razões que permitem aos cidadãos verem-se como pertencentes duma certa comunidade. Nesse caso, faz-se necessário voltarmos nossa atenção para os processos de *argumentação pública*. Ou seja, não basta considerarmos a barganha como um procedimento complementar à agregação, pois barganhas puras também são incapazes de constituir essa espécie de mapa de navegação da sociedade ou o que temos chamado de narrativas ou grandes projeções dos modos como a sociedade vê a si própria e deseja reger seu convívio social a partir das decisões políticas. Isso só passa a ser possível caso consideremos o caso da *argumentação estratégica*. No entanto, o escopo público do processo de *troca de razões* faz certas imposições ao carácter estratégico da negociação que refletem a moldura ou arquitetônica deliberativa de todo e qualquer processo de decisão política cuja função, no limite, é instituir, via representação, a comunidade política. Vejamos as distinções.

Em seu artigo “*Deliberação e dominação ideológica*”, Adam Przeworski examina diversas distorções promovidas por processos deliberativos ou que podem vitimar os mecanismos de troca de razões. De modo bastante sugestivo, a epígrafe do texto apresenta-nos uma declaração de Hillary Clinton extraída duma entrevista concedida ao *New York Times* na qual ela diz o seguinte: “Eu não percebia o quão sofisticados eles (os opositores) poderiam ser ao fazerem afirmações politicamente eficazes, embora substancialmente falsas.” (Przeworski, 2007: 277). Pela natureza do jogo político, os adversários políticos da então pré-candidata Democrata à Casa Branca, provavelmente devem fazer-lhe a mesma crítica cujo conteúdo torna-se ainda mais acintoso não só quando é recíproca e reflexivamente verdadeiro, mas, quando completado do seguinte modo: “[...] afirmações politicamente eficazes, embora substancialmente falsas e, acima de tudo, sabidamente falsas.” Eis o que julgamos ser a distorção mais grave posta no centro da concepção de *uso estratégico da argumentação* cuja natureza, aparentemente, desafia o projeto deliberativo.

A concepção de uso estratégico da argumentação expressa uma prática corriqueira dos processos políticos contemporâneos e encontra-se a meio caminho entre a barganha e a argumentação pública. Trata-se de dissimular, nas práticas democráticas, as motivações

auto-interessadas e os objetivos particulares dos agentes políticos sob a aparência de argumentos imparciais ou sob discursos marcados por índices de universalidade tais como reivindicações que, aparentemente, atenderiam ao *interesse público* ou *bem comum*. Duma parte, as práticas de ameaça e promessa, características à negociação, dão lugar a argumentos sob a forma de *advertências*. Doutra, os atores políticos permanecem guiados pela busca de seus próprios interesses, porém passam a apoiar e formular suas reivindicações em termos de princípios e não da satisfação de seu próprio interesse (Elster, 2005: p. 59-60). Conquanto, o fazem *estrategicamente*.

À primeira vista, uma noção como essa apresenta sérios entraves para o ideal deliberativo, pois, embora seja fácil falarmos dum ideal argumentativo ou dum processo político ideal orientado por uma concepção de bem comum ou interesse público, não é difícil demonstrarmos como mesmo uma deliberação ideal consistiria num esforço para disfarçar vantagens pessoais em interesses coletivos. Contudo, posta nesses termos, a objeção é facilmente refutada, pois ignora que boa parte dos modelos normativos estipula a *sinceridade* dos agentes como um requisito fundamental na configuração de processos discursivos ideais. Entretanto, a objeção pode ser recolocada “se dirigida contra a plausibilidade de realização de um procedimento deliberativo que se conforme ao ideal”. (Cohen, 1989: pp. 23-4; Elster, 2005: p. 61) Ou seja, se houver um descolamento agudo entre a natureza dos processos políticos efetivos e os pressupostos normativos do modelo, então a teoria revelará certa inocência utópica (Cohen, 1989: p. 23) e, por conseguinte, será incapaz de orientar as práticas democráticas reais. Não obstante, não se trata duma crítica que sonega o papel da teoria, mas, antes, demanda um ideal capaz de orientar as ações políticas efetivas e, portanto, de ser paulatinamente implementado. Se, a agenda deliberativa incorpora o desafio de projetar desenhos institucionais capazes de promover a deliberação e minimizar os efeitos da ineliminável disputa por poder e interesse sobre as decisões coletivas, faz-se necessário examinar e enfrentar as dificuldades postas pelo uso estratégico da argumentação também nesse segundo e decisivo plano. Como nos diz Joshua Cohen, essa segunda etapa da resposta à crítica a respeito da (im)plausibilidade do ideal deliberativo estará baseada no exame dos efeitos da deliberação sobre as motivações dos agentes políticos, sobre sua capacidade em agir segundo uma vontade formada racionalmente nos processos de argumentação pública - aliás, o ponto central do projeto (Idem, p. 23).

A partir da obra habermasiana, é possível distinguirmos dois mecanismos para a coordenação das ações sociais, o que traduzimos em termos de duas lógicas que orientam os processos de tomada de decisão coletiva: a interação estratégica, onde os indivíduos buscam influenciar uns aos outros através de ameaças de punição ou promessas de recompensas, uma típica representação dos modelos econômicos, e a interação comunicativa onde uma pessoa busca convencer a outra através do emprego de argumentos racionais (Elster, 2005; Urfalino, 2005; Mackie, 1998; Habermas, 1997 vol.2). No primeiro caso, as preferências são dados

naturalizados e os indivíduos interagem voltados para o êxito. No segundo, desvela-se o cerne da proposta deliberativa: o projeto de formação discursiva da vontade orientada pela busca cooperativa do entendimento (Habermas, 1997: p. 71). Nesse cenário, *a tese da motivação* tem um papel central. Há uma clara demanda acerca dos efeitos da deliberação sobre as motivações dos participantes: a necessidade em promover razões que convençam aos demais auxiliaria “a dar forma às motivações que as pessoas trazem para os processos deliberativos”. Contudo, essa parece ser uma promessa que não pode ser paga, pois não há garantias que o compromisso com uma justificação deliberativa combinado com “a descoberta de que não posso oferecer razões convincentes em benefício de minha proposição [possa] transformar as preferências que a motivam”. E, embora o compromisso deliberativo seja com a *possibilidade* que “objetivos inconsistentes com os requerimentos do acordo deliberativo [percam] força pelo menos quando eu espero que os outros procedam de modo razoável e que o resultado da deliberação regule as ações futuras” (Cohen, 1989: 24), a argumentação estratégica aponta, justamente, para uma tendência contrária. A possibilidade de dissimular preferências egoístas em argumentos imparciais parece deixar intocada a motivação dos agentes.

Entretanto, o cenário não é tão desalentador. A *necessidade* em dissimular as preferências políticas (*policy preferences*) apresentadas na deliberação tem um impacto substantivo sobre o seu conteúdo, o que nos conduz a investigar, na direção contrária, a da perspectiva do agente auto-interessado, o que afinal de contas o leva a, ainda que estrategicamente, entrar em processos deliberativos em vez de deflagrar procedimentos explícitos de ameaça/promessa típicos à negociação. A resposta a ambos os desafios encontra-se nos seguintes elementos: (i) a publicidade dos debates e (ii) a incerteza sobre a existência de agentes *sinceramente* atentos ao interesse público. A partir do exame desses pontos, pretendemos demonstrar a precedência lógica da imparcialidade frente ao desejo em explorá-la estrategicamente e, no limite, observarmos como a formação racional da vontade deve ser examinada não só no plano individual de atores isolados, mas no plano dos processos institucionalizados num quadro deliberativo. (Elster, 2005: p. 72/ Habermas, 1997: p. 71-2).

Há, pelo menos, quatro motivos para os agentes dissimularem suas preferências (*misrepresentation of preferences*) no processo de discussão pública: (1) reconhecem um cenário de correlação de forças desfavorável e apelam para princípios tanto para expressar maior engajamento em favor de sua causa, quanto (2), se derrotados, terem menos a perder ao parecerem ter sido *convencidos* em lugar de *vencidos*; (3) se todos reconhecem que o jogo político trata-se dum grande mercado, argumentar passa a ser uma estratégia para tornar mais custoso aos sujeitos determinar quais interesses particulares estão, de fato, sendo atendidos; (4) dado que há sempre posições contrárias e favoráveis aos temas em debate, a argumentação

imparcial seria mais adequada para persuadir os neutros e indecisos.¹⁴ Um quinto motivo pode ser encontrado na seguinte formulação de James Coleman reproduzida por Elster: “se os membros de uma assembleia parecem hesitantes ao falar ou defender seu auto-interesse e, às vezes, desaprovam quando outro membro o faz, isso é porque existe uma norma social que diz que ninguém deveria tomar uma posição que não possa ser justificada em termos de benefício à coletividade.” (Elster, 1998: p. 101). Contudo, a norma não induz os membros a tornarem-se imparciais, somente os faz parecerem sê-lo, pois, caso contrário, eles seriam motivados pela força da norma e não pelo cálculo racional sobre os custos em não a obedecer.

A dissimulação pública das preferências pretende, portanto, (i) *enganar*, ocultando os verdadeiros interesses e/ou motivações do agente político, e/ou (ii) *persuadir* os demais indivíduos da correção de suas propostas e, portanto, conduzi-los a adotarem suas posições. No primeiro caso, ao enganar seus concidadãos, o agente político pode tanto (i') querer evitar o opróbrio associado à defesa aberta de interesses particulares em assembleias públicas quanto (i'') justificar suas posições em princípios para bloquear barganhas e compromissos negociados que avançariam frente às suas reivindicações (i''') (Elster, 1998: p. 100).

É dessa forma que Elster apresenta-nos e define a natureza da *hipocrisia* no jogo democrático, pois, embora boa parte dos membros duma assembleia deliberativa mostrem-se interessados em realizar o bem comum ou o interesse geral, ao formular argumentos nesses termos, eles o fazem, reconhecidamente, para melhor dissimular seus objetivos particulares (Elster, 2005: 67). Ademais, a hipocrisia é uma atitude generalizada, pois muitos de nós também desejamos realizar nossos interesses privados através da política e, ao mesmo tempo, não toleramos que os indivíduos apresentem uma defesa pública de seus interesses nesses termos. Contudo, em que medida a disseminação da hipocrisia não a torna inoperante? Ou, dito de outro modo, se há a convicção de que os discursos políticos servem única e exclusivamente para dissimular interesses particulares, por que recorrer à argumentação imparcial seria uma *estratégia eficiente*? Ao fim e ao cabo, como Elster pretende demonstrar, a resposta a essa pergunta revelará que a imparcialidade é logicamente anterior a qualquer intento de explorá-la estrategicamente, assim como Habermas o fez acerca da precedência da ação comunicativa frente a estratégica. Nesses termos, também é possível demonstrar que o sucesso da hipocrisia é dependente dum grupo de cidadãos *sinceramente* comprometidos com o interesse público ou argumentos imparciais. Pois, que sentido haveria em maquiarranjos privados para torná-los publicamente aceitáveis se não houvesse a convicção que o público demanda argumentos imparciais (Idem, p. 71).

¹⁴ A depender do texto, Jon Elster indica quatro ou cinco motivações, reconhecendo que há um número ainda maior e apresenta variações no argumento. Porém, sempre ressalta que o traço comum a todas é a pressuposição de que existe agentes sinceramente imparciais no sistema. Para um exame das distintas formulações, ver P. Urfalino (2005: pp. 13-4)

A única forma de tornar o conceito de *uso estratégico da argumentação* inoperante, bem como as práticas políticas efetivas que espelha, seria universalizá-lo. Ou seja, supor que todos indivíduos, sem exceção, são hipócritas, há um conhecimento compartilhado e reconhecido deste fato (“todos sabem que todos sabem que todos são hipócritas”). Se todos fossemos hipócritas e estivéssemos cientes disso ou caso soubéssemos quem são esses indivíduos, não haveria sentido em apelarmos *estrategicamente* à argumentação. A dissimulação tornar-se-ia inócua e não seria possível *enganar* ou *persuadir* a ninguém. Entretanto, essa é uma suposição pouco plausível, mas auxilia-nos a pôr em relevo que a hipocrisia pressupõe: (1) a existência dum grupo de participantes *honestamente* disposto à cooperação e (2) a inexistência de mecanismos infalíveis capazes de distinguir as proposições dissimuladas das sinceras.

Não é necessário que o grupo disposto à cooperação sincera seja de grandes proporções. Basta a *incerteza* de quem e de quantos são seus integrantes para que todos comportem-se *como se* fossem verdadeiros cooperadores. O mesmo se segue com respeito à imparcialidade. Um pequeno grupo de indivíduos movidos pela imparcialidade é capaz induzir um grande número de agentes egoístas a imitarem seu comportamento imparcial. Por fim, considera-se o efeito de caixa de ressonância das assembleias representativas e corpos deliberativos. Quando ganham vida a portas fechadas ou com uma audiência restrita, cresce a chance da argumentação dar lugar à barganha, às práticas de ameaça e promessa. Contudo, quanto maiores e mais abertos à publicidade forem os corpos deliberativos, maior será o compromisso dos participantes com decisões esteadas em princípios e razões apresentadas no processo de argumentação (Idem, p. 72). O argumento de Elster não é, portanto, inconsistente, muito antes pelo contrário. A demonstração da precedência lógica da imparcialidade frente a sua exploração estratégica é um elemento essencial para fundamentar um modelo que supõe uma gama mais ampla de motivações para agência e, nesse sentido, torna-se mais aderente ao real sem eliminar as categorias que o permitem uma crítica normativa da realidade.

O hipócrita, contudo, não *argumenta* em sentido estrito. Na verdade, o que o uso estratégico da argumentação traz a público são *pseudo-argumentos* (Idem, p. 60) Como vimos, três propriedades caracterizam a argumentação voltada ao entendimento: a justeza normativa, a verdade proposicional e a veracidade subjetiva (sinceridade), o que significa dizer que o desafio do hipócrita é, ao violar tais cláusulas, transmitir a sensação à sua audiência de que está a respeitá-las e é guiado por esses critérios (Idem, p. 67).

O primeiro deles, no domínio político, conduz-nos à construção de normas baseadas em discursos norteados por parâmetros de universalidade e imparcialidade. Embora o sentido e conteúdo desses termos seja justamente o que está em disputa não só no jogo político como, simetricamente, nas acaloradas disputas no interior da teoria da justiça (Elster, 1994).¹⁵ esse são

¹⁵ No caso, Jon Elster nos mostra longamente como as Grandes Assembleias serviram para consolidar as exigências por imparcialidade e universalidade.

dois parâmetros de justiça normativa centrais ao **processo** de feitura da norma. Nesse caso, é possível demonstrar como o caráter parasitário dos pseudo-argumentos ratifica a primazia lógica da argumentação e permite-nos alargar o conceito de racionalidade para além de seu emprego estratégico. Há uma outra dimensão da racionalidade segundo a qual é *racional* agir motivado pela norma de modo *sincero* independentemente dos custos da obediência serem maiores que o benefício da desobediência. Como nos diz o exame habermasiano, esse alargamento se dá através da pretensão racional do conceito deontológico de justiça e, portanto, estar-se-ia a transitar duma perspectiva ao estilo da teoria da escolha racional à teoria do discurso (Habermas, 1997: 69-72) Noutras palavras, eis o ponto sustentado por Jon Elster ao dizer-nos que a tarefa da política não consiste somente em eliminar ineficiências, mas em promover a justiça (Elster, 2007: pp. 231-2) e, alhures, em criar e garantir condições de vida no interesse *simétrico* de todos.

O segundo critério de validade dos argumentos diz respeito à verdade proposicional ou, no caso do hipócrita, do *recurso estratégico à verdade*. Se considerarmos que a progressiva consolidação do estado de direito e das ferramentas do governo representativo, os acordos baseados na força, normativamente, deixam de ser aceitos como *válidos* e passam a dar lugar a formas argumentativas, o que tem uma clara consequência no processo de formulação e feitura da norma. Assertivas *ameaçadoras* como: “Se você não fizer X, irei puni-lo com Y” devem dar lugar a *avisos* ou *advertências* com o seguinte formato: “Se você fizer X, você produzirá Y, que não é de seu interesse.”. Num fraseado mais simples: acordos baseados na força/poder *devem* dar lugar a acordos baseados na *força do melhor argumento*. O projeto deliberativo visa, nesses termos, resgatar as intuições normativas já lastreadas nas instituições democrático-liberais onde os acordos formulados em termos de *ameaças* devem dar lugar, pelo menos e no limite, a acordos firmados através da emissão de *advertências*, cujo conteúdo, diferentemente de ameaças, pode ser tomado como algo verdadeiro ou falso e, assim, como matéria dum argumento racional.

Essa passagem marca a mudança dum quadro baseado na *credibilidade* de se fazer cumprir ameaças ao registro da *pretensão à verdade*. No primeiro caso, está em jogo a capacidade do ator cumprir suas ameaças e promessas. As condições de verdade da proposição são controladas pelo emissor e somente a ele cabe determinar se serão, ou não, efetivadas. Eis o motivo pelo qual as ameaças devem ser *críveis* e adequadamente calculadas, pois sua execução implica uma série de custos e riscos ao emissor, ademais, sua execução revela que não funcionaram adequadamente. Por outro lado, as condições de verificação duma *advertência* escapam ao controle do emissor. As condições de verdade dum *aviso* sobre o que vai ou pode acontecer independem do que fará aquele que o emite. Definida nesses termos, uma advertência deve ser observada como um enunciado factual submetido às regras normais da comunicação visando à verdade e ignorá-la assemelha-se mais a uma negação dum fato passado, ou seja, a sugestão de que seu conteúdo não será o caso, do que um recuo frente a um blefe.

Tomemos um exemplo para vias de esclarecimento das diferenças entre uma *ameaça* e uma *advertência*. Consideremos o caso dum processo de eleição para um cargo Executivo. Durante o pleito, os candidatos *advertem* que, caso os eleitores votem em seu oponente, eles sofrerão consequências econômicas negativas como, a depender de sua posição ideológica, o aumento do desemprego e/ou de impostos, processos inflacionários, etc. O que estará em disputa são os argumentos utilizados pelo candidato para sustentar a cadeia causal entre os diferentes modelos de política econômica adotada e suas consequências para a vida dos cidadãos segundo os critérios de validade para argumentos dessa natureza. Algo muito distinto ocorreria se o candidato à reeleição *ameaçasse* os eleitores, dizendo-lhes que, em caso de vitória do seu oponente, ocorreria uma piora em seus padrões de vida por consequência duma ação direta do governo entre o período que sucede as eleições e a posse do adversário em retaliação à derrota eleitoral. Embora absurda, o que está em jogo nessa hipótese é a credibilidade do candidato em fazer cumprir a ameaça (Elster, 1998: 103-4) em lugar de critérios de validade, o valor de verdade da proposição dependerá única e exclusivamente de seu emissor.

Ainda no contexto dum quadro de disputa eleitoral, pensemos num segundo exemplo a respeito do processo de concerto de apoios a uma candidatura. Como vimos, a dimensão pública das instituições constrange um acordo abertamente *barganhado* onde uma empresa *y* *promete* financiar uma determinada campanha em *troca* não só de incentivos fiscais futuros, acesso a outros recursos providos pelo Estado e, no limite, superfaturamento de obras públicas. Embora esse acordos sejam presumidos ou costumeiramente costurados nesses termos no lusco-fusco dos gabinetes, longe das luzes públicas, se publicizados, eles *deveriam* ganhar uma outra forma. Uma possibilidade seria formulá-los nos seguintes termos. Em lugar de demandar incentivos fiscais exclusivamente para a empresa *y*, seus representantes o fazem não só em nome da empresa, mas, antes, para todo o setor *Y*. Não suficiente, a promessa de financiamento de campanha deveria dar lugar a um discurso com o seguinte formato: é do interesse nacional, tendo em vista a criação ou promoção de postos de trabalho, a adoção duma determinada política fiscal. Isso, contudo, não elimina a dimensão dos acordos de bastidores. As ameaças e promessas de apoio a esta ou aquela candidatura, de greve de investimentos, de restrição ou incentivos ao crédito se mantêm entre os agentes do setor empresarial e do governo. Porém, suponhamos que um debate de princípios acerca do financiamento público vs. privado desse lugar a uma discussão nesses termos. Ao serem conduzidos às luzes públicas, as ameaças orientadas pelo êxito na perseguição de interesses particulares (auferir aumento nos lucros ou financiamentos de campanhas) ganhariam outra narrativa no tom de advertências orientadas pela imparcialidade.

Tal impacto parece resultar das limitações impostas, em que pese suas severas limitações, pela moldura deliberativa, em especial a partir da natureza da publicidade. Há claras restrições à perseguição estratégica de objetivos privados no domínio público desconectados de qualquer finalidade pública. Senão vejamos. Na hipótese acima, a reivindicação inicial foi formulada em

termos duma *promessa/ameaça* e tinha como objetivo aumentar os lucros da empresa *y* que, em contrapartida, financiaria a campanha dum candidato. Uma vez introduzida a dimensão pública das instituições representativas, os termos duma negociação dão lugar a um discurso, por parte dos atores do setor *Y*, em favor duma política econômica, p.ex., protecionista, necessária para a preservação do emprego e da renda dos trabalhadores do setor. Num sentido mais fraco, poder-se-ia restringir os incentivos somente à empresa *y*, desde que comprovado ser a única em condições de promover a criação ou manutenção da renda dos trabalhadores. (A renovação de períodos de isenção fiscal parece ser um claro exemplo nessa direção). Agora, avancemos mais um passo no exemplo. Suponhamos que o setor *Y* caracterize-se pelo investimento intensivo em capital e pela pouca demanda de mão-de-obra. O argumento, ainda que estrategicamente apresentado em termos públicos, seria sustentável? Não parece ser o caso. Mas, e se essa informação fosse introduzida no debate público por um representante do setor *Z* e, por alguma razão, venha a ser desacreditada, embora verdadeira, de modo que o governo concedesse as desonerações fiscais ao setor *Y*. Nesse caso, serão postas à prova todas as virtudes do quadro deliberativo, pois será possível: (1) avaliarmos a consistência dos argumentos discutidos *antes* da tomada de decisão e (2) quais foram os efeitos realmente produzidos pela adoção de determinadas políticas públicas, ou seja, o conteúdo das advertências apresentadas. Por fim, (3) verificaríamos a capacidade dos atores em produzir advertências consistentes e verossímeis, em conduzir deliberações capazes de produzir amplos “consensos” democráticos e, no limite, o compromisso dos atores com acordos firmados.

Os exemplos acima descortinam os constrangimentos impostos pela moldura deliberativa às *ameaças* traduzidas em termos de *advertências*. O primeiro é denominado *constrangimento por imperfeição*, pois a necessidade em obter um maior leque de apoios às suas reivindicações força os atores políticos a incorporá-las em discursos mais amplos (imparciais), deslocando-as para além do ponto ótimo de realização de seus interesses. Como visto, os representantes da empresa *y* desejavam incentivos exclusivos e não compartilhados com todo o setor *Y*. O segundo trata-se do *constrangimento por consistência*. Quando um agente adota um argumento imparcial, ele fica comprometido com um conjunto de demandas mesmo após alcançar seus objetivos. Do contrário, será taxado de oportunista e perderá parte de seu capital político (Elster, 1998: 104). Esse seria o caso se, por ventura, os representantes do setor *Y* deixassem de defender uma política fiscal protecionista assim que atingissem a margem de lucro esperada ou mesmo se essa política fiscal passasse a ter impacto negativo sobre seus balancetes independentemente dos possíveis efeitos dessa mudança para o restante da cadeia produtiva.

A noção de *uso estratégico da argumentação* não deve, portanto, ser relegada a uma ferramenta ineficiente a qual cabe a simples racionalização *ex post* dos atos estratégicos de agentes políticos profissionais (Idem, 107), ao estilo do modelo downsiano. Não se trata tão somente de dissimular, mas de *modificar* as preferências políticas em função da necessidade em

justificar as propostas trazidas ao debate público. Por conseguinte, a argumentação estratégica, a necessidade em substituir argumentos auto-interessados por argumentos imparciais, produz resultados *mais equitativos* que negociações abertas, ainda que imparciais, ou barganhas assimétricas. Eis a *força civilizatória da hipocrisia* (Elster, 1998: 101):

De um modo geral, a presença de uma audiência tem como efeito a substituição da linguagem do interesse pela linguagem da razão e a substituição de motivações passionais pelas imparciais. A presença do público torna particularmente difícil apresentar motivações exclusivamente autointeressadas. Mesmo que alguém na plateia não fique chocado com uma situação como essa, a audiência ficaria. Em geral, essa *força civilizatória da hipocrisia* é um efeito desejável da publicidade

Não devemos, contudo, superestimar os efeitos *civilizatórios da hipocrisia*. Essa é a lição extraída da preferência de Elster pelo adágio de La Rochefoucauld em lugar da metáfora do juiz Louis Brandeis. Enquanto o último nos diz que a publicidade é o melhor desinfetante para as impurezas do privado inadequadamente imiscuídas com o público, o primeiro sustenta que a hipocrisia é a homenagem prestada pelo vício à virtude. No limite, a publicidade não elimina as motivações fundamentais dos atores políticos, mas os força ou os induz a disfarçá-las. Por óbvio, esse é um problema menos relevante para perspectivas deliberativas não tão fortemente republicanas, em que pese seja justamente o desafio posto à motivação racional segundo a força do melhor argumento nos termos de Habermas ou os desejos dependentes-de-concepções de Rawls.

Nesses termos, reforça-se a sugestão de que o jogo democrático é composto por diversas dimensões e as exigências normativas impostas pelo caráter público da deliberação não são capazes de eliminar, embora possam bloqueá-los, modificá-los ou imprimir-lhes outro significado, os lances acertados ou orquestrados nas esferas não-deliberativas do processo político (Walzer, 2007). No que tange aos temas enfrentados nesse texto, isso significa que a justificação e a argumentação pública não implicam, por exemplo, a exclusão de compromissos arranjados e firmados nos bastidores, mas impõe-lhes a reformulação e, pelo menos, a dissimulação em termos públicos. Explicita-se, desse modo, como a competição democrática desenvolve-se sobre uma complexa e intrincada combinação de disputas postas nesses dois planos, interdependentes e inextricavelmente ligados, embora regrados com suas diretrizes específicas. Por fim, fica sugerido, embora caiba uma demonstração mais atenta, como essa estratégia permite-nos conectar deliberação, na forma da argumentação pública, com o processo de criação da comunidade política a ser figurada através das instituições representativas. Não suficiente, oferece-se um registro no interior do qual é possível ressignificar o debate acerca da crise da representação, colocando-o em dois planos e, assim, oferecendo uma chave para interpretar a pluralização da representação da sociedade civil como um esforço sempre contínuo, aberto e revisável do processo, constitutivamente inacabado, de representação dum sujeito democrático inescrutável.

Bibliografia

ALMEIDA, D. R. "Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil". *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), vol. 20, 2014.

ARAUJO, C. "Representação, Retrato e Drama". São Paulo, *Lua Nova*, n° 67, 2006.

_____. "Representação, soberania e a questão democrática" Brasília, *Revista Brasileira de Ciência Política*, n° 1, 2009.

_____. *A forma da república*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley Press, 1963.

AVRITZER, L. *A Moralidade da Democracia*. São Paulo e Belo Horizonte: Perspectiva e Ed. UFMG, 1997.

_____. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação." Rio de Janeiro, *Dados*, vol.50, n.3, 2007

BENHABIB, S. "Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática." *In*: WERLE, D. & MELO, R. (Org.). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

_____. *Situating the self*. New York, Routledge, 1992.

BARBER, B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BESSETTE, J. "Deliberative democracy: the majority principle in republican government", in GOLDWIN, R. & SHAMBRA, W. (eds.). *How democratic is the Constitution?*. Washington: American Enterprise Institute, 1980.

_____. *The mild voice of reason: deliberative democracy & American national government*. Chicago: University of Chicago Press, 1994

BOHMAN, J. *Public Deliberation*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1996.

_____. "Survey article: the coming of age of deliberative democracy". *The Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 4, 1998.

BOHMAN, J. & REGH, W. *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Massachusetts: MIT Press, 1997.

CARVALHO, B. S. ***A Escolha Racional como teoria social e política: uma interpretação crítica***. Rio de Janeiro: Tese de doutoramento defendida junto ao antigo IUPERJ, 2006.

CASTIGLIONE, D. & WARREN, M. “*Rethinking democratic representation: eight theoretical issues*”. Mimeo, apresentado em ***Rethinking Democratic Representation do Centre for the Study of Democratic Institutions***, British Columbia: UBC, 2007.

CHAMBERS, S.. “*Rhetoric and the public sphere. Has deliberative democracy abandoned mass democracy?*”. *Political Theory*, v. 37, n. 3, 2009

COELHO, V. & NOBRE, M. (Org.). ***Participação e Deliberação***. São Paulo: Editora 34, 2004.

COHEN, J. “*Deliberative democracy and democratic legitimacy*”, in HAMLIN, A. & PETTIT, P. (eds.). ***The good polity***. Oxford: Blackwell. 1989

_____. “*Deliberation and democratic legitimacy*”, in BOHMAN, J. & REHG, W.

_____. “*Procedure and Substance in Deliberative Democracy*”, in BOHMAN, J & REGH, W. ***Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics***. Cambridge/Massachusetts: MIT Press, 1997.

_____. “*Procedimento e substância na democracia deliberativa*”, in WERLE, D. & MELO, R. (org.) ***Democracia Deliberativa***. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

COLLIOT-THÉLÈNE, C. ***La démocratie sans “demos”***. Paris: PUF, 2011.

COOKE, M. “*Five arguments for deliberative democracy*”. *Political Studies*, v.48, 2000

DAHL, R. ***Democracy and its critics***. New Haven: YUP, 1989.

DOWNS, A. ***Uma Teoria Econômica da Democracia***. São Paulo: Edusp, 1999.

DRYZEK, J. ***Deliberative Democracy and Beyond***. Oxford: OUP, 2000.

_____. ***Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science***. Cambridge: CUP, 1990.

ELSTER, J. “*The market and the forum: three varieties of political theory*”, in ELSTER, J. & HYLAND, A. (eds.). ***Foundations of social choice theory***. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

_____. “*Argumenter et Négociier dans Deux Assemblée des Constituantes*”, *Revue Française de Science Politique*, n° 187, 1994

_____. ***Deliberative Democracy***. Cambridge: CUP, 1998.

_____. “*L'usage stratégique de l'argumentation*”. *Négociations*, 2/2005 (n°4).

FEREJOHN, J. & PASQUINO, P. "A teoria da escolha racional na ciência política: Conceitos de racionalidade em teoria política". São Paulo: **RBCS**, Vol. 16, nº 45 fevereiro, 2001.

FERREIRA, B. "Schmitt, representação e forma política". São Paulo: **Lua Nova**, nº 61, 2004.

_____. O Risco do Político. Belo Horizonte: UFMG Editora, 2004.

GARSTEN, B.. "*Political representation and popular sovereignty*". In: SHAPIRO, I. et al. (org.). **Political representation**. Cambridge: CUP, 2010.

GARSTEN, B.. "*Deliberating and acting together*" in DESLAURIERS, M. & DESTRÉE, P. (Ed.) **The Cambridge companion to Aristotle's Politics**. Cambridge: CUP, 2014.

GIERKE, O.. **Les théories politiques du Moyen-Age**. Paris: Dalloz, 2007

GÖLLER, G.. "*La dimension affective de la démocratie. Réflexions sur la relation de la délibération et de la symbolique*". *Raisons politiques*, nº 50, 2013.

GREEN, D. & SHAPIRO, I.. **Pathologies of Rational Choice**. New Haven: YUP, 1996.

GURZA LAVALLE, A. & HOUTZAGER, P. & CASTELLO, G. "*Democracia, pluralização da representação e sociedade civil*". São Paulo, **Lua Nova**, nº 67, 2006.

GURZA LAVALLE, A. & ISUNZA VERA, E.. "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*". São Paulo, **Lua Nova**, nº84, 2011

GUTMANN, A. & THOMPSON, D.. **Why Deliberative Democracy**. Princeton, New Jersey: PUP, 2004.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. Massachusetts: MIT Press, 1996.

_____. **Direito e Democracia: Entre a Facticidade e a Validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Unesp, 2014.

_____. **Técnica e ciência como ideologia**. São Paulo: Unesp, 2014.

HIRSCHMAN, A. **Voz, Saída e Lealdade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

_____. **As Paixões e os Interesses**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

HOBBS, T. **Leviathan**. London: Penguin Classics, 1985.

HOFMANN, H.. "*Le concept de représentation: un problème allemand?*" Paris, *Raison Publique* nº50, 2013

MANIN, B. "L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques". Entretien avec Bernard Manin. In: **Politix**, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. pp. 37-55.

_____. **Principes du Gouvernement Représentatif**. Paris: Flammarion, 1996.

_____. "Volonté générale ou délibération: esquisse d'une théorie générale de la délibération politique". Paris: *Le Débat*, vol. 33, 1985.

MANIN, B. & PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. "Introduction: The Problem of Political Representation". In: PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. & MANIN, B. (ed.). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: CUP, 1999.

MANSBRIDGE, J.. "Rethinking representation". **American Political Science Review**, n° 97-04, 2003.

MARTÍ, J. **La república deliberativa**. Barcelona, Madrid: Marcial Pons, 2006.

MINEUR, D. **Archéologie de la représentation politique**. Paris: SciencePo Les Presses, 2010.

MONROE, K. R.. **The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action**. New York: HarperCollins, 1991.

MOUFFE, C. **O Regresso do Político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

PITKIN, H. "Representação: palavra, instituições e idéias". São Paulo, **Lua Nova**, 67, 2006.

_____. "Representation and Democracy: uneasy alliance". **Scandinavian Political Studies**, vol. 27, n°3, 2004. pp. 335-342.

_____. **The Concept of Representation**. Berkeley: UCP, 1967.

PLOTKE, D.. "Representation is democracy". **Constellations**, vol. 4, n°1., 2007.

REIS, F. W. **Política e Racionalidade. Problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

RIKER, W. **Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice**. São Francisco: W. H. Freeman, 1982

ROSANVALLON, P. **La démocratie inachevée**. Paris: Gallimard, 2000.

_____. **Le peuple introuvable**. Paris, Gallimard, 1998.

_____. **La contre-démocratie. La politique dans l'âge de la défiance**. Paris: Seuil, 2006.

SCHMITT, C. **A Crise da Democracia Parlamentar**. São Paulo: Scritta, 1996.

- _____. ***Théorie de la Constitution***. Paris: PUF, 2013.
- SINTOMER, Y. **O poder ao povo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.
- _____. SINTOMER, Y.. “*Les sens de la représentation*”. *Raison Publique* n°50, 2013
- SINTOMER, Y., HAYAT, S. “*Repenser la représentation politique*.”. *Raison Publique* n°50, 2013
- TORRES, J.C.B. **Figuras do Estado Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. “Identidade e Representação”. Porto Alegre, ***Revista de Filosofia Política***, n°3, 1986.
- URBINATI, N.. ***Representative Democracy: Principles & Genealogy***. Chicago: UCP, 2006
- _____. “O que torna a representação democrática?” São Paulo, *Lua Nova*, n° 16, 2006
- URBINATI, N. & WARREN, M.. “*The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*”. *Annual Review of Political Science*, 11, 2008.
- URFALINO, P. “La délibération n’est pas une conversation: délibération, décision collective et négociation”. Louvain: *Négociation*, n°2, 2005.
- _____. ***Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva***. Buenos Aires, Prometeo, 2013.
- WERLE, D. & MELO, R. ***Democracia Deliberativa***. São Paulo: Esfera Pública, 2007.
- YOUNG, I. M. ***Inclusion and democracy***. Oxford: Oxford University Press, 2000.



PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

III Encontro Internacional • UFES - Vitória, ES - 30/05 a 02/06/2017

ST 01: Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

A virada construtivista e seu (des) compromisso com o registro normativo da representação

Debora Rezende de Almeida

Universidade de Brasília

Resumo:

A associação automática entre democracia e representação política, operada na ideia de governo representativo, vem sendo questionada em dois planos analíticos, teórico e empírico, os quais, embora distintos, alimentam-se reciprocamente. Neste trabalho, o objetivo é avaliar o resgate do conceito de representação política tendo em vista a pluralização dos atores e modos de representar, dando centralidade à chamada “virada construtivista”. Estes autores recuperam o caráter performativo da representação, rompendo com o modelo unidirecional de responsividade baseado nas respostas do legislador às preferências dos constituintes. O ponto central é que os constituintes são criados constantemente por meio da política representativa. A questão que se coloca neste artigo é se esta inversão na lógica da responsividade não compromete o ideal normativo democrático da representação, baseado na dupla autonomia entre representantes e representados. O artigo parte de reflexões de Michael Saward, seus críticos e suas recentes revisões de rota, a fim de avaliar se é possível um terreno comum a respeito da legitimidade democrática da representação.

Introdução

A associação automática entre democracia e representação política, operada na ideia de governo representativo, vem sendo questionada em dois planos analíticos, teórico e empírico, os quais, embora distintos, alimentam-se reciprocamente. Em primeiro lugar, a crise da representação política¹, manifesta na crescente abstenção eleitoral, declínio da credibilidade

dos partidos políticos e distância acentuada entre povo e elites políticas, revela os limites do modelo institucional baseado nas eleições, ou até mesmo o conflito que existe entre os princípios da democracia e da representação (Manin, 1997; Rosanvallon, 2011; Miguel, 2014). Esta efervescência em torno do tema da representação política tem gerado uma imersão teórica, pouco tratada nos últimos tempos. A renovação do conceito se dá a partir de diferentes referenciais teóricos e linhas argumentativas, cuja principal orientação é a busca pela (re) conexão entre representação e democracia (Plotke, 1997; Mansbridge, 2003; Urbinati, 2006; Rosanvallon, 2008, 2011).

Em segundo lugar, ao lado da desgastada experiência da democracia eleitoral, a emergência de novos canais de interação entre Estado e sociedade, que geram dinâmicas de representação para além das eleições, tem servido de pretexto para um recuo teórico e um resgate do pensamento político, de maneira a fugir dos estudos com foco apenas no governo representativo ou nas suas instituições. De um lado deste debate, um dos grandes desafios é a manutenção do registro normativo da representação política, especialmente no que tange à legitimidade democrática, haja vista a ausência de autorização de todos e de mecanismos institucionalizados de controle. Sem o componente da institucionalização, a representação é um sonho vazio, já diria Pitkin (1967). As propostas práticas da representação destacam distintos controles informais exercidos em diferentes momentos da representação (Maia, 2012; Castiglione e Warren, 2006; Fox, 2007; Mendonça, 2008; Almeida e Cunha, 2016). Na ausência de autorização eleitoral, o foco desloca-se para o processo representativo e para a *accountability* (Gurza Lavalle e Isunza, 2011). Além disso, há propostas voltadas para pensar outros meios de incluir “autorizar” os representantes (Brown, 2006; Avritzer, 2007).

De outro lado, alguns autores fogem do registro normativo procurando separar a definição e existência de representação política de sua característica intrinsecamente democrática. Para Rehfeld (2006), por exemplo, a representação não se define a partir da adequação ou não a normas democráticas, mas pelo seu sentido descritivo. Além disso, é possível encontrar outras direções que recuperam a dimensão performativa e construtiva da representação, presente desde tempos medievos e central no clássico da representação moderna, Thomas Hobbes. A virada construtivista é uma marca que une muitos autores contemporâneos, entre os quais o mais proeminente é Michael Saward e seu conceito de *representative claims*. Para esta corrente, não existe um interesse determinado do que representar ou uma visão unificada do representado, visto que esse também é criado pela representação. Apesar da preocupação central de Saward ser a descrição e compreensão processual dos *claims* de representação, é

importante destacar que a corrente construtivista não abandona completamente a dualidade constitutiva da representação que envolve dupla autonomia entre representantes e representados (Gurza Lavalle, 2014, 2015)ⁱⁱ. Considero que esta tensão, que reflete a tentativa de manter um conteúdo normativo mínimo ao conceito, é ampliada e os seus desafios são de difícil resolução. Afinal, se não partimos de um constituinte dado ou de preferências claramente expressas no momento eleitoral, como seria possível o representado estar presente e ter seus interesses considerados no processo representativo?

Prova desta dificuldade de conciliar os dois polos da dinâmica representativa em um conceito construtivista da representação pode ser encontrada na obra de Hanna Pitkin (1967). Afinal, o paradoxo do constituinte já estava presente em sua definição do conceito: representar é tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. Representação é um processo dinâmico, no qual não há algo a espelhar, mas uma construção ativa do representado. Para Disch (2012, p. 605), a questão mais radical em “*The Concept*” é que a representação democrática deve se submeter a uma origem para a qual não há algo literal em que se assentar. Não obstante, Pitkin termina o seu livro apostando em um conceito de responsividade surpreendentemente ordinário, que retoma o representado como algo dado, o qual o representante deve espelhar (Disch, 2011, 2012, 2015; Almeida, 2015). O paradigma dominante da representação acaba se apropriando do conceito como uma métrica para medir congruência entre políticas e preferências dos cidadãos – uma vez que os interesses são exógenos ao conflito político – ou para dar ênfase à capacidade de controle do cidadão sobre o governante, apostando em um relacionamento unidirecional – das preferências agregadas do representado para o representante.

O artigo pretende refletir sobre este segundo conjunto de mudanças no conceito, tendo em vista a introdução de novos atores e espaços de representação que redefinem o papel da soberania popular e de seu exercício na teoria democrática. Minha aposta é que a teoria da representação política não pode abandonar sua tarefa de ser normativa. Embora a disputa entre uma ciência política empírica e normativa seja histórica, deve-se lembrar que normatividade e empirismo são elementos que devem se alimentar reciprocamente (Lacerda, 2011)ⁱⁱⁱ. Sendo assim, o objetivo central do trabalho é se debruçar sobre os seguintes questionamentos: haveria espaço dentro de uma teoria construtivista da representação para o lugar da legitimidade democrática? É possível unir os dois campos de pesquisa? Como “medir” e avaliar a representação?

O começo da crítica

A legitimidade da representação eleitoral está baseada não apenas na presença do consentimento institucionalizado, mas no fato do mesmo expressar um ato de vontade e de exercício da soberania popular (Urbinati, 2006). Mesmo que o representado não defina o conteúdo da representação política, ele define sua forma e é colocado num ciclo de autorização e controle que permite lidar com o paradoxo entre dupla autonomia/independência do representante e do representado (Gurza Lavalle, 2014, 2015). A fórmula encontrada, no entanto, para lidar com a necessidade de dupla autonomia é cega aos problemas da formação dos interesses e das preferências, assumindo-os como exógenos ao processo representativo. Os representantes respondem às preferências expressas no momento eleitoral, de uma maneira independente e mantendo sua capacidade de julgamento político, e o representado é livre para avaliar e punir/premiar os governantes por sua atuação.

Vale destacar que a crença de que as preferências são necessariamente endógenas ao processo político é central tanto nos teóricos deliberativos, que lançam luz sobre a complementariedade entre esfera pública e sistema político, quanto nos teóricos preocupados com uma *redescoberta* democrática da representação eleitoral (Young, 2000; Mansbridge, 2003; Urbinati, 2006). Nestes últimos, busca-se retomar a ideia de que a política democrática é constituída por meio da representação, entendida como um processo de “*artful construction*”. (Plotke, 1997). O caminho não seria eliminar completamente preferências expressas pelo eleitorado, porque elas também não estão totalmente ausentes. Mas tomá-las como ponto de partida para o relacionamento representativo que envolva expansão da participação, fortalecimento de mecanismos de comunicação entre representantes e representados e ampliação de canais e modos de representação (Plotke, 1997; Young, 2000; Mansbridge, 2003). Mansbridge (2003), uma das primeiras autoras a propor uma inovação conceitual da política representativa^{iv}, destaca os diferentes momentos de construção do representado, apostando em modos de legitimação baseados na face deliberativa da representação política e na reflexividade das preferências (p. 518). O voto seria apenas um dos mecanismos de controle do representante, sendo necessário apostar no relacionamento deliberativo com os representantes durante o mandato.

A ideia de que a representação democrática é um processo construtivo, que deve gerar maior comunicatividade entre representantes e representados, também está presente em Urbinati (2006). A partir de uma releitura de Rousseau e do conceito de soberania, a autora mostra que

a representação implica um complexo processo político que ativa o povo soberano muito além do ato formal de autorização. O representado não está dado no momento de expressão da vontade, mas deve ser constantemente ativado por meio de sua capacidade de julgamento político. A legitimidade da democracia representativa depende tanto de eleições regulares e livres quanto da ativação de uma comunicatividade corrente entre a sociedade civil e política. A dualidade da representação reclama, de acordo com Urbinati (2011), características também duais, uma ativa e outra passiva. A representação depende tanto da vontade que autoriza o representante a agir em nome de alguém quanto do julgamento político ou do monitoramento do representado para dar vida a essa criação. O representado é criado, mas o representante mantém o compromisso com sua vontade, ao contrário do aspecto criativo da representação presente em Hobbes. Vontade e julgamento, presença imediata (por meio do voto) e presença mediada (liberdade de expressão e associação) estão entrelaçados na sociedade.

Na mesma linha, Rosanvallon (2011) advoga pela existência de uma soberania complexa, questionando o pressuposto de que existiria um povo preexistente ao ato representativo. Para dar conta desta pluralidade, o autor advoga por uma “representação permanente”, onde a figuração do povo continua em aberto. A representação é um incessante trabalho de inclusão, reação e interpretação. Não há *demos* ou vontade geral previamente constituídos, sim o reconhecimento da necessidade de um trabalho ininterrupto de generalização do social (Rosanvallon, 2009a, p. 306-307). Neste sentido, é importante abrir espaços para os diferentes modos de se fazer representar e para as diferentes formas de alcançar a legitimidade, entendida para além do aspecto procedimental da autorização. A legitimidade nunca está, pois, adquirida. É uma característica do processo representativo, sempre precária. Sendo assim, o momento fundacional da representação precisa ser complementado com outras formas de falar e atuar em nome da sociedade. Rosanvallon (2011) destaca que o modelo eleitoral deve ser complementado por três novas formas de legitimação da política democrática baseadas na imparcialidade – exercida por agências reguladoras, conselhos, autoridades independentes – na reflexividade, de maneira a multiplicar os enfoques parciais e plurais do bem comum – cujo exemplo são as Cortes Constitucionais – e na proximidade – que é tarefa tanto do governo representativo, quanto da democracia de interação baseada diferentes manifestações e instituições da sociedade civil.

Todas estas propostas mantêm como horizonte da representação a ideia de responsividade eleitoral, seja por meio da centralidade da política partidária na expressão do interesse geral (Urbinati, 2006), seja pela restrição do repertório de ação dos representantes da sociedade

civil aos movimentos contrademocráticos e à função de aperfeiçoar a justificação pública e a troca de informações (Rosanvallon, 2011). Os atores não eleitos são complementares ao modelo eleitoral, e não há a tematização sobre os problemas relacionados às desigualdades nas formas de expressão do julgamento político. Uma vez que os atores sociais não são vistos como exercendo representação, a qual, em Urbinati, continua restrita à esfera do Estado, suas atividades de julgamento também não precisam ser complementadas com mecanismos de controle. Todavia, quando a lente da representação se transfere para os atores não eleitos surge o questionamento: “quem controla os controladores” (Gurza Lavalle e Castello, 2008). Os atores sociais não exercem apenas julgamento ou controle dos representantes eleitos, mas se tornam, em alguns momentos, sujeitos de representação.

A proposta construtivista e seus limites

Ao contrário do paradigma autorizativo, a noção de *representative claims*, de Michael Saward (2006, 2010), coloca de maneira explícita e radical o paradigma performativo da representação. O autor argumenta que, diferentemente do relacionamento um a um, do modelo *agent-principal*, o representado é disperso e a constelação de interesses individuais não é conhecida pelo representante (Severs, 2010). É necessário focar mais na dinâmica do que nas formas de representação, destacando a contingência e contestabilidade de todas as suas formas. A representação pode ser conceituada em termos de reivindicações/demandas representativas por uma variedade de atores políticos – representantes eleitos, bem como outros atores reivindicantes –, ao invés de (como normalmente é o caso) vê-la como o resultado alcançado, ou potencialmente alcançável a partir das eleições. As demandas representativas são sempre parciais e seletivas e contribuem para produzir uma imagem ou aparência de quem eles estão descrevendo ou se referindo. Para os construtivistas, não existe algo *a priori* ao processo representativo, uma presença a ser preenchida (Saward, 2010; Disch, 2015; Severs, 2010; Wilde, 2013; Mulieri, 2013; Kuyper, 2016).

É importante destacar que a virada construtivista tem reconhecido o seu débito com o clássico de Hanna Pitkin. Embora não seja o caminho pelo qual “*The Concept*” tenha sido tradicionalmente lido, a ideia de que a representação democrática deve submeter-se a uma origem, para a qual ela não pode literalmente reivindicar, está presente nesta obra em toda sua radicalidade. Para Disch (2012, p. 605), “(...) *constituencies and their interests, which must be normatively prior to democratic representation, cannot temporally precede it*”. O problema é

que ao operacionalizar o conceito de representação democrática a autora substitui a ideia de que representar é tornar presente o ausente, de uma maneira não literal, por uma definição correta de representação como *re-presentation*, ou seja, *a making present again*. O representado neste caso é um dado prévio temporalmente, fazendo com que a autora volte a uma dinâmica unidirecional do representado para o representante.

O trabalho de Michael Saward retoma o aspecto performativo, definindo representação como uma dinâmica que envolve cinco elementos: a) um *maker* – um ator individual ou coletivo apresenta um b) *sujeito*, ou ele mesmo como o representante de um certo c) *objeto* – uma ideia ou imagem a ser representada, relacionado a um d) *referente* ou constituinte e cuja demanda representativa é oferecida a uma e) *audiência* (2010, p. 36). Representar é um ato de retratar tanto o representante, uma vez que envolve criar um retrato de si mesmo, como o que deve ser representado (objeto e referente). Ao transformar a prática representativa em atos performativos, o autor leva ao extremo a autonomia do representante, de criar, agir e mudar “*shape-shift*” durante o processo representativo (Saward, 2014).

Esta postura, em certa medida, descritiva da representação^v, inicialmente o afasta de qualquer pretensão teórico-normativa a respeito da legitimidade. Quando confrontado com a questão da legitimidade, em termos do papel do representado, o autor a torna parte do processo em si, evitando critérios externos. Para Saward, não cabe aos teóricos da democracia agirem como “juízes” estabelecendo quando uma demanda deve ser aceita ou não. Ao invés de estabelecer critérios específicos de legitimidade como algo adquirido, sua proposta se coaduna com a ideia de que existem processos de legitimação. Neste esquema, são os futuros constituintes, a quem a demanda pode alcançar e atender, que devem ser os julgadores finais, aceitando ou não o processo representativo. O que não é o mesmo que dizer que a democracia reside na “vontade” do povo, a qual pode ser medida por meio de pesquisas de opinião, mas que seus “olhos” estão no centro da política democrática (Näsström, 2011, p. 505). Para Saward (2009, 2010), a aceitação é expressa seja ativamente, seja tacitamente, por não objeção.

A exigência normativa de aceitação do representado, proposta por Saward, levanta uma questão importante. Se uma demanda deve ser julgada como representativa apenas se alcança aceitação, haveria pouco espaço para julgar entre “instâncias de se sentir representado” e “ter, na verdade, seus interesses representados” (Severs, 2010, p. 416). Os construtivistas teriam invertido a relação *principal-agent* conferindo ao representante toda a agência e autonomia (Disch, 2015). A ideia de *representative claims* parece ainda mais grave quando transposta

para contextos transnacionais, como a União Europeia, em que mecanismos de representação não eleitorais não podem ser complementados com outros marcados por autorização e *accountability* e onde operam atores com grande poder e sem controles horizontais ou verticais (Mulieri, 2013). Para Disch (2015, p. 493), vale lembrar que o aspecto figurativo da representação no autor “*underscoring that representing does not refer to a constituency but creates an idea about the constituency, about what it is like*”. O objeto da representação então é uma ideia ou imagem do representado e não o constituinte em si, o qual pode se colocar reflexivamente em relação à demanda, como se verá na seção a seguir sobre novos critérios de legitimidade. O representado está sempre em disputa entre os diferentes discursos rivais. Todavia, a teoria de Saward continua sem especificar quais destas demandas melhor promovem os interesses dos representados (Severs, 2010). Este ponto faz lembrar a advertência de Näsström (2015) sobre como a revolução democrática é ao mesmo tempo libertadora e demandante do povo. Ela o liberta das regras impostas por agentes e ordens externas, como o direito divino, e o constrange ao exigir que o indivíduo se torne responsável e último garantidor de seus direitos, pelo controle do seu representante. Ademais, fica a dúvida sobre em que medida é possível falar de interesses ou preferências dos representados neste paradigma, sob quais condições eles se formam e como é possível compatibilizá-los com a capacidade criativa do representante.

O retorno à legitimidade democrática

A efervescência em torno do conceito de representação política transforma a ideia de legitimidade democrática: de algo estático e sinônimo da presença ou não de um procedimento – o consentimento eleitoral – para um processo mais dinâmico. Deste modo, venho defendendo que não faz muito sentido falar em legitimidade como um elemento adquirido em um momento específico ou por meio de algum mecanismo. É mais frutífero falar em processos de legitimação, onde a legitimidade é estabelecida ao longo do tempo e depende do exame crítico da ação política e do comportamento das instituições e atores (Almeida, 2015; Rosanvallon, 2011). Pensá-la como processo, no entanto, não é o mesmo que abandonar o compromisso normativo com parâmetros avaliativos da qualidade da representação. A perspectiva construtivista recente correria o risco de ser excessivamente descritiva na compreensão processual dos *claims* de representação, sem dar atenção para a reconstrução de um modelo de legitimidade democrática.

Alguns autores vêm propondo retomar critérios distintos de normatividade para o processo criativo da representação, seja estabelecendo parâmetros externos (responsividade e igualdade), seja pensando nas condições de julgamento e controle do representado (Nässtrom, 2014; Severs, 2010; Disch, 2011; Kuyper, 2010). Na primeira linha de propostas, é possível encontrar sugestões que apostam em critérios externos ou avaliativos acerca dos resultados da representação e novas leituras sobre conceitos clássicos como *accountability* e responsividade.

Severs (2010) propõe o retorno da ideia de responsividade. O autor adverte que a responsividade aos interesses dos representados nos modelos não eleitorais precisa ser pensada em conjunto com os atores eleitos. Neste sentido, responsividade não é um critério que deve ser descartado da avaliação de uma representação legítima, mas pensada de maneira sistêmica. Embora, em alguns casos, a construção do interesse não se desenvolva a partir de uma perspectiva *ex fundo* – quando representantes agem a partir de preferências, necessidades e interesses apresentados previamente pelos cidadãos – a análise de congruência não deve ser descartada. Considerando que toda *claim* é sempre parcial e seletiva, é importante avaliar relações de congruência entre representantes eleitos, não eleitos e os cidadãos a partir do olhar sobre um problema político específico. Deste modo, propõe uma tipologia de seis tipos de responsividade, que combina a construção de interesses específicos e/ou de problemas políticos mais gerais, de uma maneira *ex fundo* ou *ex alto* – do representante para o representado. Como se pode ver no quadro abaixo (Severs, 2010, p. 420).

		Level of congruence		
		No congruence	Issue	Issue and interest
Locus of judgement	Ex Fundo	Non-responsiveness	Selective responsiveness	Classic responsiveness
	Ex Alto	Non-realised a posteriori responsiveness	Selective a posteriori responsiveness	Realised a posteriori responsiveness

A responsividade pode ocorrer ou não de uma maneira direta ou a posteriori, quando o representado acessa uma *claim*. Em todos os casos, é preciso manter a capacidade de

juízo e aceitação/rejeição do representado, a fim de avaliar em que medida seu interesse foi contemplado. O autor, porém, mantém o foco na aceitação, sem pensar nas condições que impactam neste relacionamento.

Para Näsström (2014, p. 1), a virada construtivista corre o risco de ser capturada por leituras elitistas, “*as a way of displacing, rather than enacting, the power of the people*”. Ao pensar a representação democrática para além das eleições, ela sugere que nem todas as reivindicações de falar em nome de alguém são necessariamente democráticas. O princípio basilar da revolução democrática^{vi}, a noção de igualdade, é, ao mesmo tempo, o critério de avaliação da representação. O princípio de igualdade deve ser operacionalizado tanto como fonte de juízo para compreensão do que consiste a chamada crise da representação, quanto como fonte de ação para redirecionar a sociedade em uma direção democrática (p. 8). De um lado, a crise da democracia eleitoral, que clama por maior responsabilidade dos cidadãos no controle do representante e maior responsabilidade destes, atesta para um problema de crescente desigualdade na sociedade. A crise não é apenas algo intrínseco à história da democracia, como aponta Rosanvallon em sua análise sobre desconfiança (2008), expressa um esgarçamento do princípio da igualdade. De outro lado, a atividade de controle público deve ser conduzida em termos iguais.

The relevant question to ask is whether the claim is committed to the principle of equality: does it foster a scheme of representation that unburdens human beings from the excess of responsibility that comes with the removal of an external authority in political affairs by sharing and dividing it equally? (Näsström, 2014, p. 10).

É preciso se questionar em que medida instituições e atores de representação encorajam o compromisso com a igualdade, aliviando os cidadãos da grande responsabilidade de controlar o poder^{vii}. Para além da legitimidade eleitoral, é possível avaliar se uma *claim* de representação é democrática se, ao invés de reduzir o poder do povo, ela contribui para gerar igualdade entre os cidadãos afetados. Embora a questão da igualdade seja central para a representação democrática, a autora não postula como este princípio poderia ser observado, ao mesmo tempo em que o foco parece se deslocar mais para os resultados de um processo representativo do que para o processo de representação em si. Em última instância, políticas podem ser construídas de maneira autoritária, e ainda assim contribuir para a diminuição da desigualdade entre os indivíduos. Não fica claro na autora em que medida a igualdade

remete aos procedimentos igualitários durante o processo de construção de uma *claim* (Christiano, 2012).

Em sentido próximo, Rubenstein (2014) defende que o problema não é a ausência de autorização, mas que a boa representação envolve consistência com normas de igualdade e justiça. Alguns atores, como organizações internacionais não-governamentais quando exercem um poder quase-governamental, no sentido de ter poder para moldar políticas e práticas de instituições coercitivas, devem ser julgados pelo mal-uso ou não do poder. Embora o autor introduza o princípio da igualdade, tal como Nässtrom, na sua leitura este princípio está mais relacionado com o processo de oferecimento de “*claims*”, do que com o resultado do processo representativo. O mal-uso do poder ocorreria na limitação do espaço de representação – enfraquecimento, bloqueio de possibilidades, interferência arbitrária e diminuição das expectativas – dos grupos marginalizados. Para a autora, a lente da representação cria exigências de avaliação da ação destes grupos que nem sempre se conformam ao que eles de fato fazem. Em alguns casos inclui representação, mas há uma gama de atividades realizadas pelas organizações que nem sempre se encaixam na definição de representação, por exemplo, ajudar outras organizações em sua defesa local, alterar o conteúdo do debate público e pressionar representantes eleitos para melhor representar seus constituintes^{viii}. Sendo assim, a autora considera que o melhor critério para avaliação de sua atuação como um todo é checar sempre o uso do poder, quando influenciam diretamente em políticas e decisões, ao invés de adotar parâmetros semelhantes à representação eleitoral.

A proposta de diferenciação entre atores de representação também está presente em Kuyper (2016). A partir de uma leitura sistêmica da representação que considera os diferentes modos e suas complementaridades, o autor destaca que somente agentes situados em espaços “empoderados” de representação requerem a legitimação democrática. Isto porque representantes informais buscam apenas influenciar políticas, sem negar o direito de autodeterminação e autonomia dos representados de participar do processo decisório. No caso de agentes com poder quase-governamental, para associar com a ideia de Rubenstein, há uma demanda de poder vinculante que requer o controle do representado. O autor, baseado na perspectiva de legitimidade sistêmica apresentada por Dryzek (2009), defende que uma representação democrática deve ser inclusiva, autêntica e consequente. A representação deve considerar em que medida os interesses dos sujeitos não são excluídos dos espaços, não estão sujeitos à coerção, são defendidos publicamente e estão permanentemente abertos à revisão e às mudanças de interesses e preferências. O autor propõe avaliar como diferentes atores

representativos ocupam lugares distintos no sistema representativo e se posicionam na defesa dos interesses.

Ao invés de tentar expurgar as influências negativas ou “maléficas” do contexto político da representação democrática, como coerção e exclusão apontadas por Kuypers, ou o uso arbitrário do poder destacado por Rubenstein, Disch (2012) sugere percebê-las como parte do processo de formação de preferências dos cidadãos. A autora retoma de Pitkin a ideia de que o representado precisa ser concebido pelo representante como sujeito capaz de ação e julgamento. Para Disch (2011), a capacidade de julgamento do representado seria aguçada na presença de reflexividade, possível por meio da multiplicação de espaços de contestação. O problema, para Disch (2011), é que, embora vários autores concordem que o processo de formação de preferências é endógeno ao processo político, poucos modelos lidam com o fato de que a criação do representado se dá em um contexto de ação estratégica das elites e competição partidária. Os cidadãos aprendem a partir de, e não a despeito dos, enquadramentos, sugestões e priorizações feitas pelos representantes. O representado é sempre mobilizado e o representante antecipadamente tenta persuadi-lo, pensar em cursos de ação e ganhar apoiadores – o que em parte se aproxima do que Mansbridge (2013) denomina de *anticipatory representation* e Saward (2014) define como a função de mudança constante do papel do representante – *shape-shifting representatives*.

Como métrica para representação, Disch (2011) aposta no conceito de reflexividade sistêmica, o qual será depois acompanhado, em parte, por Saward (2014). Em síntese, um processo é mais ou menos democrático na medida em que mobiliza tanto objeções expressas e implícitas do representado. Neste sentido, aproxima-se também de outros autores que destacam a dimensão contestatória da política, a multiplicação de espaços de contestação e a instituição de mecanismos estruturados que garantam que o representante leve em consideração as objeções (Hayward, 2009; Garsten, 2009). Em trabalho seguinte, Disch (2012) dialoga com um livro pouco conhecido de Pitkin “*Justice and Wittgenstein*”, onde a autora reconhece algumas lacunas de “*The Concept*”. A partir da leitura de Wittgenstein sobre o papel da linguagem, Pitkin argumenta que um conceito e suas diferentes perspectivas não podem ser analisados a partir de “uma característica essencial”. Um conceito não se determina pela presença ou ausência de alguns fatores ou características, mas expressa ações, ou movimentos pelos quais o falante se torna responsável. Para Disch, é possível transportar esta ideia para o conceito de representação. Reivindicar representar é como reivindicar saber algo. É um ato quase-performativo, no sentido que o prefixo quase põe em relevo o aspecto contingente e os

riscos envolvidos na arte de representar e reivindicar saber. Quando reivindica saber, o indivíduo ganha uma certa liberdade com este ato, ao mesmo tempo que coloca sua reputação sob avaliação, na medida em que assume a responsabilidade de garantir que algo não se tornará falso. No caso do representante, Disch argumenta que este assume esta liberdade para executar uma função que se imputa ou atribui ao constituinte na busca de apoio. Ao invés de ser responsivo ao constituinte, o representante é responsável por ele. É uma criação sempre em busca de adesão

Sendo assim, a questão a ser avaliada não é mais se o representante é responsivo aos interesses do representado, mas quais são os representados que o sistema de representação permite mobilizar e quais são os vieses do conflito, em termos de quem é incluído e excluído. Neste sentido, diferentemente de Näsström que propõe analisar em que medida o sistema promove igualdade, Disch sugere avaliar como o conflito político é moldado, ou qual conflito político o sistema permite emergir, na linha clássica presente já em Bachrach e Baratz – que propõe focar na segunda face do poder, ou seja, as dinâmicas de não decisão (1962). Não fica claro na autora, porém, em que medida ela mantém a medida de reflexividade, que emerge de da pluralidade de *claims* e sua ampla contestação, como caminho para lidar com este viés do conflito. Seria este um parâmetro suficiente para diminuição da desigualdade em termos de que temas, interesses e representados são incluídos no processo de disputa e, ao mesmo tempo, para munir o representado com capacidade de objeção?

Por fim, nesta linha de pensar condições de reflexividade para a aceitação do representado, vale lembrar que mesmo Saward não fica alheio ao problema da legitimidade e adiciona outros elementos ou condições para um julgamento legítimo. Ao lado do requerimento de aceitação do representado, o autor apresenta a noção de *citizen standpoint* (2010, p. 147). É importante ao analista considerar sob que condições de julgamento uma reivindicação de representação foi aceita ou rejeitada. Esta saída parece reintroduzir um critério normativo externo, o qual o autor inicialmente tentou evitar ao apostar todas as fichas na legitimação via aceitação (Disch, 2015).

Saward apresenta uma compreensão temporal da representação, marcada pela diferenciação entre o constituinte pretendido e o constituinte de fato, além da separação entre sucesso e legitimidade. A primeira distinção ocorre entre o público ao qual o representante se dirige (constituinte pretendido), e aquele que se reconhece de fato na demanda representativa (Saward, 2010, p. 148). Em segundo lugar, uma *claim* tem sucesso quando alcança uma

audiência – o Estado ou órgãos responsáveis por sua implementação, por exemplo – mas só é democraticamente legítima se aceita pelo constituinte (Disch, 2015, p. 494). Os representantes buscariam adeptos às imagens oferecidas e a formação de interesses dependeria das lutas sociais – como parte do processo de transformação das preferências.

Esta ideia é desenvolvida completamente no artigo “*Shape-shifting representation*”, publicado em 2014. Saward propõe que o processo de legitimação envolve uma dimensão temporal e procedimental (aceitação), e uma dimensão substantiva (sob certas condições). Sendo assim, é importante ao analista considerar o contexto de pluralidade, igualdade de acesso, variabilidade e reflexividade das demandas representativas – tal qual pensada por Disch (2011). Este processo de abertura de acesso, pluralidade e contestação é importante e influencia o ato do representante, na medida em que o mesmo desempenha diferentes papéis, se posiciona e muda constantemente dependendo das opções estruturais e ação dos demais agentes. Ao mesmo tempo, é central para avaliar a autonomia do representado, na medida em que situa a aceitação/rejeição em um contexto marcado por desigualdades na formação de preferências e interesses dos indivíduos. Como destaca Disch (2015, p. 488), este ponto abre uma série de questões relativas às condições por meio das quais o representado estabeleceu o seu julgamento, a fim de que o mesmo não se torne apenas passivo recipiente de *claims*.

Saward situa a legitimidade no interregno entre condições e aceitação. O problema é que mesmo não sendo legítimas ou aceitas, decisões ou *claims* de representação terão impacto sobre a vida dos representados, o que pode ser um problema ainda maior nos casos de representação não eleitoral, sem um momento prévio de expressão da vontade. Para além da possibilidade de objeção ao longo do tempo, é importante incorporar a preocupação com a criação de canais efetivos e contínuos de julgamento e objeção cidadã, como parece apontar Disch (2011).

Avanços e limites

É importante destacar que a leitura construtivista não se esgota nestes autores. Há uma crescente tentativa de retomar o aspecto performativo da representação em autores situados fora deste espectro do debate sobre legitimidade que prioriza a ideia de responsividade ou mesmo *accountability* (Sintomer, 2012; Heberer, 2016^{ix}). Os autores aqui foram priorizados a

partir de sua preocupação com a legitimidade no paradigma construtivista, buscando-se contrapor estas respostas, seus limites e potencialidades.

A virada construtivista reafirma a dificuldade de conciliar representação com democracia, esta como sinônimo de compromisso com a igualdade, e aquela operando necessariamente em um terreno desigual e de exclusão. Neste sentido, as propostas são diferenciadas. Algumas estipulando critérios ou condições para que uma reivindicação de representação seja avaliada como democrática, outras estabelecendo princípios externos que devem moldar os resultados da prática representativa (responsividade e igualdade).

O que há de comum na virada construtivista que retoma o compromisso com a legitimidade é a preocupação com o papel ativo do representado e a ideia de que a representação envolve distância e criação, mas também relacionamento, como já expressava Young (2000). Ou autonomia entre representantes e representados, tal qual formulado por Pitkin, sem que se remeta a uma dimensão temporal e existência prévia do representado. Pode-se argumentar que a visão construtivista é cega aos modelos de representação delegada, que não são completamente inexistentes. O ato representativo não é um ato de criação a partir de um completo vazio, preferências e interesses estão previamente presentes e o representante tem o papel central de unificação. Para Sunstein (2009), existiria uma diferença entre preferências pré-políticas e aquelas que refletem uma espécie de deliberação, fundamento da justificação política, deixando a democracia de ser um mecanismo de agregação e mera negociação^x. Mas é possível dizer que mesmo nos casos mais explícitos de constituição de um representante para agir sobre determinadas questões e interesses formulados previamente por um grupo, há sempre um trabalho de tradução e/ou transformação dos interesses. Portanto, o compromisso com relacionamento constante é central, mas também com as condições sob as quais estes interesses são formados e os representados são incluídos no processo de construção.

Neste ponto há grandes diferenças entre os autores sobre o que consideram as condições “adequadas” para o exercício de objeção e julgamento político do representado. A proposta de Disch, em princípio mais realista, desafia os teóricos a sair da avaliação de condições ideais de representação – que sempre estarão ausentes e, no limite, condenam todas as formas de representação a sua ilegitimidade – e propõe analisar como o conflito político é estruturado, quem está sendo incluído e excluído, e quais são as condições de mobilização do representado. Mas ao mesmo tempo há dúvidas sobre até que ponto a contestação e pluralidade de *claims* é suficiente para estabelecer a objeção e reflexividade do representado.

Uma variedade de espaços em competição pode enfraquecer a capacidade de o representado reconhecer uma *claim* e dificultar o trabalho do representante em termos de habilidades requeridas e escolhas estratégicas para influenciar o processo decisório, dentro de um sistema desigual de influência. Estes são dilemas que precisam ser aprofundados a partir de pesquisa empírica e compreensão dos distintos impactos da contestação e pluralidade, ao lado de outras propostas que possam iluminar mecanismos ou condições para o aprimoramento do relacionamento entre representantes e representados.

Este artigo apresentou algumas propostas que sofisticam a noção de *representative claims* ao destacar a diferenciação entre atores de representação. Enquanto o modelo do governo representativo diferencia os tipos de representação – descritiva, simbólica, por exemplo – compreendendo-os apenas como acessórios à representação eleitoral, o modelo de *claims* corre o risco de igualar a representação como tarefa única e indiferenciada. Ao perceber o ato de reivindicar representar como igual, independentemente do local em que se exerce e do grau de poder decisório dos atores, Saward e mesmo Disch deixam de considerar os impactos diferenciados que atores e espaços de representação possuem no sistema de decisão e suas dificuldades de mobilizar o representado. Em espaços com capacidade decisória ou uso do poder quase-governamental, nem sempre há um tempo indefinido a partir do qual o representado pode se situar e controlar. A ideia de *representative claims* parece situar o ato representativo em um discurso contínuo sempre à espera de aceitação. Quando se adiciona o problema de que a política tem um tempo delimitado para decisão, deve-se avaliar as diferenças entre os atores e como a desigualdade de recursos de poder afeta sua capacidade de ser ao mesmo tempo eficaz – produzir uma decisão – e ser *accountable* – investir no relacionamento com o representado. Este é um dilema que venho investigando em outro trabalho para a leitura da representação exercida por atores não eleitos nas instituições participativas brasileiras, e que não cabe aqui discutir em detalhes. Apenas apontar algumas lacunas na ideia de *claim* e sua não distinção entre atores e tipos de reivindicações de representação.

Por fim, apesar de concordar com a necessidade de diferenciar tipos de representação, discordo da defesa de Kuyper de que apenas os atores “empoderados” devem ser alvo de uma avaliação de legitimidade. É importante considerar que, mesmo nos modos informais de representação, os atores representativos influenciam a maneira como as pessoas pensam sobre política. Considerando também que as percepções são influenciadas pela distribuição desigual dos recursos, a desigualdade no acesso a canais de representação e a discursos tem sim

impacto na autonomia dos representados. Sendo assim, é preciso tomar seriamente a necessidade de um relacionamento democrático entre representantes e representados durante o processo construtivo de representação. Tanto nos modelos mais informais quanto naqueles espaços institucionalizados de representação não eleitoral, o compromisso normativo com a legitimidade democrática deve estar presente, no que tange à ideia mais ampla de relacionamento democrático. A representação não é oposta à participação ou uma opção subótima para a democracia, como destacava Plotke (1997). Ela é dependente e só se completa na participação e envolvimento do representado.

Referências bibliográficas

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

_____. (2016). “Instituições participativas, accountability e mídias sociais: o Conselho Nacional de Assistência Social”. In: *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. 1 ed. Rio de Janeiro : Letra & Imagem, v.1, p. 277-309.

ALMEIDA, Debora R.; CUNHA, Eleonora S. (2016), “Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems”. *Critical Policy Studies*, 10 (3): 284-304.

AVRITZER, Leonardo. (2007), “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 50 (3): 443-464.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. (1962), “Two faces of power”. *The American Political Science Review*”, 56 (4): 947-952.

BROWN, M. B. (2006), “Survey Article: citizen panels and the concept of representation”. *The Journal of Political Philosophy*, 14 (2): 203-225.

CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark E. (2006), “Rethinking democratic representation: eight theoretical issues”. In: RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION WORKSHOP. 2006, Columbia. Anais... Columbia, University of British Columbia. (Paper).

CHRISTIANO, Thomas. (2012). “The authority of democracy”. *The Journal of Political Philosophy* 12(3): 266-290.

DISCH, Lisa. (2011), “Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation”. *American Political Science Review* 105(1): 100-114.

_____. (2012), “Democratic representation and the constituency paradox”. *Perspectives on Politics* 10(3): 599-616.

_____. (2015), “The ‘Constructivist Turn’ in Democratic Representation: a normative dead-end?” *Constellations* 22(4): 487-499.

DRYZEK, John. (2009), “Democratization as deliberative capacity building”. *Comparative Political Studies*, 42 (11): 1379-1402.

- FOX, Jonathan. (2007), *Accountability politics: power and voice in Rural Mexico*. Oxford, UK: Oxford University.
- GARSTEN, Bryan. (2009), “Representative government and popular sovereignty”, in SHAPIRO, I.; et al (Ed.). *Political representation*. Cambridge, CAM: Cambridge University, p. 90-110.
- GURZA LAVALLE, Adrian. (2014), “NGOs, Human Rights and Representation”. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 11(20): 293-304.
- _____. (2015), “Representatividade e representação democrática: falso problema ou dualidade constitutiva”, in _____; VITA, A.; ARAUJO, C. (Org.). *O papel da teoria política contemporânea: justiça, constituição, democracia e representação*. São Paulo: Alameda, p. 291-319.
- GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela. (2008), “Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo”. *Caderno CRH*, Salvador, 21 (52): 67-86.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. (2011), “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability”. *Lua Nova*, 84: 95-139.
- HAYWARD, Clarissa R. (2009), “Making interest: on representation and democratic legitimacy”. In: SHAPIRO, I.; et al (Ed.). *Political representation*. Cambridge, CAM: Cambridge University, 111-135.
- KUYPER, Jonathan W. (2016), “Systemic Representation: Democracy, Deliberation, and Nonelectoral Representatives”. *American Political Science Review*, 110 (2): 308-324.
- MAIA, Rouseley. (2012), “Representação política de atores cívicos: entre a imediatez da experiência e discursos de justificação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27 (78): 97-112.
- MANIN, Bernard. (1997), *The principles of representative government*. Cambridge University.
- MANSBRIDGE, Jane. (2003), “Rethinking representation”. *American Political Science Review* 97(4): 515-527.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. (2008), “Representation and deliberation in civil society”. *Brazilian Political Science Review*, 2 (2): 117-37.
- MIGUEL, Luis Felipe. (2014), *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora UNESP.
- MULIERI, Alessandro. (2013), “Beyond Electoral Democracy? A critical assessment of constructivist representation in the global arena”. *Representation*, 49 (4): 515-527.
- NÄSSTRÖM, Sofia. (2011), “Where is the representative turn going?”. *European Journal of Political Theory*, 10 (4): 501–510.
- _____. (2015), “Democratic representation beyond elections”. *Constellations*, 22 (1): 1–12.
- PITKIN, Hanna F. (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- PLOTKE, David. (1997), “Representation is Democracy”. *Constellations*, 4: 19–34.

- REHFELD, Andrew C. (2006), "Toward a general theory of political representation". *Journal of Politics*, 68 (1): 1-21, fev.
- ROSANVALLON, Pierre. (2008), *Counter-democracy: policy in an age of distrust*. New York: Cambridge University Press.
- _____. (2011), *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton: Princeton University Press.
- RUBENSTEIN, Jennifer C. (2014), "The misuse of power, not bad representation: why it is beside the point that no one elected Oxfam". *The Journal of Political Philosophy*, 22 (2): 204-230.
- SAWARD, Michael. (2006), "The representative claim". *Contemporary Political Theory*, 5: 297-318.
- _____. (2010), *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2014), "Shape-shifting representation". *American Political Science Review*, 108 (4): 723-736.
- SEVERS, Eline. (2010), "Representation as Claims-Making: quid responsiveness?". *Representation*, 46 (4): 411-423.
- SUNSTEIN, Cass R. (2009), "Preferências e política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1: 219-254.
- URBINATI, Nadia. (2006), *Representative democracy*. Chicago: University of Chicago.
- WILDE, Pieter De. (2013), "Representative Claims Analysis: theory meets method". *Journal of European Public Policy*, 20 (2): 278-294.
- YOUNG, Iris M. (2000), *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University.

ⁱ Questão não consensual entre os teóricos.

ⁱⁱ É certo que, inicialmente, não está no radar de Michael Saward se questionar sobre esta dualidade ou lidar com o conteúdo normativo da representação. Contudo, esta é uma demanda que começa a surgir nos trabalhos mais recentes, especialmente em 2010 e 2014, após críticas constantes por parte de autores construtivistas (Disch, 2015; Näsström, 2014; Severs, 2010; Mulieri, 2013).

ⁱⁱⁱ Gustavo Biscaia de Lacerda na apresentação do Dossiê "Teoria política entre normatividade e História", *Revista de Sociologia e Política*.

^{iv} Para a autora, o modelo promissório de representação, baseado em preferências preexistentes e nas promessas feitas durante a campanha eleitoral, expressa apenas um dos aspectos da representação e do relacionamento entre representantes e representados. Ela destaca outros modelos, antecipatório, giroscópico e *surrogate*.

^v Descritiva no sentido de que a preocupação do autor é descrever e compreender processualmente as reivindicações de representação e seus diferentes elementos.

^{vi} Para Nässtrom, o que há de revolucionário na democracia moderna é que o exercício do controle público deve ser dividido igualmente, nenhum ser humano deve ser favorecido às expensas de outro.

^{vii} A autora apresenta um debate com Lefort e sua ideia de que, na revolução moderna, o espaço do poder encontra-se vazio, ou seja, não pertence a uma autoridade externa. Ao mesmo tempo que a revolução democrática liberta os indivíduos deste controle externo, ela os exige maior participação e controle do poder.

^{viii} Não há espaço aqui para discussão sobre o que pode ser definido ou não como representação. Contudo, não me parece adequado a divisão do conceito a partir de algumas atividades. Afinal, mesmo os representantes eleitos estão envolvidos em várias atividades para além da defesa direta de interesses ou preferências e nem por isso deixam de ser chamados de representantes. Qual é o limite da ação ou quando alguém pode ser chamado de

representante é uma questão que precisa ser melhor discutida na teoria. A visão construtivista também apresenta limites na definição de representação, pois acaba apostando em *claims* explícitas, no sentido de oferecer uma afirmação sobre algo. Sendo assim, fica o questionamento se é possível falar de ações de representação, mesmo que não haja uma reivindicação clara por parte do representante. Além disso, Dario Castiglione (2017, *forthcoming*), lembra que a palavra *claim* também significa uma demanda ou um direito e, neste sentido, é mais do que afirmar algo, mas defender algo já previamente construído.

^{ix} Thomas Heberer, por exemplo, mostra como o debate sobre representação com foco no mandato eleitoral não faz sentido no contexto chinês, destacando diferentes noções e significados de representação, desde aqueles usados pelos autores, até os mais abstratos, apreensíveis por meio da análise da história das ideias.

^x O que não é o mesmo que dizer que o comportamento privado nunca reflita juízos ponderados, altruísmo ou aspirações complexas.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

Seminário Temático 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria
Sessão 04 - Potencialidades e limites das IPs/experiências participativas

Conselhos de Políticas Públicas sob o esteio democrático

Renata Batista Lozano, UFG.

Resumo

A figura de Conselhos, enquanto ente político não é uma inovação brasileira. A existência de colegiados (e conselhos) políticos datam desde a antiguidade, na figura de assessores dos governantes, assim como no período medieval para conciliar interesses entre nobreza e estamentos (CUNHA, 2009). Na modernidade, outras formas apareceram tal como os sovietes russos que surgiram como conselhos operários de fábricas que impulsionaram a Comuna de Paris e a Revolução Russa, enquanto estratégia de participação social. Nesse caso, o objetivo era possibilitar a gestão pública estatal (GOHN, 2013). Por sua vez, no Brasil, desde a década de 1930 já existia um Conselho Nacional de Saúde com a função de auxiliar o Ministério da Educação e Cultura, sem participação da sociedade civil (JARDIM, 2010). Após grande defesa de movimentos sociais por mais espaço dentro da esfera pública no contexto pós ditadura, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 204, II um mecanismo de articular a participação popular na formulação de políticas públicas e como parte do controle social em todos os níveis, sendo instituídos assim os Conselhos Setoriais e de Direitos de populações específicas. Segundo Weber (2002), tais formas colegiadas existem no âmbito da burocracia, possibilitando a divisão do exercício de poder. Desse modo, os conselhos atuais são espaços institucionais que possibilitam o debate e a participação política de diferentes ideias, ações e objetivos de interesse público no qual estão inseridos aqueles a quem as ações públicas serão destinadas. Quando falamos no universo de conselhos criados pela Constituição Federal, cabe uma pormenorização de cada um deles e sua respectiva função, haja vista que, cada um deles, pode ter atribuições, competências e configurações distintas. Um exemplo dessa tipificação pode ser obtido pelos Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis municipais, estaduais e federal. Suas funções institucionais do ponto de vista político - deliberação, controle, participação popular e representação - compõem um escopo teórico explorado pela ciência política e são desdobramentos de funções que se instituíram a partir de processos sociais construídos, desconstruídos e reconstruídos historicamente no país. Desse modo, é crucial que, para compreendermos a atuação do conselho no cumprimento de tais atributos, sejam observadas as origens do campo que sustenta tais funções, a saber, o campo da teoria democrática, elemento basilar da ciência política moderna. Este artigo se divide em três seções, que buscam elucidar as dimensões que permeiam os conselhos, compreendendo a história do objeto em tal recorte. A primeira delas busca fundamentar as múltiplas caracterizações democráticas: representativa, participativa, deliberativa e o controle democrático recente (dimensão da *accountability*), haja vista a aglutinação de tais características nas atribuições dos Conselhos, para que possamos ter clareza de que esses espaços são uma confluência das múltiplas perspectivas democráticas. A segunda seção apresenta uma análise dos estudos e pesquisas já elaboradas e teorizações construídas a respeito dos resultados possibilitados pelos conselhos do ponto de vista democrático e como esse arranjo tem tido efeitos no aprofundamento democrático brasileiro. Por sua vez, a última seção apresenta as novas pesquisas, para além da perspectiva democrática, ou seja, novas teorizações que estão sendo construídas no período considerado pós-participativo, que é quando os então arranjos passam para a institucionalidade e tem uma preocupação com a performance, ou seja com a efetividade do ponto de vista das políticas públicas.

Palavras-chave: Conselhos; Democracia; Participação.

Introdução

Quando falamos no universo de conselhos criados pela Constituição Federal, cabe uma pormenorização de cada um deles e sua respectiva função, haja vista que, cada um deles, pode ter atribuições, competências e configurações distintas. Nesse sentido, destacamos que o direcionamento deste trabalho que optou como referencial de análise os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 88, por diretriz conceitual de Conselhos¹:

Criação de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos **deliberativos** e **controladores** das ações em todos os níveis, assegurada a **participação popular** paritária por meio de organizações **representativas**, segundo leis municipais, estaduais e federal.²

Suas funções institucionais do ponto de vista político - deliberação, controle, participação popular e representação - compõem um escopo teórico explorado pela ciência política e são desdobramentos de funções que se instituíram a partir de processos sociais construídos, desconstruídos e reconstruídos historicamente no país. Desse modo, é crucial que, para compreendermos a atuação do conselho no cumprimento de tais atributos, sejam observadas as origens do campo que sustenta tais funções, a saber, o campo da teoria democrática, elemento basilar da ciência política moderna³.

Este artigo se divide em três seções, que buscam elucidar as dimensões que permeiam os conselhos, compreendendo a história do objeto em tal recorte. A primeira delas busca fundamentar as múltiplas caracterizações democráticas: representativa, participativa, deliberativa e o controle democrático recente (dimensão da *accountability*), haja vista a aglutinação de tais características nas atribuições dos Conselhos, para que possamos ter clareza de que esses espaços são uma confluência das múltiplas perspectivas democráticas.

¹No escopo político democrático brasileiro, foram criadas duas tipologias de Conselhos, a saber: Conselhos de Direitos e Conselhos Setoriais. Os primeiros são endereçados a garantias fundamentais a determinados grupos sociais, enquanto que os segundos estão voltados para o gerenciamento de políticas em âmbito macro.

²Grifos nossos para destacar os elementos que serão analisados no primeiro item do artigo do ponto de vista teórico.

³João Feres Júnior em “Aprendendo com os erros dos outros” (2000) leciona que a Ciência Política é uma invenção americana instituída com uma *vocação* democrática, ou seja, trilhada nos rumos da democracia representativa, embora atualmente se organize em subáreas, como a política americana, política comparada, relações internacionais, políticas públicas e teoria política.

A segunda seção apresenta uma análise dos estudos e pesquisas já elaboradas e teorizações construídas a respeito dos resultados possibilitados pelos conselhos do ponto de vista democrático e como esse arranjo tem tido efeitos no aprofundamento democrático brasileiro.

Por sua vez, a última seção apresenta as novas pesquisas, para além da perspectiva democrática, ou seja, novas teorizações que estão sendo construídas no período considerado pós-participativo, que é quando os então arranjos passam para a institucionalidade e tem uma preocupação com a *performance*, ou seja com a efetividade do ponto de vista das políticas públicas.

1.1. Multiplicidade democrática - conceitos revisitados

Falar em arranjos institucionais⁴ com perspectivas democráticas de um país, implica em conhecer os fundamentos e tipologias desse modelo político estabelecido nas sociedades ao longo da história e nas demais categorias políticas que permeiam os Conselhos.

Na estrutura do Estado moderno se realizam as dimensões de democracia, participação, políticas públicas e por sua vez, os Conselhos, mas tais dimensões ocorrem pelas disputas do poder, dimensão subjetiva que se encontra acima dos arranjos objetivos práticos. Assim, falar em qualquer outra categoria política implica em compreendermos como se dão as disputas pelo poder.

Na sua obra, a *Política como vocação*, Max Weber discute o principal conceito de poder e a forma que está relacionada com a política, caracterizado como “a direção do agrupamento político hoje denominado Estado” (2000, p. 52). Ele conduz o debate na tese de que o Estado tem uma função “sociológica” de organizar as relações entre indivíduos e sociedade, que ocorre por meio da violência, uma vez que o Estado contemporâneo detém o monopólio do uso legítimo da violência em um determinado território. O poder se torna legítimo e reconhecido à medida em que a sociedade autoriza ao Estado a aplicação desse poder e a ele se submete. O poder não paira no ar, ele é exercido por sujeitos que detém o controle do Estado.

⁴Robert Dahl (2001) postula que *arranjos políticos* são aqueles que são formados em países que acabam de sair de governos não democráticos, segue dizendo que são provisórios e que com sua consolidação, bem como de sua democracia esses *arranjos* passam a ser *práticas* e com o conseqüente fortalecimento, tornam-se *instituições* – caracterizada como aquelas que já existem há muito tempo, passadas de geração para geração. (2001, p. 98). Ao nosso ver, Conselhos já podem ser categorizados como instituições, entretanto nos ativemos às nomenclaturas tipificadas nas bibliografias de cada momento histórico pesquisado.

Por sua vez, Rousseau (1998) coloca que essas relações entre estado e Sociedade são reguladas por meio de um contrato social, um pacto em que os cidadãos submetem sua vontade a vontade geral e o Estado é uma “pessoa moral cuja vida consiste na união de seus membros” (p. 64)

Uma das principais e mais famosas formas de conduzir o poder do aparato estatal, está assentada na democracia, palavra grega que quer dizer “poder do povo” e é uma forma de governo adotada para a gestão da pólis, estrutura de cidade existente em Atenas, de modo que por esse seria conduzido, escolhido e organizado. Lijphart (2003) ilustra que cientistas políticos discordem dos detalhes em uma definição e avaliação da democracia.

Rousseau (1998) coloca que a verdadeira democracia nunca existiu, sendo contrassenso que a maioria governe a minoria, pois que não há disponibilidade permanente para que todos se coloquem a disposição dos negócios públicos. (p. 104). No entanto, como coloca Bobbio (1986), o crescimento dos Estados-Nação e o aumento da população complexificaram as relações e as interações sociais, tornando a proposta de que todos os cidadãos participem de todas as decisões seja “materialmente impossível” (p. 42) àqueles que se mantiveram na condição democrática.

Para Sartori (1994), esse conceito político é tão complexo que produziu definições/interpretações tantas que poderia ser tida como qualquer coisa. Assim, para desvelar esse campo, ele aponta que a democracia pode ser percebida sob dois aspectos, o primeiro normativo e o segundo descritivo, de modo que grande parte das teorizações da temática da democracia foram balizadas entre o que ela deveria ser (normativa) e entre o que ela de fato é (descritiva), embora uma coisa não seja deveria ser separada da outra. Bobbio (2001), também concorda com essa tipificação e aponta uma terceira categoria, a histórica que possibilita “descrever os vários momentos sucessivos” de uma determinada forma de governo (p. 136). Insta destacar uma semelhança em categorização realizadas tanto por Bobbio (2001) quanto por Dahl (2001), nas seguintes qualificações: democracia representativa, democracia direta, democracia política, democracia social, democracia formal e democracia substancial⁵.

⁵Nobre (2004) faz um apanhado da teoria democrática contemporânea em cinco modelos didáticos, referenciados da seguinte forma: “competitivo elitista”, com base nas teorias de Joseph Schumpeter; Pluralista, com referência a Robert Dahl; “legal” – modelo liberal da “nova direita”, a luz de Friedrich Hayek e Robert Nozick; participativo, que por sua vez é um referencial da “nova esquerda”, com base nos estudos de Carole Pateman, Nicos Poulantzas e C. B. Macpherson; por fim, o modelo deliberativo, reportado a Jürgen Habermas. Já Habermas (1995) tipifica o debate da democracia norte-americana em três tipologias segundo seu processo, a saber: uma concepção liberal – na qual o Estado se programa a partir do interesse da sociedade, a segunda republicana (que são antagônicas) e por último uma tipologia deliberativa.

Por sua vez, Robert Dahl (op. cit) aponta que a falta de consenso é atribuída ao fato de que a democracia existe há 25 séculos, com significados, povos, tempos e lugares diferentes. Apesar disso, ele referencia a democracia hodierna como aquela que “assegura virtualmente a todo cidadão adulto o direito ao voto” (p. 13), ou seja, basicamente democracia é associada ao sufrágio universal, de modo que a democracia seria aquela que possibilita eleições.

Giovanni Sartori (1994) diferencia a democracia eleitoral, “como uma democracia indireta onde o povo não governa a si mesmo, mas elege representantes que o governa” (p. 156) da democracia representativa, categorizada como uma democracia participativa, que tem como condição básica a eleição, mas isso não é suficiente, podendo ser incluídas nessa tipologia outras referências como referendos. Contudo, coloca que a democracia direta é aquela que não admite a representação, sendo “autogovernante”.

Samuel Huntington (1994) postula que para compreender a democracia moderna implica na observação “em termos de fontes de autoridade do governo, propósitos do governo e procedimentos para construção do governo” (p. 16), para além da formação do quadro administrador do governo. Assim, estamos caminhando para uma conceituação democrática polissêmica, em que apenas uma forma de exercício não é o suficiente para uma teorização absoluta do conceito.

A autoridade de um governo, segundo Hobbes pode ser exercida por um soberano reconhecido como tal ou por uma pessoa que recebe autorização desse soberano para o fazer. Pitkin (2006) coloca é com esse autor que nasce a ideia da representação política, pois o representante tem as mesmas prerrogativas daquele que representa⁶, apontando para um paradoxo da teoria política que versa acerca das decisões tomadas pelo representante, se essa se pauta naquilo que os eleitores querem ou naquilo que ele acha melhor. (p. 30).

Uma de tais conceituações democráticas é a minimalista e liberal de Joseph Schumpeter (1961), para quem o voto se constitui num procedimento para a escolha de governantes, descomprometido das decisões a serem tomadas pelos representantes escolhidos. Sob tal molde, o espaço para a participação é limitado, por não ser a função principal, mas nem por isso minimiza a importância desse modelo para a teoria

⁶A categoria representação é explorada por diversas áreas do conhecimento, como expõe Pitkin (2005) os sentidos empregados em diversos contextos, especialmente o político. Hobbes (2003) coloca a representação da seguinte forma: “De modo que uma pessoa é o mesmo que um ator, tanto no palco como na conversação corrente. E personificar é representar, seja a si mesmo ou a outro; e daquele que representa outro diz-se que é portador de sua pessoa, ou que age em seu nome”. (p. 123) e assim, a representação condiz com a ação de autorizar e permitir que outrem responda por si, ou seja, uma relação de permissão do representado para com o seu representante.

democrática, como asseverado por Pateman (1992), no sentido de se estabelecer um “método democrático” consolidado na teoria democrática recente.

Desse modo, a participação estaria restrita ao processo de seleção dos candidatos que vão conduzir o estado, não sendo possibilitadas outras formas do exercício da vontade da população, uma vez que não são importantes os conteúdos. Schumpeter foi considerado um crítico da teoria clássica de democracia por sustentar a ideia da ausência de uma vontade geral e que não há uma concordância (ou consenso entre as vontades) quanto a várias categorias que permeiam os conteúdos substantivos, como bem comum e vontade do povo e, como consequência o :

As objeções schumpeterianas, portanto, partem da premissa de que não existe algo que seja um bem comum única e perfeitamente determinado, sobre o qual todas as pessoas concordam por meio de argumentos racionais. Sua inexistência decorre não do fato de algumas pessoas desejarem coisas diferentes do interesse geral, mas do simples – e evidente – motivo de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum está fadado a significar diferentes coisas. Por outro lado, ainda que um bem comum suficientemente definido se mostrasse aceitável para todos, isso não implicaria respostas definidas para as questões isoladas. E, por último, mesmo que as opiniões e os desejos dos cidadãos fossem precisamente definidos e independentes, com os quais o processo democrático pudesse trabalhar, e mesmo que todos agissem em relação a eles com uma racionalidade ideal, não se seguiria, necessariamente, que as decisões políticas produzidas por esse processo representassem qualquer coisa que se pudesse chamar, convincentemente, de “vontade do povo”. Isso ocorre pois, sempre que as vontades dos indivíduos estão muito divididas, é muito provável que as decisões políticas produzidas não se conformem ao que o povo realmente deseja (idem, p. 314-319)

Como não é possível, num rol de inúmeras vontades, padronizar o que seria melhor para a coletividade, ou não sendo possível garantir em um universo extenso de vontades aquilo que seria melhor e, portanto, justo para a coletividade, essa decisão seria assegurada pela decisão de um dirigente habilitado e com aprovação popular, garantindo, dessa forma, o poder de decisão de escolha do que seria bem para todos pelo dirigente.

Nessa mesma esteira, assenta-se a teoria de poder Weberiana, em que esse é constituído enquanto legítimo quando exercido pelo Estado e com concentração decisória sobre a sua estrutura burocrática, apartada de participação popular ou de massa. Tal aparato é fundamental para a legitimação de ideais de uma classe (ou elite) (NETO, 2011). Assim, a democracia para esse autor era eminentemente representativa.

Anthony Downs (1957) concorda com Schumpeter a medida em que a democracia está restrita ao procedimento, e aponta que nas democracias focalizadas

no sufrágio universal, é possível a existência da “igualdade” uma vez que cada voto tem o mesmo peso para cada indivíduo que detém a capacidade de votar.

O poder de decisão, e por sua vez, a perspectiva democrática, tem outra perspectiva sob a ótica Rousseauiana para quem a ideia de vontade geral seria distinta da vontade de todos, e a tensão entre interesses individuais não podem suprimir vontades individuais e que a vontade geral expressada pela voz do povo se consubstancia nas leis, preocupadas, com o bem comum (REIS, 2010). Ainda quanto à formação da vontade geral, essa seria feita a partir de um processo deliberativo em dimensão decisória (AVRITZER, 2000). Assim, a sua concepção democrática era, sobretudo, deliberativa⁷:

Rousseau, ao identificar o processo de formação da vontade da maioria, propõe uma concepção de democracia baseada nos seguintes elementos: a decisão como o elemento central do processo deliberativo: a ideia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro. Essa posição, que foi hegemônica no interior da teoria democrática por quase 200 anos, tem dado lugar a uma concepção alternativa, que utiliza o segundo significado etimológico [o momento em que a tomada de decisão ocorre] do conceito de deliberação, qual seja, a ideia de que um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados (p. 26).

Na esteira dessa lógica de discussão e formação das vontades, antagonizando que o exercício do poder seja não seja apenas representativo ou indireto, pode na perspectiva da democracia direta ser desenvolvida de maneira deliberativa, implicando em uma virada na forma de exercício do poder, que se distingue da lógica de poder hierárquica, burocrática ou estratégica, preconizada por Weber (1978; 2002) que se tem quando há a representação, uma vez que a deliberação pressupõe voz para todos os envolvidos na tomada de decisão, conforme postulava Rousseau. Nessa esteira, Hannah Arendt (HABERMAS, 1993), colocava que por meio da ação comunicativa, as relações entre os sujeitos se vinculam a uma proposta de se estabelecer a concordância entre os homens, livre da violência preconizada pela teoria weberiana de poder.

Seguindo a mesma lógica da filósofa alemã, Habermas (1993), o exercício do poder na teoria da ação comunicativa dessa vertente ocorre por meio da linguagem, na

⁷De acordo com Manin (1987), há um significado peculiar para o termo “deliberação”, uma vez que a ideia aristotélica de *deliberação* era o processo de *formação* da razão, momento que precede as escolhas dos sujeitos, em que há as discussões e reflexões, essa mesma ideia é tomada por grande parte da teoria democrática deliberativa (Habermas, 1996; Cohen, 2004; Fung, 2004, entre outros). Por sua vez, Rousseau usaria o termo deliberação enquanto uma decisão tomada, ou a decisão em si mesma. Tal mudança de paradigma é salutar pois observa-se na literatura o processo de formação do pensamento/tomada de decisão enquanto “processo deliberativo”. Nesta pesquisa tomaremos também como referência as deliberações dos conselhos como as decisões tomadas pós-reuniões, por meio das resoluções.

qual os sujeitos buscam na comunicação, estratégias para refazer os significados que já adquiriram uma simbologia prévia, dessa forma eliminando os constrangimentos que podem ser causados pela representação, haja vista que os governantes não tomam suas decisões pautadas estritamente naquilo que é de interesse coletivo, conforme coloca Avritzer (1996):

Na medida em que Habermas identifica o conceito de racionalidade comunicativa com as regras de um processo de comunicação livre de constrangimentos, ele abre espaço para uma solução do problema da relação entre ética e democracia distinta da solução proposta pelo elitismo democrático. (p. 21)

Divorciado dos preceitos minimalistas supramencionados, a teoria democrática deliberativa tem em seu escopo o pressuposto da necessidade de justificar as decisões tomadas pelos cidadãos e na troca de razões como coloca Cohen (2009). No entanto, essa forma não exclui a representação (GUTTMAN & THOMPSON, 2007; THOMPSON, 2008; DRYZEK, 2004). Ela encontra seus fundamentos na teoria da comunicação de Habermas, de modo que sujeitos adotam através da comunicação, estratégias para refazer os significados que já adquiriram uma simbologia prévia, buscando um consenso (DIAS, 2008).

O pressuposto dessa teoria é a ideia de soberania popular, calcada nos preceitos da discussão e no ideário de que cada indivíduo está em condição de igualdade com o outro no debate (GUTTMAN & THOMPSON, 2007).

A distinção fundamental das duas teorias consiste no fato de que a deliberação considera os motivos, diferente das teorias minimalistas que considera o procedimento (GUTTMAN & THOMPSON, 2007).

Para que a deliberação ocorra do modo inicialmente preconizado, é necessária a participação - aspecto elementar de democracias modernas, podendo também ser percebida enquanto prática dos atores sociais, e que somente pode ocorrer quando há o pressuposto da autodeterminação (que os atores sejam sujeitos capazes de determinar seus significados de bem comum e estarem submetidos aos impactos das decisões tomadas) e de igualdade política (condição de igualdade no tratamento na expressão de suas vontades) (LAVALLE e VERA, 2011). Participar implica, portanto, em ser parte de uma cidade – ser cidadão para que essas condições se cumpram. Então, seria coerente garantir outras configurações políticas que vão além da formalidade do voto, de modo que outras formas que possibilite a participação política. Nesse sentido, Pateman (1992) aponta que a ela é necessária e fundamental para a democracia:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser consideradas isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia, pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social” precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio da participação. (p. 60).

Essa ação, além de deter uma função pedagógica que só se desenvolve em sua plena execução, se configura num processo que se retroalimenta, pois quanto maior a participação, maior é a cobrança da população pelos governos e assim, aumenta-se o nível de democratização e que essa ocorra em todos os níveis e áreas. Essa participação também ocorre no processo de tomada de decisões dos governos. A ideia de participação tem força por se posicionar contrariamente à racionalidade instrumental dos paradigmas liberais de democracia (LAVALLE E VERA, 2011), e por sua vez da representação e que aproxima do posicionamento da racionalidade deliberativa.

Ainda no que concerne as relações entre estado e sociedade uma quarta dimensão da teoria democrática ascende, em torno da legitimidade ou da autorização dos governos, que é a dimensão do controle, ou seja, a respeito do reconhecimento ou da aceitabilidade dos governantes. O'Donnell (1998) aponta que nas sociedades democráticas a *accountability* é um mecanismo de se premiar ou reprovar os governantes pelas ações. Lavalle e Castello (2008) colocam que *accountability* ocorre no sentido de se prestar contas das ações.

A perspectiva da *accountability* ocorre em todas as dimensões ou técnicas de seleção dos governantes, podendo ser a vertical, aquela em que o controle é realizado pelos sujeitos no processo eleitoral, a horizontal, aquela exercida por entidades externas com a função de supervisionar, aplicando sanções legais a agentes estatais (O'DONNELL, 1998). A terceira categoria de *accountability* é aquela exercida pela sociedade civil.

Desse modo, observamos que o controle somente pode ser exercido pela sociedade quando existe o espaço democrático para que ela se desenvolva. Assim, faz-se necessário compreender como se deu no âmbito brasileiro a institucionalização desses espaços que exercem essas múltiplas dimensões democráticas, a saber: os Conselhos de Políticas Públicas e como esses têm sido verificados pela literatura.

1.2 – Expectativas e esperanças – as abordagens iniciais sobre os conselhos

Desde 1822 já se identificou a existência no Brasil dos chamados Conselhos de Estado com a função de administrar os interesses de elites políticas e econômicas, nos mesmos moldes previamente aplicados em países europeus. Nos anos 1920, as Caixas de Aposentadorias e Pensões, órgãos compostos por trabalhadores e empregadores, em modelo paritário, tinham iniciativa de proteção aos trabalhadores das áreas cafeeira e ferroviária (CUNHA, 2009). Por sua vez, o formato colegiado irá ocorrer somente no período do Estado Novo, quando Getúlio Vargas criou diversos mecanismos na burocracia estatal desse cunho, a saber: Educação, Ensino Comercial, Comércio Exterior, Saúde, Economia e Finanças, entre outros (idem).

Esses Conselhos foram mantidos no período do governo militar, no qual também foram instituídos conselhos de cunho consultivo - Conselhos de Notáveis. A partir dos anos 1980 tem-se identificado a criação de conselhos comunitários interligando organizações e movimentos sociais e promoviam a atuação da sociedade civil nos conselhos populares. (idem). Até essa época, a participação social em espaços públicos se constituía em um dilema para as democracias já existentes, conforme assevera Cunha:

O desafio democrático enfrentado pelos Estados e as sociedades que os constituem, especialmente durante o século XX, foi no sentido de se buscar formas de assegurar e mesmo de ampliar a participação popular nos governos, ao mesmo tempo em que se buscava encontrar a justa medida entre as formas de efetivação dos princípios da liberdade e da igualdade (2009, p. 24).

Para essa autora, o conceito de democracia está ligado a um ideal de liberdade e de igualdade, que estava impossibilitado com o regime vigente até então. Observamos, portanto, que a mesma sociedade civil que reivindicou a própria participação nos processos decisórios e na ruptura de um governo militar foi responsável pela construção de um paradigma normativo aplicável a si própria. Para Dagnino (2002), a organização da sociedade civil seria a única forma de resistência contra o governo autoritário que estava em vigência, tendo seu papel fundamental na transição democrática.

Como consequência do processo de abertura política iniciada em 1985 com a retomada da supremacia civil (CARVALHO, 2010), nova constituição Federal foi escrita sendo promulgada em 1988, comportando vários mecanismos e ambientes de participação, se tornando em um recurso que, de acordo com Carneiro (2007), possa ser usado diretamente pela sociedade para sancionar ou forçar a administração pública a reagir como resultado do exercício do controle social (p. 154), tão negado no período

militar, garantindo a sociedade um papel “mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do Estado” (TATAGIBA, 2002, p. 47).

Os espaços de participação instituídos pela Constituição já começaram a despontar no país a partir da década de 1970, como fruto da crescente mobilização social visando ruptura com o governo militar. A reabertura democrática no Brasil, positivada na Constituição Federal possibilitou novas perspectivas de participação da sociedade, como aponta Avritzer: “A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, de outro, no móvel e significado das ações sociais e coletivas (2009, p.29).

Dentre os vários mecanismos institucionais como conferências, associações, orçamentos participativos, além da formação de partidos políticos, também a Constituição estabeleceu em seu escopo a criação de Conselhos, que são instituições calcados em pressupostos deliberativos que passaram a coexistir com a democracia representativa formal, também tendo em sua estrutura a característica da representação. Tal acontecimento, segundo Lavallo e Vera (2011) reconfigura na trama democrática a posição polarizada que participação e representação detinham.

Os conselhos de políticas públicas são arranjos que implicam em uma nova forma de relação entre estado e sociedade civil na condução das políticas públicas, por meio do compartilhamento das ações (SILVA, 2012), buscando a diluição do confronto e do antagonismo existente entre Estado e sociedade civil no período militar, tornando a participação da sociedade como central no aprofundamento democrático (DAGNINO, 2004).

Esses espaços são instâncias de discussão que tem o formato predominantemente paritário (sendo metade de seu quadro representantes do Estado e a outra da sociedade civil), definido em legislações locais, mas com parâmetros definidos pela legislação nacional (AVRITZER, 2009), tipificados em Conselhos setoriais (responsável por gestão de políticas sociais setoriais) e Conselhos de Direitos (responsável pela gestão de ações que visam assentar direitos de populações específicas). Os casos mais emblemáticos se dão na área da saúde, da assistência social e da criança e do adolescente (FARIA, 2009).

No debate acadêmico produzido acerca de Conselhos de Políticas públicas, uma série de pesquisas que deslindam a relação Estado e sociedade civil no contexto democrático pós constituição federal de 1988 (DAGNINO, 2002; CUNHA, 2009; GOHN, 2012; COELHO, 2004; LAVALLE et al., 2004) e que apontam os Conselhos como o arranjo institucional juntamente com outros mecanismos, especialmente de conferências e orçamentos participativos, o que, acarretou uma série de pesquisas

sobre tais arranjos no início dos anos 2000⁸, que comportam prerrogativas da teoria democrática deliberativa, como decisões tomadas sob a argumentação fundamentada na justificação, podendo ser tipificado enquanto um minipúblico (FUNG, 2004).

As principais pesquisas desenvolvidas pautaram-se inicialmente por compreender, primeiramente essa nova dinâmica de participação (DAGNINO, 2002) visando compreender, os níveis de participação, inclusão, bem como no aprofundamento democrático (AVRITZER, 2007; 2010), bem como sendo voltadas especificamente e preferencialmente para os desenhos institucionais desses conselhos (CUNHA, 2009; JARDIM, 2010; MARTINS, 2015), para além dos atores participativos (NUNES, 2008), e que apontam resultados de efetividade do ponto de vista democrático, ou seja, esses espaços enquanto garantidores da sociedade civil e aprofundamento democrático tem alcançado sua função.

Sob essa égide, se os conselhos se constituem em espaços que buscam consenso no sentido processual enquanto são espaços de construção de políticas públicas, o que implica em disputa de interesses e grupos distintos, o que se põe em cheque é se os Conselhos de políticas públicas, enquanto entidade de deliberação coexiste com o sentido burocrático previsto pela Administração Pública, no âmbito da gestão dessas políticas públicas.

Avritzer e Santos (1999) evidenciam que em sociedades democráticas, as novas formas de participação nas decisões políticas não restringem os processos decisórios a figuras isoladas, como o político ou os partidos, até porque as mudanças de processos sociais, como a globalização acarretaram uma perda de uma hegemonia democrática liberal, cabendo novas configurações do sistema.

Tais arranjos participativos que se institucionalizaram, com destaque da participação popular na construção do Orçamento Participativo no Brasil, reforça essas modificações da democracia formal para uma dinâmica participativa, com a população determinando e direcionando políticas públicas de diversas áreas. Ademais, aplicando-se à teoria a realidade da democracia brasileira, outras práticas institucionais se constituíram ainda no período da ditadura militar e foram fundamentais para a abertura democrática do país e que se deram a partir desse processo de participação, como no caso de Conselhos gestores de políticas públicas e de Conselhos de defesa de direitos,

⁸vide Dagnino (2002) e Avritzer (2007), entre outros. Podemos dizer com segurança que grande parte do referencial acadêmico produzido sobre Conselhos tem como aporte teórico a Teoria Democrática Deliberativa, porque buscam compreender como se dá a tomada de decisão do ponto de vista da argumentação, da justificação e, por vezes da vocalização que são elementos basilares da Teoria. A exemplo disso apontamos Cunha (2009); Jardim (2010); Silva e Ribeiro (2010); Martins (2015); Oliveira et al. (2010)

sob a égide dessa perspectiva participativa e que foram legitimadas pela Constituição Federal de 1988.

No âmbito dos resultados identificados da produtividade dos conselhos no sentido do aprofundamento democrático, podemos apontar que a pesquisa desenvolvida por Jardim (2010) visando comparativamente compreender se esses requisitos se cumprem no Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais e do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte traz um direcionamento sob a preocupação Cohn, apontando que, em nível de deliberação (processo deliberativo – de tomada de decisões) de que há a paridade se constata na vocalização dos participantes dos Conselhos.

Já a pesquisa “Democracia, desigualdade e políticas públicas”, desenvolvida pelo Projeto Democracia Participativa (UFMG) realizada em 29 municípios revelou, pela perspectiva do *grau de democratização*⁹, Conselhos Municipais de Saúde, de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FARIA e RIBEIRO, 2010) detém a seguinte condição:

Os três tipos de conselhos contam com uma presença significativa de informações relativas aos números de membros (94,3%), a paridade entre os segmentos (93%), a quem podem presidir o conselho (85,3%), ao processo de votação (50%), a quem pode definir a pauta (58%) e as regras de modificação do regimento interno (69%). (p. 85)

Desse modo, podemos inferir que do ponto de vista da democratização, ou do aprofundamento democrático, essas instituições têm apontado resultados relevantes que nos possibilitam confirmar que os Conselhos garantem maior participação e maior democratização no Brasil. Entretanto, apesar desses resultados, novas perspectivas foram recentemente observadas a respeito dessa instituição e de todo o corolário da teoria democrática que ocasionou um novo prisma, a partir da confirmação desses espaços participativos.

1.3 - A vereda pós participativa – focalização na performance e resultados

Apesar de grande parte da literatura ter aderência ao corolário teórico democrático, esta pesquisa busca compreender pela lente analítica referenciada na teoria das políticas públicas, reconhecendo a relevância da democracia como instituidora de políticas públicas, uma vez que os Conselhos se instituíram e se efetivam mediante uma estrutura política democrática brasileira.

⁹Variável definida pelos pesquisadores como o potencial democratizante das instituições.

Depois da institucionalização desses espaços, principalmente após quase trinta anos da Constituição Federal, emergiram várias críticas a respeito da eficácia dos conselhos de políticas públicas, que após o grande auge do momento e das expectativas iniciais do ponto de vista democrático, a virada seria no sentido de se compreender em que medidas esses conselhos produzem resultados eficazes.

Tanto Lavallo e Vera (2011) quando Fonseca et al (2012) colocam os conselhos num enquadramento de *buzzword*, ou seja, palavra do inglês que significa um uso de uma tendência, que mais atinge o nível retórico do que de aplicação prática. Isso pode ser explicado pelos motivos problematizado por Cohn (2011):

O que é apontado como uma crescente “despolitização” da sociedade frente às políticas públicas, tendo como contrapartida – não em uma relação de causa e efeito imediata, obviamente – uma crescente tecnificação das políticas públicas, em detrimento da sua dimensão social e política no processo de tomada de decisões. (P. 8)

Da mesma forma coloca Fonseca et. al. (2010) movem o centro luminoso para as relações técnicas e políticas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) buscando compreender como se dão os liames da participação face a implementação de políticas públicas, e postulam que:

o foco nas atribuições técnicas e burocráticas nos conselhos gestores impede que os mesmos possam agir na definição estratégica de rumos das políticas públicas. O papel assumido pela linguagem e conhecimentos especializados neste contexto é de reforçar as atribuições técnico-burocráticas, por manter em pauta questões setoriais demasiado específicas e, por vezes, pontuais. (p. 186)

Embora estejam envolvidos por um distanciamento de sua finalidade, Lavallo (2011) problematiza para o fato de que quando a participação é institucionalizada, o processo participativo e de certa forma a luta da sociedade por espaço dentro do estado se estabiliza, gerando quatro consequências para do processo “pós-participativo”.

Em primeiro lugar, o referido pesquisador coloca que enquanto esses novos arranjos institucionais operariam em uma dimensão extra-parlamentar, haja vista que essas instituições passam a ter em sua composição, de modo regulamentado por meio de processos de escolha, organizações civis e atores coletivos, com reconhecimento de função de representantes da sociedade civil. Ou seja, os elementos da representação são chamados novamente ao debate, mas o que se teoriza neste processo é que, a finalidade dentro da estrutura estatal desses espaços se paraleliza ao arranjo do poder

legislativo a medida em que a participação passa a possuir os mesmos elementos “burocráticos” do outro poder. Abers e Keck (2008) apontam que:

Embora boa parte da literatura brasileira sobre os conselhos gestores os veja como novas arenas deliberativas que encorajariam a expansão da participação direta dos cidadãos no processo de decisão pública, a estrutura organizacional dos conselhos contraria essa visão. (p. 100)

Ou seja, enquanto boa parte da literatura e dos estudos sustentam que essas instituições reforcem a potencial deliberativo, há ainda várias nuances no processo de escolha daqueles que irão compor os conselhos que não seguem os padrões normativos da deliberação, como por exemplo

De um lado, os participantes não-estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidas por outras organizações. Do outro lado, cerca de metade dos assentos são ocupados por funcionários públicos, indicados para “representar” a posição dos órgãos estatais envolvidos. (idem)

Em seguida, pode ser verificado que uma vez que esses espaços foram aquisições das reivindicações sociais e que Estado e Sociedade estariam em condição de confronto, isso tornaria insignificante a compreensão dos governos e partidos nesse processo de institucionalização.

O terceiro elemento consiste no fato de que esses espaços foram se institucionalizando com o tempo, não sendo de fato acabados. e que essa construção ao longo do tempo exigiu dos atores envolvidos e até por parte da estrutura do Estado houve um processo de definição de rotinas, de procedimentos que mantivessem essas entidades em funcionamento, inclusive de formação/qualificação de profissionais para essa participação¹⁰. Nesse sentido, Abers & Keck (2008) apontam que até o ano de 1999 foram criados mais de 39 mil Conselhos de todas as características nos três níveis de governo.

O quarto item descrito consiste na preocupação a respeito da performance desses espaços no que concerne as políticas públicas que

quando considerado o grau de institucionalização e capilaridade territorial dos arranjos participativos, bem como o fato de a participação ser uma feição institucional do Estado no Brasil, o diagnóstico sistemático acerca dos efeitos reais desses arranjos

sobre as políticas públicas ou sobre sua *performance* coloca-se como uma questão relevante para a tomada de decisões, para além de análises normativamente orientadas a respeito de quanto efetivamente participativa é a participação – foco tradicional da literatura preocupada com avaliação nos estudos sobre espaços participativos. (p 25)

Dessa forma, observamos uma “virada analítica” a respeito dessa instituição, haja vista que a participação é um elemento que se já comprovou com os resultados apontados no subitem anterior e que doravante nova perspectiva é dada na compreensão desse fenômeno do ponto de vista de elementos clássicos da teoria democrática, com novas perspectivas e possibilidades.

Por sua vez, Luchmann (2008) problematiza a legitimidade da participação social por meio da representação, haja vista que as diferenças e as nuances dentro da própria sociedade civil, os conflitos e contradições são mascarados uma vez que os critérios de escolha das entidades podem acabar pelos privilégios da escolha de determinados grupos ou setores da sociedade que atuam dentro da política pública da qual gerenciam, na sua composição.

Ou seja, diversas tem sido as críticas dos Conselhos de Políticas Públicas a respeito de sua eficácia na gestão das políticas. Mas o que ainda justifica o seu estudo é o fato de que, apesar de todas as dificuldades, esses espaços continuam a existir e fazendo parte do processo de construção e gestão de políticas públicas, de modo que ainda existe a demanda social por ações estatais, da mesma forma que ainda existem as ações propriamente ditas.

Assim, no contexto de ampliação da participação cidadã que se consolidava com a constituição por vários mecanismos, os Conselhos foram considerados como o mecanismo estratégico para controlar as políticas públicas:

o seguinte decênio, a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação adotou os conselhos como expedientes institucionais para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas. (LAVALLE, 2010, P. 35)

O controle social preconizado pelos Conselhos dialoga com o papel definido por Howlett (2013) do público (alvo) das políticas públicas. Esse autor destaca a importância de em estados democráticos, na condição de eleitores, a população tem as condições de influenciar as tomadas de decisão que irão nortear as políticas públicas, principalmente na avaliação das políticas.

Nessa mesma esteira, um estudo publicado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em celebração dos vinte anos do Estatuto da Criança e do Adolescente aponta que, a partir de estudos acadêmicos realizados entre o período de 1992 – 2009 que ainda há uma grande dificuldade de efetivação dos conselhos enquanto espaços de formulação e deliberação das políticas para a infância e que ainda tem mantido uma ação mais administrativa. “Dessa forma, tais conselhos não se efetivaram plenamente como um espaço de democracia participativa, uma vez que, muitas vezes limitam-se a burocracia, a apurar denúncias, a fazer projetos, relatórios e visitas esporádicas” (NATALI apud CISNE, 2010, p. 41).

A mesma preocupação quanto à existência estrita a uma formalidade, que não impacta em ações efetivas, é apontada por Durguete e Filho (2009, p. 224), “a maioria dos processos de criação dos conselhos não encontra um campo mobilizatório e organizativo que lhe de densidade ideopolítica, o que certamente constitui-se como fator determinante para a sua existência enquanto mera exigência legal”.

Além das funções do ponto de vista administrativo/burocrático, Cunha (2007) ao observar influência do Poder Executivo sobre a agenda e as decisões desses conselhos, de modo que estes apenas referendaram ações ou decisões já tomadas pelo Executivo. Da mesma forma aponta Fuks e Perissinotto (2007), nos conselhos gestores de Curitiba.

O grande dilema apontado por Cohn (2008) consiste na necessidade de se avaliar, considerando o elevado número de conselhos que foram instituídos nos últimos 30 anos, o potencial dos Conselhos em se estabelecer institucionalmente na condição normativa para os quais se foram pensados:

Questionar o potencial de sua natureza efetivamente democrática, quer do ponto de vista da sua representação, quer do ponto de vista da sua capacidade de ser um fórum efetivo de negociação de conflitos de interesses e de capacidade de se chegar a decisões que representem algo que vá além da negociação da somatória de interesses particulares dos segmentos ali representados; isso quando não se transformam em meros rituais de decisão burocrático-administrativa dos gestores de plantão. (p. 8)

Essas distorções entre aquilo que se esperava entre os conselhos e seus limites de implementação, foram verificadas na pesquisa desenvolvida por Fonseca (2013), analisando as deliberações do CEDCA/PR os resultados no âmbito das políticas públicas para a Infância e Adolescência no estado do Paraná, que apontam os seguintes resultados:

O conteúdo das deliberações e resoluções nos fornecem informações que apontam para uma atuação do CEDCA/PR muito mais técnica,

burocrática e administrativa, do que propriamente a função central de elaborar políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes. As tarefas técnicas, administrativas e burocráticas preenchem 80% (oitenta por cento) da agenda de trabalho do CEDCA/PR e, por derradeiro, acabam comprometendo o principal foco de atuação desse importante arranjo institucional democrático, que é a construção de políticas públicas sociais para crianças e adolescentes. (p. 93)

Ou seja, no âmbito desta entidade específica, maior parte do processo não está sendo preenchido com sua finalidade principal que é de formular, implementar e avaliar políticas públicas. Devemos ter o cuidado de não se usar um exemplo para fazer generalizações. Como verificou-se os resultados de Jardim (2010) no âmbito da política pública de saúde no Estado de Minas Gerais no âmbito das decisões produzidas pelos Conselhos Estadual e Municipal de Belo Horizonte apontou para a realidade:

Agregando os dados, podemos observar, a partir da tabela 15, que o principal tema das resoluções do CES-MG é o controle (41%), seguido das questões sobre Gestão (35,9%). Em menor porcentagem, temos os temas sobre Organização Interna e Coordenação entre os níveis. No CMS-BH, o principal tema é o controle, que corresponde a um pouco mais de 50% das resoluções, depois temos resoluções sobre Gestão, seguido de Organização Interna, Coordenação entre os níveis e Outros, que nesse caso, referem-se a Convites, Informes e Manifestações. (p. 149)

Em uma perspectiva comparada, não considerando os elementos metodológicos das duas pesquisas, podemos inferir que temos dados que apontam que alguns conselhos têm executado suas funções no sentido apenas administrativo, o que poderia sugerir algum grau de influência do poder executivo sobre sua coordenação e em outra situação vemos um conselho que tem maior grau de implicação a respeito da política pública a qual se vincula.

De modo que inferimos que do ponto de vista da performance, os resultados são relativizados, dependendo do tipo da política a ser gerenciado, do estado, do nível de complexidade institucional que os conselhos possuem.

Conclusões

Este trabalho se propôs em construir um panorama das perspectivas de análise de Conselhos de Políticas Públicas brasileiros abordados pela literatura democrática. Em primeiro turno, abordamos as principais características de um conselho específico, a saber: da infância e adolescência, mas cujas finalidades se aplicam a quaisquer outros conselhos.

No segundo momento abordamos a perspectiva das expectativas e dos processos que envolvem os Conselhos de Direitos, como os processos de participação, que foi focado pela literatura por longo período. No terceiro tópico, abordamos como os Conselhos foram analisados pela perspectiva da performance, ou seja, os resultados produzidos do ponto de vista da Política Pública aos quais se vincularam.

Em síntese, podemos afirmar que muitas pesquisas e abordagens ainda podem ser adotadas para compreender os Conselhos para se verificar o seu aprimoramento ao longo da história, do ponto de vista democrático, da mesma forma que diversas metodologias podem ser empregadas para pesquisas que buscam encontrar quais foram os resultados, mas que este artigo buscou singelamente trazer uma sistematização de algumas perspectivas.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, n. 52, v. 21 pp. 99-112, Salvador.

AVRITZER, Leonardo (2010). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.

_____. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, nº 49, p. 25-46.

_____. (1996). *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

_____. (2007). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte. Editora UFMG.

_____. (2009). *Experiências Nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez Editora.

BOBBIO, Norberto (1986). *O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (2001). *Estado, governo e sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BRASIL, (1990). *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal 8.069/1990.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. (2006) Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, pp. 149 - 166.

CARVALHO, José Murilo de. (2004). *Cidadania no Brasil – O longo caminho*. São Paulo: Civilização Brasileira.

CISNE, Mirla. (2012) A produção do conhecimento em torno dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: uma análise de teses e dissertações. In: FILHO, Rodrigo de Souza; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Conselhos*

dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora, UFJF, pp: 39-53.

COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. (2007) "Dilemas da participação e desenvolvimento territorial". In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, Argos, 97-126.

COHEN, Joshua. (2009) "Deliberação e legitimidade democrática". In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando (2008). *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes.

COHN, Amélia. (2011) Participação social e conselhos de políticas públicas. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29).

CUNHA, Eleonora Schettini Martins (2009). *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belo Horizonte, UFMG.

_____. (2007). "O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático". In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, Argos, pp: 25-44.

DAHL, Robert (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

DRYZEK, John S.; (2004) "Legitimidade e economia na democracia deliberativa". In: NOBRE, Marcos; COELHO, Vera Schattan P. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências constitucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: 34. p. 41-62.

FARIA, Claudia Feres (2007). "Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos Municipais da saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente do Nordeste". In: AVRITZER, Leonardo. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG.

FONSECA, Igor Ferraz de; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. (2012) Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: O Caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente. *Revista Sociologia Política*, v. 20, n 42, p. 183-198.

FONSECA, Luciane Schulz (2013). *Os conselhos gestores e a formulação, execução e fiscalização de políticas públicas: O caso do CEDCA/PR*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Curitiba, UFPR.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff. Recursos, Influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, Argos, pp:45-76

FUNG, Archon (2004). "Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências". In: NOBRE, Marcos; COELHO, Vera Schattan P. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências constitucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: 34.

GERRING, John. (2011) "How Good Is Good Enough? A Multidimensional, Best-Possible Standard for Research Design". *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 3, p. 625-636.

GOHN, Maria da Glória (2013). *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. (2007). "O que significa democracia deliberativa?". In: *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, p. 17-78.

HABERMAS, Jürgen. (1993) O Conceito de Poder de Hannah Arendt. In: Freitag, Bárbara & Rouanet, S.P. (org.) *Habermas, Coleção Grandes Cientistas Sociais*. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática.

_____. (1995) Três modelos normativos de democracia. In: *Lua Nova*, v. 36. P. 39-53.

HOBBS, Thomas. (2003). *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994). *A terceira onda – A democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.

JARDIM, Laura Silva. (2010). *A dinâmica participativa e deliberativa em conselhos de saúde municipal e estadual: uma análise comparada*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Belo Horizonte. UFMG.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter P; ACHARYA, Arnab (2004). Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: NOBRE, Marcos; COELHO, Vera Schattan P. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências constitucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: 34. p. 343-362.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. (2011). A trama da crítica democrática: da representação à participação e à *accountability*. São Paulo: *Lua Nova*, 84. pp. 353-364.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziella. (2008). Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e de São Paulo. *Caderno CRH*, n. 52, v. 21 pp. 67-86, Salvador.

LAVALLE, Adrian Gurza. (2011). Após a participação: uma nota introdutória. São Paulo: *Lua Nova*, 84. pp. 13-23.

LIJPHART, Arend. (2003). *Modelos de democracia - Desempenho e padrões de governo em 36 países*. São Paulo: Civilização brasileira.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (2008). Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, n. 52, v. 21 pp. 87-97, Salvador.

O'DONNELL, Guillermo. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, nº 44.

MANIN, Bernard. (1998). *The principles of representative government*. Cambridge: University Press.

MARTINS, Simone (2015). *O exercício da democracia em conselhos de políticas públicas*. Tese de Doutorado. Centro de Pós-graduação e pesquisas em Administração. Belo Horizonte. UFMG.

- NETO, Ricardo Borges Gama (2011). Minimalismo Schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. In: *Revista de Sociologia e Política*, nº38. p.27-42.
- NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática. In: NOBRE, Marcos; COELHO, Vera Schattan P. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências constitucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: 34.
- NUNES, Sandra Maria Maia. (2008). *O jogo de interesses na democracia participativa – O Conselho de Desenvolvimento Urbano de Recife*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação Em Sociologia. Recife. UFPE.
- PATEMAN, Carole (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PITKIN. Hanna Fenichel. (2006). Representação: Palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*. V. 67. p. 15-47. São Paulo.
- REIS, Cláudio Araújo dos (2010). Vontade Geral e decisão coletiva em Rousseau. *Trans/formação*, nº2. p. 11-34.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. (1998). *Do Contrato Social*. Rio de Janeiro: Tecnoprint.
- SALES, Carla V. (2005). “As máscaras da democracia: Notas sobre a teoria democrática a luz dos eixos dahlsianos.” In: *Revista de Sociologia e Política*, nº 24. p. 233-245.
- SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo (2002). “Introdução: Para Ampliar o Cânone Democrático”. SANTOS, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82.
- SARTORI, Giovanni. (1994). *A teoria da democracia revisitada*. Volume 2. São Paulo: Ática.
- TATAGIBA, Luciana. (2002) “Os conselhos gestores e a democratização de políticas públicas no Brasil.” In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- THOMPSON, Dennis. (2008) “Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science”. *The Annual Review of Political Science*. Vol. 11. p. 497-520.
- WEBER, Max. (2002) A Política como Vocação. In: *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo: Martin Claret.
- _____, (1978). “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal”. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

Seminário Temático: ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

Título do trabalho: A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NAS INTERVENÇÕES DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE EM TERESINA-PI: uma reflexão sobre a materialização dos processos democráticos.

Autoria: Aline Teixeira Mascarenhas de Andrade

Instituição: Universidade Federal do Piauí

RESUMO: O presente estudo aborda os principais aspectos de uma pesquisa em andamento sobre como estão se desenhando as relações entre o Programa Lagoas do Norte-PLN, uma intervenção da Prefeitura Municipal de Teresina-PI, e o Comitê Lagoas do Norte, grupo organizado pelos moradores dos bairros de abrangência do Programa. Para este estudo os esforços debruçaram-se sobre a exploração bibliográfica e análise documental. Buscou-se apresentar algumas concepções sobre democracia, e em seguida contextualizar brevemente as condições da democratização brasileira, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Os resultados apontam que o Programa Lagoas do Norte apresenta a participação como uma referência em sua atuação, em todos os processos de intervenção, por sua vez, o Comitê tem buscado cumprir seu propósito de lutar para garantir os direitos da população residente nas áreas do PLN, instigando o debate da comunidade com os gestores. Conclui-se que esta relação é marcada por tensões e conflitos, que afloram avanços e retrocessos, e conseqüentemente permeiam também as relações com outros atores públicos, não esgotando em si as possibilidades de diálogo e/ou construções consensuais.

PALAVRAS-CHAVE: Estado, democracia, participação.

INTRODUÇÃO

O presente texto propõe refletir sobre a intervenção do Estado, partindo-se do entendimento de que o Estado tem interesse em intervir na vida dos indivíduos, e que a relação existente entre essas instâncias é conflituosa e divergente.

Inicia-se a discussão elencando a categoria central do estudo, a democracia, onde no primeiro item é realizada uma discussão conceitual. Segue-se contextualizando historicamente a democratização brasileira, abordando regimes autoritários e os avanços advindos com a Constituição Federal de 1988. Interessante destacar que esse percurso possui consequências relevantes para modelos de intervenção atual.

O Programa Lagoas do Norte é descrito para situar as reflexões posterior, com apresentação de sua concepção, bem como de como tem ocorrido a interação entre o mesmo (enquanto estratégia de política pública) e as famílias afetadas, relação assentada sobretudo, mas não somente, nas instâncias legalizadas de participação comunitária, o Comitê e o Fórum Lagoas do Norte.

Em seguida, tem-se a discussão atual do que está ocorrendo, ou seja de como esta relação está se redesenhando, devido ao movimento de famílias que questiona a metodologia da intervenção e mesmo representatividade das instâncias de participação.

1 A DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL: breves reflexões desse caminho.

A democracia no Brasil é um tema instigante que nos remete a reflexões acerca de como ocorreu esse processo, cabe destacar os aspectos que marcam profundamente a realidade atual. Indubitavelmente, a Constituição Federal de 1988 é o grande marco da democracia brasileira, entretanto, iniciaremos a discussão percorrendo a história que antecedeu sua promulgação.

Considera-se relevante a obra de Ianni (1986) no tocante às análises da realidade brasileira no período compreendido entre os anos 1930 até o golpe militar de 1964. Destaca que boa parte da política econômica governamental refletia os interesses de grupos específicos, no intuito de reformular a dependência estrutural que marcava a situação do país à época.

Para o autor as condições em que se deram a revolução de 1930, com a derrota dos grupos oligárquicos para as novas classes sociais urbanas, marcam um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade. Segundo Ianni (1986, p. 25)

Desde essa época. Os desenvolvimentos do poder político revelam a acentuação dos seus conteúdos burgueses, em confronto com os elementos sociais, culturais e políticos de tipo oligárquico vigentes nas décadas anteriores a 1930.

Ainda para o autor a referida situação culmina no desenvolvimento do que ele denominou de Estado burguês, ou seja, houve uma aproximação simbiótica do Estado com a classe capitalista em ascensão no Brasil. Desta forma, o poder público passou a atuar conforme as conveniências do vigente modo de produção. Marcando a estrita relação entre o poder econômico e o poder político no Brasil.

As consequências desta aproximação levaram atores sociais a se organizar e travar intensas lutas políticas no pós Revolução de 30, contexto em que segundo Ianni (1986) o grupo de Getúlio Vargas promove um golpe de Estado e instaura a ditadura, sob a denominação de Estado Novo.

Esse momento marca definitivamente a supressão das poucas e frágeis instituições democráticas, ou que se aproximavam disso, existentes naquele período. Destaca-se ainda que o governo se baseava em um liberalismo urbano e superficial, de conotação ideológica, e sobretudo, voltado para as relações externas do país. (IANNI, 1986)

Essa contextualização sustenta o raciocínio de que neste período a democratização não tem viés protagonista, uma vez que o sistema ditatorial se efetiva, com a supressão das diferentes formas de luta e participação social.

Sobre a implantação de regimes autoritários no Brasil, assim como na América Latina, O'donnell (1986) aponta que o interior desses sistemas de dominação e exclusão dos setores sociais é marcado por tensões, conseqüentes por suprimir a cidadania e proibir o povo de invocar conteúdos de exigências de justiça individual. (O'DONNELL, 1986, p. 16)

Interessante notar as reflexões do autor sobre as conseqüências desses regimes. Para O'donnell (1986, p. 23):

o substrato de tudo isso é a derrota do setor popular e de seus aliados, a reação ante a ameaça que sua ativação política implica para a continuidade de parâmetros básicos da sociedade enquanto capitalista e (...) a imposição de uma 'ordem' em particular baseada na exclusão política e econômica do setor popular.

Percebe-se que historicamente o Brasil é marcado por fortes condutas autoritárias, com tradição de condutas não participativas, e não aceitação de questionamentos ou contestações populares. O que implica em conseqüências graves nos períodos posteriores, que mesmo legalmente democráticos possui corpos operacionais e atores políticos imbricados da herança de poder concentrado.

Ainda nas considerações do autor supracitado, a crise do Estado militar autoritário no Brasil, encontra na democracia uma forma menos declarada de coação, mascarando a dominação estatal. Ressaltando que se buscava um modelo que, embora se denominasse democrático mantivesse a exclusão do setor popular. (O'DONNELL, 1986, p. 39)

O processo de redemocratização no Brasil possui a Constituição Federal de 1988 como marco principal, com destaque para a contribuição dos movimentos sociais e populares nesse processo. Evidenciando a tentativa de superar o passado escravista, elitista e autoritário da formação social brasileira.

A partir de então, a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais se estabelece através de sistemas de proteção social. Entretanto não se pode perder de vista que o sistema capitalista permanece no cerne da sociedade brasileira, e que, portanto, muitos aspectos garantidos pela nova constituição contrapõem-se à lógica do capital. Desta forma, o desafio latente é materializar essa “era dos direitos” (BOBBIO, 1992) em tempos de reestruturação capitalista.

Ressalta-se que no caminho da democratização brasileira, a Constituição Federal de 1988 não deve ser entendida como ponto de chegada, mas sim ponto de partida, de onde de começa uma história escrita por marcada pela diversidade de seus protagonistas. Possibilitar aos cidadãos brasileiros o direito de participar, questionar, sugerir, criticar e deliberar demonstra inquestionável avanço. Entretanto, devemos avaliar densamente se isso significa efetividade democrática, uma vez que possibilitar não significa necessariamente tornar real.

2 CONFLITOS: Semeadores dos Movimentos Sociais

O significado da palavra conflito remete ao entendimento de divergência, discordância, oposição de interesses. Este tópico pretende correlacionar a existência de conflitos com o surgimento de um movimento social.

Partindo da compreensão de que o estado capitalista representa um potencial estimulador de conflitos, Doimo (1995) a dicotômica relação entre Estado e sociedade civil, ressaltando que nas sociedades contemporâneas o Estado ainda que composto por um sistema político democrático tem sido um potencial para o desenvolvimento de reivindicações, ações diretas e movimentos sociais.

Neste cenário, os movimentos têm representado novas formas de participação, ou como a autora denominou “participação movimentalista” – que tiveram uma proliferação fragmentada e diversa, como dinâmica diferenciada onde “a interlocução com o Estado tende a ser um vácuo regimental, com visíveis dificuldades para o diálogo político decisório” (DOIMO, 1995, p. 59)

A descentralização dos movimentos do eixo essencial das relações de trabalho tem provocado o surgimento de estruturas de conflito surpreendentes e ainda confusas diante das reflexões sociológicas. Na Europa destacam-se os conflitos relativos à paz, ao desarmamento, à proteção do meio ambiente, às questões de papéis sexuais, aos

direitos humanos e civis e às consequências geradas pela crise do Estado. No Brasil os novos conflitos sociais apresentam uma configuração diferenciada, formada por segmentos de baixa renda e com temas pautados na sobrevivência imediata (saúde pública, moradia, transporte coletivo urbano, saneamento básico, segurança pública, etc.). (OFFE 1989, apud DOIMO 1995)

Na concepção de Melucci (2001) a presença do conflito supõe a “luta de dois atores pela apropriação de recursos valorizados por ambos”, partindo disso o autor afirma que o movimento é a mobilização de ator coletivo que possui uma solidariedade específica e luta contra um adversário, não se limita a um conflito, mas se manifesta para além dos limites do sistema de relações sociais.

Os fenômenos coletivos podem possuir a presença de um conflito, mas não significa compreender que o movimento seja essencialmente isto. Para o entendimento dos movimentos sociais contemporâneos o autor sugere que seja feita uma decomposição analítica capaz de revelar os seus múltiplos significados.

Embora não seja possível enquadrar os movimentos sociais numa descrição conceitual capaz de abranger toda sua heterogeneidade, Melucci (2001) aponta três tipos de conduta que podem ser encontradas: reivindicativa, política e analítica. A primeira é marcada pela reivindicação de uma diversa distribuição dos recursos no interior da organização, neste caso o conflito ocorre no interior de um sistema organizativo, em direção à produção de normas. A segunda conduta caracteriza-se pela luta em busca da ampliação da participação nas decisões, rompendo limites do sistema políticos. No caso de um movimento antagonista, o conflito atinge a produção de recursos de uma sociedade, questionando a produção, seus objetivos e também a direção do desenvolvimento.

Obviamente a presença de uma conduta não exclui outra, podendo coexistir mais de uma conduta, uma vez que um movimento não será exclusivamente antagonista. São fatores interligados com a construção da identidade coletiva do movimento.

Ao se discutir sobre a identidade dos movimentos sociais, Lima (1999) afirma que ela não se restringe apenas ao ator em si mesmo, mas à sua relação com as atividades cotidianas da vida social, envolvendo uma rede de relações sociais. A identidade indica a perspectiva do movimento com a sociedade, como se relaciona com outros autores, na construção do seu perfil.

Para o autor, a busca pela identidade de um movimento social deve ser feita através de análises que extrapolam uma visão endógena, mas em sua interação com outras esferas da sociedade.

A identidade não se encontra na parte de dentro dos movimentos, mas na trama que as relações sociais de poder engendram nas

representações derivadas das ações dos próprios movimentos.
(LIMA, 2001, p. 62)

3 AS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA INPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE EM TERESINA-PI

Teresina, capital do Piauí, é uma cidade com características marcantes dentre elas a de ser banhada por dois rios, sendo que foi originalmente planejada para ocupar territorialmente a margem direita do rio Parnaíba e a margem esquerda do rio Poti. Entretanto, em 1960, foi reconfigurada a partir da expansão de sua área urbana no sentido Leste.

Na região norte da cidade a ocupação mais intensa ocorreu a partir do final da década de 60, pelas classes mais empobrecidas da população, sem alternativas habitacionais em virtude da valorização de outras regiões. O intenso fluxo migratório do interior para a capital e a distribuição de títulos de aforamento pela Prefeitura de Teresina, são fatos que contribuíram para a ocupação desordenada do local, que em pouco tempo tornou-se bastante populoso.

Sendo a zona norte da cidade marcada pelo encontro dos dois rios que margeiam a cidade, caracteriza-se pela presença de várias lagoas, às quais, pela ocupação desordenada foram ao longo do tempo sendo invadidas e aterradas pela presença do homem. Anualmente as famílias eram acometidas pelas águas destinadas às lagoas, sendo constantes as enchentes nessa região.

A região que compreende as lagoas do norte é composta por treze bairros, distante do centro da cidade em média de 6 km e apresenta contexto de grande vulnerabilidade ambiental e social, além da degradação ocasionada pelo extração rudimentar e desordenada de argila para produção de cerâmica vermelha (para tijolos e artesanato) criando uma séria de cavas e depressões.

Lima (2003) destaca que a capital em alusão, como outras capitais nordestinas, sofreu impacto do amplo processo de urbanização das décadas de 1960 e 1970, provocado, sobretudo, pelo movimento migratório campo-cidade, não apenas do interior do Piauí, mas também de unidades vizinhas, como Maranhão e Ceará. Sendo que a primeira década citada inaugurou uma fase decisiva no desenvolvimento do espaço urbano, tendo com fatores catalisadores o intenso fluxo migratório e as grandes inversões governamentais em infraestrutura. Na década posterior, essa

tendência de crescimento foi aprofundada, fato que gerou de forma acentuada, maiores problemas sociais, que desaguaram na década de 1980. (LIMA, 2003)

Referindo-se acerca das práticas de ocupação de terra em Teresina, a autora destaca que foram gestadas em meados da década de 80, quando terrenos vazios, foram ocupados. Em Teresina, o itinerário provável do migrante ou filho é a favela, por ser local onde se pode morar, gratuitamente, a salvo de impostos e taxas de água e luz, que é o mínimo possível para se sobreviver até a chegada da urbanização. (LIMA, 2003)

A região de abrangência do Programa em estudo foi ocupada conforme a citação anterior, onde após cerca de 30 anos de habitação, com vínculos fortemente estabelecidos e apesar do reconhecimento como usuários pagantes dos serviços de tratamento de água e fornecimento de energia elétrica, na perspectiva legal a ocupação permanece irregular, por se tratar de área de preservação legal.

A constituição do Programa Lagoas do Norte considerou as informações diagnosticadas através do Estudo Urbanístico e Paisagístico para a região das Lagoas do Norte, o qual destaca que:

os principais problemas identificados são o aterramento indiscriminado das margens das lagoas e a conseqüente ocupação de moradias abaixo da cota de inundação, a devastação total de matas ciliares, o avanço sobre as áreas de recuo frontal dos lotes, a falta de saneamento básico, o lançamento de resíduos e esgotos 'in natura' diretamente nos cursos d'água, a infraestrutura de drenagem inadequada, a exploração desordenada e irregular de jazidas minerais para construção civil, dentre outros. Portanto, o aspecto ambiental constitui o principal condicionante a ser considerado na formulação de qualquer intervenção proposta para a região, considerando-se também as condições socioeconômicas da população local. (TERESINA, 2005, p. 32)

O Programa Lagoas do Norte visa o desenvolvimento sustentável dessa região da cidade, constituindo-se num conjunto de ações integradas de intervenção na realidade local para provocar mudanças qualitativas nas condições de vida da população.

São três os componentes do Programa em alusão, Modernização da Gestão Municipal, Requalificação Urbana e Ambiental e Desenvolvimento Econômico e Social. O primeiro componente trata da formulação de estudos, planos diretores e de ações de desenvolvimento institucional da Prefeitura de Teresina. O segundo liga-se diretamente urbanização da região, reestruturação do sistema viário; reurbanização

dos bairros da região; implantação de loteamentos para reassentamento de famílias; construção e melhoria de unidades habitacionais e implantação de parques urbanos; a melhoria da infraestrutura de saneamento ambiental; a melhoria do sistema de abastecimento de água; a implantação do sistema de esgotamento sanitário; a melhoria do sistema de macro drenagem das lagoas e a recuperação de áreas degradadas. E o terceiro componente enfatiza a educação sanitária e ambiental; instalação e melhoria de equipamentos sociais e comunitários; potencialização da capacidade de geração de emprego e renda; estruturação do comércio local, revitalização de núcleos de produção e comercialização e fortalecimento do capital social.(TERESINA-2014)

Anterior às ações do Programa, a sociedade civil local organizou-se espontaneamente para acompanhar as intervenções e fiscalizar a implementação das obras, assim surgiu o Comitê Lagoas do Norte, composto por representantes das organizações populares dos treze bairros contemplados pelo Programa.

O Comitê representa os interesses dos moradores do local e atua no planejamento, monitoramento e fiscalização das intervenções, tendo participação direta junto aos operadores, gestores e agentes financiadores do Programa.

Outra instância de participação é o Fórum Lagoas do Norte, criado através do Decreto 11.300 de 9 de julho de 2011, alterado em 23 de janeiro de 2014 pelo Decreto 13.840, composto pelo Secretário de Planejamento e Coordenação ou correspondente, 01 (um) representante da Unidade de Gerenciamento do Programa-UGP e até 10 (dez) integrantes do Comitê Lagoas do Norte.

Diante do exposto, ressalta-se o quanto imprescindível é a participação das famílias nos processos que as envolvem, bem como a importância das próprias famílias definirem seus problemas, necessidades, anseios, diante dos limites e dos recursos que dispõem.

No referido Programa a participação comunitária tem acontecido essencialmente a partir das instâncias supracitadas, mas as manifestações de quaisquer famílias ou grupos podem ocorrer independente delas, através do serviço de atendimento social prestado pela Unidade de Projeto Socioambiental.

O Comitê Lagoas do Norte possui um regimento, o qual afirma que seus membros devem observar o andamento das ações do Programa, verificando se estão sendo realizadas correta e eficientemente, dentro do tempo previsto. Ainda neste documento, consta o dever dos seus membros em observar e registrar as

reivindicações populares acerca do referido programa. Além, de combater qualquer tentativa de violação aos direitos das famílias atingidas pelas intervenções do programa.

Tratando-se de um programa majoritariamente financiado pelo BIRD, os trabalhos seguem determinadas orientações específicas desta instituição. Destaca-se aquela denominada Política de Salvaguardas (OP 4.12), que orienta as intervenções junto às famílias afetadas diretamente, especialmente as que serão atendidas através de reassentamentos involuntários. Segundo essa normativa, o processo deve ser precedido de um documento denominado Plano de Reassentamento Involuntário - PRI, elaborado pela equipe municipal e avaliado pelo BIRD, o referido deve descrever como se operacionalizará o reassentamento das famílias, tanto as que terão afetação total do imóvel (casos de desapropriação), as de afetação parcial (quando há intervenção mas não é necessário a remoção do imóvel), também deve tratar das garantias laborais, ou seja, quando as intervenções afetam diretamente a economia familiar (casos em que o imóvel também é o local de atividade rentável para a família). Devem constar neste documento as alternativas que as famílias terão no processo de negociação para reassentamento que, como dito, é involuntário.

Em estudo que trata acerca da participação das famílias nos processos de remoção e reassentamento de famílias na Área 1 do PLN, CARMO & COELHO(2014) identificam que tal processo não propiciou efetivamente a participação das famílias, que não influenciaram nas decisões tomadas, em especial no que se refere a construção e reordenamento espacial no residencial para onde foram realocadas, denominado de Zilda Arns. A pesquisa constatou ainda que embora a participação esteja colocada como eixo essencial nos documentos do programa, sua materialização se resume ao patamar de consulta e sensibilidade para concordância com aspectos já definidos.

Conforme os moradores desse residencial, a prefeitura apresentou a ideia do PLN e as ações que seriam desenvolvidas em reuniões. Assim pode-se dizer que no processo de remoção e reassentamento, houve a participação limitada da população à consulta e a inserção em atividades planejadas pela prefeitura, sem efetiva participação no planejamento do processo de intervenção. Como informa esses moradores, as famílias só tinham duas opções, a indenização ou o reassentamento. Era obrigatório, portanto, sair da área onde seria construído o Parque Linear. (CARMO; COELHO, 2014, P.126)

Acerca da participação democrática e do direito a cidade, cabe debater sobre a existência de interesses divergentes relacionados à produção e usufruto da cidade, assim a participação não objetiva construir falsos patos e subordinação de interesses,

mas sim a emergência de conflitos que sempre foram sufocados na tradição social do Brasil. (MARICATO; JÚNIOR, 2007)

Entende-se que a remoção e reassentamento das famílias na Área 1 do PLN pode ter sido permeada por conflitos individualizados, mediados e sanados pela equipe técnica responsável pelo processo, insano seria afirmar a ausência destes. Entretanto o início da segunda fase já se encontra marcado pela presença de um movimento diferente, composto por famílias que residem na Avenida Boa Esperança, com possibilidade de remoção pelo programa, este é o objeto tratado no item a seguir.

4 RESISTÊNCIAS E CONFLITOS: um novo norte para o PLN?

Na concepção de Carmo&Estevens (2008)

Conflito é um produto da interação entre duas ou mais partes em situação de competição. Geralmente o conceito de conflito aparece associado a aspectos negativos de violência, de terror, de conflitos étnicos e religiosos, de guerras, de desordem, de protestos. No entanto, a existência de conflito pode potencializar maior participação, coesão social e inovação ao nível das relações sociais e espaciais dos comportamentos e das práticas. A existência de conflito favorece o diálogo e a discussão e assim, a fruição do espaço público e de uma cidadania plena. (2008, p.2)

A concepção acima esclarece o entendimento sobre a temática dos conflitos, compreendendo sua dimensão multicausal. Entretanto, para SOTO (2013) apesar de muitos autores tecerem estudos sobre isso, contribuindo para reflexões relevantes, não há propriamente uma teoria dos conflitos. Afirma que o conflito constitui-se numa forma de interação, que demonstra os antagonismos existentes entre indivíduos, grupos, comunidades e classes sociais, sendo que a violência pode ou não fazer-se presente.

No intuito de elaborar uma construção conceitual dos conflitos Viégas (2009) aborda vasta bagagem de teóricos, com destaque para Simmel, Touraine e Bourdieu, destacando que os conflitos expressam a resistência das classes populares ao monopólio histórico a que estão submetidas, portanto reconhecer a existência de classes na sociedade é reconhecer também a dominação existente nessa relação.

O momento atual do Programa Lagoas do Norte marca a finalização da primeira etapa e o início da segunda, onde já na etapa do cadastramento (em 2015) para identificação de famílias passíveis de remoção, surge um diferencial: um conflito social protagonizado por famílias resistentes à remoção da Avenida Boa Esperança.

Esse grupo de famílias organizou-se no sentido de impedir as intervenções de remoção do PLN na região, em especial na Avenida Boa Esperança, com previsão

para afetação de 1.800 famílias, localizada no bairro São Joaquim em Teresina. Os moradores organizados inicialmente criaram uma comissão de resistência à desapropriação e argumentam não haver necessidade de remoção. Segundo a coordenação do programa o processo será gradual e dialogado com as famílias. (PORTAL G1,2015)

Segundo o secretário (Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN/PMT) responsável pela intervenção do PLN naquele momento (18.03.2015) a ação concreta que estava sendo realizada tratava-se de cadastro das famílias que iriam sair, ressaltando que o projeto visa melhorias ambientais e a retirada das famílias da situação de risco que se encontram. (POTAL CIDADE VERDE, 2015)

Este grupo de Atingidos do PLN tem demonstrado força social com discussões organizadas de debates e articulação de outras instituições tais como o ministério público, defensoria pública, estudiosos, grupos políticos, culturais e religiosos, visando propiciar um debate ampliado sobre as intervenções que afetam diretamente suas vidas. O grupo possui uma página em rede social, com cerca de 670 membros, onde manifestam suas insatisfações e recebem apoio de moradores e pessoas solidárias à causa. A página também divulga as mobilizações e atividades que desenvolve.

Diante disso, diversas reuniões e audiências públicas têm acontecido, sob a mediação do Ministério Público e da Arquidiocese de Teresina (recentemente), não tendo ainda se esgotado em conclusões.

Embora seja necessário um estudo mais aprofundado sobre como tem se dado essa relação entre a Prefeitura (PLN) e os moradores, uma análise breve já é capaz de responder que os sentidos do Programa podem ser alterados, uma vez que o início das obras da segunda etapa não começou efetivamente pela remoção das famílias. Uma indagação se torna latente nesse contexto: poderá esse movimento mudar os rumos dessa história e redefinir o “norte” (a direção) do PLN? Apesar de cedo para concretude de possíveis respostas, é possível construir algumas análises do cenário atual.

Em setembro de 2015 o Ministério Público Estadual encaminhou oficialmente à SEMPLAN solicitação de informações (endereço e motivo da remoção) sobre imóveis com previsão de desapropriação, no documento o referido órgão reiterou a recomendação de suspensão das atividades do PLN, sobretudo aquelas referentes às remoções de famílias. (PIAUÍ - 2015)

Neste período a equipe do PLN estava concluindo o processo de remoção e reassentamento de algumas famílias no bairro São Joaquim, na localidade popularmente conhecida como “infernhinho”. Segundo informações da equipe técnica social, essa demanda estava prevista para ocorrer na segunda etapa do programa,

mas demandas de moradores que buscavam o serviço de atendimento constantemente, solicitando melhorias de suas moradias ou reassentamentos em novas unidades habitacionais, antecipou a intervenção.

Diante disso, houve articulação do PLN com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Urbanismo e Habitação – SEMDUH, para possibilidade de inclusão das famílias em situação de risco para o Programa Habitacional do Governo Federal Minha Casa Minha Vida - PMCMV, sem o ônus do financiamento para as famílias. Esse fato possibilitou que o processo de negociação para remoção e reassentamento fosse materializado, oferecendo as possibilidades de indenização pecuniária, reassentamento em residencial do PLN (sem data precisa de construção) ou reassentamento em residencial do PMCMV (construção concluída), no caso com duas opções: Residencial Portal da Alegria VI e Residencial Engenheiro Edgar Gaioso, nas zonas sul e norte da cidade.

Relatório da equipe do PLN, informou que o acompanhamento ocorreu com 132 famílias identificadas nos 106 imóveis do local, de acordo com a equipe a discrepância entre o número de famílias e o número de imóveis ocorre em virtude das situações em que mais de uma família residem juntas, nos casos que a equipe denomina de coabitação, ou ainda nos casos de imóveis alugados/cedidos onde tanto os proprietários quanto os moradores podem ser indenizados (os primeiros com valor pecuniário e os demais com opções de reassentamento em residenciais). Deste universo, 85 optaram pelos residenciais do PMCMV, os demais aguardarão para indenização ou residenciais do PLN.

É importante ressaltar que a suspensão das atividades do PLN conforme recomendação do MP-PI, citada anteriormente, ocorreu quando muitas famílias já tinham sido realocadas e outras já haviam assinado contratos e aguardavam somente agendamento da mudança (realizado e acompanhado pela equipe social do PLN). Portanto, o final de 2015, significou para algumas famílias um momento de tensão, uma vez que embora concluídas as negociações, as mudanças não podiam ocorrer. Desta forma, algumas famílias procuraram o Ministério Público, que em janeiro de 2016 revogou a interrupção para os casos em que a negociação já havia sido consolidada.

Em outubro de 2016, o prefeito lançou um quadro composto por quatro obras da segunda etapa, contemplando a construção do Parque da Lagoa do Mocambinho e da Praça dos Orixás, a reforma do pavilhão do Parque Encontro dos Rios e a melhoria dos viveiros de mudas de Teresina. Segundo a prefeitura os quatro investimentos somam mais de R\$ 13 milhões com recursos do empréstimo do Banco Mundial e

fazem parte de um conjunto de mais de 30 obras que serão executadas nos próximos cinco anos. (SEMPPLAN, 2016)

Na atividade de lançamento o grupo dos atingidos pelo PLN se fez presente, e embora com poucos representantes, conseguiu grande repercussão. Segundo o Portal O DIA (2016) algumas lideranças subiram no palanque sem convite e algumas pessoas contrárias quiseram que elas saíssem, ocorreu um tumulto que só foi amenizado quando o prefeito convidou a presidente da associação para sentar-se no palco, e ela continuou protestando. Declarou não ser contra o projeto, mas contra a situação da retirada, e solicitando estudo antropológico da área. Na ocasião o prefeito declarou que a equipe manterá conversa com todos os moradores antes da remoção, caracterizando o movimento como movimento político. (PORTAL O DIA, 2016)

Essa ação cabe inúmeras reflexões sobre disputas e conflitos, uma em especial, que remete às análises de Maricato (2015) sobre a polêmica em torno do Projeto Nova Luz em São Paulo, que marcava o início de uma gigantesca operação urbana com necessidade de remoção de moradores (de favelas, de cortiços ou de rua) e usuários do espaço (dependentes de drogas e vendedores ambulantes).

A autora relata que neste caso a remoção de 1.600 ocorreu por ordem de despejo judicial, de surpresa e de maneira violenta. Tudo em nome dos benefícios aos grupos interessados de “empreiteiras da construção pesada, mercado imobiliário, integrantes do Executivo e Legislativo (que garantem financiamento para suas campanhas eleitorais) e a classe média que ascendeu ao mercado residencial com os subsídios” (MARICATO, 2015, p.60)

Nos anos 60, Lefebvre (apud SOMLANIY; BOTELHO, 2015) defendeu a ideia de que a cidade deve ser vivida em sua integralidade, considerando não seu valor de troca, e sim pelos usos e benefícios que podem oferecer a seus habitantes. Assim a cidade não deve oferecer somente planejamento e adequação de moradias, mas, sobretudo vida digna e que qualidades aos indivíduos. Concordamos e compreendemos que esse propósito é que deveria ser o verdadeiro norte dos programas de intervenção socioambiental.

CONCLUSÃO

Considerando pertinente entender o que significa democracia na atualidade, este estudo elencou aspectos conceituais desse processo, refletindo as concepções clássicas bem como as visões realistas ou contemporâneas.

Diante disso, revela-se que no Brasil a história demonstra por muito tempo um longo distanciamento da democracia, sendo mesmo marcada por intervenções autoritárias onde a participação ou contestação social eram impensáveis.

Entretanto, após contextualização situacional, considera-se inegável o avanço legal conquistado a partir da Constituição Federal de 1988, porém não se deve julgar o processo de democratização brasileira como findado. Ao contrário, pelo seu caráter recente, muito ainda deve ser efetivado.

No que se refere ao Programa Lagoas do Norte, destaca-se que a presença do diálogo com a comunidade a partir das instâncias de participação existentes, o Comitê e o Fórum Lagoas do Norte, significa que na relação estabelecida entre Estado e sociedade tem-se constituído uma materialidade no que se concebe como processo democrático. Entretanto a presença de novos atores deve ser considerada como aspecto relevante, que inclusive suscitam reflexões das instâncias existentes.

A realidade de Teresina assemelha-se as outras cidades e capitais no que se refere aos impactos sofridos com a mundialização do capital, dentre eles é possível destacar as recentes intervenções urbanísticas, que propiciam a emergência de conflitos em sua cena contemporânea.

No recorte específico da zona norte da capital piauiense, os conflitos sociais em decorrências de lutas sociais por território, versam desde a colonização, e recebendo esta herança (embora desconhecida), na atualidade a região continua recheada de situações que levam a conflitos sociais, urbanos e ambientais.

Como exemplo, podemos citar: a desapropriação de oleiros no bairro Poti Velho; a construção da Ponte João Isidoro de França (ponte Estaiada) com remoção de famílias do local, afetando a também a zona leste; a discussão em relação ao Aeroporto da cidade que coloca em questão quem permanece na área, o aeroporto ou os moradores das imediações; as preocupações de ambientalistas com a fauna e flora desse território entre rios; e sobretudo a situação dos conflitos em decorrência das intervenções do Programa Lagoas do Norte, foco das lentes deste breve escrito.

O pensamento que ora se constrói leva à compreensão da força que os movimentos sociais e ações coletivas têm, mesmo diante do atual contexto. Na situação analisada, é possível perceber diferentes abordagens do poder público municipal no trato das intervenções do PLN que necessitam remover famílias. Contudo, isso não significa o reconhecimento da problemática a ponto de transformar completamente suas idealizações.

Faz-se necessário um aprofundamento do estudo para se perceber melhor as circunstâncias em que isso ocorre, analisando os interesses individuais e coletivos presentes, bem como uma discussão teórica acerca da representatividade.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Carlos Sait Pereira de. Sentidos e nexos conceituais da cidade contemporânea. LIMA, Antonia Jesuíta (Org.) In: **Cidades Brasileiras – atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.p.13-47.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 38. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CARMO, Francisca Daniele Soares; COELHO, Sâmia Suyane Cunha. **Programa Lagoas do Norte de Teresina-Piauí**: uma análise do processo de remoção e reassentamento de famílias. 2014, 151f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.
- CARMO, André; ESTEVENS, Ana. **O Conflito social e a construção da cidadania no espaço urbano**. Set. 2016. Disponível em: < « O conflito social e a construção da cidadania no espaço urbano », ecadernos ces [Online], 02 | 2008, colocado online no dia 01 Dezembro 2008, consultado a 30 Setembro 2016. URL : <http://eces.revues.org/1441> ; DOI : 10.4000/eces.1441. Acesso em 17 de Nov. 2016.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1987, p. 25-62 (38 p).
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil**. Rio de Janeiro:Relume-dumará: ANPOCS, 1995.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 25-56 (32 p).
- IANNI, Otávio **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1986.
- LIMA, Antônia Jesuíta de. **As multifaces da pobreza: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos**. Teresina: Halley. p. 39-91, 2003.
- MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2.ed. Petrópolis,RJ: Vozes, 2002.
- _____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: expressão Popular, 2015.
- _____; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Orgs.) **As metrópoles e a gestão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fases, 2007.p.165-238.
- MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Trad.: Maria do Carmo Alves Bonfim. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- O'DONNELL, G. **Autoritarismo e democratização: contrapontos**. São Paulo: 1986.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Trad. Fábio Fernández. São Paulo: EDUSP,1999, p. 17-64 (48 p.)

SOTO, William Héctor Gomes. Os conflitos ambientais e as contradições do espaço social: uma introdução à perspectiva lefebvriana. MACHADO, Carlos R.S.; SANTOS, Caio Floriano dos. **Conflitos ambientais e urbanos: debates, lutas e desafios**. Porto Alegre: Evangraf, 2013.

TERESINA, PREFEITURA MUNICIPAL DE. **Estudo urbanístico e paisagístico para a região das lagoas do norte**. 52 p. 2005.

_____. DECRETO Nº 13.840, DE 23 DE JANEIRO DE 2014.

_____. RMI. **Marco de Reassentamento Involuntário das Famílias e Imóveis Afetados pela Implantação da 2ª Fase do PLN**. PMT, Secretaria Municipal de Planejamento, Unidade de Gerenciamento do programa. Teresina, julho de 2014.

_____. *Programa Lagoas do Norte: projeto de trabalho técnico social - PTTS*. Volume II e II A. 2008.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñes. Conflitos ambientais e lutas materiais simbólicas. **Desenvolvimento e Ambiente**. n.19.p.145-157, jan./jun. 2009. Editora: UFPR.

PORTAL G1. **Moradores da Av. Boa Esperança prometem resistir à desapropriação**. Março, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2015/03/moradores-da-av-boa-esperanca-prometem-resistir-desapropriacao.html>> Acesso em 17 de Nov. 2016.

CIDADE VERDE. **Lagoas do norte beneficiará 100 mil pessoas mas 18 mil serão desapropriadas**. Disponível em: <cidadeverde.com/noticias/188221/lagoas-do-norte-beneficiara-100-mil-familias-mas-18-mil-serao-despropriadas> Acesso em 17 de Nov. 2016.

PORTALPMT. **Segunda etapa do Lagoas do Norte é lançada**. Disponível em: <<http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Segunda-etapa-do-Lagoas-do-Norte-e-lancada/12730>> Acesso em 17 de Nov. 2016.

PORTAL O DIA. Lançamento da segunda etapa do projeto Lagoas do Norte tem protesto e tumulto. Disponível em: <<http://www.portalodia.com/noticias/piaui/lancamento-da-2a-etapa-do-projeto-lagoas-do-norte-tem-protesto-e-tumulto-285909.html>> Acesso em 17 de Nov. 2016.

III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS
PÚBLICAS - 30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 01 – Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO: DELIBERAÇÃO,
PACTUAÇÃO E CONFLITO.

Camila Barretto Maia (FGV)

RESUMO

Partindo dos resultados da pesquisa desenvolvida pela autora para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV-SP, a presente proposta busca analisar as lógicas de relacionamento entre Estado e sociedade no processo participativo realizado pela Prefeitura de São Paulo em 2013 para a elaboração do Plano Diretor Estratégico. Propõe, ainda, traçar paralelismos entre a participação formal-institucional e as manifestações públicas promovidas no mesmo ano em torno de questões urbanas, em particular a tarifa de transporte. O objetivo é ressaltar a coexistência de distintas lógicas de participação em política urbana no período, incluindo a deliberação e a pactuação de interesses, orientadas para o consenso, e o protesto, que incide sobre a agenda pública através do conflito ou dissenso. Pretende-se, assim, contribuir para a necessária atualização dos estudos sobre participação no Brasil, sobretudo diante da aparente reemergência, no Brasil, dos protestos e outras formas de ação coletiva não institucional como verdadeiras estratégias de participação da sociedade nos assuntos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: participação; plano diretor; protestos; junho de 2013

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 90 e, sobre tudo, do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, proliferaram os arranjos participativos no Brasil. Com eles, muitas promessas: de maior conexão com os interesses organizados e as necessidades e anseios da população; da maior efetividade das políticas públicas; da formação política e contribuição para a construção de uma cultura de participação. No Brasil, país atravessado pela desigualdade, também se atribuiu à participação social o condão de compensação dos vieses do sistema representativo, permitindo que as políticas reflitam os interesses de setores excluídos.

No decorrer deste processo Adrián Lavalle apontava que um dos principais desafios metodológicos dos estudos participativos no país se vinculava à avaliação dos resultados concretos desses arranjos. Para isso, seria necessário suspender a visão da participação como um “valor em si” para enxergá-la como um meio para atingir determinados efeitos. Analisar a efetividade dos processos participativos implicaria, entre outras coisas, reconhecer a possível existência de *trade offs* entre diferentes efeitos desejados¹.

Partindo dessa provocação, com meu colega Theo Araujo, desenvolvi para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV a dissertação intitulada “Que impacto esperar da participação nas políticas públicas? Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo do Plano Diretor de São Paulo”². A partir de uma pesquisa baseada em entrevistas e análise documental, buscamos avaliar, por meio de um conjunto de dimensões e critérios, o processo participativo realizado em 2013 pelo Poder Executivo do município para a elaboração do Plano Diretor Estratégico da cidade³.

Entre outras conclusões passíveis de aprofundamento, descobrimos que o processo perseguiu ao menos dois conjuntos diferentes de objetivos, que se refletiram em aspectos diferentes da metodologia adotada. Dinâmicas de oficinas buscaram ampliar o acesso de cidadãos sem vínculo organizacional formal, melhorar a possibilidade de compreensão de temas complexos, permitir a emergência de visões conflitantes, promover o debate e a construção coletiva de diagnósticos e propostas. Em contraposição, reuniões bilaterais entre o poder público e setores organizados

¹ LVALLE, Adrián, Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto. (Org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, p. 33-42, 2011.

² Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17379>

³ Destaca-se que a pesquisa abarcou somente a etapa realizada no Poder Executivo, ocorrida entre abril e setembro de 2013 - ou seja, aquela que permitiu a construção do projeto de lei de Plano Diretor. Este projeto foi apresentado à Câmara dos Deputados, onde se abriram novas instâncias de participação até a sua aprovação final, em 2014.

buscaram uma pactuação entre interesses organizados, em particular os do mercado imobiliário e do movimento de moradia. Assim, o processo esteve marcado por duas lógicas diferentes de relacionamento Estado-sociedade. Por um lado, uma lógica inspirada nos ideais da democracia deliberativa; por outro, uma lógica mais compreensível à luz do corporativismo.

Esse exercício, feito a partir de um processo de dimensões relevantes, sem dúvida contribuiu para uma reflexão sobre as contradições, limites e potencialidades das Instituições Participativas. A conjuntura política no Brasil, no entanto, vem se transformando rapidamente, marcada por uma crise profunda de legitimidade do Estado. As tais promessas da participação social como caminho para o aprofundamento democrático parecem ter se dissipado desde que uma ruptura institucional colocou em questão o próprio sistema político. O contexto nos impele, assim, a ir além dos objetivos inicialmente propostos, ajustando a lente através da qual olhávamos para os nossos processos participativos em busca de chaves que nos permitam dialogar com os desafios do nosso tempo.

O caso específico do Plano Diretor de São Paulo ocorreu em um momento de inflexão; por um lado, representa uma espécie de ápice das experiências participativas desenvolvidas a partir de 2003; por outro, foi durante o desenrolar do processo participativo do Plano Diretor que eclodiram os protestos de Junho de 2013, com origem em uma pauta de política urbana. Ao longo de três semanas, o Movimento Passe Livre, com apoio das ruas, pressionou o poder público municipal a revogar o aumento de 20 centavos no preço das passagens e atingiu o seu objetivo. Essas manifestações, que tiveram participação e apoio massivos, revelaram a (re)emergência, no Brasil, dos protestos e outras formas de ação coletiva não institucional como formas de relacionamento entre Estado e sociedade. Trata-se de uma lógica de participação baseada no dissenso ou conflito, em que uma pressão externa é exercida contra o Estado, em defesa de uma pauta definida autonomamente no campo da sociedade.

1. DIAGNÓSTICO COLETIVO, OFICINAS DE PROPOSTAS, AUDIÊNCIAS: A LÓGICA DA DELIBERAÇÃO.

Em 2013, quando o recém-eleito prefeito Fernando Haddad (2013-2016) assumiu o governo da cidade de São Paulo, a revisão participativa do plano diretor se apresentava como tema central da sua agenda. Seu programa de governo, apresentado durante a campanha eleitoral, já estabelecia:

“A próxima administração petista, de Fernando Haddad, promoverá a revisão e implantação do Plano Diretor, com horizonte temporal em 2024 (...). Esse processo deverá incluir, preliminarmente, uma avaliação do atual PDE e ser participativo em todas as suas etapas, de modo a gerar uma proposta pactuada democraticamente com os diferentes segmentos sociais” (HADDAD, 2012).

No plano de metas, aprovado no início da gestão, este compromisso refletiu-se no objetivo 21, “revisar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa”, por meio das metas de revisão do PDE, da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e dos Planos Regionais Estratégicos (SÃO PAULO, 2013) ⁴.

Naquele momento, operavam duas fontes de pressão em sentidos contrários em torno da elaboração do Plano Diretor. Por um lado, o governo enxergava a revisão do arcabouço urbanístico da cidade com um grande sentido de urgência. A revisão do Plano Diretor anterior, prevista para 2006, não fora realizada e, em 2012, vencera também o prazo máximo previsto no Estatuto da Cidade para a elaboração de um novo Plano. O governo pretendia aprovar os demais instrumentos regulatórios da política urbana⁵ antes do final do mandato, acelerando os efeitos da nova legislação sobre a cidade. Segundo o Diretor de Informações da SMDU, o Plano estava também

“atrasado na vida da cidade. Porque a gente passou pelo processo do boom imobiliário, e claramente existia um sentido de urgência, porque a cidade, os segmentos, os setores não estavam satisfeitos com o tipo de cidade que estava sendo construída no marco regulatório vigente”⁶.

Havia insatisfação generalizada entre atores tradicionalmente atentos ao marco regulatório. O mercado imobiliário reclamava de limites que impediam ou limitavam o

⁴ A obrigatoriedade da apresentação de um plano de metas nos primeiros 90 dias de governo foi criada a partir de um projeto de iniciativa popular e está presente na Lei Orgânica do Município desde a aprovação do Projeto de Emenda a Lei Orgânica 8/07, em fevereiro de 2008. O plano de metas deverá conter as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, subprefeituras e distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

⁵ Em particular, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS).

⁶ Entrevista com o Diretor de Informações da SMDU.

potencial construtivo de novos empreendimentos. As associações de bairros nobres e residenciais reclamavam do avanço do mercado e da proliferação de torres de apartamentos em zonas de casas ou prédios baixos e ruas arborizadas. Os movimentos populares reclamavam da especulação do mercado imobiliário sobre o valor da terra nas regiões centrais e próximas à oferta de empregos e serviços e da oferta insuficiente de moradia popular.

O Prefeito inicialmente considerou saltar a etapa do Executivo e já iniciar a participação a partir de um projeto em tramitação na Câmara⁷. A ideia, no entanto, recebeu fortes reações da sociedade civil, que já tinha conseguido anulação judicial de uma revisão anterior por desobedecer às regras de participação do Estatuto da Cidade. Diante disso o Executivo voltou atrás e decidiu reiniciar as discussões no Executivo, estabelecendo a meta de remeter uma nova proposta ao Legislativo no segundo semestre de 2013.

Avaliou-se que havia no município uma ânsia represada de participação, comprovada durante as audiências do Plano de Metas, realizadas no início de 2013. Tal como descreveu o ex-diretor de Urbanismo da Secretaria, ao chegar lá com o Secretário, a Câmara estava:

“lotada, gente para fora, duas mil pessoas (...). A cidade de São Paulo estava com uma verdadeira fome de discutir a cidade. Afinal de contas, tinha um déficit de discussão sobre a cidade, sobre as políticas na cidade (...)”⁸.

Essa percepção, para este antigo servidor, reforçou o desafio de formular um processo inovador.

Para que a metodologia do processo participativo fosse construída, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, por meio de uma Assessoria de Participação, contratou consultoras especializadas na organização desse tipo de processos. Em conjunto com essas profissionais, decidiu-se evitar replicar o tradicional formato de audiências usado no processo do Plano de Metas, descritas como verdadeiras “sessões de descarrego”, em que as pessoas despejavam demandas em audiências, submetendo-se a longas filas e listas para uso da palavra. Considerava-se que a população precisava aprender a participar de outra forma.

⁷ A intenção do governo era aproveitar-se dos debates e da tramitação do Projeto de Lei nº 671/07, já em curso no Legislativo, apresentando um substitutivo integral do projeto.

⁸ Entrevista com o ex-diretor de urbanismo da SMDU.

Houve ainda uma preocupação de difundir, através das já mencionadas cartilhas e manuais, os objetivos da plataforma virtual de participação. O relatório final apresentado à Câmara sintetiza bem as prioridades da equipe à época:

Desde o início do processo de revisão, procurou-se pesquisar formatos diferenciados de consulta pública que permitissem ao mesmo tempo uma participação mais ampliada da sociedade, e espaços de debate para que a sociedade pudesse conhecer e reconhecer os posicionamentos, interesses e propostas defendidas pelos diversos segmentos e/ou grupos sociais interessados em incidir na composição da nova lei⁹.

No documento intitulado “Cartilha da Revisão participativa dos instrumentos de planejamento e gestão da Cidade de São Paulo - volume 1”, define-se uma metodologia dividida em quatro etapas, com os seguintes objetivos:

1ª Etapa: avaliar os resultados positivos e negativos do PDE 2002.

2ª Etapa: levantar propostas e contribuições em oficinas realizadas nas 31 subprefeituras e por meio de um canal eletrônico.

3ª Etapa: sistematizar e consolidar as propostas e contribuições levantadas para preparação da minuta de Projeto de Lei.

4ª Etapa: fazer a devolutiva em relação às propostas e contribuições levantadas e discutir a minuta do Projeto de Lei tanto em audiências públicas quanto pelo canal eletrônico¹⁰.

Como se percebe a partir do objetivo da 1ª Etapa, houve uma preocupação de não chegar ao processo participativo com um diagnóstico pronto, mas de fazer essa avaliação de maneira participativa.

A 2ª Etapa, por sua vez, teve uma cuidadosa preparação metodológica, que envolveu o treinamento de funcionários das subprefeituras para atuarem como moderadores das oficinas. Assim, consta no documento intitulado “Roteiro e orientações para os/as moderadores que irão atuar nas oficinas participativas realizadas nas subprefeituras”:

⁹ SÃO PAULO, 2013e

¹⁰ SÃO PAULO, 2013a

“QUAL O OBJETIVO DESTA ETAPA?”

Promover o debate para a apresentação e elaboração coletiva de propostas para o PDE.

POR QUE ELABORAÇÃO COLETIVA?

- Para que possa haver o debate entre os participantes, a identificação de propostas comuns, de convergências e também dos conflitos.

- O principal momento das Oficinas Participativas são as atividades em grupos, onde serão debatidas e formuladas coletivamente as propostas para o PDE”¹¹.

Nesta etapa criaram-se espaços menores do que as audiências, dividindo-se os participantes em salas de até 50 pessoas. Decidiu-se que não haveria processos de votação. Em cada sala, organizaram-se grupos de oito pessoas por tema; cada grupo elaborava uma proposta, e a sala devia escolher, preferencialmente por consenso, duas ou três para apresentar à plenária. Houve um esforço de misturar os movimentos organizados, evitando que cada movimento se reunisse apenas entre si. Com isso, buscava-se induzir as pessoas a argumentarem e convencerem as demais a apoiarem as suas propostas. As propostas seriam classificadas de acordo com o apoio recebido para a incorporação ao Plano. O método buscava também favorecer a participação não organizada. Acreditava-se que era mais provável que um participante autônomo conseguisse fazer uso da palavra nas oficinas e grupos do que diante de uma plateia de 300 pessoas.

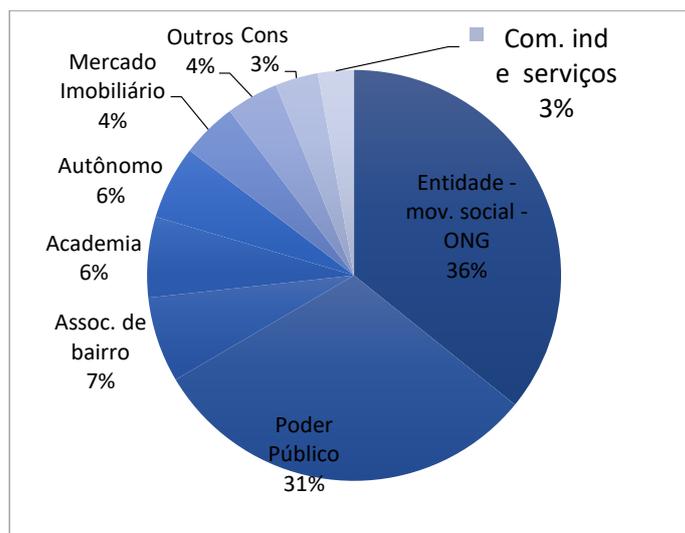
Quadro 01 - Encontros e participantes por etapa		
Etapa	Encontros	Participantes
Etapa 1 - Revisão do PDE 2002	12	2.080
Etapa 2 - Formulação de Propostas	31	5.786
Etapa 4 – Devolutiva	12	1.203
6ª Conferência da Cidade	1	9.636
Total	56	18.705
<i>Fonte: Araujo e Maia, 2016</i>		

Foi produzido ainda um volume considerável de material de apoio, em formato digital e de apresentações feitas no início dos encontros. Considerava-se que o Plano Diretor era um tema “árido”; ao produzir o material, as pessoas responsáveis buscaram traduzir as questões em pauta para uma linguagem mais acessível, que pudesse ser

¹¹ SÃO PAULO, 2013f

compreendida por todos. Este esforço compreendeu tanto questões substantivas de política urbana, como mobilidade, meio ambiente ou moradia, quanto os mecanismos e instrumentos do Plano Diretor como ferramenta de transformação urbana, como o IPTU progressivo no tempo e o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, destinados a garantir a função social da propriedade. Abarcou ainda a metodologia do próprio processo participativo.

Figura 01- Diversidade setorial nas etapas presenciais¹²



Fonte: Araujo e Maia, 2016

¹² Procuramos agrupar as organizações, informadas pelos participantes no ato da inscrição, em grandes setores. Embora esta classificação coincida parcialmente com as categorias utilizadas pela SMDU para organizar a representação no Conselho de Política Urbana e algumas etapas do processo participativo (os denominados “segmentos”), ela possui algumas diferenças em relação àquelas. Em particular, cabe destacar o fato de que concluímos ser metodológica e analiticamente impossível¹² diferenciar “movimentos populares” de “ONG” com base apenas no nome das entidades, razão pela qual criamos o grupo “Entidades, movimentos sociais e ONG”. As categorias que utilizamos são: **Academia**: participantes que se identificaram como pertencentes à rede de universidades e institutos de pesquisa da cidade. Pode incluir estudantes, professores e pesquisadores. **Associações de bairro**: grupo formado por sociedades amigos de bairro, predominantemente de moradores, mas também de comerciantes e empresários e usuários de parques, com base territorial clara e interesses específicos. **Autônomo**: grupo de cidadãos que se identificaram de maneira individual, como “cidadãos”, “moradores” ou indicando a sua profissão. **Comércio, indústria e prestadores de serviço**: representados majoritariamente por empresas comerciais – também representadas pela ACSP – industriais e prestadoras de serviço. **Conselheiro**: cidadãos identificados como representantes nos diversos espaços de participação do município, como o conselho de desenvolvimento urbano, de saúde e de meio ambiente. **Entidade - movimento social - ONG**: participantes identificados com grupos sociais de amplo espectro, com destaque para movimentos de defesa da moradia popular, organizações de assistência social, culturais, de defesa de direitos humanos, entre outras. **Mercado imobiliário**: formado pelas organizações que compõem a produção imobiliária, como construtoras, incorporadoras, imobiliárias, escritórios de arquitetura e urbanismo. **Poder Público**: representantes do Executivo e Legislativo nos três níveis de governo. **Outros**: grupos menos expressivos em número de participantes, formado por associações profissionais, estudantes, imprensa, representantes de partidos políticos.

Tanto os gestores da prefeitura, quanto muitos dos participantes entrevistados reconheceram que o nível de dedicação da equipe da SMDU na execução desta metodologia foi muito alto. Os funcionários, especialmente aqueles em cargos comissionados, relataram ter trabalhado em jornadas de doze horas ou mais e aos sábados. O peso desta dedicação teria sido desproporcionalmente concentrado na equipe mais política da Secretaria – os diretores de área, a chefia de gabinete e seus respectivos assessores. A capacitação de dezenas de funcionários de outras áreas, principalmente das subprefeituras, para realizar o trabalho de moderação foi realizada também pela assessoria de participação junto com as consultoras, representando mais horas de trabalho investidas no processo. O número de pessoas e a diversidade regional, setorial e temática de atores representados nestes encontros, em todas as suas instâncias e etapas, é um indicativo relevante deste esforço.

Quadro 02 – Diversidade regional. Participantes Etapa 2	
Data/ Subprefeitura	Participantes
08 de junho de 2013	504
Jaçanã/Tremembé	170
Santana/Tucuruvi	142
V. Maria/V. Guilherme	192
15 de junho de 2013	1067
Casa Verde	175
Freguesia do Ó	244
Perus	322
Pirituba	326
22 de junho de 2013	530
Cid. Ademar/Alvarenga	106
Jabaquara	99
Santo Amaro	187
Vila Mariana	138
29 de junho de 2013	711
Campo Limpo	179
Capela do Socorro	147
M'Boi Mirim	202
Parelheiros	183
06 de julho de 2013	809
Aricanduva	81
Ipiranga	531
Vila Prudente/Sapopemba	197
13 de julho de 2013	713
Cidade Tiradentes	152
Guaianases	137
Itaquera	182
São Mateus	242
20 de julho de 2013	800

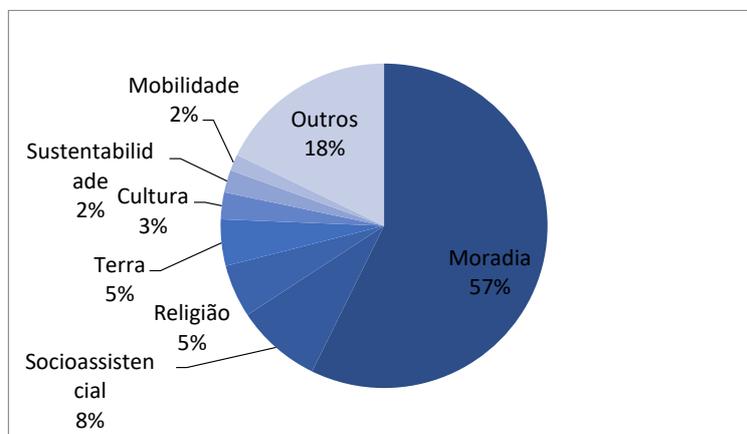
Ermelino Matarazzo	305
Itaim Paulista	207
Penha	100
São Miguel	188
27 de julho de 2013	652
Butantã	149
Lapa	202
Pinheiros	132
Sé	169
Total Geral	5.786

Fonte: Maia,

2016

Os representantes do Poder Público entrevistados acreditam que as oficinas realizadas nas primeiras etapas, baseadas na troca e no diálogo, conseguiram promover um momento de sensibilização, em que pessoas mudaram de ideia, abriram o olhar. Os participantes, por sua vez, reconheceram a ampla possibilidade de formulação de propostas, aberta a atores individuais ou coletivos durante todo o processo, desde que seguido o procedimento definido para isso, qual seja, o preenchimento das fichas de propostas, físicas ou virtuais, e a participação virtual por meio do mapa colaborativo ou da minuta participativa.

Gráfico 02 – Diversidade temática de Entidades, Movimentos e ONG



Fonte: Araujo e Maia, 2016

Revela-se assim a busca de estabelecimento de um formato de participação que se aproximasse do modelo de democracia deliberativa, fortemente influenciado pela teoria do discurso de Habermas. A democracia seria, de acordo com esse modelo, um processo de formação da vontade e da opinião envolvendo uma autocompreensão dos atores sociais e políticos em espaços públicos autônomos tanto em relação ao Estado,

quanto em relação ao sistema econômico. Uma parte relevante da literatura sobre participação buscou conciliar estes ideais com a criação de espaços de participação, promovendo desenhos institucionais e procedimentos que assegurassem a acessibilidade, a igualdade no processo argumentativo, a racionalidade e a imparcialidade na formação do juízo dos participantes (FUNG, 2004; FUNG, 2011).

É importante ressaltar, no entanto, que no caso em análise o Poder Executivo se incumbiu de receber todas as propostas e decidir sobre a sua incorporação ou não ao Plano. As entrevistas realizadas com participantes parecem indicar que houve pouca clareza, entre os participantes, a respeito da relação entre as propostas elaboradas na primeira e segunda etapa e o primeiro texto apresentado pela Prefeitura. Esse sentimento pode ter relação com o fato de que a incorporação das propostas se fez a partir de um esqueleto de Plano Diretor elaborado a portas fechadas pela equipe técnica da SMDU. Desta forma, o “projeto de cidade”, ou seja, a lógica geral e o arcabouço conceitual do Plano não teriam emanado do processo participativo, e sim constituído uma proposta do governo, ainda que posteriormente tenha havido um esforço considerável de harmonizar as duas coisas.

Nesse sentido, é interessante notar que na Etapa 4, quando já havia uma minuta de projeto de lei e, portanto, podia se esperar um impacto mais direto no texto, a proporção de participação das entidades sociais tem uma queda considerável, aumentando proporcionalmente a participação da academia e, notavelmente, do mercado imobiliário.

Quadro 03 – Diversidade setorial. Percentual de participantes em cada etapa, por setor¹³				
Setor	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 4	Geral
Academia	14%	1%	14%	6%
Associação de bairro	6%	7%	5%	7%
Autônomo	7%	5%	8%	6%
Comércio, indústria e serviços	2%	3%	4%	3%
Conselheiro	2%	4%	3%	3%
Entidade - movimento social - ONG	20%	48%	16%	36%
Mercado Imobiliário	7%	0%	15%	4%
Poder Público	37%	28%	32%	31%
Outros	5%	4%	3%	4%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Araujo e Maia, 2016

¹³ A denominada “Etapa 3” referia-se apenas à sistematização de propostas por parte do poder público.

Assim, a análise da participação nos espaços de oficinas e audiências mostra que a abertura e legitimidade dos processos de diagnóstico, debate e construção de propostas talvez não tenha se refletido de igual maneira na fase de incorporação de fato desse conteúdo no projeto de plano diretor.

2. REUNIÕES BILATERAIS: A LÓGICA DA PACTUAÇÃO

Ao entrevistar as pessoas que durante o processo ocuparam posições de mais alto perfil político, sobretudo os cargos de chefia da SMDU, veio à tona um elemento que não aparecia de forma tão clara no relato da equipe da Assessoria de Participação. Trata-se do fato de que, paralelamente às oficinas e audiências, realizaram-se inúmeras reuniões bilaterais entre a Prefeitura e representantes de setores organizados, as quais, longe de ser ocultadas por estes funcionários, eram enfatizadas como parte constitutiva do processo participativo.

A gestão tinha clareza de que a aprovação do Plano dependeria da realização exitosa de uma negociação entre setores que haviam demonstrado, no passado, ter poder suficiente para desvirtuar ou bloquear o processo. O *lobby* do setor imobiliário impedira a aprovação do Plano Diretor elaborado pela gestão Erundina no início dos anos 90¹⁴. Em 2007/2008, uma ação judicial promovida por um universo muito plural de grupos da sociedade civil impugnou o processo de revisão do Plano Diretor realizado pela gestão Kassab, que não respeitou os critérios de participação previstos em lei¹⁵. Como relatou o Diretor de Informação da SMDU,

“Era muito claro que se isso não estivesse bem estruturado, independentemente de erros e acertos na parte metodológica, se os setores, se a sociedade que estava demandando não enxergasse a abertura e possibilidade de diálogo o processo não iria acontecer”¹⁶.

¹⁴ A proposta do governo Erundina inovava ao incluir temas da reforma urbana e dispositivos que promoveriam a função social da cidade, conforme previsto pelo Art. 182 da Constituição Federal. Propunham-se formas de regulação urbana com a intenção controlar os agentes do mercado imobiliário e buscar novas formas de regular o uso e ocupação do solo. Dentre os mecanismos propostos estavam o coeficiente de aproveitamento único e igual a um para toda a cidade, a concessão onerosa do potencial construtivo, a criação do Fundo Municipal de Urbanização, a regularização fundiária e a urbanização de favelas e as Zonas Especiais de Interesse Social (Villaça, 2009). O projeto foi apresentado à câmara dos vereadores, mas não chegou a ser votado. Diante de um forte lobby do setor imobiliário, o governo não foi capaz de construir uma base de apoio à proposta (Patarra, 1996; Singer, 1995).

¹⁵ Um Frente Ampla, composta de entidades tão diversas como os movimentos de luta por moradia, que reivindicavam a construção de habitações populares, e as associações de bairro, mais identificadas com a defesa das Zonas Estritamente Residenciais, juntaram esforços para impedir a revisão do plano proposta pelo governo Kassab. Com o apoio do Ministério Público, por meio da Promotoria de Urbanismo, iniciou-se uma ação civil pública contra a aprovação da revisão do PDE que alegava que a municipalidade deixara de observar os princípios urbanísticos da gestão democrática e da participação popular¹⁵.

¹⁶ Entrevista com o Diretor de Informação da SMDU.

Percebe-se, assim, que a definição da metodologia do processo participativo também foi estruturada em função de uma necessidade político-pragmática do governo municipal de obter um acordo entre setores dotados de relevantes recursos de poder. Este aspecto refletiu-se, no discurso dos funcionários entrevistados, no uso do termo “pacto”, presente já no Programa de Governo de Haddad. No documento se estabelecia a intenção de elaborar uma proposta de Plano Diretor “pactuada democraticamente com os diferentes segmentos sociais”¹⁷.

Foi nas reuniões bilaterais que o componente de negociação política se expressou com maior clareza. Segundo os gestores entrevistados, foram recebidos, ao longo de todo o processo, todos os atores que solicitaram o diálogo individual. Entendia-se que essa prática formava parte de um processo de criação de confiança entre a prefeitura e estes atores¹⁸. Para isso contribuía o fato de que todas as propostas trazidas nesses encontros bilaterais eram canalizadas para o processo formal de apresentação de propostas e tornadas públicas¹⁹.

No final do processo, no entanto, se acentuou um caráter de negociação e barganha. Na Etapa 4, já de posse de uma minuta de projeto de lei, o governo determinou pautas mínimas defendidas pela gestão – como o Coeficiente de Aproveitamento = 1²⁰ e a não retirada de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)²¹ – e abriu o resto do texto à negociação²². A proposta promovida pelo governo previa o estímulo ao adensamento populacional nos eixos de transporte de massa com o objetivo aumentar a oferta de moradia nas zonas da cidade onde há maior infraestrutura e empregos. Mecanismos como a Cota de Solidariedade ou o CA=1 permitiriam, por sua vez, a apropriação por parte do Poder Público de parte do excedente gerado pela atividade do setor imobiliário, que seria destinado, entre outras coisas, à produção de habitação de interesse social.

¹⁷ HADDAD, 2012.

¹⁸ Entrevista com Diretor de Informação da SMDU.

¹⁹ Entrevista com o ex-chefe de gabinete da SMDU. O antigo chefe de gabinete destacou o esforço da gestão para dotar de transparência estes encontros bilaterais, entre outras coisas insistindo com atores até então acostumados a negociar a portas fechadas o conteúdo da regulação urbana que, embora pudessem abrir espaços de discussão, não incluíam no projeto de Plano Diretor nenhuma proposta que não fosse apresentada formalmente pelos canais previstos no processo participativo.

²⁰ O Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área edificada e a área do lote. O estabelecimento do Coeficiente de Aproveitamento máximo = 1 significa que só é permitido construir uma vez a área do lote. A construção adicional exige uma outorga do poder público, a chamada “outorga onerosa”, concedida mediante o pagamento de um valor definido a partir de uma base de cálculo. Assim, a expansão do setor imobiliário pode representar um aumento da arrecadação pública que, vinculado às políticas de moradia, mobilidade e meio ambiente contribuiria para equilibrar o desenvolvimento urbano de São Paulo.

²¹ Embora o zoneamento, que regula os usos da terra urbana em cada zona, seja estabelecido pela Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo, que detalha o Plano Diretor, as zonas de tipo “ZEIS”, destinadas à moradia popular, foram incluídas já no Plano Diretor por pressão do movimento de moradia.

²² Entrevista com o ex-chefe de gabinete da SMDU.

Estas diretrizes compuseram o eixo principal da acomodação de interesses entre os movimentos de moradia e o mercado imobiliário. Tratava-se da ideia de substituir o controle mais rigoroso estabelecido pelo Plano anterior, que se havia mostrado ineficaz diante da enorme expansão do mercado imobiliário na década anterior, pela sua liberação regulada, com a “criação de externalidades positivas”²³.

Na entrevista com representante do Sindicato dos Empregados em Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis (SECOVI), que representou os interesses do mercado imobiliário no processo participativo, revela-se que a entidade atuou fortemente na negociação dos detalhes técnicos e fórmulas de cálculo previstos na lei. Um dos pontos mais sensíveis para o setor era o da outorga onerosa. Sem questionar a validade do instrumento, o então presidente do SECOVI, Claudio Bernardes, procurou o prefeito argumentando que a fórmula de cálculo inicialmente prevista para a outorga onerosa inviabilizaria a produção imobiliária. O prefeito determinou, então, que fosse criado um grupo de trabalho, formado por técnicos do governo e do SECOVI, para debater os números a partir de “critérios técnicos”. O resultado das reuniões foi a redução dos valores a serem pagos à Prefeitura em troca do direito de construir.

Por outro lado, os participantes do movimento de moradia revelam que a mobilização de estratégias contribuiu para a garantia dos seus interesses. A partir de algumas entrevistas, é possível ver que a proximidade política entre os movimentos de moradia e o governo contribuiu para que fossem contempladas as demandas específicas de demarcação de ZEIS.

"Teve um debate intenso no gabinete do prefeito porque o prefeito, ou melhor a Secretaria de Governo (...) tinha uma posição de que as ZEIS deveriam ser discutidas somente depois de aprovação do PDE, durante a discussão do zoneamento. O temor [do governo] era que o PDE se tornasse um grande debate de demandas setoriais porque muitos vereadores iriam receber pressão de suas bases eleitorais para a demarcação das diversas áreas. Mas a gente bateu o pé, falou que não aceitaria, houve muita pressão (...)"²⁴

Infelizmente, a agenda do Secretário de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco, só passou a ser publicada na página da Prefeitura no final de 2013, de forma que não pudemos analisar e comparar a quantidade de reuniões realizada com cada

²³ HADDAD, Fernando. Palestra proferida em 27 de Abril de 2016, na ocasião da primeira reunião de Avaliação Participativa do PDE. Disponível em https://youtu.be/kj_KOeJ3Hs. Acessado em 21 de Julho de 2016.

²⁴ Entrevista com representante do movimento de moradia.

setor pela SMDU. No entanto, a agenda do Prefeito no período mostra que ele se reuniu quase diariamente com o Secretário e que recebeu, pessoalmente, uma série de atores com interesse nas questões de política urbana.

Quadro 04 - Reuniões com Fernando Haddad, janeiro-setembro de 2013

Grupo e entidade	Reuniões
Academia	7
Acadêmicos: Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Nabil Bonduki e João Whitaker	1
Arquitetos: Angelo Bucci, Alvaro Puntoni, Alexandre Delijaicov e José Armênio, Ruy Othake	3
Especialistas estrangeiros: Saskia Sassen, Elie Horn, Janette Sadik-Khan	3
Associações de bairro	6
Associação Paulista Viva	1
Fórum de Lideranças da Operação Urbana Água Espraiada	1
Sociedade Amigos Colinas das Flores	1
União de Moradores e de Comércio de Paraisópolis	3
Entidades, Movimentos Sociais, ONG	14
Central de Movimentos Populares	1
Cicloativistas	1
Fórum de ambulantes	1
Greenpeace	1
Idosos	1
Movimentos de moradia	4
Pessoas com deficiência	1
Rede Nossa São Paulo	2
WWF Brasil	2
Poder Público/Legislativo	9
Nabil Bonduki	8
Police Neto	1
Poder Público/Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	113
Fernando de Mello Franco	113
Setor Econômico	34
ACSP	3
APEOP, Odebrecht, Carmargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, OAS	19
Associação brasileira de shoppings centers	1
Phillip Yang (empresário do setor de urbanismo)	4
SECOVI	6
Sindicato dos Engenheiros de SP	1
Total geral	183

Fonte: Araujo e Maia, 2016

A agenda do Prefeito mostra que o Sindicato dos Empregados em Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis (SECOVI), que representou os interesses do mercado imobiliário no processo participativo, foi recebido seis vezes durante o período, enquanto os movimentos de moradia foram recebidos em quatro oportunidades. Empreiteiras e o sindicato dos engenheiros foram recebidos ao todo vinte vezes, embora seja impossível saber se o Plano Diretor estava na pauta destes encontros. Outras organizações sociais foram recebidas em menor medida, também não sendo possível saber se o PDE fazia parte da agenda das reuniões. Também se destacam seis reuniões com associações locais ou de bairro e três reuniões realizadas com a Associação Comercial de São Paulo (ACSP), que representava, no processo do Plano Diretor, os interesses do setor do comércio.

É importante destacar que os setores que participaram nas reuniões bilaterais não se retiraram dos espaços coletivos. Tanto os representantes do mercado imobiliário – agrupados no Sindicato dos Empregados em Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis (SECOVI) –, quanto os do movimento de moradia participaram ativamente dos espaços de oficinas e audiências.

O SECOVI é destacado, pelas entidades que participam das discussões sobre instrumentos regulatórios da política urbana, como um ator dotado de grandes recursos e fortemente capacitado para incidir nos processos participativos, indo aos encontros e redigindo propostas. Acredita-se, assim, que mesmo a incidência mais direta junto ao poder público tenha dependido de um acompanhamento dos momentos informativos das reuniões presenciais e da participação por meio de um processo socialmente legitimado.

Por sua vez, o movimento de moradia foi responsável pela maior parte da participação da sociedade civil organizada nas oficinas e audiências neste processo, com aproximadamente 57% do total de pessoas. Destacam-se entre as organizações identificadas a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a Frente de Luta por Moradia (FLM) e a Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (UCLM). Estes movimentos possuem dinâmicas muito próprias de mobilização, a partir do estabelecimento da participação em espaços formais como um dos critérios para seleção dos beneficiários das políticas de moradia.

Assim, algumas questões permanecem em aberto – por exemplo, se eram as mesmas pessoas de cada setor ou movimento as que participavam nas reuniões fechadas e nas sessões abertas; qual era o grau ou forma de participação em cada uma dessas esferas; e em que momento efetivamente se dava a possibilidade de incidência sobre cada

aspecto do texto do projeto de lei. Compreender como se articularam a participação nas audiências e oficinas e as reuniões bilaterais exigiria ainda aprofundar a compreensão sobre as estratégias de cada setor e lógicas de organização e representação internas dos movimentos sociais.

Em todo caso, revela-se aqui uma dimensão do processo que o afasta da lógica da deliberação e o aproxima de uma lógica corporativa de relacionamento entre Estado e sociedade. Corporativismo, aqui, se entende não nos moldes do tradicional corporativismo de Estado varguista, mas sim de um “corporativismo societal” como o que descreve Boschi. Trata-se de uma forma de relacionamento baseada em certa prevalência do Poder Executivo como mediador ativo de interesses fortemente organizados, entre os quais podem encontrar-se os de setores historicamente excluídos, mas que passaram a ocupar espaços de interlocução com o Estado²⁵.

Nossa hipótese é que a lógica de participação pela “pactuação” responde à natureza da própria política em debate. Nos termos propostos por Theodor Lowi, o Plano Diretor poderia classificar-se como uma política de tipo regulatório, que impõe custos e benefícios a classes, grupos ou categorias, definindo, portanto, “ganhadores e perdedores”. A arena política que se constitui em torno da sua elaboração é, assim, altamente conflitiva. O padrão das interações é de competição, barganhas e conflito, permitindo negociações e alianças que dependem da capacidade das lideranças de se articularem em torno de interesses tangenciais²⁶.

3. JUNHO DE 2013, O MOVIMENTO PASSE LIVRE E A POLÍTICA URBANA: A LÓGICA DO CONFLITO.

No mês de junho de 2013, uma série de protestos contra o aumento das passagens tomou as ruas de São Paulo. O metrô e o ônibus haviam sido aumentados de R\$ 3,00 para R\$ 3,20. Os protestos foram convocados, inicialmente, pelo Movimento Passe Livre (MPL). Integrado majoritariamente por jovens de classe média, o movimento defende o transporte público gratuito para todos (a “Tarifa Zero”), entendendo a mobilidade urbana como um direito. No dia 13 de junho, em artigo intitulado “Por que estamos nas ruas”,

²⁵ Para o autor, a estrutura corporativa se afigura como a mais durável e estável das instituições republicanas em função de sua capacidade de adaptação flexível. Nela o Estado como Poder Executivo se constrói a partir de sua capacidade de intervenção. O aspecto “expansivo” da presença do Estado se faz notar, de um lado, estabelecendo pela intervenção crescente no domínio produtivo as bases para o crescimento econômico e a criação de um ambiente doméstico para os atores econômicos estatais e privados; de outro, gerando, a partir da regulação das relações de trabalho – ou, no caso da política urbana, da regulação do mercado imobiliário e de políticas de moradia– as condições para a mobilização de setores populares e seu ingresso na política (BOSCHI, 2010).

²⁶ LOWI, 1972

publicado na seção Tendências e Debates do jornal Folha de S. Paulo, o Movimento Passe livre explica a razão dos protestos:

“Calcula-se que são 37 milhões de brasileiros excluídos do sistema de transporte por não ter como pagar. Esse número, já defasado, não surgiu do nada: de 20 em 20 centavos, o transporte se tornou, de acordo com o IBGE, o terceiro maior gasto da família brasileira, retirando da população o direito de se locomover” (JUDESNAIDER, 2013 pág. 88)

Em outro documento, uma carta dirigida no final do mês de junho à Presidente Dilma Rousseff, o movimento aprofunda a compreensão de que o preço do transporte afeta a possibilidade de garantia da mobilidade urbana a todos e impede o acesso universal aos espaços e serviços da cidade:

“Questionar os aumentos é questionar a própria lógica da política tarifária, que submete o transporte ao lucro dos empresários, e não às necessidades da população. Pagar pela circulação na cidade significa tratar a mobilidade não como direito, mas como mercadoria. Isso coloca todos os outros direitos em xeque: ir até a escola, até o hospital, até o parque passa a ter um preço que nem todos podem pagar. O transporte fica limitado ao ir e vir do trabalho, fechando as portas da cidade para seus moradores. É para abri-las que defendemos a *tarifa zero*” (MPL, 2013).

O tema da mobilidade urbana esteve presente ao longo de todo o processo participativo de elaboração do Plano Diretor. Na primeira etapa, antes da eclosão das manifestações, realizou-se um encontro temático exclusivo sobre o tema ocorrido no dia 7 de maio de 2013 e que começou com uma apresentação do poder público sobre a situação da cidade. O próprio secretário de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco, declarou nessa oportunidade:

“Se há um consenso na cidade é que a mobilidade urbana é um desastre, ainda que em formas diferentes, mas é um desastre para todo mundo. E a gente passa a poder de fato introduzir mudanças significativas com a revisão do Plano. Se há algo que precisa de fato receber transformações muito profundas é a questão da mobilidade na cidade de São Paulo” (PMSP-SMDU, 2013).

A Prefeitura destacava a ideia que constituiria um dos principais eixos do Plano Diretor: de que era preciso aproximar moradia e emprego. Reconhecia-se também que a mobilidade tinha um valor em si; que não apenas possibilitava a ida até o trabalho, como

também usufruir da pluralidade de espaços, bens e serviços que a cidade oferece, inclusive para o lazer (PMSP-SMDU, 2013).

Predominaram, no entanto, intervenções relacionadas à segurança no trânsito, à criação de estímulos para a diminuição do uso do transporte motorizado individual e, sobretudo, à criação de condições de segurança e de incentivos para o uso da bicicleta como meio de transporte. A questão da acessibilidade das tarifas do transporte esteve ausente do debate. De forma sintomática, a primeira intervenção da sociedade civil, feita por um morador do bairro da Bela Vista (região central), começou da seguinte maneira:

“Eu queria primeiro fazer uma consideração: eu acho que infelizmente, as pessoas mais interessadas nesse tema, que como o Kazuo colocou são aquelas que passam horas e horas no transporte público, não podem estar presentes” (LUIZ EDUARDO - PMSP-SMDU, 2013).

Alguns participantes chegaram a mencionar o fato de o transporte público ser caro e ruim. Um deles aborda a questão de uma perspectiva diferente da lógica de adensamento residencial próximo aos eixos de transporte de massa:

“Eu acredito que a grande maioria das pessoas aqui presentes pensa que a solução para a mobilidade é o investimento massivo em transporte público de qualidade (...). E nós queremos também, quando a gente fala em transporte público, é transporte controlado pelo setor público, e não pelo cartel de empresas de ônibus ou por concessionárias privadas que não têm nenhum interesse no bem-estar dos usuários, somente no lucro” (JORGE EDUARDO, Preserva SP – PMSP-SMDU, 2013).

A questão dos investimentos, e a sua vinculação a discussões de caráter orçamentário, foi também apontada por um participante que destacava a necessidade de construção de infraestrutura de ciclovias. Estas colocações fugiam do âmbito de discussão próprio do Plano Diretor tal como é geralmente entendido, ou seja, como instrumento de regulação da ação de atores privados. O então diretor de urbanismo, Kazuo Nakano, chegou a reconhecer que um importante limite do Plano Diretor, e do planejamento em geral no Brasil, era a desvinculação do orçamento, ou seja, “planejar sem planejar o dinheiro”. Nesse sentido, sugeriu que o Plano Diretor aprofundasse a identificação de ações prioritárias, e que depois dispositivos como o PPA e a LOA explicitem as rubricas de onde sairão os recursos para o cumprimento dessas ações (PMSP-SMDU, 2013).

A partir dos encontros da primeira etapa, doze objetivos foram sistematizados, e um novo item sobre mobilidade incorporou-se à lista: “melhorar a qualidade do transporte coletivo público e as condições para ciclistas e pedestres, reduzindo

congestionamentos” (SÃO PAULO, 2013b). A Prefeitura, ao consolidar as propostas realizadas na segunda etapa, efetuou uma categorização temática em que a questão da mobilidade urbana aparece em segundo lugar em número de propostas, com 14,6% (466 propostas), logo atrás das propostas de ampliação e melhor distribuição da oferta de empregos. Neste documento-síntese da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, traduz-se o eixo sobre mobilidade como “Melhorar a qualidade do transporte coletivo público e as condições para ciclistas e pedestres, reduzindo congestionamentos” – nota-se a ausência de qualquer menção ao custo do transporte para os passageiros. Em terceiro lugar, com um total de 242 propostas, ficou a aproximação de moradia e emprego com o adensamento dos eixos de transporte público. Além das reuniões presenciais, foram recebidas 1.826 propostas por meio do canal virtual, a plataforma Gestão Urbana. A análise do CEP dos cadastros feitos na plataforma mostra que a grande maioria delas foi feita por moradores das zonas centrais e mais ricas da cidade (SÃO PAULO, 2013b).

Ainda assim, questão do custo do transporte para os passageiros não foi extraída como pauta central para as discussões referentes ao Plano Diretor. O congelamento das tarifas a R\$ 3,00 ou o aumento dos subsídios para a desoneração das tarifas não foi elencado nem entre as prioridades elencadas pelo poder público, nem -exceto de forma muito tangencial- nas colocações e propostas dos representantes da sociedade civil.

No dia 13 de junho, no entanto, com forte presença dos meios de comunicação, o quarto ato convocado pelo MPL reuniu por volta de 20 mil pessoas. A partir deste dia, massificaram-se e nacionalizaram-se os protestos, ampliando-se também a sua pauta (JUDESNAIDER, 2013).

Quadro 03 – Atos contra o aumento da tarifa em SP, junho de 2013

DATA	ATO	Organizador	Lugar	Participantes
6 de junho	Primeiro Grande Ato contra o aumento da tarifa	MPL	Teatro Municipal - Prefeitura	2 mil [dados Polícia Militar]*
7 de junho	Segundo Grande Ato	MPL	Largo da Batata – Marginal Pinheiros	5 mil
11 de junho	Terceiro Grande Ato	MPL	Av. Paulista – Terminal Parque Dom Pedro	15 mil
13 de junho	Quarto Grande Ato	MPL	Teatro Municipal – Av. Paulista	20 mil

17 de junho	Quinto Grande Ato	MPL e outros	Largo da Batata – Ponte Estaiada	100 mil
18 de junho	Sexto Grande Ato	MPL e outros	Praça da Sé – Prefeitura	50 mil
20 de junho*	Comemoração da revogação do ajuste	MPL e outros	Av. Paulista – Consolação / Assembleia Legislativa*	110 mil*
TOTAL				302 mil

Fonte: JUDESNAIDER et al, *20 Centavos – A Luta Contra o Aumento*

* *Jornal Folha de S. Paulo/ Instituto Datafolha*

Uma pauta de política urbana ganhava uma dimensão, em termos de capacidade de mobilização da sociedade, muito maior que os debates promovidos por meio do processo participativo formal. Por fora do processo participativo do PDE, e no mesmo período de tempo em que ele se realizava, a pauta passou a ganhar relevância política conforme as manifestações cresciam em dimensão, e ganhavam espaço na mídia e apoio da opinião pública.

Nos primeiros convites ao MPL para discutir o assunto, Haddad insistia que não tinha de onde tirar os recursos para revogar o aumento, abaixo da inflação, e reiterava, sempre que podia, outras medidas tomadas pela administração em relação à questão da mobilidade – como a expansão das faixas exclusivas de ônibus e o bilhete único mensal. Nesse contexto se deu tanto uma reunião bilateral com o Prefeito, no dia 17 de junho, quanto um convite ao Movimento para participar de uma reunião extraordinária do Conselho da Cidade²⁷, realizada no dia seguinte. Na ocasião, a equipe da Prefeitura levou diversas planilhas com o objetivo de demonstrar a impossibilidade técnica de revogar o aumento (JUDESNAIDER, 2013).

De forma interessante, os membros do MPL se ativeram firmemente à estratégia da pauta única e de se negar a discutir de onde saíam os recursos para o atendimento da demanda, tratando o assunto como político, e não técnico. Repetiam não ser papel dos movimentos sociais encontrar soluções, mas sim apontar demandas e exigir a sua priorização política; e destacavam ainda o respaldo popular à demanda. Na reunião do Conselho da cidade, declararam:

²⁷ À diferença dos espaços para a elaboração do Plano Diretor, pautados de forma mais estrita pelos conteúdos típicos deste instrumento, o Conselho da Cidade possui uma agenda ampla. Trata-se, por outro lado, de um órgão consultivo não previsto por qualquer legislação específica, criado pela gestão Haddad com um papel mais geral de assessoramento do Prefeito; pode-se dizer nesse sentido, que os espaços previstos para o Plano Diretor, ao contar com respaldo legal, têm maior poder de determinar os rumos da política pública – ou ao menos de vetar dispositivos concretos, caso certo grau de consenso em torno da questão.

“Eu acho que o Prefeito se contradiz quando fala que está querendo discutir a questão em termos políticos e não técnicos e vem com a gente com um monte de planilha, para falar do custo disso e daquilo (...). Se tem dinheiro para construir toda uma infraestrutura para receber megaevento, para privilegiar o capital financeiro, para privilegiar diversos setores que não o povo, deve haver a mesma disposição para revogar o aumento (...). E eu acho que a questão não é simplesmente remanejar impostos, não, o que está colocado é que os empresários do transporte têm um lucro absurdo com isso. A gente tem que tirar o lucro dos empresários [CONSELHEIROS APLAUDEM]. É daí que tem que vir a tarifa zero. Porque um direito público não deve ser encarado como fonte de lucro para ninguém – deve ser encarado como um direito” (JUDESNAIDER, pág. 183).

Outro integrante do Passe Livre complementa, na mesma reunião:

“eu poderia falar de todas as nossas recentes discussões, inclusive sobre o bilhete único mensal, mas não é por isso que estamos aqui. O que assistimos nas últimas semanas é muito mais do que a manifestação de um único movimento social (...). A população é a favor das manifestações e contra o aumento das passagens (...). Revogar o aumento das passagens não é só uma medida de reparação do aumento, da exclusão urbana pelo poder público: é também uma demonstração de respeito à vontade popular própria de um Estado democrático, em que o poder emana do povo” (JUDESNAIDER, pág. 182-183).

No relato feito por Judesnaider, Lima e Ortellado sobre esta participação do MPL na reunião do Conselho da Cidade, destaca-se o fato de que os conselheiros, pessoas com formação e experiência para efetivamente levar adiante um debate técnico sobre a política de mobilidade, surpreenderam a administração ao apoiar a posição do movimento e pedir ao Prefeito que acatasse a sua demanda. O MPL conseguiu não só um apoio massivo às manifestações por parte da opinião pública, como também um forte apoio político, inclusive em círculos muito próximos ao Prefeito.

É possível supor que entre os participantes dos protestos, de perfil jovem, havia pessoas que nunca presenciaram um arranjo participativo formal, seja por falta de conhecimento, de acesso ou de interesse. Como argumentam Martes e Araujo²⁸, a lógica instrumental

²⁸ MARTES, Ana Cristina Braga; ARAUJO, Theo Lovizio de: "Participação social no Brasil: os pressupostos inatingíveis e as boas práticas possíveis" In: DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; ROCHA, Carlos Vasconcelos; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; SOUKI, Léa Guimarães (Orgs.). Políticas públicas na

destes espaços, baseada na intermediação e na negociação, assim como os seus laços de dependência em relação ao Estado, difere substancialmente da lógica por trás dos Movimentos Sociais. Esta é aberta ao conflito, orientada por valores e permeada por uma busca ativa de autonomia dos órgãos governamentais.

CONCLUSÃO

O caso do Plano Diretor, ocorrido no paradigmático ano de 2013, revela a profundidade dos dilemas com os quais se deparam os estudos sobre participação social hoje no Brasil.

Fruto do esforço de um governo que valorizava a participação, o processo realizado pelo governo Haddad revela as tensões e contradições próprias de arranjos participativos dessa magnitude: entre a participação de associações e movimentos e a participação do cidadão comum; entre a construção coletiva de propostas e a disputa de interesses; entre o debate sobre vivências cotidianas e os aspectos “técnicos” da legislação urbanística; entre o debate público e coletivo e a negociação de gabinete entre um número reduzido de atores e lideranças.

A própria metodologia adotada pelo Poder Público revela duas lógicas diferentes de canalização de anseios, demandas e interesses da sociedade. Reconhecê-las não implica necessariamente defender uma ou outra: cada uma delas reflete e é condicionada por configurações sociais e políticas mais amplas. A busca de criação de espaços equitativos e acessíveis de participação não necessariamente tem um resultado justo ou equilibrado em sociedades tão profundamente desiguais. A lógica da pactuação mediada pelo Estado, por outro lado, embora seja excludente ao apoiar-se em representantes definidos hierarquicamente, poderia justificar-se na necessidade de garantir um equilíbrio na disputa entre setores opostos e assimétricos, como é o caso do mercado imobiliário e do movimento de moradia.

Mas qual será a efetividade prática da regulação do mercado imobiliário para equilibrar o desenvolvimento da cidade? O Plano promoverá redução substancial do déficit habitacional? Que grau de regulação consegue impor um governo cuja campanha foi em grande medida financiada por empreiteiras - considerando que o projeto de lei passaria ainda por um processo de negociação na Câmara, onde a atuação dos vereadores se encontra novamente atrelada a esses interesses econômicos?

América Latina: novas territorialidades e processos. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 262-292, 2016.

Parece claro, no entanto, que nessa convivência entre modos diferentes de incidência da sociedade no instrumento regulatório terminou prevalecendo uma estrutura de plano baseada nos eixos pactuados entre estes dois setores. Pouco espaço houve para o desenvolvimento e construção de um Plano baseado em visões estratégicas originadas no processo deliberativo. Em particular, houve pouquíssima representação de anseios e demandas das camadas populares e regiões periféricas por fora da agenda dos movimentos organizados de moradia.

A eclosão, no mesmo período, de manifestações massivas a partir de uma pauta de política urbana relevante para as camadas mais excluídas da população e ausente do processo mostra os limites da participação formal em um contexto de crise de legitimidade do Estado. Os movimentos sociais mostram-se capazes de, em pouco tempo, através da mobilização e sensibilização da opinião pública, criar as chamadas janelas de oportunidades que permitem inserir na agenda pública problemas e alternativas que sequer se encontravam presentes nos debates formais (KINGDON, 2006). Efetivamente, um tema como o da redução da tarifa do transporte, ou qualquer outro que exija investimento público, dificilmente poderia ser resolvido através Plano Diretor, já que cristalizou-se uma visão deste instrumento como regulador da atividade privada e não como orientador de investimentos públicos.

Essa dissonância é ainda mais clara quando o que se coloca é a necessidade de discutir alterações que não são do tipo incremental, mas propostas de inversão radical das prioridades do poder público. Apoiada no debate internacional sobre o direito a cidade, Ermínia Maricato lembra que os fundos públicos e sua distribuição no espaço estão em grande medida determinados pela lógica de funcionamento do sistema político, em particular pelas regras de financiamento de campanhas (MARICATO, 2013). A disputa entre o MPL e a gestão Haddad trouxe à tona a necessidade de transformações mais profundas na relação entre o Estado e o mercado, que permitam às pessoas retomar a sua capacidade de incidir com uma maior margem de autonomia sobre as políticas que afetam as suas vidas.

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO, Theo Lovizio de, e MAIA, Camila Barretto. Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas? Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo do Plano Diretor de São Paulo. Dissertação MPGPP – FGV, 2016. Disponível <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17379>

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil, *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 91| 2010. Disponível em: <http://rccs.revues.org/4491> ; DOI : 10.4000/rccs.4491

BOSCHI, Renato Raúl. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Insight Inteligência*, ano, v. 12, 2010.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.). *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*, São Paulo: Instituto Pólis, p. 31-48, 2006.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

FUNG, Archon. *Minipublics: Designing Institutions for Effective Deliberation and Accountability. Accountability Through Public Opinion: From Inertia to Public Action*, p. 183-202, 2011.

HADDAD, Fernando. Um tempo novo para São Paulo. Plano de Governo – Haddad Prefeito 2012. São Paulo, 2012. Disponível em <<https://goo.gl/VYPUHW>>. Acesso em 21 jul. 2016.

JUDESNAIDER, Elena; LIMA, Luciana; POMAR, Marcelo; ORTELLADO, Pablo: *Vinte Centavos: a luta contra o aumento*. São Paulo, Veneta, 2013.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 219-225.

LAVALLE, Adrian Gurza, Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 84, p. 13-23, 2011a.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, p. 33-42, 2011b.

LOUREIRO, Maria R. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 1, p. 63-93, jan-jun 2009.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n.4, p. 298-310, jul/ago 1972.

MAIA, Camila Barretto, Das salas de audiência às ruas: participação social no município de São Paulo em 2013. Artigo [individual para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas](http://hdl.handle.net/10438/17385), Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível: <http://hdl.handle.net/10438/17385>.

MARICATO, Ermínia, “É a questão urbana, estúpido!”, em: *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as duas do Brasil*. São Paulo, Boitempo, 1ª Edição, julho de 2013.

MARTES, Ana Cristina Braga; ARAUJO, Theo Lovizio de: "Participação social no Brasil: os pressupostos inatingíveis e as boas práticas possíveis" In: DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; ROCHA, Carlos Vasconcelos; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; SOUKI, Léa Guimarães (Orgs.). *Políticas públicas na América Latina: novas*

territorialidades e processos. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 262-292, 2016.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, 2004.

PMSP-SMDU [VÍDEO], "Avaliação Participativa do PDE - Reunião 4 - (07/05) - Mobilidade Urbana". Disponível: https://www.youtube.com/watch?v=Owap_H4pPm4

POMAR, Marcelo, "Não foi um raio em céu azul", en: JUDESNAIDER, E., LIMA, L., POMAR, M., y ORTELLADO, P.: *Vinte Centavos: a luta contra o aumento*. Veneta, São Paulo, 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Gestão Democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 11-27.

SÃO PAULO (Município). Manual da Revisão participativa dos instrumentos de planejamento e gestão da Cidade de São Paulo - volume I, 2013a Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/Cartilha_12x16.pdf>. Acesso em 27 ago 2016.

_____. Manual da Revisão participativa dos instrumentos de planejamento e gestão da Cidade de São Paulo - volume II, 2013b. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cartilha_pde_vol2.pdf>. Acesso em 27 ago 2016.

_____. Primeira fase: avaliação temática. Balanço quantitativo das contribuições. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013c. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/sistematizacao_1a_etapa/BALANCO%20QUANTITATIVO%20DAS%20CONTRIBUICOES_REV_PDE.pdf>. Acesso em 22 jul. 2016.

_____. Revisão Participativa do PDE – Relatório 1a Etapa, parte 1. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013d. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_1_Etapa_parte_1_OK.pdf>. Acesso em 27 ago 2016.

_____. Revisão Participativa do PDE – Segunda etapa: Balanço geral das Contribuições. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013e. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_2_Etapa.pdf> . Acesso em 22 jul. 2016.

_____. Revisão Participativa do PDE – Relatório da Devolutiva. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013f. Disponível em <<http://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/relatorio-da-devolutiva.pdf>> . Acesso em 22 jul. 2016.

VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor, 2005. Disponível em:
www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf.

DADOS

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM), levantamento sobre o número de municípios onde ocorreram manifestações em junho de 2013, em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,epidemia-de-manifestacoes-tem-quase-1-protesto-por-hora-e-atinge-353-cidades,1048461>

IBOPE, *Pesquisa de opinião pública sobre as manifestações*, junho de 2013.

**III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO,
DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

30 de MAIO a 02 de JUNHO, UFES, VITÓRIA-ES

**ST 01 - Os Sentidos da Democracia: Tensões Entre Prática e
Teoria**

**Bolívia e Sua “Revolução Democrática e Cultural”: Reflexões
Acerca De Uma Experiência Participativa**

Fabício Antonio de Souza

Mestrando em Ciências Sociais PPGCS/UFRRJ

Resumo: O presente estudo pretende analisar os aspectos do desenvolvimento político da Bolívia, que contribuições, discursivas e práticas, introduzem nos planos representativo, deliberativo, participativo e direto da democracia. E também a promulgação da nova Constituição Boliviana e suas implicações. A Metodologia utilizada foram as técnicas de revisão bibliográfica e de Etnografia Documental da Constituição Boliviana. A Nova Constituição (2009) dá uma resposta a população boliviana, e pretende alterar a concentração de poder nas mãos das velhas elites do país. Uma Constituição que aponta uma participação popular no Governo, superando representatividade. E que trás consigo uma dicotomia no que tange a representatividade em contraposição a participação, proporcionando um caso ímpar para os estudos democráticos.

Palavras-Chave: 1. Novo-Constitucionalismo; 2. Estado Plurinacional; 3. Constituição

Introdução

A leitura dos acontecimentos das últimas duas décadas na América latina, pode ser realizada sob diversos prismas. Pode-se apontar “erros” e “acertos” dos governos latinos, pode-se dizer que tivemos uma ditadura na Venezuela (durante o período em que Hugo Chávez foi presidente), pode-se dizer que houve “fuga de capital” dos países e que, isto, seria responsabilidade dos governos. Entretanto, não se pode dizer que faltaram políticas sociais e econômicas para as camadas mais pobres, que os programas sociais não foram levados à sério e que os governantes dirigiram os países para o grande capital somente. Esta pesquisa vai fornecê-los um prisma, uma ótica; um prisma que não faz uso de um monóculo, e sim um telescópio, beneficiando-se da maior distância e maior nitidez.

O presente estudo pretende analisar sobre o significado da chegada de Evo Morales à presidência da Bolívia (sendo o primeiro presidente de origem indígena a assumir tal cargo), o impacto das medidas de seu Governo – seu discurso à esquerda, oferecendo uma alternativa política ao país e principalmente o que podemos considerar um marco político que foi a nova Constituição Boliviana e suas implicações e sua rápida ascensão assumindo papel de ator determinante na política latino-americana. Ainda que de modo embrionário pretende-se analisar a vitória do “não” que impediu a possibilidade de um quarto mandato para Evo Morales.

Para entender a relação do fenômeno do pluralismo com o Estado plurinacional boliviano, carecemos de mais substâncias ligadas a este fenômeno. E apenas afirmar o que é, não nos poderia ser suficiente para chegar nessa relação ímpar que o Estado Plurinacional tem, sugerindo até uma espécie de nova forma de Estado.

A globalização é um fenômeno que influencia diretamente o posicionamento de Estados Nacionais, alterando os arranjos tanto externos quanto internos, devido a este processo de interação global. E apesar do poder do capital financeiro e de outros atores transnacionais, o poder do Estado continua crescendo, dada a maior regulamentação das esferas privadas da vida¹.

Por esta razão, é dada no pós Segunda Guerra, uma importância maior a Carta constitucional trazendo consigo uma nova forma de pensar o próprio sentido da Constituição, que neste momento, visa uma aproximação com a população para que a Carta não seja apenas um punhado de regras formais de conduta, mas que tenha aplicação efetiva dos direitos dos cidadãos.

¹ Como esta não é uma temática primordial do artigo e acaba se afastando do nosso objeto, indica-se um texto esclarecedor para este tópico. Ver MANN, Michael. Estados nacionais na Europa e noutros continentes: diversificar, desenvolver, não morrer. In: BALAKRISHNAN, Gopal. (org.) Um mapa da questão nacional. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

O “novo constitucionalismo latino-americano” é um movimento que desde os anos 2000 vem tomando força no continente e é fruto das reivindicações sociais de parcelas da sociedade historicamente excluídas do processo decisório dos países da região, especialmente a população indígena.

Na América Latina, a partir das bandeiras dos movimentos sociais e visando uma ampliação da participação dos cidadãos nas tomadas de decisões realizadas pelo Estado, o novo constitucionalismo, propõe a fundação de um novo Estado, o Estado plurinacional, em que conceitos como legitimidade, participação popular e pluralismo adquirem um novo significado para possibilitar a inclusão de todas as classes sociais no Estado.

De acordo com alguns estudiosos Estermann, 2008; Linera, 2010; Magalhães, 2010; Negri, 2010; Santos, 2007; Tapia, 2007, o Estado capitalista está em crise. E, da crise surge diferentes alternativas, seja para dar novo fôlego à instituição, ou seja, na busca de outra possibilidade de relacionar o Estado e o povo, este é o caso concreto da experiência do Estado Plurinacional na Bolívia.

Há autores que problematizam ainda mais a ideia de crise da democracia do Estado neoliberal, segundo Santos (2007)

“Necesitamos inventar la democracia em el sentido intercultural y el Estado em el sentido plurinacional, porque el Estado liberal moderno no va a volver. Su crisis es irreversible y, por eso, lo peor que puede pasarnos nosotros no seamos capaces de vivir este período con gran intensidad democrática y con un sentido más profundo, más incluso de lo que es la bolivianidad”. (SANTOS, 2007).

Por isto, diante da expressão desta realidade em diversos países na América Latina, pretendemos examinar a ideia de pluralidade e os dispositivos constantes da Constituição boliviana que possam refletir não só a marca mais a relação de pluralismo com a construção do Estado Plurinacional.

A Questão Racial

As bases jurídicas, econômicas, políticas, sociais e epistemológicas proporcionaram o estabelecimento dos Estados Nacionais latino-americanos sob o mito da homogeneidade étnico cultural. Mesmo os processos de independências – que não foram em nada passivos - desses países mostraram-se insuficiente para romper

com os pensamentos e práticas colonialistas, mantendo, assim, a perpetuação e hierarquização, a inferiorização e a subalternização do “outro”.²

Os povos originários que são providos de cosmovisões alheias a racionalidade ocidental – e no processo de desenvolvimento tiveram sua forma de perceber o mundo prejudicadas e fora das tomadas de decisões. Aos povos originários e camponeses foi legado a função de presas no processo “civilizatório” (e seus descendentes encontram hoje sociedades incompatíveis com seus modos de vida, e de silenciamento de suas características culturais).

Segundo Brito (2008) esse projeto de homogeneidade,

[...] apesar da pretensão de unidade étnica do Estado Moderno, construindo a idéia da imagem de um único povo, na realidade, muitos grupos étnicos foram forçados a participar desse projeto, em que, alguns grupos, em detrimento de outros, detinham o poder político. (Brito, 2008, p. 60)

A lógica do expansionismo europeu e da colonização fez com que os países do subcontinente passassem a contar com um mosaico demográfico extremamente diversificado. Segundo Anibal Quijano, a respeito dos Estados latino-americanos,

[...] esses novos Estados não poderiam ser considerados de modo algum como nacionais, salvo que se admita que essa exígua minoria de colonizadores no controle fosse genuinamente representante do conjunto da população colonizada. As respectivas sociedades, baseadas na dominação colonial de índios, negros e mestiços, não poderiam tampouco ser consideradas nacionais, e muito menos democráticas. Isto coloca uma situação aparentemente paradoxal: Estados independentes e sociedades coloniais. O paradoxo é somente parcial ou superficial, se observamos com mais cuidado os interesses sociais dos grupos dominantes daquelas sociedades coloniais e de seus Estados independentes. (Quijano, 2005, p. 256)

As recentes inovações constitucionais na Bolívia foram consequentes pelo advento de um novo projeto jurídico, suficiente para estabelecer novidades nas relações entre os atores sociais e contribuir para o fortalecimento de práticas emancipatórias no que tange aos povos indígenas. O constitucionalismo boliviano propõe “interculturalizar” o Estado e a sociedade, dessa forma, ressaltando “lógicas, racionalidades e modos socioculturais de viver historicamente negados e submetidos”.

² “O 'outro' é o 'aquém' ou o 'além', nunca o 'igual' ao 'eu'”. Cf. ROCHA, Everardo. O que é etnocentrismo? 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 6.

Desafiando a lógica da modernidade³ a constituição boliviana proporcionou o fortalecimento dos povos indígenas e camponeses enquanto sujeitos ativos de sua própria história.

Sindicalização e Movimento Social

Nasceu no início do século XX a cultura de sindicalização na Bolívia, assim a tradição de luta por meio dos sindicatos ou federações, sob os modelos ocidentais, diferenciando-se por seus atores e interesses.⁴ Esse modo de luta chegou aos povos originários nos anos 1970, quando organizaram os primeiros sindicatos e partidos de camponeses.⁵

Ao mesmo tempo em que neste momento iniciou-se o processo de libertação do dito campesinato dos partidos populistas ou das ditaduras militares. Um dos pioneiros nessa separação foi o Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), que instrumentalizou o campesinato, desde a Reforma Agrária em 1953 até 1964, com fins políticos (Em 1963, quando os mineiros ameaçaram marchar sobre La Paz em resposta aos planos de racionalização do MNR, o governo isolou as minas, associando as forças do Exército às de milícias de camponeses).

Dessa forma, o movimento indígena conquistou independência política e formou seus primeiros grupos autônomos. Em 1975, havia mais ou menos 15 mil sindicatos de base de camponeses no país.⁶ Neste período organizou-se Confederação Sindical Única de Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB), e os partidos mais importantes eram o Movimento Revolucionário Tupac Katari (MRTK) e o Movimento Índio Tupac Katari (MITKA) - Contudo, continuaram funcionando sob a hegemonia da COB.

³ “[...] de fato, a modernidade é marcada por um intenso processo de homogeneização das identidades culturais, de silenciamento de saberes e práticas sociais alternativas e, enfim, de naturalização das relações de poder através da imposição de discursos e verdades supostamente únicos e universais”. Cf. CARVALHO, Lucas Borges de. Direito e barbárie na conquista da América indígena. Seqüência: revista do curso de pós-graduação em Direito da UFSC, Florianópolis, n. 49, dez. 2004. p. 57.

⁴ Ver Lorini, Irma. El movimiento socialista “embrionario” en Bolivia. Entre nuevas ideas y resabios de la sociedad tradicional. Amigos del Libro, La Paz, Bolívia, 1994, pp.105-126.

⁵ O termo “camponês” foi introduzido pelo MNR quando fez a Reforma Agrária em 1953 (Cf. Hurtado, Javier. El katarismo. HISBOL, La Paz, Bolívia, 1986, p. 23).

⁶ Hurtado, J. Largo Octubre: genealogía de los movimientos sociales en Bolivia. Plural, La Paz, Bolívia, 2004, p. 66.

Bolívia e a Pluralidade

Segundo Benedict Anderson (2008), o processo de formação e desenvolvimento das nações está em aberto, também nos parece ser verdadeira a afirmação de que a vanguarda desta mudança continua sendo exercida pelos povos latino-americanos e não no front europeu.

Na América Latina os Estados nacionais se formam a partir das lutas pela independência no decorrer do século XIX. Um fator comum nestes Estados é o fato de que, quase invariavelmente, foram Estados construídos para uma parcela minoritária da população. Desta forma, em proporções diferentes em toda a América, milhões de povos originários (de grupos indígenas os mais distintos) assim como milhões de imigrantes forçados africanos, foram radicalmente excluídos de qualquer ideia de nacionalidade. O direito não era para estas maiorias, a nacionalidade não era para estas pessoas. Não interessava às elites que indígenas e africanos se sentissem nacionais.

E uma das perguntas que nos move nesta pesquisa é: O que faz a América Latina este polo irradiador de formas criativas de desenvolvimento? Consideramos que a ideia de Estado Plurinacional pode superar as bases uniformizadoras e intolerantes do Estado nacional, onde todos os grupos sociais devem se conformar aos valores determinados na constituição nacional em termos de direito de família, direito de propriedade e sistema econômico entre outros aspectos importantes da vida social.

É da democracia efetiva, livre, participativa e dialógica que surge o conceito de Estado Plurinacional (enquanto novo paradigma). Revoga noções do sistema capitalista neoliberal – com a complexa missão de não ater-se a visão unitária acerca do modo de perceber e desenvolver o mundo. E tendo como ponto nevrálgico a extinção da intolerância a diversidade, como sinal claro de superação da brutalidade do Estado nacional.

O rearranjo institucional, pautado por uma morfologia social e cultural muito mais rica e complexa do que os arranjos jurídicos e políticos conseguem dar conta. Nisto me refiro às inovações vindas com as constituições plurinacionais – principalmente na Bolívia e no Equador nos anos de 2008 e 2009. Assim, no lugar de um sistema que é sintomática o desejo por hegemonia, surge um sistema não hegemônico, democrático, dialógico, plural e complementar.

Um aspecto fundamental do Estado Plurinacional é a reconstrução do conceito de “povo” envolto na designação das decisões pelo Estado, para que atendam não somente aos interesses de determinadas classes sociais, e sim que levem em conta as particularidades das nações originárias daquele país, que não podem ser excluídas como foram durante séculos.

Em conformidade com Antônio Carlos Wolkmer e Lucas Machado Fagundes, a ideia de pluralismo que vem aflorando na Região é de peculiaridade comunitária participativa e apresenta cinco características que demonstram a vivência de um período de transição: 1- a legitimação de novos atores sociais; 2- fundamentação na justa satisfação das necessidades humanas; 3- democratização e descentralização de um espaço público participativo; 4- defesa pedagógica em favor da ética da alteridade; e 5- consolidação de processo conducente a uma racionalidade emancipatória.

Nesta direção, o novo Estado inverte o paradigma de gerenciamento estatal anterior e a plurinacionalidade apresenta-se como a ponto primordial do propósito e fim da ação governamental. Acerca de tal concepção entende Rocha:

“A nova definição do país é de Um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário. É como que um jurista viesse a sacralizar perante o Estado a usos e costumes milenares. As formas de democracia aprovadas refletem essa vontade política. Reconhece tanto a democracia direta e participativa (com referendos, plebiscitos e consultas massivas), como a representativa (mediante eleições de representantes) e a comunitária, por meio de eleições ou nomeação de autoridades e lideranças locais e indígenas” (ROCHA 2009, p.1)

O Pluralismo é um conceito que defenderá a ideia de que a diversidade social e política são benéficas para a sociedade e que os grupos sociais, devem desfrutar de autonomia. O pluralismo assegura assim que o poder nas democracias fosse exercido de forma distribuída devido à pressão de uma variedade de grupos com diferentes interesses ideológicos e econômicos, evitando assim a dominação por uma elite e a formação de oligarquias (tão presentes na história da América Latina).

O Pluralismo na Democracia

Paul Hirst, em seu livro "A Democracia Representativa e Seus Limites", aponta o caráter dual que caracteriza as democracias representativas com as seguintes palavras:

As democracias representativas ocidentais são uma curiosa mistura de sucesso e fracasso. São bem-sucedidas no nível de legitimação da autoridade governamental, mas ao preço de um baixo nível de participação do cidadão e de um baixo nível de efetiva fiscalização do processo de tomada de decisão governamental. (Hirst, 1992, 12-13).

No contexto boliviano (mas que poderia se qualquer outro país da América Latina) as noções de diferença, equivalência, identidade, particularidades e

universalidade, quase sempre foram distorcidas e utilizadas para fins eleitoras e não para o fim da desigualdade e exclusão social que grupos étnicos e raciais sofrem no continente.

Aos críticos do pluralismo a questão que está em voga é que se sempre alguém reivindicar uma etnicidade chegará um momento em que a nação se transformará em pequenas facções dentro do país. Como aponta Pinto

A multiplicação das identidades dá o conteúdo para o discurso da fragmentação e, por vias de consequência, dá espaço para a noção do particular em contraposição ao universal. A ameaça ao universal aparece por sua vez em muitos discursos como a ameaça aos direitos universais conquistados pela humanidade e, por efeito disto, como uma porta para a intolerância, já que nada está mais garantido a priori como verdade que deva ser respeitada. (Pinto, 2000, p. 39).

Porém, necessita-se ter clareza analítica que o universal não garante a aceitação do outro, muito pelo contrário, o universal pode ser altamente excludente. Como nos demonstra Laclau, valores universalistas do Ocidente são cotas privilegiado de seus grupos dominantes tradicionais (LACLAU, 1996, p. 69).

Tanto em Pinto (2000) quanto em Laclau (1997) encontramos o questionamento da visão essencialista do “universal” e do particular através da análise do multiculturalistas, destaque nos debates da política contemporânea. Trabalhando a relação entre universalismo e particularismo na política e nas teorias atuais.

O debate do multiculturalismo, da cultura da diferença, enxerga mais “particularismo” e menos “universalismo”, o que Laclau duvida que seja possível. Pois segundo o autor: “uma identidade puramente diferencial e distinta é afirmar que esta identidade se constitui através do pluralismo e das diferenças culturais. A referência ao outro está muitíssimo presente como constitutiva de minha própria identidade” (p. 10).

Na luta pela busca do reconhecimento de sua própria identidade existem problemáticas. Os sistemas de exclusões são determinados pelos grupos dominantes. Os grupos marginalizados para romper com esta situação de marginalidade tem que se engajar numa pluralidade de políticas além dos limites da cultura, identidade e ideologia dominante.

Laclau defende que a alternativa compatível com uma política democrático-hegemônica é aceitar a natureza plural e fragmentada das sociedades contemporâneas e inscrever essa pluralidade em lógicas de equivalências e na construção de novas esferas públicas. Diferenças e particularismo são os pontos de partida para uma relativa universalização dos valores que possa ser base de uma contra-hegemonia popular.

Da Comunidade à Pequena Propriedade

Para compreendermos a emergência de um campesinato indispensável para no atual processo político na Bolívia dirigido pelo MAS, dois acontecimentos históricos são necessários para tal empreitada. Pois vão apontar as condições que permitiram o aparecimento de uma liderança camponesa e à hegemonia de seu partido tem relações importantes com desenvolvimento capitalista neste país.

Como aponta Tristan Platt (1982) a forma de organização social, propriedade da terra e divisão do trabalho, desde o século XIX foi pensada a partir de um modelo de desenvolvimento econômico e social que via a obrigação de exterminar a dita “selvageria” indígena. Para alavancar esse desenvolvimento, os liberais da época pensavam ser necessário expropriar as comunidades e construir uma espécie de “capitalismo agrário”, ao mesmo tempo em que se retirasse o indígena da “ignorância” que estava. Este modo de ler a realidade combinava um pensamento racial/evolucionista com a necessidade econômica das oligarquias de realizar uma acumulação primitiva.

O primeiro acontecimento categórico nesse sentido foi o que Platt (1982) chamou de a “primeira reforma agrária”, ou a tentativa de expropriar as terras indígenas no governo do general Margarejo (1864-1871), e posteriormente em outros governos ganharia espaço através da Ley de Exvinculación, em 1874. Essas medidas geraram uma série de revoltas indígenas que barraram a confirmação plena das medidas. Segundo Platt (1982), a propriedade comunal ainda pode ser encontrada em uma forma híbrida nos Andes bolivianos.

Em “O Capital” Marx já explicava que com o processo de expansão do capitalismo viria à destruição da propriedade comunal, e este seria uma demanda generalizada, visto que o capital se internacionaliza e torna-se mundialmente dominante (no entanto, Marx elucida que não defende uma linearidade histórica).

O segundo acontecimento no qual falávamos são as fundamentais transformações decorrentes da Revolução de 1952, dirigida pelo MNR – entre algumas dessas transformações estão as mudanças estão a instituição do sufrágio universal, abolição da rosca e nacionalização das minas. Porém, deste momento nos interessa a Reforma Agrária de 1953, que terá influência direta nos conflitos agrários contemporâneos. Essa Reforma foi terminante no crescimento dos mestizos (Esta reforma por sua vez é determinada pela crescente parcela de mestizos, pequenos proprietários que haviam sido prejudicados pelos no final do século XIX pelas medidas

contra as comunidades). Entretanto, como afirma Pericás (1997), durante a Revolução de 1952, índios e mestizos estiveram aliados, ao lado dos mineiros e do MNR.

Segundo Pericás (1997) a Revolução de 1952 pode ser compreendida como sendo de tipo democrático-nacional e foi determinante para o aumento da propriedade privada e parcelamento das propriedades comunais. O MNR dava continuidade ao pensamento liberal do século XIX, que integrava a propriedade comunal ao feudalismo. O projeto nacionalista-revolucionário é responsável pela substituição do conceito de indígena pelo camponês, pois a nomenclatura indígena estava associada ao atraso.

A Tentativa de Superação do Neoliberalismo e a Dimensão de Longa Duração da História Boliviana

Evo Morales foi o primeiro presidente de origem indígena eleito pelo povo na Bolívia e hoje desempenha papel fundamental na política latino-americana. A presidência de Evo Morales representa a expansão do papel da sociedade civil e uma democracia que inclui os povos indígenas. Para alcançar o significado histórico e as realizações de seu governo, se faz necessário um recorte histórico apropriado, atentando para as questões mais pertinentes do século XX no contexto boliviano. Pensar a Bolívia neste período é pensar um cenário político sempre precário. É uma história repleta de golpes de Estado e um controle político e social quase que absoluto pelas elites etnicamente identificadas, que por sua vez sempre fizeram coro para os mandos e desmandos imperiais dos Estados Unidos no país, com a exploração dos povos originários e principalmente dos recursos naturais. A primeira revolução boliviana no século XX aconteceu no ano de 1952, com a liderança de Víctor Paz Estenssoro e com o apoio dos camponeses e mineiros do país. Seu governo buscou retirar o poder das mãos das elites tradicionais. Porém este governo acabou produzindo uma nova elite. O primeiro governo revolucionário conseguiu o direito do voto universal e a reforma agrária.

Mais recentemente, principalmente em fins da década de 1980 e durante a de 1990, a implementação de políticas neoliberais pelos governos produziram um estado de crise na Bolívia, como discutimos no segundo capítulo. Um país com um vasto território, detentor de recursos naturais como o gás natural se viu completamente estagnado no seu desenvolvimento econômico. E de modo covarde, os governos não utilizaram os recursos para o desenvolvimento do país e, assim, melhorar as condições sociais e econômicas do povo boliviano.

Historicamente a implementação das políticas neoliberais tem deixado suas marcas mais peculiares no mercado de trabalho da nação. Com as privatizações, o setor de minério teve uma queda brusca e houve desemprego em massa. Muitos foram para a região de Chapare para a colheita de coca. Nesse ponto, encontra-se outro conflito, pois o governo norte-americano busca há anos acabar com o cultivo de coca para combater o tráfico de drogas ilícitas. Em seu artigo, Barr nota que

“debaixo da matriz sociopolítica anterior, muita participação estatal na economia apoiava as maneiras mais estáveis da intermediação de interesses. O colapso atomizou a sociedade e minando o papel dos sindicatos e outros grupos de funcionários. A interrupção simultânea das forças anteriores de representação e estabilidade de trabalho havia deixado a população desprotegida política e economicamente, e depois mais suscetível a uma mobilização populista. O impacto havia sido especialmente agudo no país com sistemas de partidos políticos débeis, onde as maneiras de representação são subdesenvolvidas.” (Barr, 2005, p. 69-90)

É de suma importância à compreensão dos efeitos neoliberais para examinarmos o surgimento de Evo Morales e seu partido o Movimento ao Socialismo. Certo que além de suas habilidades Evo contou com circunstâncias históricas fora de seu controle aos quais soube bem aproveitar. Primeiro, em 1988, o governo de Victor Paz Estensoro promulga a lei 1.008, que dinamitaria a erradicação do cultivo de folha de coca na região do Chapare. É neste momento que começa a surgir o protagonismo de Morales, que junto a sindicatos de agricultores confrontaram o Estado. Um segundo momento onde a imagem de Morales ganha grande visibilidade nacional e internacional foi no ano 2000, na crise político-social denominada “Guerra da Água”. A partir desse projeto de privatização dos recursos naturais, e nesse caso falamos da água, houve uma articulação regional gerando um enorme bloco social-popular, urbano e camponês, em torno do movimento campesino-indígena, que posteriormente se converteria na articulação nacional do Movimento ao Socialismo. Esta primeira fase do ciclo revolucionário, foi um momento de desvendamento dos pilares de dominação estatal E rompe-se acima de tudo com um conjunto de contradições nacionais que duraram séculos – como o Estado de monocultura, racista e elitista.

Todo este contexto favoreceu a consolidação da imagem de Morales como liderança popular e indígena, como o defensor dos pobres e do homem comum. Outro conflito aconteceu em 2003, este denominado de “A Guerra do Gás”. Houve uma

manifestação de protesto contra o presidente Gonzalo Sánchez de Lozada e seu projeto de concessões do transporte do gás até os portos no Chile.

A “Guerra do gás” foi um conjunto de acontecimentos que se desenvolveu da mesma forma como outro ocorrido em Cochabamba. Formou-se um consórcio nomeado “Pacific LNG” (composta pela “British Oil”, “British Petroleum” e “Repsol/YPF”). O acordo com o governo boliviano ocorreu na escala 1/24, ou seja, a cada US\$ 24,00 ganhos, o governo receberia US\$ 1,00. Surgiu um desconforto explícito da população quanto a isto. Percebe-se nos discursos de Felipe Quispe e Evo Morales, líderes do movimento de camponês e indígena, uma preocupação com a presença norte-americana no país. Depois de tantos conflitos e crises, o povo boliviano encontrou na luta popular os meios para defender a soberania e interesses nacionais.

É mister se pôr a pensar que a poucos anos antes da vitória de Evo Morales e do MAS, existia uma divisão institucionalizada que segregava e conseqüentemente marginalizava a maioria dos povos indígenas dos poderes do Estado republicano desde a sua fundação, e na turbulenta e instável política estrutural da Bolívia durante o período de 2000-2005, durante o qual o país teve cinco presidentes em cinco anos. As lutas bolivianas apresentam um conjunto único de singularidades que, ainda que em plena consonância com o movimento mais geral da esquerda latino-americana nos anos 2000, demonstram uma interação única entre as dimensões do presente e a dinâmica da longa duração.

O Partido Camponês no Poder e o Resultado da Política Nacionalista Indigenista

A utilização política que a CSUTCB e Evo Morales fizeram da folha de coca teve um cunho ideológico a soberania nacional (em contraposição ao imperialismo norte-americano fantasiado de intervencionismo) e o ascendente orgulho indígena (ao ponto que, segundo Do Alto (2011) expõe que a folha de coca foi de forma hábil transformada em um símbolo. Do Alto e Stefanoni (2010) explicam a ampliação da representatividade e a alteração no plano eleitoral do partido de Morales em 2002, quando houve uma aproximação por uma parte progressista da classe média e pelos intelectuais, e vislumbrou-se a possibilidade real de vencer nas urnas. Os motivos para esta aproximação seriam dois, segundo os autores: primeiro, que tendo a maior parte da população nas cidades é fundamental estabelecer uma base eleitoral cidadina; segundo, primeiro porque a eleição de parlamentares permitia que nomeassem diversos técnicos para ocupar cargos no Estado.

Como aponta Do Alto (2011) até as eleições de 2002, era imprecisa a popularidade do MAS, uma vez que Evo Morales fica com o segundo lugar na disputa eleitoral, o próprio partido toma ciência da amplitude do MAS, que neste momento era um setor moderado entre os movimentos sociais mobilizados. Mesmo assim, a candidatura de Morales, em 2005, foi apoiada por um conjunto de movimentos com o desejo de que se realiza a denominada Agenda de Outubro: nacionalização e processamento em território nacional dos recursos naturais (principalmente hidrocarboníferos), punição dos “crimes de outubro” e realização de uma Assembleia Constituinte.

Durante seu primeiro mandato o MAS teve apoio das organizações centrais e dos movimentos sociais, que talvez possa ser explicado pelo fato de que, entre 2006 e 2009, o principal desafio do governo ter sido a reação da direita às propostas da nova constituinte. No segundo mandato que se iniciou em 2010, o governo já encarou resistência na própria base, por exemplo, as revoltas do Gasolinazo, no final do mesmo ano, as greves de trabalhadores entre 2010 e 2012 e as manifestações indígenas do oriente em inícios de 2011. Contudo, isso não é sinal de um esvaziamento de sua base aliada, pois a CSUTCB permanece defendendo o partido de Evo Morales e acusa os dissidentes de traição. Segundo Jeffery Weber (2012), a popularidade do governo cai pela metade, passando de 70% em janeiro de 2010 para 35% no ano seguinte. Este desgaste teria coincidido com o Gasolinazo e o fim do Pacto de Unidad, que contava com 10 organizações do campo e da cidade, no qual permanecem apenas 3 depois do massacre de Chaparina, durante a marcha em defesa do TIPNIS.

Novo Constitucionalismo Latino-Americano

O “novo constitucionalismo latino-americano” é um movimento que desde os anos 2000 vem tomando força no continente e é fruto das reivindicações sociais de parcelas da sociedade historicamente excluídas do processo decisório dos países da região, especialmente a população indígena.

A Constituição é o principal elemento da ordem jurídica dos países ocidentais. As constituições elaboradas após a 2ª Guerra Mundial são carregadas de conteúdos axiológicos com o objetivo de assegurar direitos fundamentais, mas circunscrito ao paradigma liberal da representação. Na América Latina, a partir das bandeiras dos movimentos sociais e visando uma ampliação da participação dos cidadãos nas tomadas de decisões realizadas pelo Estado, o novo constitucionalismo, propõe a fundação de um novo Estado, o Estado plurinacional, em que conceitos como

legitimidade, participação popular e pluralismo adquirem um novo significado para possibilitar a inclusão de todas as classes sociais no Estado.

Para pensarmos o constitucionalismo latino-americano em termos de características centrais deve-se em primeiro lugar, se basear na participação do povo, que é o que lhe dá legitimidade. Isso significa que a elaboração da proposta de Constituição deve ser redigida por uma Assembleia Constituinte eleita para isso e que deve ser principalmente participativa na hora de receber propostas e incorporá-las no texto constitucional. E deve ser uma Constituição que não tenha medo de regular as principais funções do Estado: a melhor distribuição da riqueza, a busca por igualdade de oportunidades, a integração das classes marginalizadas.

Entre os fundamentos do novo constitucionalismo latino-americano estão também o pluralismo e a autonomia a respeito das comunidades indígenas, mas não apenas elas devem servir ao modo de organização do Estado. Outra concepção envolvida na construção política das constituições na América Latina é o “bem viver” (representativo de um modelo alternativo de sociedade que questiona o paradigma de desenvolvimento baseado no lucro e na exploração da natureza, e o rompimento do antropocentrismo moderno).

Reafirmados o grande marco dessas Constituições: o protagonismo indígena e o giro descolonizador e plurinacional. Tornar visível o que era invisível entender a lógica dos povos ancestrais e positivar na Constituição seus conhecimentos parece ter sido o grande giro paradigmático desses processos. Estas experiências foram materializadas, sobretudo, nos processos constituintes do Equador (2007-2008) e da Bolívia (2009).

Dalmau (2014) salienta que o novo constitucionalismo latino-americano vai ter em comum, em todos os países em que foi realizado, a ruptura democrática com o sistema anterior, promovendo a emancipação de setores outrora marginalizados (concentrando-se na participação popular e nos mecanismos democráticos contidos nas recentes Constituições). Dalmau define como um “*constitucionalismo sin padres*” (que, em Português, talvez deva ser traduzido como um “constitucionalismo sem senhores”), assinalando seu caráter amplamente popular.

Crítica à Representatividade

De acordo com Boaventura (2008) o processo de ruptura com o colonialismo não teve fim com as lutas de independências. A Revolução Boliviana de 1952, onde os mineiros e os camponeses protagonizaram um movimento com um viés nacionalista,

que quase logrou êxito na refundação do Estado. Apesar de que não tenham conseguido a mudança da estrutura social, conseguiram a nacionalização das minas e o direito de voto dos índios figura entre as mais importantes.

O modelo de representatividade reconhecido pela grande maioria dos Estados-nação tiveram seu *status quo* em poucas vezes questionados, quando não elogiado dentro da lógica de organizar o mundo para melhor controlar. Para o Sociólogo português Boaventura de Souza Santos o padrão em que um Estado corresponde a uma única nação expressa um modelo de Estado:

“homogeneizador porque implica uma só nação, cultura, direito, exército e religião. Essa ideia de homogeneidade predomina nas cabeças das elites, da cultura e até nas forças progressistas, que são ou podem ser aliadas nesse processo. Daí a importância em defender outro tipo de unidade na diversidade, que não seja simplesmente aceita, senão celebrada.” (BOAVENTURA 2008)

Ainda pensando na representatividade na Bolívia, a plurinacionalidade se vê posta na Assembleia Legislativa Plurinacional (composta pelos deputados e senadores), eleição desses representantes parlamentares garante a participação proporcional das nações e povos indígenas originários. O artigo 178 prevê um órgão judicial e um tribunal constitucional com as mesmas características de composição com representação de diferentes povos e nações. E o artigo 179 estipula que a jurisdição indígena originária campesina será exercida por suas próprias autoridades, proporcionando uma diversidade na composição política do país.

Além do espanhol (que é idioma colonizador), outros trinta e seis idiomas originários foram reconhecidos pela constituição para que façam parte de todas as esferas da vida da população. Assim, o estado plurinacional seria a síntese maior de cada identidade que o compõe fundado na pluralidade cultural, jurídica e política e se refere a maneira de garantir o exercício dos plenos direitos de todas as nações que compõem o país.

E o que significa a descolonização no atual contexto boliviano? Trata-se de “um processo básico de libertação e autonomia” (Mollinedo, 2010). Ou seja, a principal consequência é a independência, supondo-se a criação de estados independentes pois, os povos que foram despojados de seu autogoverno.

Considerações Finais

Consideramos a importância da experiência latino-americana para o debate sobre os desafios da consolidação democrática tanto por uma perspectiva macro e

sistêmica (que abarca as estruturas e as dinâmicas do desenvolvimento do capitalismo e as condições de inserção da região no sistema mundial), como pela ótica das práticas e das interações de atores e instituições que se sobressaem como protagonistas nestes processos de transformações. Veio a reforçar a opção por tais perspectivas, de forma inter-relacionada, como uma estratégia acertada no campo das ciências sociais e áreas afins.

Indica-se aqui fundamentalmente - e parafraseando Dallmayr (2001) - que a democracia não é um pacote de regras e procedimentos, ou simplesmente uma entre outras opções igualmente disponíveis de regime. É, antes, resposta a certos desafios e possibilidades históricas. Não é, pois, um processo construído *a priori*, mas "vivido" à luz das circunstâncias estruturais e valorativas singulares de cada sociedade.

A vociferação da complexificação social na contemporaneidade, ao promover as crescentes tensões entre as disposições societárias e as instituições políticas, não só impõe às ciências sociais e à ciência política a construção de novos instrumentos teóricos e metodológicos capazes de decodificar os multifacetados processos sociais, como amplia a relevância pública desses saberes na construção das agendas que conformam e fomentam o debate público.

Percebemos que a Bolívia, ao reconhecer-se estado pluriétnico e multicultural estremeceu a ideia de estado enquanto uma única nação surgindo, o que traz um modo de pensar a cidadania fora do paradigma liberal (uma cidadania que fomenta o exercício dos direitos coletivos de livre-determinação, autonomia, representação e participação desses povos em seu interior).

A Constituição boliviana de 2009 tem sua característica maior na atenção às demandas populares, indígenas e históricas. Essas medidas ao invés de reprimir os combates étnicos (o que se tornaria uma medida paliativa), trazem à tona o reconhecimento ao cerne do Estado, tratando deste modo às diferenças enquanto elemento cultural que compões o país.

Analisando a materialidade disposta pelo "novo-Estado" boliviano, de agregar novas formas de participação direta e garantindo peso político importante aos movimentos sociais, localiza a Bolívia na dianteira de um Estado ampliado, em uma visão política em que os Estados-nação atravessam processos de burocratização cada vez maiores.

Se essa ideia de um Estado refundado e direcionado pelas massas, que propugnou o Socialismo Comunitário e o Estado Plurinacional for o último suspiro do Estado moderno, só a história poderá nos afirmar. O que importa nesse momento é que a experiência apresentada é qualitativamente rica e constitui hoje um importante

campo de análise produtivo no que diz respeito de novo modelo de sociedade pautada em linhas democráticas e populares.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BARR, Robert R. "**Bolívia: Another Uncompleted Revolution**". *Latin American Politics & Society* 47.3 (2005): 69-90.

BRITO, Antonio José Guimarães. **Estado nacional, etnicidade e autodeterminação**. In: COLAÇO, Thais Luzia (Org.). *Elementos de Antropologia Jurídica*. São José: Conceito Editorial, 2008. p. 60.

CONSTITUCIÓN Política del Estado. **República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional**. Texto aprobado en el referéndum constituyente de enero de 2009 (2009).

DALMAU, Ruben. **Poder Constituinte e direito constitucional**. Brasília, Blog Crítica Constitucional. 2014.

DO ALTO, Hervé. **Un partido campesino en el poder**. *Revista Nueva Sociedad*, nº 234, julioagosto de 2011. Disponível em , acessado em 13/05/2013.

DO ALTO, Hervé e STEFANONI, Pablo. **El MAS: las ambivalencias de la democracia corporativa**. Segundo colóquio PNUD. La Paz, 2010. Disponível em acessado em 13 de jan. 2017.

ESTERMANN, Josef. **Si el Sur Fuera el Norte**. Ed. Abya – Yala. Quito. Equador. 2008, cap.1, p.15-39.

HAMMOND, John L. "**Indigenous Community Justice in the Bolivian constitution of 2009**." *Human Rights Quarterly* 33.3 (2011): 649-681.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992, cap. 2 e 3.

LACLAU, Ernest. **Emancipations**. (Phronesis). Library of congress cataloguing publications, 1996.

LACLAU, Ernest. **Sujeito da política, política do sujeito**. *Política Hoje*, nº 7, Janeiro a Junho de 1997.

LINERA, Álvaro García. NEGRI, Toni, HARDT Michael, COCO Giuseppe, REVEL, Judith, TAPIA, Luis. **Imperio, multitud y sociedade abigarrada**. Buenos Aires: Waldhuter Editores; Clacso, 2010, 208p. (Actualis).

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Plurinacional na América Latina**. Disponível em: <<http://joseluizquadrodemagalhaes.blogspot/2010/09/41-Pluralidade-clima-conferencia.html>>. Acesso em: 29 nov. 2016

MARX, Karl. Dilemas do Socialismo. **A controversia entre Marx, Engels e os Populistas Russos**. Rubem César Fernandes (org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MOLLINEDO, Pedro Portugal. **Descolonización: Bolivia**. In: *Descolonización en Bolívia: cuatro ejes para comprender el cambio*. 2010. p. 63-95 <<http://www.katari.org/descolonizacion-en-bolivia>> (17 nov. 2015).

NEGRI, Toni, HARTD Michael, COCO Giuseppe, REVEL, Judith, LINERA, Álvaro García, TAPIA, Luis. **Imperio, multitud y sociedade abigarrada**. Buenos Aires: Waldhuter Editores; Clacso, 2010, 208p. (Actualis).

PERICÁS, Luiz Bernardo. **Processo e desenvolvimento da revolução boliviana**. Revista Lutas Sociais. Num. 3. Editora UNESP, 1997.

PLATT, Tristan. (1982), *Estado Boliviano y Ayllu Andino*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

PINTO, Céli. **Para além da tolerância**. CADERNO CRH, Salvador, n. 32, p. 31-54, jan./jun. 2000

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: LANDER, Edgardo (org). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: . Acesso em: 25 jan. 2017.

ROCHA, Bruno Lima. **Bolívia, no caminho de um Estado Plurinacional Comunitário**. Disponível em <http://estrategiaeanalise.com.br/ler02.php?idsecao=e8f5052b88f4fae04d7907bf58ac7778&&idtitulo=7777804773a1e24b993e97ee9c889646>: . Acesso em: 27 de jan. de 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **2007 La reinención del Estado y el Estado plurinacional**. In *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO Año VIII, Nº.22, septiembre. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22SousaSantos.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza. **“Descolonização” da América Latina exige reconhecimento dos direitos indígenas**. *Jornal Correio da Cidadania*, 2008. Disponível em http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1804:manchete130508&catid=30:america-latina-&Itemid=187: . Acesso em: 3 de fev de 2017.

TAPIA, Luis. **2007 “Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional”**. In *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, Nº 22, septiembre. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22Tapia.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

WEBER, Jeffery. **Revolution against 'progress': the TIPNIS struggle and class contradictions in Bolivia**. 2012. Acessado em 16 de jan.2017

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. **Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e**

pluralismo jurídico. In: Revista Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011
Disponível em: <<http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/view/2158/1759>>. Acesso em: 10 jan. 2017

**III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)**

ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

**A exclusão na Inclusão: Domínio de Agência na Conferência Nacional de
Política para as Mulheres**

Maria Camila Florêncio-da-Silva - FGV¹

¹ Este trabalho foi desenvolvido com base na pesquisa de Doutorado em Administração Pública e Governo em andamento na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, sob a orientação de Marta Ferreira Santos Farah.

Resumo

Não existe consenso quanto a efetividade da Conferência Nacional de Política para as Mulheres, no sentido de influenciar a agenda e formulação da Política Pública na área, mas a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas defendida por autoras como Young (2001) é um "dado" inquestionável para muitas agentes do governo e da sociedade civil. O discurso da inclusão, verificável em Decretos, Portarias e Anais das edições da Conferência, não coadunou com a prática verificada por meio da observação participante realizada entre novembro de 2014 e maio de 2016 ao longo do processo da IV Conferência, objeto de análise de pesquisa de doutorado. O que se viu, ao contrário, foi o uso da Conferência como dispositivo para fortalecer os domínios de atuação legítimos para determinados conjuntos específicos de organizações civis, denominados pela literatura de interações socioestatais como "domínio de agência" (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, E CASTELLO, 2012; GDOWBOR, 2012; GURZA LAVALLE E SZWAKO, 2015). O objetivo desse trabalho é descrever discursos utilizados por agentes da sociedade civil para justificar a criação de barreiras de acesso à novas mulheres e organizações na comunidade política, e analisar à luz dessa teoria.

Palavras-chave: Instituições Participativa; Conferências; Mulheres; Exclusão; Domínio de Agência.

Introdução

A Conferência é uma “instituição de participação cidadã criada e convocada por órgãos do Poder Executivo que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade para debater e tomar decisões sobre uma Política” (FLORÊNCIO, 2014, p. 19). Historicamente, a instituição surge como uma estratégia de planejamento da política de saúde no Brasil em 1937 através da Lei n. 378 na gestão do Presidente Getúlio Vargas e tinha como característica ser estritamente intergovernamental.

Quase 50 anos após sua criação, no período de redemocratização do Brasil após a Ditadura Militar, a Conferência passa a ser considerada como um canal democrático entre a Administração Pública e membros da Sociedade Civil, e teve como marco referencial desse segundo momento a oitava edição da Conferência Nacional de Saúde de 1986 e marco legal a própria Constituição Federal de 1988 – CF/88 que reconheceu a saúde como um direito de todos e dever do Estado (art. 196) a ser garantido pelo Sistema Único de Saúde – SUS que tem como diretriz a

descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade (art. 198, III)².

Por consequência, a Lei 8.142 de 1990 que regulamenta o SUS, estabeleceu que cada esfera de governo (municipal estadual e federal), além de organizar e manter Conselhos Gestores de Saúde¹ teria de realizar Conferências (art. 1º, caput) a cada quatro anos. A partir da experiência da área da Saúde, outras áreas governamentais como Direitos Humanos e Direitos da Criança e do Adolescente, também começaram a realizar Conferências, ainda na década de 90. Mas, foi só a partir de 2003 que o número de Conferências criadas e realizadas foi sensivelmente ampliado.

Pogrebinschi e Santos (2011) contabilizaram e classificaram as Conferências a partir da CF/88. Entre 1988 e 2008 foram realizadas 80 conferências com a seguinte distribuição: (i) duas Conferências no governo Collor, que durou dois anos e nove meses; (ii) seis Conferências no governo Itamar Franco, em dois anos e dois meses de duração; (iii) 17 Conferências no governo de Fernando Henrique Cardoso, com oito anos de duração; e finalmente o (iv) governo de Luiz Inácio Lula da Silva que, até então sete anos de duração, já tinha realizado 55 Conferências, o que corresponde a 68,8% de todas as Conferências realizadas até então (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 36)

Essas 80 Conferências foram classificadas em seis grupos temáticos, quais sejam: (i) o histórico grupo de Saúde, que corresponde a 25% de todas as Conferências, distribuídas em 9 subtemas²; o grupo de (ii) Direitos Humanos, com 13,8%; (iii) Educação, cultura, assistência social e esporte com 16, 3%; (iv) Estado, economia e desenvolvimento também com 16, 3%; (v) meio ambiente com 3,8% e, por fim, a (vi) de Minorias, também distribuídas em 9 subtemas³ onde se encontram as Conferências de mulheres, correspondente a 25%.

² No final dos anos 80 e início dos anos 90 emergiram outras instituições de participação no Brasil para além dos Conselhos e Conferências como as Ouvidorias, Audiências Públicas, Planos Diretores Participativos e o famigerado Orçamento Participativo.

³ São eles: a) direitos da pessoa idosa; b) direitos da p. com deficiência; c) de gays, lésbicas, bissexuais e transexuais; d) povos indígenas; e) políticas públicas para as mulheres; f) direitos da criança e do adolescente; g) juventude; h) promoção da igualdade. racial; e de i) comunidade brasileira no exterior.

Estas Conferências de Minorias se constituem como uma inovação do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assume a Presidência no Brasil em 2003 e criou diversos organismos de políticas como a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Nacional de Juventude, a secretaria de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais ligada ao Ministério da Justiça e também a Secretaria de Política para as Mulheres. Estas Secretarias, por sua vez, criaram ou incorporaram Conselhos e convocaram suas primeiras edições de Conferência no início do nos 2000⁴.

Criada em 2003, a Secretaria de Política par as Mulheres - SPM criou a Conferência Nacional de Política para as Mulheres - CNPM que foi realizada em 2004 com o objetivo de propor Diretrizes para o I Plano Nacional de Política para as Mulheres - PNPM, formulado poucos meses após a Conferência. Em 2007, 2011 e 2016 foram realizadas, respectivamente, a segunda, a terceira e a quarta edição da CNPM com os objetivos de avaliar o que foi implementado do I PNPM e rever propostas pra aperfeiçoamento da Política para mulheres que influenciariam os Planos subsequentes.

Neste sentido, em tese, as Conferências teriam influenciado as formulações da primeira, segunda e terceira edição do Plano Nacional de Política para as Mulheres de 2005-2007, 2008-2011 e 2013-2015, respectivamente. Com relação a quarta e última edição da conferência, até o presente momento não há indícios de que haverá novo Plano, posto que em 2016 a Secretaria de Política para as Mulheres foi reduzida à uma coordenação dentro de uma secretaria em um Ministério.

Este entendimento de que as Conferências influenciariam a agenda e a formulação de Políticas Públicas não é uma expectativa apenas da área de Política para as Mulheres. Souza (2012a) mapeou nos Decretos e Portarias que convocaram Conferências entre 2003 e 2010 quais as principais finalidades

⁴ Apenas a Conferências de Criança e Adolescente existia antes desse marco, pois se trata de uma área de política que existe desde a década de 90 como consequência da criação do Estatuto da Criança e Adolescente - ECA.

atribuídas. São elas: (i) o agendamento de temas com 38%; a avaliação de situações também com 38%; o fortalecimento da participação em 32% dos casos, e principalmente a proposição da Política Pública com 73% (p. 10). Ou seja, mais de 70% das Conferências se coloca no papel de pensar novas agendas e proposições para a área da Política que a convoca.

Por este motivo vários autores brasileiros se referem às Conferências como sendo deliberativas, desde os que apenas adotaram a expressão ao se referir à Conferência e outras Instituições Participativas (AVRITZER, 2011), (VAZ, 2011), (SOUZA, 2011), (AVRITZER E SOUZA, 2013), (SOUZA, ET AL, 2013) até os que tentaram analisar seu aspecto deliberativo, propriamente (FERRAREZI E OLIVEIRA, 2010), (FARIA E LINS, 2013) e (RAMOS, 2013). E, “embora haja divergências quanto à definição do conceito de deliberação, os teóricos deliberativos, em geral, entendem a deliberação como um momento de interação pública baseada no diálogo ou em discussões a respeito de uma questão social” (AVRITZER E SOUZA, 2013, p. 147).

Para alguns autores, as Conferências tem caráter deliberativo decisório no sentido de que as decisões tomadas no interior dela devem ser incorporados à agenda governamental, e muitas vezes se discute o seu aspecto vinculante, que juridicamente não existe (FLORÊNCIO, 2014). Mas, para autores como Avritzer e Souza (2013) o uso do termo deliberativo refere-se ao processo dialógico-argumentativo que ocorre nestes espaços e “não à um possível caráter decisório das conferências” (p. 33).

O ponto é que, independente de haver ou não uma vinculação jurídica ou política das resoluções da Conferência e a área de Política Pública para qual ela foi convocada, é certo que todos os estudiosos de Conferências acreditam que o seu *modus operandi* gira em torno do debate e argumentação entre pessoas de diferentes grupos e perspectivas. Ou seja, ao menos a sua dimensão interna é deliberativa.

Mas, desse pressuposto de que são deliberativas em sua dimensão interna, decorrem algumas implicações sobre quem participa e como participa,

pressupostos normativos estes advindos da teoria deliberativa sobre a inclusão de pessoas de diferentes perspectivas afetadas pelas decisões a serem tomadas no decorrer do processo.

1. A inclusão formal no processo de deliberação da Conferência

Numa perspectiva Habermasiana de democracia deliberativa, todas as pessoas que seriam afetadas pelas decisões a serem tomadas, devem fazer parte do processo de tomada de decisão. Estas pessoas não podem sofrer nenhum tipo de coerção interna para que cada participante tenha a mesma oportunidade de ser ouvido e de introduzir novos tópicos, bem como criticar o que já foi proposto. Para tanto, os participantes também não deveriam sofrer pressões externas pois as regras e procedimentos de argumentação são as únicas coisas que podem impor limites em uma deliberação. Na medida em que os assuntos não regulados por todos, não há restrições a temas e objetos, mesmo aqueles tradicionalmente considerados como privados. A tomada de decisão ocorreria então por meio da argumentação e decisão da maioria que é considerada uma base razoável (HABERMAS, 2003); (FARIA, 2010).

Mas, este é um modelo ideal e parte da literatura envolta na teoria deliberativa já reconheceu que o modelo possui sérias limitações. A estudiosa da teoria crítica Iris Young, dedicou parte de seu legado teórico ao debate sobre tais limitações. Para Young (2001), ao acreditarem que a “força do melhor argumento vão levar todos a aceitarem uma conclusão” (p. 368), os teóricos deliberativos acabaram por restringir o conceito de discussão democrática à estrita argumentação crítica que “tende a silenciar ou desvalorizar determinadas pessoas e grupos” (p. 365). Em sua opinião, eles supõem “que isolar o poder político e econômico é o suficiente para que haja igualdade entre os interlocutores” (YOUNG, 2001, p. 370). Mas, não seria. Ou seja, os participantes não estariam livres das coerções internas e externas ao modelo.

De acordo com Young (2001) o poder social também deriva “de um sentido internalizado do direito que se tem de falar ou não falar, da desvalorização do

estilo de discurso” (YOUNG, 2001, p. 370). A grande falha dos deliberativos seria então “presumir que a deliberação é culturalmente neutra e universal” (YOUNG, 2011, p. 370). Pra ela, “deliberação é competição. As partes em disputa visam vencer um debate, não atingir um entendimento mútuo” (p. 371). A ideia da força do melhor argumento “privilegia os que gostam de competições e conhecem as regras do jogo. O discurso assertivo e confrontacional é mais valorizado aqui do que no discurso tentativo, exploratório ou conciliatório” (YOUNG, 2001, p. 371).

Young (2011) entende que na maioria das situações reais de discussão, o discurso masculino é privilegiado em relação ao feminino porque “privilegia o discurso formal e de caráter geral, frio e desapaixonado” supondo “oposição entre corpo e mente, emoção e razão”, sendo que “a cultura de discurso de homens brancos de classe média tende a ser mais controlada” e de mulheres e minorias raciais agitada e personificada” (p. 372-3). Por este motivo, uma literatura cada vez mais extensa pretende mostrar que meninas e mulheres falam menos em situações de discurso onde a firmeza e a competição de argumento são valorizadas (p. 371).

Ainda segundo a autora “quando as mulheres chegam a falar nestas situações, tendem a fornecerem informações e a fazerem perguntas mais do que afirmar suas opiniões e iniciar controvérsia” (YOUNG, 2001, p. 371). Por isso, Young (2001) vai propor um modelo teórico de democracia comunicativa que tem a diferença como recurso. Nele, outras formas de comunicação como a saudação, retórica e narração - que permitiriam grupos apresentarem suas diferenças culturais - teriam o mesmo peso da argumentação racional.

Mas, o que esperar de uma Conferência que é organizada apenas para mulheres? Será que nela seria privilegiado o discurso racional, geralmente identificado como sendo o masculino? Será que nela haveria exclusão de mulheres que fazem parte de grupos populacionais também considerados como minorias representativas como negros, imigrantes, lésbicas, etc.?

A princípio pensou-se que não. Afinal, a preocupação com a inclusão da diversidade sempre esteve declarada nos documentos que nortearam a

organização e o relatório final de edições anteriores. Na segunda edição da Conferência em 2007, por exemplo, foram criados dois Eixos que se tornaram importantes para a Política: o de enfrentamento a todas as formas de discriminação, entre elas o racismo, sexismo e lesbofobia; e enfrentamento das desigualdades que atingem mulheres jovens e idosas em suas especificidades e diversidades (BRASIL, 2008).

Ademais, o artigo 30 na Portaria 63 de 29 de abril de 2015 que dispõe sobre o Regimento Interno e seu parágrafo único foram taxativos sobre a importância da Inclusão para o processo:

Art. 30 - A organização das conferências municipais ou intermunicipais deverão garantir a ampla participação dos movimentos feministas e de mulheres, dos diversos movimentos sociais, dos conselhos dos direitos da mulher e demais entidades e representações da sociedade civil.

§ 1º - Recomenda-se que a escolha de delegadas nas etapas municipais ou intermunicipais atenda aos critérios de multiplicidade das identidades das mulheres (negras, brancas, lésbicas, heterossexuais, bissexuais, trans, indígenas, mulheres com deficiência, mulheres do campo, da floresta e das águas, povos e comunidades tradicionais) e das diferentes faixas etárias.

Porém, sabendo que haveria a realização da IV edição da Conferência Nacional de Política para as Mulheres, pensou-se que acompanhar a discussão em torno de alguns assuntos que estavam sendo disputados na Conferência seria uma oportunidade ímpar para compreender como se dá a participação de mulheres de diferentes identidades e perspectivas. Então se deu início ao processo de observação participante iniciado em novembro de 2014 e finalizado em maio de 2015, elegendo-se o município e estado de São Paulo como etapas municipal e estadual a serem acompanhadas, desde antes da composição da Comissão Organizadora em cada ente federativo, após a convocação oficial da IV Conferência Nacional pelo governo federal.

Geralmente a composição da Comissão Organizadora é um reflexo da composição do conselho. Mas, o município de São Paulo não possuía Conselho, e por isso teve que iniciar um processo mais amplo de debate para a formação da

Comissão. E, para fazer isso, o município convocou mulheres de diferentes grupos e identidades e que estavam ou não organizadas em organizações da sociedade civil, a partir de uma lista que foi produzida após plenárias realizadas para composição de cinco fóruns regionais, e que foram realizadas nas 32 subprefeituras ao longo de 2014 e 2015.

Na distribuição proposta pela Secretaria, a Comissão Organizadora seria uma grande comissão de trabalho composta por 68 mulheres da sociedade civil, 32 seriam necessariamente dos fóruns regionais compostos por mulheres de bairros e de movimentos de base popular e outras 36 das demais organizações de mulheres na cidade.

Representantes de organizações já reconhecidas pela rede da área de política para as mulheres no município mostraram sua insatisfação. Segundo as mesmas a Comissão Organizadora é apenas um grupo de trabalho que vai organizar a Conferência, mas não vai decidir nada sobre a Política. E, como elas já tinham experiência em organizar Conferências e faziam parte de organizações que trabalhavam com uma perspectiva feminista sobre política de gênero, diferente das mulheres de associações e movimentos locais das subprefeituras, saberiam como conduzir o processo.

De outro lado, as mulheres destes fóruns disseram que, embora não fizessem parte e organizações feministas e tivessem uma visão local e prática baseada em suas experiências, isso não desqualificaria suas contribuições para o processo de construção da Conferência. Como as suas militâncias se localiza nos bairros periféricos, elas teriam uma inserção e um lugar de fala que não é o mesmo das mulheres de organizações centralizadas nos bairros de classe média da cidade. Em outras palavras, que elas poderiam oferecer uma inserção das conferências nos bairros que estas mulheres não poderiam oferecer.

Esta também foi o cerne da defesa da manutenção do número de vagas destinadas às mulheres dos fóruns regionais pela Secretaria. Nas duas reuniões realizadas para discutir a composição, a primeira com mais de 200 mulheres, a Secretaria fez uma defesa incisiva da importância da participação destas mulheres

para garantir que a conferência tivesse a capilaridade desejada. A proposta de organização da Secretaria envolvia 16 Conferências Regionais, com pares de subprefeituras, e 8 Conferências Temáticas⁵ antes da realização da etapa municipal. Isso iria garantir uma maior inclusão de mulheres de diferentes territórios, identidades e perspectivas. A proposta foi acatada.

No âmbito estadual a formação da Comissão Organizadora seguiu outra tónica, mas que também resultava em exclusão de mulheres. Como no governo estadual de São Paulo existe o Conselho da condição Feminina, fundado desde 1982, a Comissão Organizadora foi formada com base nele⁶. Mas, a presidente do Conselho em pessoa convidou três mulheres integrantes da Comissão Organizadora Municipal que integram organizações da sociedade Civil para representar esta parcela.

Informadas de que apenas estas três mulheres teriam sido convidadas pela Presidente do Conselho, outras integrantes de outras organizações da Sociedade civil reivindicaram à estas três representantes uma audiência com a presidenta do Conselho, e após esta reunião ficou acertado que elas fariam parte apenas das subcomissões de trabalho e não da Comissão Organizadora Estadual oficial.

Pode parecer insignificante, em especial se for tomado como verdade o discurso de que a Comissão Organizadora é apenas uma comissão de trabalho que não tem influência sobre o resultado final do processo e consequentemente sobre a Política, mas não é. A exclusão de participantes nas Comissões e posterior incorporação nas subcomissões de trabalho foi só o início de um processo de exclusão que acabou por mitigar o esforço de inclusão formal de mulheres de diferentes perspectivas realizado pelos governos em todos os níveis da

⁵ (i) igualdade étnico racial; idosas; com deficiência; profissionais do sexo; trabalhadoras (mulheres de sindicatos); Lésbicas, Bissexuais e Trans; juventude e imigrantes.

⁶ Mas, diferentemente do Conselho Nacional dos direitos da Mulher e Conselho Municipal de Política para as Mulheres que foi recém-criado, o Conselho Estadual não elege suas representantes. Elas são convidadas pela Presidenta que, por sua vez, também é convidada pelo governo.

Conferência – posto que foi uma recomendação da Comissão Nacional. No item a seguir os fatores de exclusão e o discurso que os fundamentou serão tratados.

2. Exclusões no processo deliberativo da Conferência

Nesta seção serão apresentados resumidamente os principais momentos onde ocorreu exclusão de mulheres e seus respectivos fatores. Por questões de espaço, serão descritos os principais da etapa municipal, onde houve maior diversidade de participantes.

O primeiro deles se verificou no interior das reuniões da Comissão Organizadora Municipal, onde a tensão iniciada no processo de escolha das integrantes continuava. Neste contexto foi possível perceber que apesar do esforço de inclusão formal das mulheres da periferia e de novos segmentos do movimento de mulheres como as mulheres transexuais e as mulheres imigrantes, quem acabava por influenciar todo o processo eram as mulheres de organizações sindicais e de organizações feministas que se autoreferendavam.

Nela, não existe um conjunto de procedimentos e regras estipulados pra a participação como existe no interior de uma etapa da Conferência. O que existe é uma tentativa de mediação realizada pelas agentes governamentais que tentam conciliar as diferentes perspectivas, mas que, sobretudo, tem que seguir adiante com as decisões dentro do prazo. Então, diversas vezes, conflitos foram ignorados em nome do objetivo final que era realizar a Conferência Municipal e suas respectivas etapas preparatórias (as 16 Conferências Regionais e as 8 Conferências Temáticas que correspondiam a segmentos da população feminina).

As mulheres de bairro, transexuais e imigrantes, por conseguinte, só eram envolvidas na realização das suas respectivas Conferências Regionais ou Temáticas. Estas incluíam uma média de 100 a 200 mulheres, cada. A variação se deu pela capacidade organizativa das mulheres de cada etapa. As regionais que mais envolveram quantitativamente mulheres foram aquelas onde elas historicamente já estavam organizadas como a Conferência de Vila Maria com Santana, a de Cidade Tiradentes com Guaianazes e Capela do Socorro com Santo

Amaro. Em todas elas, foi dada autonomia para que as mulheres da região decidissem quem assumiria qual tarefa.

No interior de uma etapa de Conferência que pode durar um turno ou quatro dias (isso depende do porte da Conferência), geralmente existem as seguintes tarefas: a) recepção e credenciamento das mulheres recém-chegadas; b) composição da mesa de abertura e de leitura do regimento; c) painel par exposição de algum tema que geralmente é o balanço geral da Política; d) coordenação e relatoria dos Grupos de Trabalho - Gts; e e) mediadora da plenária final de aprovação das propostas.

Estas tarefas coincidem com os momentos e procedimentos estabelecidos pelo regimento da Conferência que é formulado pela comissão Organizadora e que dificilmente também sofre variações porque fora inspirado na experiência das Conferências de Saúde. São eles: Credenciamento; Plenária de abertura e de leitura e aprovação do regimento; Painéis ou Mesas Redondas; Grupos de Trabalho; Sistematização das Relatorias; e Plenária final onde são apresentadas todas as propostas aprovadas pelos Grupos de Trabalho e que devem ser submetidas à aprovação final de pelo ou menos 50% mais um de todas as participantes da conferência. Nela, além da aprovação da proposta, há também a eleição das delegas que seriam as representantes daquela etapa da conferência e que seguirão para a etapa da esfera de governo seguinte.

Pois bem. O que foi percebido nas cinco Conferências Regionais acompanhadas foi que as mulheres de fato fazem uso de estratégias discursivas como a saudação, a retórica e principalmente a narração (formas de discursos previstas por Íris Young). Mas, ainda assim, as mulheres da periferia, que de modo geral são mulheres negras com baixo nível de escolaridade, realmente tiveram dificuldades em participar. Estas dificuldades eram mitigadas quando a coordenadora do Grupo de Trabalho, após a leitura do texto que servia de subsídio para o GT, explicava os principais assuntos levantados e tentava aproximar do cotidiano das mulheres.

Na Conferência de Guaianazes com Cidade Tiradentes, por exemplo, a moderadora do GT conseguiu aproximar a agenda de divisão sexual do trabalho com a necessidade de construir creches e equipamentos públicos para cuidado de idosos, posto que esta tarefa geralmente é atribuída às mulheres. Além disso, outra estratégia que deu certo era deixar que as mulheres falassem livremente sem a exigência de terem que redigir uma proposta de Política. Geralmente elas narravam uma dificuldade do seu cotidiano e a coordenadora e relatora do GT tentavam traduzir isso em uma linguagem de Política Pública.

Mas, isto nem sempre aconteceu. Na Conferência de Santo Amaro e Capela do socorro, por exemplo, a coordenadora do GT além de não saber estimular as mulheres a falar, também silenciava as poucas mulheres que falavam algo que ela discordava. Já na Conferência de Sé com Ipiranga, por exemplo, não houve divisão das mulheres em Grupos de Trabalho e o processo de debate e alteração das propostas ficou prejudicado. Acabou que sempre as mesmas mulheres falavam.

Neste sentido, a divisão em Grupos de Trabalho, a forma como a Coordenadora conduz o trabalho e a possibilidade de falar livremente sem a obrigação de traduzir aquela fala em uma gramática de Política Pública foram os principais fatores de exclusão percebidos durante as etapas regionais da conferência Municipal.

Nas Conferências Temáticas também houve distribuição de tarefas entre as mulheres de cada comunidade e também sofreram variações quantitativas devido a sua trajetória histórica de organização. As Conferências de mulheres trabalhadoras (mulheres do movimento sindical) foi sensivelmente maior do que as mulheres imigrantes que começam a se organizar no município. Uma das Conferências Temáticas, a de mulheres em situação de prostituição, não ocorreu porque a Prefeitura não conseguiu mobilizar estas mulheres que não queriam se expor. Realizaram duas tentativas de Conferências, as duas falharam. Acabou que a Secretaria realizou a escuta delas em uma reunião fechada.

Sobre a exclusão da participação das mulheres nas Conferências Temáticas, a linguagem ganhou destaque. A Conferência para mulheres Imigrantes, em

especial, foi dividida não em Grupos Temáticos e sim em idiomas (português-espanhol, inglês e francês) onde todas as participantes discutiam tudo. A Conferência de mulheres com deficiência também precisou se adequar neste sentido, pois além de mulheres surdas e mudas, existiam mulheres que sequer conseguiam fazer sinais e que trabalhavam com um teclado de símbolos. Estas duas Conferências, em especial, mostravam como mesmo estando dentro do mesmo grupo populacional, as intersecções com outras identidades e condições tornavam as experiências de vida destas mulheres diversamente gritantes.

Por fim, durante a realização da etapa municipal foi possível perceber o agravamento de todas as situações de exclusão narradas anteriormente. Durante a plenária de abertura a proposta de distribuir as vagas das representantes da Conferência Municipal que seguiriam para Estadual perdeu. A distribuição não foi por identidade e sim por tamanho da organização ou movimento que ali estava presente.

As mulheres de organizações feministas, de sindicato e movimento de moradia foram a maioria escolhida para compor a chapa única que foi negociada com a maioria. As mulheres transexuais e imigrantes só tiveram duas representantes garantidas por uma negociação feita diretamente com a Secretaria que as inscreveu nas vagas destinadas ao governo.

Não há espaço para tratar dos demais momentos de exclusão verificados ao longo do processo da estadual e nacional, mas em síntese nelas ocorreu praticamente uma repetição dos fatores verificados na etapa municipal: a) poucas mulheres tinham influência na tomada de decisões nas reuniões da Comissão Organizadora; b) a coordenadora dos GTs poderia facilitar ou dificultar a intervenção das mulheres e, muitas vezes, quem conseguia influenciar mais no texto da proposta era quem tinha proximidade com elas e falavam diretamente com as relatoras enquanto todas as demais participantes debatiam entre si; c) as integrantes da mesa também facilitavam ou dificultavam falas, muitas vezes usando o seu domínio sobre os procedimentos para criar uma questão de ordem “do nada” e assim conduzir o processo de debate e votação de uma proposta; d) as

integrantes de organizações feministas ou sindicais eram maioria eleita ao final da estadual e maioria presente na etapa nacional.

3. Domínio de agência

Ao cabo, as situações de exclusão descritas acima acabaram por minar o esforço de inclusão formal realizado pelos governos. E o que se notou ao final dele é que aquelas situações de exclusão que pareciam estar relacionadas ao procedimento do processo deliberativo estavam, na verdade, relacionados com a rede a que estas mulheres pertenciam - ou não.

Como foi dito, coordenadoras de mesa ou de GTs poderiam dificultar ou facilitar a participação de mulheres ao manejar procedimentos e assim ter controle de situações e pautas em debate. E o critério para elas terem uma conduta facilitadora ou obstaculizadora era simples: identificar a que organização aquela mulher pertencia.

Assim, o que pareceu contar mais para exclusão de algumas mulheres do processo de Conferência não foi o tipo de discurso ou a não adequação aos procedimentos, e sim o fato de algumas mulheres fazerem ou não parte da rede formada por mulheres de algumas organizações feministas que possuem relação com o governo e com o partido que está no governo.

Embora a autora deste trabalho ainda não tenha realizado entrevistas com integrantes dessa rede de política para as mulheres do estado e município de São Paulo, foi possível verificar durante os 18 meses de observação participante que o principal discurso que fundamenta esse tipo de favorecimento era o de que as mulheres desta rede sabiam defender propostas de política para as mulheres numa perspectiva de gênero. Ou melhor, numa perspectiva feminista de gênero, que não é a mesma de mulheres de movimentos de base ou transexuais ou imigrantes, por exemplo.

Por fazerem parte dessa rede de organizações feministas durante anos, elas tinham legitimidade para defender a política - ainda que isso implique falar por uma multiplicidade de mulheres que poderiam não estar representadas por

elas. Porque elas tinham uma visão estratégica e as mulheres que não faziam parte dessa rede tinham uma visão do que era necessário no cotidiano, mas não sabiam traduzir isso como estratégia.

E, apesar de defenderem maior inclusão de mulheres de outras perspectivas, especialmente as mulheres de bairro que faziam parte do fórum regional - um projeto da própria Secretaria -, as agentes governamentais não faziam frente às estratégias de exclusão que as mulheres dessa rede desempenhavam. No máximo elas tentavam contornar garantindo de as mulheres do fórum também tivessem espaço.

Como elas próprias vieram dessas organizações feministas dessa rede, eram do mesmo partido dessas lideranças, questionar a atuação dessas mulheres poderia levantar mais problemas. E as agentes governamentais dependem da atuação dessas mulheres para conseguir fazer pressão sobre outros projetos, após a Conferência. O principal deles era a criação do Conselho e a aprovação de um Plano Municipal de Política para as Mulheres.

Por este motivo a autora desta pesquisa acredita que o que acontece na área de Política para as Mulheres no estado e município de São Paulo podem ser compreendidos como “domínio de agência”.

A “agência”, segundo Dowbor (2012) consiste no “trabalho de ativistas e organizações de fazer e refazer constantemente os enquadramentos” (p. 62) dentro de um processo discursivo, no processo estratégico das organizações e no processo de contestação “contra aqueles que tentam destruir ou deslegitimar o enquadramento do movimento” (DOWBOR, 2012, p. 63).

Esta teoria de domínio de agência dialoga com a ideia de domínios de políticas públicas, bem como com o neoinstitucionalismo, o neocorporativismo e com a ecologia organizacional ao enfatizar que a capacidade que os atores têm de institucionalizar “domínios de atuação legítimos para determinados conjuntos específicos de organizações civis por meio da cristalização formal de barreiras de entrada, dispositivos de acesso aos recursos estatais e reconhecimento da sua

capacidade de representar determinados interesses” (GURZA LAVALLE E SZWAKO, 2015, p. 174).

Segundo Dowbor (2012) que realizou uma pesquisa sobre o movimento sanitarista brasileiro, estes domínios estão relacionados aos “episódios por meio dos quais atores, antes irrelevantes, dispersos e invisíveis, tornam a sua ação significativa e considerada pelos outros” (p. 78), “buscando institucionalizar seu acesso e influência ao Estado (com o quê se tornam visíveis do ponto de vista das abordagens de políticas públicas)” (p. 85), escapando assim das incertezas e contingências do processo político. Segundo a mesma:

Nas abordagens teóricas sobre os atores nas políticas públicas são oferecidos instrumentos analíticos e metodológicos capazes decaptar uma variedade de atores em processos de políticas públicas, tais como os conceitos de “coalizões de defesa”, de Sabatier (Sabatier; Weible, 2007); “comunidades de especialistas”, de Kingdon (1995); “domínios de política pública”, de Knoke (Pappi; Knoke, 1991); ou “estruturas de implementação”, de Hjern e Porter (1981). No entanto, a ênfase nessas categorias acaba por incluir nas análises apenas os atores relevantes (e não aqueles em constituição) e por selecionar a atuação de atores considerados os mais influentes no processo (e não os repertórios de formas de ação). A constituição, a coordenação e o repertório de ação coletiva dos atores estão fora de seu escopo de interesse analítico, e isso não por uma insuficiência, mas porque tais dimensões não fazem parte das questões que essas abordagens propõem. (DOWBOR, 2012, p. 27)

A consequência disso, para Dowbor (2012), é que “uma vez que elas não se permitem pensar tais facetas, deixam de compreender a atuação de atores do movimento antes que eles se tornem relevantes e também como se tornaram proeminentes” (p. 27). A teoria de domínio de agência, ao contrário, permite que se preste atenção à aos episódios nos quais os atores disputam pontos de acesso e influência ao Estado como é o caso dos “campos privilegiados de atuação, dotados de barreiras de entrada para novos atores, munidos de procedimentos de admissão e certificação e acesso privilegiado a recursos públicos e privados, isto é, domínios de agência (Gurza Lavalles; Houtzager; Castello, 2011: 10).” (DOWBOR, 2012, p. 28).

Aplicando esta teoria ao caso estudado, poderia dizer que as agentes de organizações reconhecidas por um determinado conjunto de organizações no movimento feminista, se consolidaram como representantes legítimas dos interesses das mulheres e criaram uma espécie de barreira de entrada e acesso a recursos para novas representantes e organizações.

Foi por conta disso, por exemplo, que mulheres trans que tem uma perspectiva feminista sobre a Política, que não é a mesma compartilhada por esta comunidade, não foram incluídas na chapa de delegadas que saíram da Conferência Municipal para Estadual. Apenas uma mulher trans da sociedade civil conseguiu ser eleita, mas isso se deu por uma negociação esdrúxula com a Secretária Municipal de Política para as Mulheres. Por conta disso, essa mulher trans não conseguiu seguir da etapa Estadual para Nacional.

Uma das representantes da Sempreviva Organização Feminista – SOF, para dar outro exemplo, foi uma das que mais influenciou o processo de tomada de decisão no âmbito da Conferência. E foi a que, anteriormente, tinha se beneficiado dessa rede de relações constituídas, pois a SOF foi a organização feminista selecionada para aplicar a formação sobre Políticas públicas e gênero às mulheres do projeto do fórum regional e ganhou recursos financeiros com isso.

Mas, a questão parece mais complexa do que apenas se beneficiar desse acesso ao Estado. Quando mulheres de organizações feministas reconhecidas, por exemplo, dizem que estão a defender uma agenda de Política para as Mulheres na perspectiva de gênero e que as mulheres de bairro de base popular ainda não tem essa perspectiva, elas realmente acreditam nisso. E acreditam que as demandas das mulheres de bairro, estruturadas nas suas necessidades básicas sem uma visão estratégica do movimento feminista, é um mau ao fortalecimento da Política.

Do mesmo modo, quando as agentes governamentais cedem ao jogo de força dessas organizações é porque sabem, que quando precisam que as organizações da sociedade civil façam pressão para que um assunto da agenda seja reconhecido dentro do governo, é com estas lideranças feministas que elas podem contar.

Porque são estas mulheres e organizações que fazem parte dessa comunidade que se mantém em constante vigília pelos direitos e políticas para as mulheres.

Neste sentido, entender as razões que levam mulheres de organizações já reconhecidas do movimento feminista à excluir mulheres que surgem na política com novas identidades e perspectivas é entender como tem se dado a institucionalização da Política para Mulheres e como tem se dado a formação dessa comunidade política, mais notadamente a partir de 2003 - quando se cria o primeiro organismo nacional de Política para as Mulheres.

Uma possível explicação para este tipo de exclusão pode estar na teoria de interações socioestatais que tem como pressuposto que, embora sociedade civil e Estado possuam relativa autonomia, existe uma interdependência entre interdependência entre o grau de institucionalização da política e o amadurecimento de uma comunidade política. Uma política só é institucionalizada quando sua comunidade política, apesar de ter grande capilaridade nos estados e municípios, converge sobre os princípios e disposições essenciais da política. Do contrário, quando a comunidade política que ainda diverge sobre os princípios que devem vigorar na política ou quando essa comunidade política não passa de iniciativas esparsas de atores, a política pública não é institucionalizada (ROMÃO, GURZA LAVALLE E ZAREMBERG, 2017).

Essa teoria, contudo, ajudaria a explicar a interdependência entre sociedade civil e Estado, mas não uma suposta confusão entre a necessidade de construir consenso dentro de uma comunidade política e as estratégias de exclusão por parte da rede de mulheres em São Paulo que acabam homogenizando a participação em nome desse consenso com relação às crenças sobre uma visão feminista da política pública para mulheres numa perspectiva de gênero.

Não poderia a comunidade de mulheres feministas excluir mulheres em nome do fortalecimento da própria Política sob o risco de existir uma Política que não dialogue com as reais necessidades das mulheres, que fique na universalização e abstrato, sem qualquer impacto real na vida das mulheres que sofrem pelas

intersecções de gênero com raça, com classe, com identidade de gênero, etc. Mas este é um desdobramento a ser analisado em outro trabalho.

Considerações Finais

A Conferência Nacional de Política para as Mulheres - CNPM foi criada em 2004 com o objetivo de propor Diretrizes para o I Plano Nacional de Política para as Mulheres - PNPM, formulado poucos meses após a Conferência. Em 2007, 2011 e 2016 foram realizadas, respectivamente, a segunda, a terceira e a quarta edição da CNPM com os objetivos de avaliar o que foi implementado do I PNPM e formular novas propostas para o aperfeiçoamento da Política para mulheres que influenciariam os Planos subsequentes.

Até hoje não existe consenso quanto à efetividade dessa Instituição Participativa, no sentido de influenciar a agenda e formulação da Política Pública na área, mas a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas é um "dado" inquestionável para muitas agentes do governo e da sociedade civil.

O que se viu ao longo do processo de observação participante das etapas municipal e estadual da Conferência em São Paulo e da nacional em Brasília, contudo, foi o uso da Conferência como dispositivo para fortalecer os domínios de atuação legítimos para determinados conjuntos específicos de organizações civis de São Paulo, denominados pela literatura de interações socioestatais como "domínio de agência" (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, E CASTELLO, 2012; GDOWBOR, 2014; GURZA LAVALLE E SZWAKO, 2015).

Em diversos momentos, ao longo deste processo, viu-se que não era a identidade ou perspectiva da mulher (de negra, indígena, lésbica, etc.) ou mesmo a forma de comunicação no interior desta Instituição o principal fator de exclusão, como pensou Íris Young (2001) ao formular sua crítica à exclusão de mulheres no modelo proposto da teoria deliberativa Habermasiana. A exclusão pela diferença, exposta em corpos e na comunicação, foi obstáculo à participação de mulheres em alguns momentos, mas geralmente era mitigada pelas mulheres que consudizam mesas e GTS. Não importava se a mulher era negra ou de base

popular no bairro. O que importava era a organização e rede onde ela estava inserida.

O principal discurso que influenciou as sucessivas práticas de exclusão de mulheres de diferentes perspectivas foi o de que as mulheres que não faziam parte do movimento feminista não saberiam defender propostas para as mulheres numa perspectiva de gênero, pois elas tinham apenas a visão das necessidades práticas do cotidiano das mulheres e não das questões estratégicas feministas. Foi com base neste discurso que se contestou a reserva de vagas para mulheres de base popular dos bairros na composição da comissão organizadora e na formação da chapa única para eleição de delegadas, por exemplo. Foi também este discurso que afastou mulheres indígenas e imigrantes.

Mas, ao final restou evidente que não era o grau de discernimento de uma visão estratégica feminista que influenciava a inclusão ou exclusão de mulheres. E sim fazer ou não parte de organizações reconhecidas pelas demais organizações dessa comunidade feminista em São Paulo. Em face disto, argumentou-se que as exclusões ocorreram pela prática de domínio de agência, situando tais discursos e práticas dentro do processo estratégico das organizações e no processo de contestação “contra aqueles que tentam destruir ou deslegitimar o enquadramento do movimento” (DOWBOR, 2012, p. 63).

Referências

AVRITZER, Leonardo. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28.

AVRITZER, Leonardo; e SOUZA, Clóvis. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 73-93.

DOWBOR, Monika. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2012.

FARIA, Claudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea - Análise do debate entre ativistas e deliberativos.** Revista Brasileira de Ciências Sociais: Vol. 25, nº 73 junho/2010. P 101- 111.

FARIA, Cláudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. **Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional.** In Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 73-93.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, M. S. C. **Conferências nacionais de saúde e processos participativos na administração pública federal brasileira.** Casoteca de Gestão Pública. Brasília: Enap, 2010.

FLORÊNCIO-da-Silva, Maria Camila. **As Conferências Nacionais de Mulheres e os Sentidos Atribuídos à Deliberação.** 141 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2014.

GURZA LAVALLE, Adrián. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa.** In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. **A construção política das sociedades civis.** In: GURZA LAVALLE, A. (org.). O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Editora da Unesp, p. 185-259, 2012.

HABERMAS, Jürgen (2003b [1992]) **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Vol 1 Trad. Flávio Beno Siebeneichler – Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 2003.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional.** *Dados*, Set 2011, vol.54, no.3, p.259-305. ISSN 0011-5258.

RAMOS, Alfredo. **Conferência nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica.** Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza - Brasília : Ipea, 2013. 297 p. 95-124.

ROMÃO, Wagner. **Em busca do sentido político de processos participativos: uma tipologia das conferências nacionais de políticas públicas no Brasil.** Prepared for delivery at the 2015 Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico May 27-30, 2015.

SOUZA ET AL. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político.** Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p.25-52.

SOUZA, Clóvis. **A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos de processos realizados entre 2003 e 2010.** Texto para discussão 1718. IPEA: Rio de Janeiro, março de 2012a

SOUZA, Clóvis. **Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais.** Nota Técnica do IPEA n.2. Brasília, outubro de 2012b.

SOUZA, Clóvis; CRUXÊN, Isadora; LIMA, Paula; ALENCAR, Joana; RIBEIRO, Uriella. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político.** In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (orgs.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.* Brasília: IPEA, 2013, p. 25-52.

VAZ, Alexander Cambraia N. **Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil.** In PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Ipea, 2011. p. 91 -108.

YOUNG, Iris Marion. **Comunicação e o outro: além da democracia** deliberativa. In : Souza, J. (org) *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea.* Brasília : Ed. UnB, 2001. P. 365-386.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 01 – Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria.

Os sentidos da democracia no campo ambiental e do desenvolvimento: consenso e conflito na fundamentação do interesse nacional – o caso Belo Monte.

Rafael Gomes de Sousa da Costa – UFMG

RESUMO:

Belo Monte é um projeto de aproveitamento hídrico do rio Xingu para fins energéticos instituído na ditadura civil-militar. Seu estudo de viabilidade econômica, por exemplo, foi iniciado em 1980. Contudo, dada a forte oposição do movimento indígena, o empreendimento teve seu financiamento suspenso em 1990 pelo Banco Mundial. No entanto, em 1994, o Governo brasileiro retoma o projeto. Agora, fundamentado por aparatos de conhecimento e mecanismos de participação social que justificavam (novamente) a construção da usina, tais como, o Estudo de Impacto Ambiental (2009) e o Plano de Desenvolvimento do Xingu (2010). Nessa conjuntura, o dissenso histórico dos indígenas ao projeto é barganhado por uma estrutura de compensações ambientais e econômicas que pressupunham a “manutenção dos modos de vida das populações locais” e a “maximização dos benefícios do empreendimento”. Considerando os recorrentes protestos indígenas registrados durante a instalação de Belo Monte, o presente trabalho busca analisar criticamente o processo de constituição dessas instâncias participativas, os limites das convenções por elas anunciadas e as suas implicações para a democracia.

Palavras chave: democracia, desenvolvimentismo e direitos indígenas.

Entre a finalidade do estado e o dissenso. Ou as implicações da governamentalidade nas políticas ambientais e de desenvolvimento.

O Estado, em resumo, é um convite à obtenção de suporte ou tolerância ao insuportável e intolerável ao apresentá-los como algo diferente de si mesmos, nomeadamente, dominação legítima e desinteressada.

Philip Abrams (1988: 76)

Em fevereiro de 1988, em Washington-DC, as lideranças indígenas Kayapó, Paulinho Payakã e Kube-i, se reuniram com quatro diretores executivos do Banco Mundial, além de técnicos da instituição responsáveis para assuntos sobre o Brasil (Posey, 1989). Na ocasião, os Kayapó registraram a sua preocupação com relação ao Complexo Hidrelétrico de Altamira, empreendimento que previa a construção de nove barragens de aproveitamento hídrico para fins energéticos no rio Xingu, entre elas Kararaô (atual Belo Monte).

O complexo, se aprovado, inundaria 7.7 milhões de hectares, promovendo o deslocamento de onze populações indígenas, além de um significativo impacto para a biodiversidade local (Ibid). Segundo relatos do antropólogo Darrel A. Posey, quem acompanhou os Kayapó durante a reunião na capital estadunidense, apesar dos executivos do Banco receberem com certa “hostilidade defensiva” o argumento indígena, todos eles reconheceram que sua política liberal não estava sendo respeitada, nomeadamente, a determinação de que os povos indígenas afetados por projetos financiados pela instituição deveriam ser consultados e suas decisões consideradas para a validação de tais empréstimos.

No ano seguinte, em fevereiro de 1989, em Altamira-PA, foi realizado o “1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu”. O evento representava um protesto organizado de comunidades indígenas de toda a América contrárias à construção do Complexo Hidrelétrico de Altamira. Cerca de 600 indígenas participaram do encontro, que ocorreu no ginásio da cidade, ao lado de outros seiscentos representantes não indígenas, entre políticos brasileiros e estrangeiros, grupos de mídias alternativas, e apoiadores de organizações não governamentais (Turner, 1993; Fisher, 1994; Posey, op. cit.). Nas ruas da cidade paraense, aproximadamente 3000 pessoas apoiavam o evento, liderados pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais de Altamira e pela Prelazia do Xingu, esta última vinculada à igreja Católica (Fisher, op. cit.).

Um ano após o Encontro, o Banco Mundial, naquele tempo o maior financiador do Complexo Hidrelétrico, suspendeu todos os repasses previstos à Eletronorte, concessionária pública de energia elétrica responsável pelo empreendimento. A suspensão do financiamento e a conseqüente suspensão do projeto de construção das barragens foram celebradas por

muitos como um momento em que a vitória e a justiça indígena passavam a ser alcançadas por palavras, e não pela guerra, ao lado de suas articulações junto a cientistas, à mídia e aos movimentos conservacionistas da Amazônia (Posey, *op. cit.*). Como pontuou Paulinho Paiakã: os Kayapó “eram acostumados a se defender pelo combate e com o uso de lanças, hoje nós nos defendemos com palavras, com nossas ideias, e com a imprensa” (*Ibid*).

No entanto, em 1994, o Governo brasileiro retoma o projeto de aproveitamento hidrelétrico do rio Xingu por meio da criação do Grupo de Trabalho (GT) Belo Monte (Portaria DNAEE nº 769 de 25/11/1994)¹. O Grupo havia sido criado com o objetivo de elaborar um relatório contendo a atualização e complementação dos estudos de viabilidade do Complexo Hidrelétrico de Altamira, concluídos 1989 (Eletrobrás: 2009: 24). Considerando que tais estudos haviam indicado a barragem Kararaô como a melhor opção para o Sistema Brasileiro Interligado, o GT passou a considerá-la como enfoque prioritário (*Ibid*: 29), a qual, a partir de então, passa a ser denominada Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) Belo Monte.

No ano seguinte de sua formação, em 1995, o Grupo de Trabalho Belo Monte apresenta seu relatório final. Entre as suas principais recomendações, o documento indicava a “elaboração e implantação simultânea de um programa de *viabilização sócio-política* do empreendimento e dos programas de atividades de engenharia e estudos ambientais” (Eletrobrás: *op. cit.*: 32; ênfases minha). Ademais, o texto também incluía a proposta de modificação do arranjo locacional da usina, “mais palatável aos ambientalistas e investidores estrangeiros” (ISA, 2016), o qual alterava o eixo do barramento principal da barragem no rio Xingu de forma a evitar o alagamento de Terras Indígenas² (Figura 1).

Contudo, ao lado das manifestações contrárias a Belo Monte as quais também acompanharam a retomada do projeto³, interessa aqui ilustrar a nova estrutura discursiva sustentada pelos agentes do governo e seus colaboradores privados para justificar (novamente) a sua intenção de explorar o potencial hídrico do rio Xingu para fins energéticos.

¹ O Grupo de Trabalho Belo Monte era formado por representantes Casa Civil da Presidência da República, dos ministérios de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Eletrobrás, da Eletronorte, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), da Furnas Centrais Elétricas S.A, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Governo do Estado do Pará. E apenas um representante da sociedade civil, integrante da Agência de Desenvolvimento Tietê Paraná (Xingu Vivo, 2010).

² A área alagada pelo reservatório da usina de Kararaô inundaria totalmente as Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande, no rio Xingu, e, parcialmente, a Terra Indígena Trincheira Bacajá, no rio Bacajá.

³ Como, por exemplo, o documento “SOS Xingu: um chamamento ao bom senso sobre o represamento de rios na Amazônia” (MDTX, 2002); ou a “Carta ao Presidente Fernando Henrique Cardoso”, de 2002 (ISA, *op. cit.*); ou ainda a Carta Piraçu, 2009.

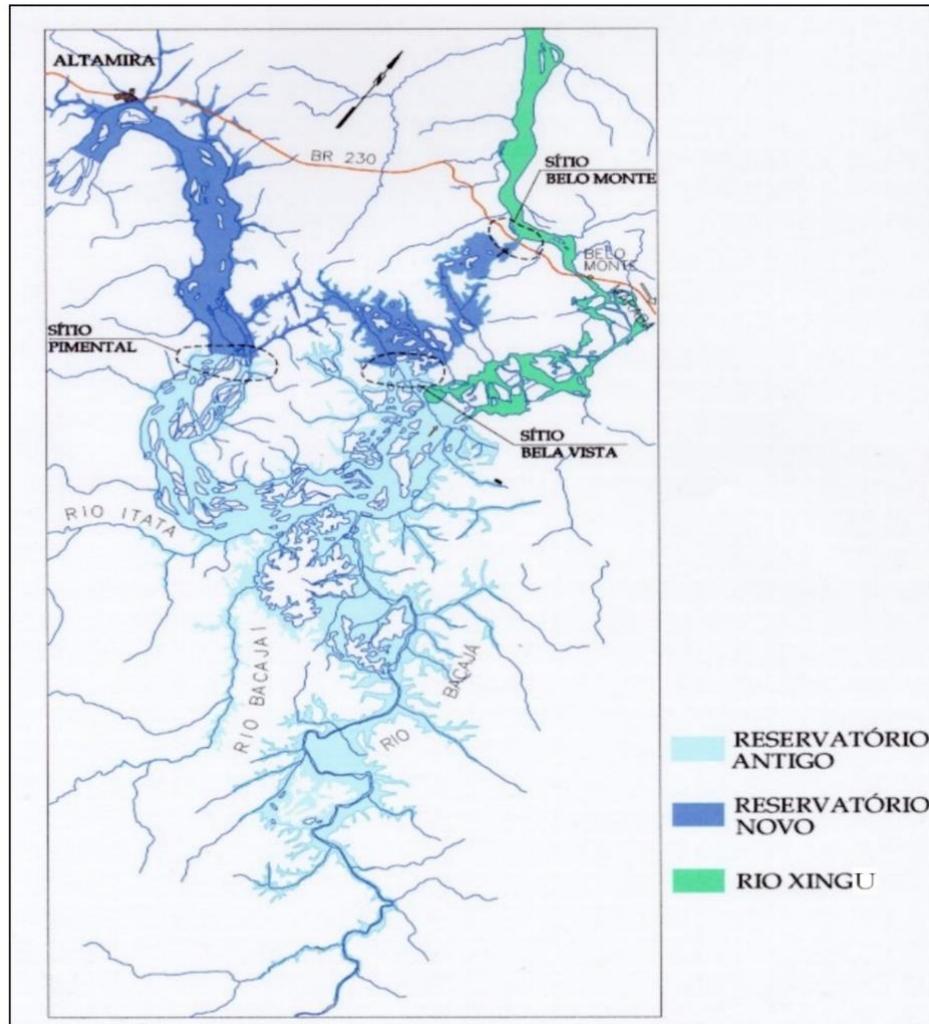


Figura 1 – Áreas alagadas pelos reservatórios novo e antigo do AHE Belo Monte (Eletrobrás, *op. cit.*: 31). (Para a avaliação que se segue, reparem que o traçado original da Volta Grande do rio Xingu desaparece na sobreposição dos reservatórios da usina, sendo impossível identificá-lo por completo).

Recordando que o GT Belo Monte fora criado com a *finalidade* de indicar os “aspectos referentes a *viabilização sócio-política* [do empreendimento], com indicação de procedimentos visando obter um relacionamento com a sociedade em busca de participação e apoio” (Eletrobrás: *op. cit.*: 30; ênfases minha). Podemos perceber que tal gesto simbolizava claramente um distanciamento do uso da força num país que recém saíra de uma ditadura militar (e que assim travara tantos projetos na Amazônia (CNV, 2014)). Embora a firmeza das posições contrárias à usina depositasse pouca esperança no estabelecimento de um “consenso democrático”.

Nesse sentido, as condições de possibilidade da usina de Belo Monte só poderiam ser estabelecidas pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento de um “aparelho administrativo

territorial” (Foucault, 2002: 285; 2008), o qual passa a ter no componente ambiental e no discurso sobre o desenvolvimento um apelo determinante para a produção de sua legitimidade.

Como assinala Michael Foucault:

O governo tem uma finalidade, e nisto ele... se opõe claramente à soberania...[Pois,] enquanto a finalidade da soberania é ela mesma [e.g. a de fazer obedecer, seja pela força, seja pelo contrato], a finalidade do governo está nas coisas que ele dirige, [e] deve ser procurada na perfeição, na intensificação dos processos que ele dirige (Foucault, 2002: 283-4).

O aperfeiçoamento e a intensificação dos processos e procedimentos do governo para “viabilizar politicamente” Belo Monte foram materializados em 2009 e 2010, respectivamente, com a conclusão dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) da usina (Eletrobrás, *op. cit.*) e com a instituição do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – PDRSX (Decreto nº 7.340 de 21/10/2010; PDRSX, 2010). Se por um lado, a dimensão dos impactos ambientais do megaempreendimento colocava em dúvida o “interesse nacional” que pressupunha a sua justificação, por outro lado, a decisão do governo de construir uma usina hidrelétrica na Amazônia era também questionada por reproduzir as políticas de enclave que caracterizavam historicamente a ocupação da região (MDTX, *op. cit.*).

Com o advento de um aparato de conhecimento que assegurava, por um lado, “a manutenção do complexo ecossistema amazônico... como também dos modos de vida da população que aí habita e desenvolve atividades econômicas” (Eletrobrás, *op. cit.*: 10) e, por outro, “a maximização dos benefícios gerados pelo empreendimento” de forma a “harmonizar os planejamentos governamentais” previstos para a região (PDRSX, *op. cit.*), o “estado gradualmente pega o jeito (*get a handle*) de seus sujeitos e seus ambientes” (Scott, 1998: 02).

Nesse sentido, se a orientação do estado era dirigida pela finalidade de determinar a região da Volta Grande do Xingu como campo de intervenção estratégico para o aproveitamento do seu potencial hidráulico para fins energéticos, no campo prático, essa finalidade só poderia ser alcançada a partir do momento em que o estado passasse a investir não só no domínio geral (ou abstrato) do território, mas, particularmente, no governo das relações estabelecidas pelos homens e as coisas que nele habitam (Foucault, 2008:128; 2002). Nessa perspectiva, o efeito da inclusão da Volta Grande do Xingu ao quadro analítico e intermédio das políticas ambientais e de desenvolvimento do estado equivale ao momento em que o poder político acaba por assumir a tarefa de gerir a vida de forma a ajustar seus

fenômenos ambientais e populacionais⁴ aos processos econômicos e ao controle dos corpos no aparelho de produção do capitalismo (Foucault, 1999, 2002, 2008).

Ou seja, se do ponto de vista do Estado, a Volta Grande do rio Xingu torna-se uma “máquina de utilidade-única” (*one-commodity machine*) (Scott, op. cit.:19-20), uma abstração simplificada passível da administração dos estudos e programas socioambientais, assim como pelos planos de desenvolvimento regional. Essa simplificação deveria ser reproduzida também nos corpos, os quais precisavam estar aptos a refletirem os níveis de regulação adequados à finalidade do governo. Isto é, aliada aos intensos processos de codificação e caracterização do ambiente físico, biótico e socioeconômico da Volta Grande do Xingu, condensadas no Estudo de Impacto Ambiental de Belo Monte (Eletrobrás, op. cit.)⁵, era preciso reproduzir essa regulação nas esferas micropolíticas ou segmentares do poder de Estado, no sentido de “fomentar a capilarização dos representantes locais” (PDRSX, op. cit.: 120) a incorporarem as ações e prioridades já determinadas no âmbito do desenvolvimento regional.

A conjunção entre os procedimentos instituídos pela política ambiental e pela política de desenvolvimento sustentável do Xingu estrutura o discurso dos burocratas do Estado, de suas agências e apoiadores privados para a nova viabilização sociopolítica de Belo Monte. Nesse contexto, se os “processos e práticas do estado são reconhecíveis através de seus efeitos” (Trouillot, 2001: 126), os procedimentos e conhecimentos engendrados pelos estudos ambientais de Belo Monte e pelo plano de desenvolvimento regional do Xingu são determinantes em produzir na sociedade as ideias de meio ambiente e de desenvolvimento como “problema fundamental”, passível de análise e intervenção legítima por parte do estado a partir do momento em que eles passam a concernir a sua arbitragem (cf. Abrams, 1988).

Enfim, como o estado lida com o dissenso a suas investidas e como tais dinâmicas incidem sobre a democracia e seus princípios participativos nas tomadas de decisão coletivas? Seguindo a proposta do Seminário Temático “Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria”, gostaria de evidenciar a partir da análise das instâncias de participação e negociação edificadas a partir do processo de viabilização sócio-política de Belo Monte, a incapacidade desses mecanismos em “exprimir a emergência do novo” que vinha sendo enunciado pelos posicionamentos contrários à construção da usina. Em resposta a tais pronunciamentos, a projeção das ideias de meio ambiente e desenvolvimento, assim como

⁴ As “características do ambiente e do modo de vida da população”, para utilizar a linguagem dos gestores ambientais de Belo Monte (Garcia *et al*, 2009). Ou “as dinâmicas econômicas, sociais, políticas, étnicas e ambientais... fundamentais para se pensar a intervenção do Estado”, para utilizar uma frase do PDRSX (2010).

⁵ Dados que não só indicavam os impactos da usina, mas também expressavam atributos ambientais da região, assim como aspectos econômicos, os quais reforçavam a motivação para instalação do empreendimento.

dos sistemas de governo que as acompanham, serviu mais para justificar a finalidade do estado de explorar a região da Volta Grande para fins energéticos, e não, de fato, para incorporar ou apreender os outros sentidos políticos e territoriais que os movimentos oposicionistas inauguravam.

De tal modo, o presente trabalho é, antes de tudo, uma *Antropologia do Estado*. Assim que, a análise volta-se para a percepção dos processos e eventos através dos quais é alcançada “a realidade do poder de estado” (Abrams, op. cit.: 74), ou seja, a sua “legitimação” (Trouillot, op. cit.: 127). Onde as estruturas discursivas criadas pelo discurso ambiental e do desenvolvimento no caso Belo Monte (edificadas a partir do processo de viabilização sócio-política do empreendimento) serão avaliadas a fim de identificar o substrato de poder que informa esse campo. Isto é, o “poder de classe” do Estado (Abrams, op. cit.), uma vez evidenciado que Belo Monte sempre foi incompatível com a realidade e as aspirações das populações indígenas e tradicionais da Amazônia, historicamente contrárias ao projeto.

A recente instalação da Usina de Belo Monte nos apresenta como objeto de análise exemplar de como esse processo de legitimação é consolidado. Uma vez que, na estruturação dessa legitimidade, o “discurso sobre o desenvolvimento”, assim como o “discurso sobre o meio ambiente”, formulam-se enquanto “estruturas discursivas” privilegiadas onde se pode “conceituar e gerenciar as relações entre “o estado” e os cidadãos” (Li, 1999: 297). Ou seja, se sob a rubrica do desenvolvimento o estado foi capaz de criar um novo regime de governo apto a regular as condições sob as quais as pessoas vivem as suas vidas (Escobar, 1995; Ferguson, 1994; Li, op. cit.), o discurso sobre o meio ambiente, pautado por um “ambientalismo de resultados”, tem papel semelhante na legitimação da perspectiva economicista da sociedade industrial (Zhourri et al, 2005a).

Dessa forma, é preciso nos acercarmos de como “o estado pode continuamente reafirmar a sua *raison d'être* e tornar-se instanciado na rotina de processos e eventos” através das suas práticas de desenvolvimento (Li, op. cit.: 296), assim como através de suas práticas de regulação ambiental (Zhourri et al, 2005b); e identificar onde tais práticas se mesclam e se complementam.

Descortinando o interesse nacional: o descompasso entre o geral e o particular na estrutura do desenvolvimento e suas implicações para a democracia.

Dado o aperfeiçoamento das técnicas de governo do Estado moderno, não é de se surpreender que Belo Monte se tornou uma realidade num regime dito “democrático”. Nessa conjuntura, é “o papel crítico do envolvimento do estado no processo interminável de acumulação do capital” (Wallerstein, 2006:49) o que se pretende aqui criticar, mesmo após a

ruptura com a ditadura civil-militar. Pois, as instâncias regulatórias que viabilizaram sócio-politicamente Belo Monte, materializadas no EIA e no PDRSX, são resultado mais da “reificação de modos de discurso que beneficiam os grupos já privilegiados” (Miguel, 2015: 207), que a edificação de uma “posição neutra” ou “desinteressada” por parte do Estado e suas instituições.

Nesse sentido, é preciso expor a “íntima associação... entre as democracias parlamentares..., de um lado, e a riqueza oligárquica dos Estados que experimentam esses regimes, de outro” (Arrighi, 1998: 244), uma vez que a proteção “da acumulação e o gozo da riqueza pelas classes altas e média” (Ibid) não é exclusividade de regimes autoritários. Ademais, se o “primeiro princípio dos povos mais ricos do mundo é a inadequação dos meios econômicos”, onde o “aparente status material da economia não parece ser indício de suas realizações”, como pontou Marshal Sahlins (2000: 97-8). Esse preceito não se distancia das expectativas fixadas para a democracia. E a análise do aprimoramento de seus mecanismos e instituições permite identificar o momento em que o Estado brasileiro, inserido na dinâmica da economia mundial (Filho, 2010),

se alia aos segmentos do capital contra as territorialidades dos outros grupos existentes no interior da nação, tais como os povos indígenas, os quilombolas e outros povos tradicionais (Zhour et al, 2010: 24).

A evidente tendência ao favorecimento de segmentos capitalistas expressa nos procedimentos das políticas ambientais e de desenvolvimento⁶ se torna manifesta quando se constata as “consequências desintegradoras e evasivas” daquilo que é definido como “interesse nacional” (Stavenhagen, 1985: 29-30). Pois, como se constata em Belo Monte, a *recusa* histórica das populações indígenas da Volta Grande do rio Xingu à instalação da usina nunca foi considerada na formulação desse interesse. Pelo contrário, o fato de tornar tais populações enquanto partes interessadas no interior de um campo pré-definido pelo estado⁷

⁶ No caso Belo Monte, essa relação de favorecimento se materializa não só no atendimento dos interesses das elites nacionais/locais, onde empresas como Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa obtiveram 50% do contrato para construção da usina. As elites corporativas transnacionais também foram beneficiadas e desempenharam papel importante no processo de legitimação da usina. A GDF Suez, por exemplo, empresa de capital misto da França, foi responsável pela elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) de Belo Monte, assim como pela condução de diversos programas de compensação ambiental do empreendimento durante a sua instalação. A Worley Parsons, uma das maiores produtoras de petróleo no mundo, idem. Assim como a Arcadis Tetraplan. Nesse sentido, a nova fronteira energética do estado brasileiro na Amazônia é fortemente marcada pelo processo da economia mundo descrito por Wallerstein (op. cit.), i.e. o processo de incorporação por parte dos estados nacionais da semiperiferia do sistema mundial de “funções subordinadas na acumulação global do capital”, no “fornecimento de espaços produtivos seguros e rentáveis e de suprimento de mão-de-obra barata e disciplinada” aos estados do núcleo orgânico (Arrighi, op. cit.: 236).

⁷ Isto é, a exploração hídrica do rio Xingu para fins energéticos, ao lado das estratégias de “conservação diversidade biológica e da proteção da cultura indígena”, como determina a Resolução nº 6 do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE de 03/07/2008.

não resultou em outra forma que a constituição inapropriada de sujeitos que participam dos interesses da economia, mas, contudo, “não tem o mérito de ser um contraste” a ela (Stengers, 2004: 9).

Não obstante, é a partir do contraponto indígena que tento estabelecer o argumento central desse texto. Pois a crítica ao processo de legitimação das práticas do Estado passa, sobretudo, pelo posicionamento histórico dos povos indígenas do Xingu contra Belo Monte. Nesse sentido, no decorrer do processo de instalação da usina, onde podemos situar a oposição indígena à sua construção? Se o ordenamento territorial estabelecido para a Volta Grande do rio Xingu pelo Estado não reconhece a soberania das populações indígenas da região, quais são as consequências políticas para a autodeterminação indígena e a capacidade de definir o seu próprio destino face à “realidade administrativa da governamentalidade” (Chatterjee, 2004:36)?

Sabemos que a Constituição Brasileira de 1988 inaugurou um novo marco para a proteção e defesa de direitos culturalmente diferenciados, em especial o direito à terra historicamente ocupada por povos indígenas e comunidades quilombolas. Ademais, com a ratificação pelo governo brasileiro da Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, em 2004⁸, uma série de procedimentos jurídico-administrativos vem sendo postos em ação pelo Estado para a garantia de tais direitos, como a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais⁹, ou as discussões recentes sobre a consolidação dos modelos de participação e consulta às populações indígenas sobre projetos que os afetem¹⁰.

Porém, a história recente da instalação de Belo Monte é um exemplo notório do processo através do qual essas inovações democráticas se tornaram não só um mecanismo de barganha para a justificação dos interesses de exploração capitalista, mas um “instrumento de desespero” (Herzfeld, 2016:16), cuja forma expressiva não sustenta os princípios e sentidos práticos que as orientam. Pois Belo Monte é um projeto de R\$ 35 bilhões que coleciona 26 ações civis públicas do Ministério Público Federal (MPF) contra o não cumprimento de condicionantes ambientais. Ademais, os recorrentes apontamentos de especialistas, organizações não governamentais, sociedades acadêmicas, entre outros (cf. ISA, 2015; CNDH, 2015; MPF, 2015; SPBC, 2017) sobre as insuficiências dos procedimentos administrativos do licenciamento ambiental para a garantia das condições de vida das

⁸ Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004.

⁹ Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007.

¹⁰ Ver, por exemplo, a publicação da cartilha da Fundação Nacional do Índio (Funai) sobre a Convenção 169 da OIT e o direito à consulta livre, prévia e informada às populações indígenas: Disponível em: http://www.consultaprevia.org/files/biblioteca/fi_name_archivo.325.pdf

populações impactadas pelo empreendimento, é a revelação óbvia de um projeto econômico tecnicamente possível, mas constitucionalmente absurdo¹¹.

O ordenamento jurídico-político instituído para a Volta Grande do rio Xingu e suas populações (e.g. as instâncias jurídicas e institucionais que definem e legitimam o poder do Estado na região (cf. Agamben, 2007:13)) é definido a partir das “técnicas de resolução de conflitos ambientais” (Acselrad et al, 2010). Ou seja, inaugurada a disputa entre distintas formas sociais de apropriação do território. De um lado, as populações indígenas e ribeirinhas da Volta Grande; de outro, o Estado e seus colaboradores privados interessados na exploração hídrica do rio Xingu para fins energéticos. Credita-se aos mecanismos e esferas institucionais do EIA (*op. cit.*), do Plano Básico Ambiental do Componente Indígena (PBA-CI) (Norte Energia, 2011), e do PDRSX (*op. cit.*) a possibilidade de resolução harmoniosa do conflito.

Embora tais mecanismos sejam erigidos a partir de práticas de “justiça informal”, cujo objetivo é favorecer o acordo e o equilíbrio de interesses, dirimindo assim a existência do antagonismo e as possibilidades da justiça proferir decisões com base em posições contrárias ou favoráveis às partes em disputa (Nader, 1994). Tal campo normativo não deixa de incidir sobre o campo de possibilidades das lutas sociais (cf. Bourdieu, 1996), abrindo brechas para o Estado criminalizar outros meios de “participação” que recusam a consentir com as ofertas restritas das “resoluções” anunciadas ou denunciam suas falhas ou os limites de seus resultados.

Em 23 de julho de 2012, três técnicos da empresa Norte Energia foram retidos pelos grupos indígenas Arara e Juruna, na aldeia Miratu, Terra Indígena (TI) Paquiçamba. O episódio ocorreu após a reunião de apresentação do Sistema de Transposição de Embarcações (STE) – dispositivo a ser implementado no rio Xingu como forma de manter a navegabilidade entre a cidade de Altamira e as comunidades indígenas e não indígenas da Volta Grande. A retenção dos técnicos na aldeia simbolizava a não aprovação dos indígenas do STE (fundamental para a manutenção do cronograma construtivo da usina), e, ao mesmo tempo, a sua inconformidade com o não cumprimento de condicionantes ambientais – como a não instalação de um poço artesiano na aldeia, uma das medidas para reparar o comprometimento da qualidade das águas do rio Xingu após o início das obras da usina em seu leito, principal fonte de abastecimento de água dos Juruna. Os técnicos ficaram retidos na TI por quatro dias.

¹¹ Parafrazeando o antropólogo Eduardo Viveiros de Castro (2011): “um “crescimento econômico” tecnicamente possível mas antropológicamente absurdo” (:9).

Após o evento, a Delegacia de Polícia Federal (DPF) de Altamira-PA, sobre pressões da Norte Energia para criminalizar os indígenas, instaurou um Inquérito Policial (IPL nº 0116/2012) para apurar possível ocorrência de crime de sequestro (Art, 148 do Código Penal) praticado por lideranças Arara e Juruna envolvidas na retenção. Ao todo, seis lideranças foram indiciadas. O IPL já foi finalizado pela DPF e encontra-se em processo de análise junto ao MPF.

Em trabalho de campo recente em Altamira, entre os dias 19 de junho a 10 de julho de 2016, pude identificar que, a cada protesto indígena contra o não cumprimento de condicionantes ambientais envolvendo a ocupação do canteiro de obras da usina ou a obstrução de vias de acesso locais como a rodovia Transamazônica – BR-230, é protocolado pela Norte Energia S/A (empresa responsável pela instalação da usina) junto à Justiça Federal (órgão público competente para a lida com conflitos envolvendo populações indígenas) liminares exigindo das autoridades competentes “a utilização de força policial... ostensiva”, assim como “a determinação... para que a autoridade policial proceda a prisão, por crime de desobediência” dos indígenas responsáveis pelos atos – como descrito na “Ação de Reintegração de Posse” movida pela Norte Energia junto à Subseção Judiciária de Altamira em decorrência da ocupação do canteiro de obras de Belo Monte em maio de 2013 (Processo 681-76.2013.4.01.3903).

Se por um lado o processo de criminalização dos movimentos indígenas tem como resultado o ditame dos modos corretos de participação “cívica”, sua implicação sobre os direitos indígenas abre novos precedentes para o estado de exceção. Pois, segundo os funcionários da Coordenadoria Regional – CR Centro Leste do Pará da Fundação Nacional do Índio – Funai, existe um temor na região de que o recorrente protocolo de liminares junto à Justiça Federal¹², assim como os recorrentes Boletins de Ocorrência junto à Delegacia de Polícia Federal, suspenda por completo a atuação dos Programas Ambientais de Belo Monte em Terras Indígenas, sob a alegação de falta de segurança. Identificar os limites do Estado nesse contexto de total desgoverno se faz hoje uma tarefa imprescindível¹³.

¹² Segundo informações da CR/Funai Altamira, dezessete processos contra lideranças indígenas envolvidas em ocupações da Transamazônica desde o ano de 2012, ano da emissão da Licença de Instalação (LI) de Belo Monte, estão em andamento na Justiça Federal.

¹³ Sobre o estado de desgoverno em Belo Monte, se o corte no braço do engenheiro da Eletrobrás, Paulo Fernando Rezende, pela Kayapó Tuíra em junho de 2008 nos impressiona, um recente episódio, em novembro de 2015, evidencia o que estaria por vir dada a insistência do estado em construir a usina. No link a seguir, um técnico da Norte Energia sai correndo de uma reunião junto ao Comitê Gestor do Plano Básico Ambiental do Componente Indígena de Belo Monte (Norte Energia, 2012). A situação poderia ser cômica, se não fosse trágica (ver: <https://www.youtube.com/watch?v=Td65bcx-woY>).

Em outras regiões Amazônicas alvo de projetos de desenvolvimento do Estado brasileiro, essa realidade não é diferente. Durante a realização dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) da Usina Hidrelétrica do Tapajós, no estado do Pará, três biólogos responsáveis pelos levantamentos de campo foram capturados por índios mundurucus. Na ocasião, os indígenas alegavam a realização dos estudos sem seu consentimento prévio e informado, havendo os técnicos adentrado em seu território sem a sua autorização, o que viola a Convenção 169 da OIT. Os biólogos ficaram sob domínio indígena por cerca de três dias.

Após o registro do conflito, a então presidente Dilma Rouseff, por meio de decreto presidencial nº 7.957, de 12 de março de 2013¹⁴, criou a Companhia de Operações Ambientais da Força Nacional de Segurança Pública, com o objetivo de “aument[ar] a eficiência administrativa nas ações ambientais de caráter preventivo ou repressivo”. Ou seja, o decreto representava a militarização das áreas de interesse extrativo e industrial do Estado brasileiro na Amazônia como forma de garantir os procedimentos legais do licenciamento ambiental de grandes obras frente à crescente resistência de comunidades indígenas locais. Um conflito que evidencia não só o monopólio legítimo do uso do poder e da violência pelo Estado (nos termos de Weber, 1991), mas a inocuidade e a obsolescência das políticas e dos direitos garantidos aos povos indígenas no marco do processo de redemocratização do Brasil.

Na esteira da antropóloga Iroquesa, Audrea Simpson (2016), é preciso questionar “Como aqueles quem são alvo da eliminação, quem tem suas terras roubadas, seus corpos e suas culturas trabalhados para ser outra coisa, articulam suas políticas? Como se pode articular projetos políticos [indígenas] se o que tem sido ofertado é uma meia-vida de civilização em troca de terra [e recursos]? Esses povos têm uma tradição política preexistente a se considerar (*to draw from*) – então, como eles procedem (*do things*)?” (Ibid: 328).

De acordo com Simpson, o que vem a ser crucial em Antropologia Política não é apenas a definição do “político” enquanto uma “ordem fora do ordenamento em si mesmo”, mas as “ações deliberadas, desejosas e intencionais que os povos indígenas fazem face à expectativa de que eles consentem com a sua eliminação enquanto povo, em ter as suas terras tomadas, suas vidas controladas e suas histórias contadas em nome deles” (Ibid: 327-8). Nesse sentido, é o mapeamento da recusa dos povos indígenas “a consentir com os aparatos do estado” o que permitiria registrar a sua “postura política informada sobre as condições de sua produção”.

¹⁴ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7957.htm. Acessado em 30 de janeiro de 2017.



Figura 2 – Ocupação do canteiro de obras da AHE Belo Monte em junho de 2012. Autor: REUTERS/Lunae Parracho. Copyright: Folhapress.

No caso Belo Monte, esse cenário de “recusa ao consentimento” com os aparatos do estado, processo o qual Audrea Simpson denomina, brilhantemente, como “vingança ao consentimento”, se materializa nos recorrentes protestos indígenas registrados durante a instalação da usina (Figura 2) – seja por meio das ocupações de canteiros de obras da Norte Energia (companhia responsável pelo empreendimento), da retenção de técnicos das empresas construtivas em Terras Indígenas, ou dos recorrentes bloqueios da rodovia Transamazônica (BR-230).

No entanto, apesar da autora utilizar o termo “vingança” para “saudar uma consciência histórica” das populações indígenas, as quais, cientes de seu passado, assim como de sua atual condição de dominação, articulam um tipo de “conhecimento contra um terreno de presumida equidade, justiça e de arbitragens estabelecidas (*settled affairs*)” (Ibid: 330). São os substratos políticos agenciados pelos povos indígenas do Xingu em suas manifestações de *vingança* ao estatuto consentido das políticas ambientais e de desenvolvimento o que se torna problemático na articulação entre o passado e o presente indígena.

Pois em Belo Monte, quando os indígenas incorporados ao ordenamento administrativo-territorial do estado recorrem a princípios políticos próprios de sua organização social – o momento da irrupção do *guerreiro indígena* na cena “política” da governação ambiental e do desenvolvimento – tais elementos se deparam na “exceção [que] exprime justamente esta impossibilidade de um sistema de fazer coincidir a inclusão com o pertencimento” (Agamben, op. cit.: 26). E a inscrição das formas de organização política das

populações indígenas no ordenamento instituído pelo Estado – a guerra enquanto “o local onde se expressa e se afirma o poder político de um líder” (Fausto, 2001: 326), cujo sentido persiste entre essas comunidades através de formas simbólicas, práticas e representações (Fausto, 2000: 933; Sztutman et al, 2003) – não encontra outra forma que a sua criminalização.

Em um trecho retirado dos autos do Inquérito Policial instaurado pela Delegacia de Polícia Federal de Altamira-PA para apurar possível ocorrência de crime de sequestro praticado por lideranças Arara e Juruna após retenção de técnicos da AHE Belo Monte na aldeia Miratu, em julho de 2012, o Delegado responsável pelo processo redigiu o seguinte texto:¹⁵

“Não se pode confundir a questão política da contenda entre Norte-Energia e indígenas, a defesa acalorada que faz o MPF e FUNAI na defesa dos direitos indígenas, com a prática de crimes. Os fins não podem justificar os meios se esses esbarrarem em outras normas do ordenamento jurídico. Caso contrário, estaríamos submetendo o direito à liberdade de locomoção ao direito de reivindicação dos indígenas”.

Ou seja, “o direito de reivindicação indígena”, ainda que esteja estruturado em relação ao ordenamento estabelecido para a Volta Grande (i.e. no protesto contra o não cumprimento de condicionantes ambientais), perde seu lugar no ordenamento da política ambiental e de desenvolvimento na medida em que o “direito à liberdade de locomoção” dos técnicos da usina tem seu valor “sobredeterminado” (para utilizar um termo de Louis Althusser, 2005) pela decisão de explorar a Volta Grande do rio Xingu para fins energéticos. Isto é, o direito constitucional indígena, na completude do reconhecimento de suas formas de “organização social, costumes, línguas, crenças e tradições” (Constituição Federal, 1988) não pode coexistir com “direito à liberdade de locomoção” dos técnicos da empresa, um deles deve ser suspenso, nomeadamente, aquele que contradiz ou interrompe o ordenamento territorial da Volta Grande do Xingu. Enfim, é do interesse do estado *incluir* as populações indígenas aos cálculos de seus planos governamentais até o momento em que essa inclusão possa ser *excluída* no caso dessa abrangência comprometer a “estrutura em dominância” (Althusser, op. cit.) instituída pelo estado (i.e. a exploração do potencial hídrico do Xingu e o cronograma executivo da obra).

Para Agamben, essa situação não expõe a “condição pré-jurídica” que definia o estado de natureza hobbesiano, a guerra de todos contra todos (op. cit.: 112), mas é antes o resultado, segundo a interpretação de Das e Poole (2008), da “produção de novas categorias de pessoas incluídas na comunidade política às quais se nega seu pertencimento em termos

¹⁵ Trecho retirado do “Pedido de Prisão Temporária”, parte dos autos do Inquérito Policial (IPL) Nº 0116/2012.

políticos” (p.14). Nesse sentido, os limites do estado não devem ser apenas “compreendidos a partir das táticas gerais da governamentalidade” as quais permitem “definir o que deve ser do âmbito do Estado e o que não deve”, no sentido da definição do “espaço real da luta e dos embates políticos” (Foucault, 2008: 145; Bourdieu, op. cit.)¹⁶. Recomendável é também pensar os limites da prática do estado a partir de sua “relação de exceção”, “esta forma extrema da relação que inclui alguma coisa unicamente através de sua exclusão” (Agamben, op. cit.: 26), onde o pertencimento ao ordenamento administrativo-territorial do estado – no caso aqui estudado, o evento inaugural que determina o aproveitamento hídrico da Volta Grande do rio Xingu para fins energéticos ao lado de suas políticas ambientais e de desenvolvimento –, não pode ser decidido pelos elementos a ele incorporados.

Quando os elementos incorporados ao ordenamento administrativo-territorial do estado recorrem a substratos políticos próprios – e. g. o momento da irrupção do guerreiro indígena enquanto impulso vital para a manutenção de seus modos de vida –, ele se depara na “exceção [que] exprime justamente esta impossibilidade de um sistema de fazer coincidir a inclusão com o pertencimento” (Ibid). E a inscrição da vida (os modos de vida das populações indígenas) no ordenamento instituído por Belo Monte não encontra outra forma que a sua criminalização.

É esse processo de criminalização que deve ser problematizado. Pois como pontou Gayatri Spivak (1988), na ausência de um “modo correto de resistência”, o oprimido e suas práticas são colocados numa aporia violenta entre a lei e a repressão, entre o sujeito e o objeto de conhecimento e de intervenção por parte do Estado. Numa violência que, no caso Belo Monte, se desdobra entre as possibilidades de resistência ou de aniquilação de suas formas de vida.

No centro dessa análise, é a capacidade de conciliação e consenso do Estado, ao lado de suas políticas e instituições de resolução de conflitos ambientais, o que deve ser posto em dúvida, e não a legitimidade ou legalidade dos movimentos que lhe impõe oposição, recusa ou resistência. Se os “esquemas burocráticos [instituídos] para o ordenamento e classificação de populações podem ser seguros no papel, mas são frágeis na prática” (Li, op. cit.: 298), *criminoso é o estado!* quem não consegue reproduzir tais esquemas no campo de sua

¹⁶ Ainda que esse seja o ponto de partida, uma vez que a luta dos povos indígenas da Volta Grande do Xingu contra Belo Monte nunca foi informada pelo objetivo de instituir uma ordem jurídica que estabelecesse “os direitos das comunidades indígenas atingidas” no contexto da regulação ambiental da usina. Pelo contrário, sua posição foi sempre demarcada pela oposição a esse ordenamento (vide a luta atual dos Mundurucu contra a instalação da usina de Tapajós). De modo distinto, a luta do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, por exemplo, se dá no espaço real edificado pelo Estado, uma vez que o que lhes interessa é a instituição de uma Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (2013), mantendo assim as linhas gerais do governo sobre a vida das populações atingidas por tais empreendimentos.

estrutura social (e.g. a estrutura de regulação ambiental e de desenvolvimento definida previamente para a Volta Grande a partir de seu modelo exploratório).

Conclusão: a fundamentação do direito indígena, um problema para a antropologia e para a ciência política.

Para fundamentar direitos culturalmente diferenciados, é preciso combater as categorias do pensamento social que tecem e dão sentido às normas e crenças do desenvolvimentismo. Pois, a evidente incompatibilidade entre, por um lado, as esferas de direito postuladas pelo estado democrático para as comunidades indígenas no caso Belo Monte e, por outro, as relações de poder expressa por meio dos projetos desenvolvimentistas disseminados por esse mesmo estado em todo o continente latino-americano, exige uma interpretação que evidencie o distanciamento entre os procedimentos jurídico-políticos do estado voltados para comunidades indígenas e seu efetivo resultado na resolução de conflitos socioambientais.

Com base em dados empíricos sobre as insuficiências dos procedimentos administrativos do licenciamento ambiental da usina de Belo Monte para a garantia dos modos de vida das populações indígenas impactadas, o presente trabalho pretendeu revelar a obviedade de um projeto de desenvolvimento tecnicamente possível, mas constitucionalmente absurdo. Ineficiência que os governos progressistas não foram capazes de superar e que, agora, com o fim de seu ciclo, parece atingir um estado de inabilidade permanente.

A superação do universalismo macro abstrato e do colonialismo implicados nas propostas desenvolvimentistas dos governos progressistas latino-americanos para a região amazônica constitui um problema tanto para a Antropologia, quanto para a Ciência Política. Pois, no embate sob a questão indígena no Brasil, a possibilidade de fundamentar os direitos adquiridos por essas comunidades no marco da redemocratização do país se torna um tema central, cujos pressupostos devem ser mantidos a partir da experiência de grupos e comunidades políticas locais, e não por representações institucionais e políticas centralizadas, abstratas e supra contextuais.

Como postulou Habermas (1989),

a “existência” ou a validade social das normas não quer dizer nada ainda acerca da questão se estas também são válidas. Temos que distinguir entre o fato social do reconhecimento intersubjetivo e o fato de uma norma ser digna de reconhecimento. Pode haver boas razões para considerar como ilegítima a pretensão de validade de uma norma vigente socialmente; e uma norma não precisa, pelo simples fato de que sua pretensão de validade poderia ser resgatada discursivamente, encontrar também um reconhecimento factual. A *imposição* de normas está duplamente codificada, porque os

motivos para o reconhecimento de pretensões de validade normativas podem remeter tanto a convicções quanto a sanções, ou a uma mescla complicada de discernimento e violência. Em regra geral, o *assentimento* motivado racionalmente assorciar-se-á a uma *aceitação* empírica, ou seja, produzida pelas armas ou por bens materiais, numa crença na legitimidade cujos componentes não são simples de analisar. Esses amálgamas, porém, são interessantes na medida em que constituem um indício de que não basta a *entrada em vigor* positivista das normas para assegurar *duradouramente* sua validade social. A imposição duradoura de uma norma depende *também* da possibilidade de mobilizar, num dado contexto da tradição, razões que sejam suficientes pelo menos para parecer legítima a pretensão de validade no círculo de pessoas a que se endereça. Aplicado às sociedades modernas, isso significa: sem legitimidade, não há lealdade das massas (Habermas, 1989: 82-3; ênfases no original).

É dada a largada para a fundamentação da legitimidade dos direitos indígenas. Sobretudo quando o que se tem em vista é uma modelo de desenvolvimento que, indiferentemente às próprias políticas que o amparam e o sustentam (tais como a política do licenciamento ambiental de obras potencialmente poluidoras¹⁷), são incapazes de garantir os modos de vida de povos indígenas e comunidades tradicionais impactadas por esses projetos.

Referências

- ABRAMS, P. (1988) "Notes on the Difficulty of Studying the State (1977)". *Journal of Historical Sociology* Vol. 1 Nº. 1 March 1988 pp. 58-88
- ACSELRAD, H.; BEZERRA, G. das N. (2010) "Inserção econômica internacional e "resolução negociada" de conflitos ambientais na América Latina". In: ZHOURI, A.; LASCHESFSKI, K. *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- AGAMBEN, G. (2007) *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horiz: Ed. UFMG
- ARRIGHI, G. (1998) *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.
- BOURDIEU, P. (1996). "Espíritos de Estado: gêneses e estrutura do campo burocrático". In: *Razões práticas: Sobre a teoria da ação*. Trad. Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papyrus
- CHATTERJEE, P. (2004) *The Politics of the Governed: reflections on popular politics in most of the world*. New York, Chichester, West Sussex: Columbia University Press
- CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos (2015) *Relatório da Missão do CNDH em relação à população atingida pela implementação da UHE Belo Monte*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.
- CNV Comissão Nacional da Verdade (2014). *Textos Temáticos 5: Violações de direitos humanos dos povos indígenas*. Brasília: CNV.
- DECRETO Nº 7.340 de 21 de outubro de 2010. Brasília, DOU de 22/10/2010.

¹⁷ Resoluções Conama nº 01/86 e nº 06/87.

- DAS, V. & POOLE., D. (2008) "El Estado y sus margens". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. Nº 8 junio de 2008, GERI-UAM.
- ELETOBRÁS (2009). *Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidroelétrico (AHE) de Belo Monte*. Brasília: Leme Engenharia Ltda.
- ESCOBAR, A. (1995) *Encountering Development. The making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press
- FAUSTO, C. (2000) "Of enemies and pets: warfare and shamanism in Amazonia" *American Ethnologist* 26(4):933-956.
- FAUSTO, C. (2001). *Inimigos Fiéis: História, Guerra e Xamanismo na Amazônia*. SP: EDUSP
- FERGUSON, J. (1990) *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- FILHO, A. O. S. (2010). "Problemas intrínsecos e graves da expansão mineral, metalúrgica, petrolífera e hidrelétrica nas Amazônias". In: ZHOURI, Andrea; LASCHESFSKI, Klemens. *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- FISHER, W. H. (1994) "Megadevelopment, Environmentalism, and Resistance: The Institutional Context of Kayapó Indigenous Politics" *Human Organization* 53 (3): 220-32
- FOUCAULT, M. (1999) *História da Sexualidade. A Vontade de Saber*. Rio de Janeiro: Graal
- FOUCAULT, M. (2002) "A Governamentalidade". In: *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal
- FOUCAULT, M. (2008) *Segurança, Território, População. Curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes
- GARCIA, M. F.; Jezler, I. N.; Milazzo, M. L.; Rocha, D. J. L.; Froehlich, S.; Vieira, C. (2009) "A Influência da Componente Ambiental na Definição do Projeto AHE Belo Monte". In: XX *Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica*, nov. 2009, Recife-PE.
- HERZFELD, M. (2016) *A produção social da indiferença: explorando as raízes da burocracia ocidental*. Petrópolis: Editora Vozes
- ISA – Instituto Socioambiental (2016) *Cronologia do Projeto*. Acessado em 19/09/2016 em: <https://site-antigo.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>
- HABERMAS, J. (1989) *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- ISA Instituto Socioambiental (2016) *Cronologia do Projeto*.
- ISA - Instituto Socioambiental (2015), *Dossiê Belo Monte: não há condições para a Licença de Operação*. São Paulo: Programa Xingu/ISA.SPBC, 2017
- LI, T. M. (1999) "Compromising Power: development, culture and rule in Indonesia". In: *Cultural Anthropology*, 14(3), pp. 295-322.

- MDTX – Movimento Pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (2002) *Carta – SOS Xingu – Um chamamento ao bom senso sobre o represamento de rios na Amazônia*. Disponível em: <http://www.riosvivos.org.br/canal.php?mat=236>.
- MIGUEL, L. F. (2015) “Pierre Bourdieu e o “pessimismo da razão”. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. V. 27, n.1.
- MPF – Ministério Público Federal 2015 Ação Civil Pública com pedido de liminar [movida contra o Estado e a Norte Energia por etnocídio]. Altamira: Procuradoria da República no município de Altamira.
- NADER, L. (1994) “Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 26, out. 1994.
- NORTE ENERGIA (2012). *Plano Básico Ambiental do Componente Indígena (PBA-CI) da Usina Hidroelétrica (UHE) de Belo Monte*. Brasília: Leme Engenharia Ltda.
- PDRSX Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (2010). Brasília: Ministério da Integração Nacional.
- PORTARIA DNAEE Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, nº 769 de 25/11/1994. Brasília, DOU de 29/11/1994.
- POSEY, D. (1989) “From Warclubs to Words.” *NACLA Report on the Americas* 23 (1):13-18
- RESOLUÇÃO CNPE – Conselho Nacional de Política Energética de 03 de julho de 2008. Brasília, Diário Oficial da União – DOU de 17/07/2008.
- SAHLINS, M. (2000) *Culture in practice: selected essays*. New York: Zone Books
- SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (a ser publicado) *Estudo sobre o deslocamento compulsório de ribeirinhos do rio Xingu provocado pela construção de Belo Monte*. Brasília: SBPC
- SCOTT, J. C. (1998) *Seeing Like a State: how certain schemes to improve human condition have failed*. Yale Uni. Press.
- SIMPSON, A. (2016) “Consent’s Revenge” In: *Cultural Anthropology* Vol. 31, Issue 3
- SPIVAK, G. C. (1988), “Can the Subaltern Speak?”, In: C. Nelson; L. Grossberg (Eds.) *Marxism and the Interpretation of Culture*. Macmillan Education: Basingstoke, 271-313.
- STAVENHAGEN, R. (1985) "Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista." *Anuário Antropológico/84*: 11-44. 1985
- STENGERS, I. (2004) “The Cosmopolitical proposal”. In: *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*. Ed. Bruno Latour and Peter Weibel. Cambridge: MIT Press
- SZTUTMAN, R.; COHN, C. (2003) “O visível e o invisível na guerra ameríndia”. In: *Sexta-feira* nº. 07 – Guerra São Paulo: Editora 34

- TROUILLOT, M. (2001) "The Anthropology of the State in the Age of Globalization" In: *Current Anthropology* Volume 42, Nº. 1. February pp. 125-138
- TURNER, T. (1993) "The Role of Indigenous Peoples in the Environmental Crisis: The Exemple of the Kayapó of the Brazilian Amazon". *Perspectives in Biology and Medicine* n. 36
- ZHOURI, A.; Laschefski, K., Pereira, D. B. (2005a) "Introdução: Desenvolvimento, Sustentabilidade e Conflitos Socioambientais" In: *A Insustentável Leveza da Política Ambiental: Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica
- ZHOURI, A.; Laschefski, K.; Paiva, A. (2005b) "Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais" In: *A Insustentável Leveza da Política Ambiental: Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica
- ZHOURI, A.; Laschefski, K. (2010) "Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação" In: *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo (2011) "Desenvolvimento econômico e reenvolvimento cosmopolítico: a necessidade extensiva e a suficiência intensiva". *Sopro*, Número 51.
- WEBER, Max (1991) *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. UNB.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2006) *World Systems Analysis: An Introduction*. Duke Uni. Press

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 01 – os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

A contrademocracia e a produção do impolítico

Luanda Dias Schramm – UFRJ

A contra-democracia e a produção do impolítico

Resumo

A proposta consiste em avaliar o conceito de impolítico, em Pierre Rosanvallon (2006, 2008, 2011), e Nadia Urbinati (2010), no intuito de compreender a produção do impolítico no contexto político brasileiro recente. O foco recai sobre as funções contra-democráticas desempenhadas pelas chamadas 'autoridades imparciais' (Rosanvallon, 2008) sobretudo nas instituições midiáticas e judiciais, que podem concorrer para o enfraquecimento da democracia, e que culminaram na deposição da presidenta Dilma Roussef, eleita em 2014.

Palavras-chave: impolítico; contrademocracia; accountability.

Introdução

Um dos principais problemas da representação política nas democracias de massa consiste na questão dos vínculos entre representantes e representados. Nas sociedades midiáticas, a conexão e a manutenção desses vínculos representativos dependem em grande medida dos fluxos de informação. A fraca capacidade de interlocução das cidadãos comuns com seus representantes, a dificuldade de se fazer ouvir nos espaços de representação formal, a enorme assimetria e os custos (tempo e dinheiro) de obtenção de informação são índices de desigualdade que aumentam a fragilidade desses vínculos (Miguel, 2004). No horizonte normativo da democracia representativa é fundamental a importância dos meios de comunicação de massa, ainda que o papel político efetivo dos meios de comunicação seja um "ponto cego" nas teorias da democracia (Miguel, 2000).

Assim questão do provimento de informações sobre a vida pública é central para o bom funcionamento dos mecanismos de *accountability*, a existência de um aparato judicial para a defesa dos direitos e garantias fundamentais é entendida como parte imprescindível de um sistema de freios e contrapesos. Tanto a autoridade das instituições midiáticas quanto das instituições judiciais se assentam numa premissa de imparcialidade, em contraste com a autoridade dos representantes eleitos, assentada no voto popular que expressaria, em tese, a preferência da maioria por um projeto de sociedade, entre outros.

Tanto a imprensa como o judiciário têm sido apontados como instituições que têm adquirido proeminência diante da alegada crise de representação democrática. A ideia de *judicialização da política* pretende descrever a emergência dos atores do direito estatal no cenário político como resultado da tal crise de representação (Motta e Mota, 2011) nos países que testemunharam a consolidação e o declínio do Estado de bem-estar social. Embora nesses cenários a judicialização seja frequentemente vista como uma forma de defesa dos direitos de cidadania, no cenário brasileiro as peculiaridades da conjuntura política contemporânea apontam para permanências autoritárias, sobretudo por sua vinculação a uma compreensão de Estado punitivo (Serra, 2011).

No contexto brasileiro, ao largo das experiências de participação institucionalizada que vinham se consolidando desde a redemocratização, e das inserções positivas das instituições de justiça na política, sobretudo nas áreas do meio ambiente, consumo e direitos humanos, vimos recentemente o surgimento de formas de participação despolitizada fomentadas pela cobertura midiática anti-política, articulada à atuação dos representantes funcionais na prática ostensiva do *lawfare*.¹

Contrademocracia e impolítico

A ideia de contrademocracia em Rosanvallon diz respeito às instituições não-eleitas que agem como contraponto às instituições representativas, criando novas formas de legitimidade democrática². O autor francês parte da premissa de que a atual crise de representação política reside no hiato entre a legitimação procedimental, conferida por eleições, e a confiança política substantiva, frequentemente retirada dos governantes eleitos, criando uma democracia da desconfiança generalizada. Em vez de lamentar a queda do sistema eleitoral como veículo da vontade popular, Rosanvallon, em *La légitimité démocratique* (2008), celebra a emergências de formas não eleitorais de *accountability*: vigiar, impedir e julgar.

¹ Palavra inglesa fruto da junção das palavras *law* (lei) e *warfare* (arma de guerra). Segundo Susan Tiefenbrun “*lawfare* é uma arma projetada para destruir o inimigo através do uso, mau uso e abuso do sistema legal e dos meios de comunicação, para levantar o clamor público contra aquele inimigo” (Thiefenbrun, 2011).

² Essa seção está baseada em texto anterior (Schramm, 2016).

Nessa formulação, as funções de vigilância contrademocrática seriam asseguradas de maneira informal por atores e organizações da sociedade civil, e as decisões dos governantes seriam submetidas ao julgamento público dos cidadãos.

A figura contra-democrática “vigiar” se realiza sob três modalidades que mobilizam determinados grupos e agentes. São elas: a vigilância simples, exercida por comitês de cidadãos, por exemplo; a denúncia, exercida sobretudo pela imprensa; e a “notação”, exercida por “especialistas”. A imprensa, para autor, tem o papel de pôr à prova a reputação dos governantes. A ‘notação’ é exercida por ‘especialistas’, desde agências de classificação de risco, a observatórios e comitês de usuários, que submetem a qualidade das decisões e a competência dos governantes à uma apreciação ‘documentada e argumentada’. Rosanvallon, porém, não problematiza o papel da imprensa enquanto um ator político interessado, nem a intensa presença de interesses econômicos que orientam a formação da agenda pública pela mídia, nem seu poder de definição do escopo da controvérsia legítima, nem os efeitos de longo prazo no cultivo das concepções de realidade dos cidadãos. Parece ver as instituições midiáticas como fontes neutras de informação. Vale ressaltar que essa é uma característica comum às diferentes teorias da democracia que se desenvolveram no âmbito do liberalismo político³.

O poder contra-democrático se manifesta também na ‘soberania do impedimento’, que permite ao povo vetar (ou expressar seu veto a) decisões ou ações dos governantes. As figuras do impedimento também são múltiplas, e antigas (o autor elenca exemplos tão díspares como o poder dos tribunais romanos, a doutrina medieval do direito de resistência à opressão, a greve geral e o ‘culto do engajamento’ do rebelde, do resistente ou do dissidente. Rosanvallon porém observa um esgotamento e empobrecimento do sentido do impedimento, quando é incorporado a um voto que tende cada vez mais a expressar uma rejeição dos governantes em vez de adesão a um programa político ou a uma relação de confiança entre os seres humanos.

O julgamento público dos cidadãos é outra forma de controle popular que é, ao lado do voto, uma de suas atividades essenciais. Tais instrumentos, porém, também podem concorrer para o enfraquecimento da democracia, e revelar a distância que separa governantes de governados. Face a uma sociedade mobilizada mas dividida, os governos veem sua capacidade de agir ser fortemente limitada. Enquanto que se abre caminho aos ‘excessos populistas’, fundados sobre a promessa de uma política que respondesse às aspirações de um povo ficcionalmente reunificado.

³ Ver, a esse respeito, Miguel (2000).

Para Rosanvallon, não se trata de opor a essa crise da democracia representativa uma democracia participativa⁴, que seria esperado que exprimisse a verdadeira vontade do povo. Mas sim se encontrar o caminho de uma nova relação positiva com a política fundado sobre a adesão a um projeto que recupere o sentido de viver juntos. Em *La légitimité démocratique* (2008) o autor afirma: “O povo é a fonte de todo poder democrático”. Mas a eleição não garante que um governo esteja a serviço do interesse geral, nem que ele subsista. Nessa obra, o autor elabora um quadro das novas formas de legitimidade contra-democrática que não derivam da representação política eleitoral formal: imparcialidade, reflexividade e proximidade.

O contrapoder exercido pelas autoridades funcionais deve respeitar a tripla exigência de distanciamento de posições partidárias e interesses particulares (legitimidade de imparcialidade), consideração das expressões plurais do bem comum (legitimidade de reflexividade), e de reconhecimento de todas as singularidades (legitimidade de proximidade). Daí o autor aponta como resultados desta revolução da legitimidade o desenvolvimento de instituições que ele qualifica de ‘autoridades independentes’ como as cortes constitucionais⁵, que tornariam o governo sempre atento aos indivíduos e às situações particulares.

Categorizadas como ‘autoridades imparciais’ pelo autor francês, as organizações midiáticas, junto com outros agentes desprovidos de autorização eleitoral, funcionariam como ‘medidores de saúde democrática’ e ensejariam novas formas de legitimidade. A desconfiança contrademocrática, porém, pode concorrer para o enfraquecimento da democracia, ao promover o impolítico, conceito que designa a incapacidade de apreensão global dos problemas ligados a organização do mundo comum, e tem como efeitos a dissolução das expressões de pertencimento e o mascaramento da legibilidade da ordem social.

Em *Unpolitical democracy* (2010), Urbinati propõe analisar criticamente o apelo recente do impolítico entre pensadores ‘simpáticos’ à democracia. A autora percebe essa tendência não como uma crítica radical à democracia, mas como críticas endógenas, que tomam a forma de uma crescente insatisfação com a erosão de uma ‘mente independente’ e de um ‘julgamento imparcial’, por efeito do

⁴ Aqui vale introduzir uma ressalva, pois discordamos do entendimento que o autor francês parece ter da ideia de democracia participativa. A teoria da democracia participativa, tanto na perspectiva elaborada por Carole Pateman (1992) quanto na proposta de C.B. Macpherson (1977), não opõe representação à participação, mas trata da instituição de procedimentos democráticos em espaços sociais que propiciem a participação com voz e voto, o que poderia capacitar os cidadãos à escolha eleitoral em contextos mais amplos. Tal ideia também se encontra na obra de Robert Dahl “Um prefácio à democracia econômica” (1990), em que o autor defende a introdução de procedimentos democráticos no local de trabalho.

⁵ Que no nosso caso equivaleria à magistratura de cúpula, o STF.

caráter partidário da política democrática. Para ela, “a democracia é inevitavelmente política porque faz de todas as questões o objeto de avaliação pública, e de todos os valores uma questão de opinião e consenso” (Urbinati, 2010: 65).

A crítica de Urbinati se desdobra em três frentes: no uso estratégico da deliberação como um antídoto contra os próprios procedimentos democráticos (eleição e regra da maioria); na concepção negativa de democracia que a aspiração do impolítico torna visível; e na dissolução do julgamento político dentro de um modelo de julgamento imparcial constituído em torno da ideia de justiça.

Na caracterização da ideia de *democracia de interação*, uma das figuras da legitimidade de proximidade, Rosanvallon pretende ressaltar o florescimento de iniciativas associativas a partir dos anos 1990 que produziram segundo ele uma “profunda evolução na percepção daquilo que constitui um poder legítimo” (2008:320). Rosanvallon distingue essa nova forma de participação, fundada na visão tocquevilleana de *democracia participativa* entendida como “um novo imperativo cívico trazido por movimentos sociais e associações de toda natureza” (2008:321) da ideia de *democracia participativa* que se impôs no contexto político das décadas de 1960 e 1970, crítica à redução da democracia à definição minimalista schumpeteriana (Pateman, 1992; Macpherson, 1977). A ideia de participação democrática que Rosanvallon endossa e que segundo ele está em voga atualmente consiste em “um dialogo aberto, transparente e regular com as associações representativas da sociedade civil”⁶. A noção de proximidade na terceira forma de legitimidade contrademocrática designada pelo autor não é considerada uma variável de posição, mas uma qualidade de interação:

Os cidadãos não se contentam mais com a cédula de voto. Eles se inscrevem em um processo permanente de expressão e reação. Sob o modo contra-democrático’ da vigilância, do veto e do julgamento, que constituem a seu modo formas de participação. Mas também ao demandar informações, ao constranger o poder a se explicar e a justificar sua ação, ao pô-lo à prova, ao desempenhar o papel de uma testemunha atenta e meticulosa, ao ser levado à validar ou contestar as decisões tomadas. (Rosanvallon, 2008: 328-9)

Essa democracia de interação transborda a cena eleitoral representativa, um tipo de duplo cooperativo e contraditório do poder eleito, junto com as formas mais difusas de democracia mencionadas pelo autor, que delineiam ‘instituições invisíveis’, ou ‘estruturas informais’ para organizar a democracia contemporânea. Rosanvallon rejeita a noção ‘guarda-chuva’ de *democracia de opinião*⁷ que têm obscurecido a compreensão dessas novas formas de democracia. Além disso,

⁶ Conforme consta no projeto de Tratado Constitucional da União Europeia (Rosanvallon, 2008: 325).

⁷ Referindo-se provavelmente à obra de Bernard Manin (1997).

referir-se de maneira geral ao 'papel da mídia', segundo ele, produz paralelamente os mesmos efeitos de opacificação. O autor então propõe qualificar mais precisamente as funções políticas em operação na democracia difusa de interação, que são duas: o trabalho de justificação e a troca de informação.

A batalha cotidiana da justificação desempenha um papel decisivo, tão importante quanto aquele da competição eleitoral periódica. Ela envolve a credibilidade dos governantes. A legitimidade do poder é assim fortemente dependente das condições de seu desenrolar e de seu resultado sobre cada registro (idem op. cit.).

Embora nessa passagem, o autor demonstra estar ciente da importância relativa das narrativas midiáticas para a política democrática, ao longo de sua obra ele apresenta de um modo geral uma concepção simplista e idealizada do papel da imprensa no ordenamento democrático, e se esforça para eximi-la das responsabilidades pelas 'patologias da democracia'.

Em Bernard Manin (1997), A noção de *democracia de público* pretende ilustrar fase atual da metamorfose do governo representativo, em que os partidos políticos perdem influência diante da preponderância crescente dos meios de comunicação.

A ascensão da mídia popular, não-partidária, tem uma consequência importante: quaisquer que sejam suas preferências partidárias, os indivíduos recebem as mesmas informações do que todos os demais sobre um dado assunto. Os indivíduos certamente ainda formam opiniões divergentes sobre assuntos políticos, mas a percepção do próprio assunto tende a ser independente da informação partidária do indivíduo (Manin, 1997:228-229).

Contra o argumento de Manin, Urbinati afirma que não é convincente que uma democracia pós-partidária ou 'democracia de auditório' (público) seja um estágio mais libertador. A 'democracia de auditório' exhibe, segundo a autora, a imagem de uma reestruturação e remodelamento da forma partidária de acordo com critérios que são menos, não mais, democráticos:

Na superfície, a democracia de auditório parece sintetizar um sistema de representação que é fluido, aberto, caracterizado pela indeterminação e disputado por candidatos individuais em vez de membros partidários homologados. Uma análise mais detida, entretanto, revela que esse sistema é menos hierárquico, rígido e homologado do que seu antecessor, com a notável (e pejorativa) diferença de que nesse caso o unificador é a pessoa do líder diretamente e o poder subliminar da mídia indiretamente (Urbinati, 2006:223).

Urbinati, nesse artigo, defende que a representação democrática depende de muito mais do que procedimentos eleitorais, ela requer autonomia local e liberdade

de expressão e associação, bem como certa igualdade básica de condições materiais. Demanda também uma cultura ética de cidadania “que veja as relações partidárias como não irredutivelmente antagonistas e sua defesa não como uma promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem estar de todos” (idem op.cit.)

Para Urbinati, “a política, no contexto da representação, envolve um processo complexo de unificação-e-desunião dos cidadãos, que os projeta para uma perspectiva orientada para o futuro” (2006: 224). Assim, a compreensão da representação como uma instituição democrática coincide com a reabilitação de uma dimensão ideológica inevitável da política. A representação traz o dissenso para a política porque, ao politizar esfera social, ela traz a pluralidade e a diferença para dentro do público.

A autora argumenta que o partidarismo político tanto congrega as pessoas quanto as separa com relação a questões que são gerais em sua riqueza e implicações. Para ela, a importância dos partidos vai muito além da função instrumental de organização e provimento de recursos para a alternância dos quadros políticos e a resolução pacífica dos pleitos por sucessão: “Sua função é acima de tudo aquela de ‘integração da multidão’ unificando as idéias e interesses da população e tornando o soberano permanentemente presente como um agente de influência e supervisão extra-estatais”. (Urbinati, 2006: 221)

A autora ressalta a relevância dos partidos como pólos de identificação, em vez de simples máquina eleitoral. Quando votam em um candidato individual, os eleitores acabam votando ‘contra’ ou ‘a favor de’ constelações de idéias e crenças.

Os partidos políticos, segundo Urbinati, articulam o ‘interesse universal’ a partir de pontos de vista periféricos. São associações “parciais-contudo-comunais” e “pontos essenciais de referência que possibilitam aos cidadãos e representantes se reconhecerem uns aos outros (e aos demais) e formarem alianças e, além disso, situarem ideologicamente os compromissos que estão prontos a estabelecer” (urbinati, 218) O partido político traduz as particularidades numa linguagem que tenciona representar o geral. “nenhum partido diz representar apenas os interesses daqueles que a ele pertencem ou o apóiam. O partidarismo é uma manifestação ativa do geral em vez de uma apropriação do geral por um particular” 217

Urbinati recupera a distinção de Tocqueville entre duas formas de associações democráticas: *associações civis*, que reúnem (e dividem) os indivíduos de acordo com seus interesses ou opiniões específicos e, a maior parte do tempo, unidimensionais; e *associações partidárias*, que reúnem (e dividem) os cidadãos ao longo de suas apreciações avaliativas de problemas que são gerais, interrompendo

a fragmentação, não pela imposição de uma homogeneidade ou pela ocultação da diferença, mas pela criação de novas formas de 'diferença' entre os cidadãos. (Tocqueville, 1969: 174-175 apud Urbinati, 220). Diante da crise dos partidos ideológicos, a autora vislumbra a emergência de lideranças menos democráticas:

Livres das antigas identificações ideológicas, os eleitores podem se achar capturados por e sob o extraordinário poder de outros tipos de potentados, tais como tribos étnicas e comunidades religiosas, magnatas da mídia privada e filiações comunitárias que, em vez de auxiliarem na deliberação, não se misturam, ou criam compromissos arraigados (Urbinati, 2006: 222).

No livro *Democracy disfigured: opinion, truth and the people* (2014) Urbinati elabora uma concepção normativa de democracia definida como um sistema *diárquico* no qual o poder político é exercido por meio da *vontade* e da *opinião*, que seriam dois poderes soberanos do cidadão, que devem permanecer distintos, mas em constante comunicação. A autora defende uma concepção procedimental de democracia, em que a *vontade* corresponde ao direito de voto e os procedimentos e instituições que regulam a tomada de decisões; enquanto a *opinião*, definida como sinônimo de *juízo político*, corresponde ao domínio extrainstitucional de opiniões políticas. (Urbinati, 2014:2).

Para Urbinati, “o caráter da democracia é diárquico e sua natureza é procedimental. Esta é a figura” (Urbinati, 2014:18). A ideia de diarquia pressupõe a separação de funções, as decisões e deliberações que ocorrem dentro das instituições devem permanecer distintas daquelas oriundas do mundo informal da opinião; mas também implica uma relação circular entre decisões (institucionais) e opiniões (extrainstitucionais).

Na diarquia democrática de Urbinati, vontade e opinião são consideradas modos distintos de participação, mas apenas a opinião permanece nas mãos dos cidadãos o tempo todo. Urbinati já havia ressaltado a distinção entre vontade e juízo em textos anteriores (2006:22). Nessa obra, ela coloca a ênfase sobre o juízo/opinião porque sua preocupação recai sobre as circunstâncias da formação da opinião pública. Neste sentido, o papel da mídia, da internet e também do financiamento privado de candidatos e de partidos políticos assumem papel central na prática democrática e no exercício da liberdade política, “pois tais elementos levam a discussão para o domínio da justiça política, ou da igual oportunidade que os cidadãos deveriam ter para gozar seus direitos políticos significativamente” (Urbinati, 2014: 28).

Sua obra recente tem o mérito de explorar alguns dos problemas que afetam a formação da opinião pública (e conseqüentemente a democracia), e de apontar a necessidade de “bloquear a tradução de desigualdades econômicas em poder político” (Urbinati, 2014: 21). Seu modelo diárquico atribui relevância aos procedimentos e “requer o fortalecimento de instituições e do espaço público no qual tais procedimentos possam ser utilizados por todos os cidadãos, assegurando a liberdade política e a igualdade material” (Consani, 2016:129). Assim, é necessário delinear instituições para assegurar que o poder econômico não solape o direito de igual influência dos cidadãos na decisão dos assuntos de interesse da coletividade.

Na compreensão do processo de formação da opinião pública, Urbinati esclarece os sentidos em que usa a palavra opinião. Segundo a autora, a palavra latina *opinio*, como a grega *doxa*, possui dois significados: o filosófico e o político. Em termos filosóficos, a palavra *opinio/doxa* possui uma perspectiva cognitiva que a contrapõe à verdade e remete à obra de Platão; em termos políticos a palavra *opinio/doxa* é compreendida na perspectiva do diálogo, da reunião das pessoas no espaço público para a elaboração das leis, sendo tal perspectiva encontrada nas obras de Aristóteles e de Cícero, associada à liberdade (Urbinati, 2014: 18). Tais significados da opinião são invocados pela autora na construção de seu modelo normativo para definir as patologias da democracia.

Assim, Urbinati (2014: 229) considera que a opinião possui três funções:

- a) cognitiva ou de exigência de informação;
- b) política ou de formação de agenda e de contestação;
- c) estética ou de exigência de transparência e de submissão da atuação política ao público.

Os problemas da democracia representativa estariam então associados a uma radicalização de cada um desses papéis, em que o desequilíbrio entre os poderes da vontade e da opinião é responsável pelas desfigurações da democracia que, seriam a democracia *impolítica* (ou epistêmica), a democracia *populista* e a democracia *plebiscitária*.

No que diz respeito ao caráter diárquico da democracia representativa, Urbinati reafirma que a diarquia é configurada não apenas pela existência das duas funções ou poderes (opinião e vontade), mas também e principalmente pela comunicação entre opinião e vontade, de modo que “a opinião não permaneça ineficaz e a vontade não permaneça sem controle” (Urbinati, 2014: 226). A democracia plebiscitária deforma essas funções da diarquia democrática ao fazer com que a esfera pública desempenhe um papel essencialmente estético, o qual dificilmente será um meio de controle e de julgamento crítico.

É com base nesse modelo e nessa interpretação de opinião⁸ que a autora constrói sua crítica da desfiguração da democracia. A opinião é um poder soberano informal, extrainstitucional e não impositivo, mas que deve ter força e meios para adentrar as esferas institucionais de poder nas quais a vontade (ou o direito) é formada. Uma representação democrática “não desfigurada” deve fazer um uso equilibrado desses poderes e deve também permitir que haja a comunicação entre ambos. O uso equilibrado desses dois poderes depende também da liberdade política, entendida no sentido de autonomia dos cidadãos, assim como depende da igual oportunidade dos cidadãos de manifestação de sua opinião de exercício de influência sobre a formação da vontade. As críticas da autora à democracia representativa consistem em mostrar as deformações que afetam o equilíbrio e a comunicação entre opinião e vontade. As três deformações apontadas são as propostas dos modelos democráticos epistêmicos ou impolíticos, populistas e plebiscitários.

O plebiscitarismo é considerado por Urbinati um modelo “pós-representativo de democracia em todos os aspectos porque deseja desmarcar a vaidade do mito da participação (isto é, da cidadania como autonomia) e exaltar o papel dos meios de comunicação como um fator extraconstitucional de vigilância” (Urbinati, 2014:172). Diferentemente da democracia impolítica, que busca, na visão da autora, substituir a opinião pela verdade e, também de modo distinto do populismo, que torna a opinião da maioria a vontade de todo o povo e o elemento central do poder político do Estado, a democracia plebiscitária aceita a estrutura diárquica da democracia representativa e defende os procedimentos democráticos, mas mantém a função de decisão (vontade) com poucos e o julgamento visual (opinião) com o povo. Não se trata exatamente de abdicar da democracia dos partidos políticos, mas da afirmação dos partidos “como um corpo oligárquico que deixar de ser intermediário para se tornar ocupante direto e por seu próprio interesse da política representada” (Urbinati, 2013:89). Assim, a perspectiva plebiscitária “declara o fim da ideia segundo a qual a política é uma combinação de decisão e julgamento e torna a política um trabalho de comparecimento visual de um público em relação ao qual a questão essencial é sobre a qualidade da comunicação entre o governo e os cidadãos” (Urbinati, 2014: 172).

⁸ No campo da pesquisa em comunicação, a discussão sobre a noção de opinião pública tributária da obra de Walter Lippmann [1922], bem como as apropriações dessa discussão feitas por Maxwell McCombs (2009) e Elisabeth Noëlle-Neumann (1995), poderiam contribuir para uma compreensão mais aprofundada dos problemas que envolvem a construção e circulação da opinião publicada pelos meios provedores de informações. Mas a reflexão da autora se movimenta num terreno demasiado abstrato e seu horizonte normativo está imbuído de uma concepção iluminista de opinião pública.

Urbinati chama a atenção justamente para o aspecto da “ausência de transparência na transparência”. Isso significa que a mídia ao tentar dar publicidade aos atos dos governantes e promover a fiscalização e responsabilização necessárias, acaba por alimentar o público com informações seletivas, elaboradas e dirigidas no intuito de impressionar as pessoas com imagens que acabam por despertar compaixão ou raiva, e aqui reside o aspecto estético ou teatral da democracia plebiscitária. Contudo, tais imagens e dados estão longe de proporcionar ao povo informações a respeito das questões mais relevantes da política (Urbinati, 2014:210). Ela ressalta que o principal mérito da democracia representativa e procedimental é sua ênfase na igual distribuição da liberdade política. Para que um sistema político assegure tal liberdade, contudo, torna-se necessária a promoção de condições formais e também materiais, as quais irão interferir diretamente na percepção que os cidadãos têm da eficácia e do valor de sua participação na vida pública.

Nesse sentido, a autora oferece quatro orientações que em sua opinião coadunam-se com o conceito normativo de democracia representativa e, também, podem contribuir para aprimorar a representação democrática na prática das sociedades hodiernas. A primeira orientação consiste em delinear um desenho institucional que fortaleça os canais de comunicação entre representantes e representados, o que irá permitir o fluxo da opinião dos cidadãos para dentro dos espaços institucionais de formação da vontade política. A segunda orientação requer o controle e a limitação do poder econômico privado em campanhas eleitorais e na esfera política de modo geral, pois essa intervenção coloca em evidência a ruptura com o princípio da igualdade política, uma vez que compromete a fundação igualitária da democracia segundo a qual o voto de cada cidadão conta como apenas um voto. A terceira orientação consiste na proteção da independência e do pluralismo de informações na arena pública, tanto com relação às majorias políticas quando em relação ao poder privado. Nesse caso, trata-se de assegurar aos cidadãos o direito a informações imparciais⁹.

Assim, Urbinati, diferentemente de Rosanvallon, reconhece a necessidade de regulamentação da mídia, mas o faz nos termos ingênuos de garantia da realização do ideal de imparcialidade.

⁹ Como consequência de levar a sério essa orientação, as sociedades democráticas contemporâneas precisariam revisar um ideal extremamente caro para a teoria liberal, a saber, aquele da impossibilidade de interferência no “livre mercado de ideias”. Isso porque para que as ideias e informações circulem livremente é necessário o respeito a certas regras e limites, justamente para manter pluralidade de opiniões, de ideias e de atores na cena política. Nesse sentido, a coibição da formação de monopólios midiáticos e a democratização da mídia são medidas que se impõem. (Consani, 2016: 144)

3. Imparcialidade como critério de legitimidade democrática

O paradigma do raciocínio moral, tal como é definido pelo discurso da justiça e dos direitos, consiste na adoção de um ponto de vista imparcial e impessoal sobre uma situação, “distanciado de quaisquer interesses particulares em jogo, ponderando igualmente todos os interesses e chegando a uma conclusão que esteja em conformidade com os princípios gerais da justiça e dos direitos, aplicados de forma imparcial ao caso em questão” (Young, 2012:169-170). A teoria política e a prática política normativas modernas visam corporificar a imparcialidade no domínio público do Estado. Assim como a razão moral imparcial, esse espaço público adquire sua generalidade apenas pela exclusão da particularidade.

Em uma discussão democrática em que os participantes expressem suas necessidades, demandas ou interesses, as pessoas não costumam falar a partir de um ponto de vista imparcial ou apelar a interesses gerais, porém, como a satisfação das necessidades individuais depende de outros na comunidade política, as pessoas são forçadas a reconhecer o poder de outras e apelar aos padrões de referência delas, mesmo quando tentamos levá-las a reconhecer nosso poder e nossos padrões:

Somos forçados a encontrar ou criar uma linguagem comum de propósitos e aspirações, não apenas para dar a nossa perspectiva privada um disfarce público, mas por nos tornarmos conscientes, nós mesmos, de seu significado público. Somos forçados... a transformar um “eu quero” em um “eu tenho direito a”- uma afirmação que se torna negociável por meio de padrões de referência públicos. (PITKIN, 1981:347)

O paradigma do raciocínio moral, como aplicação imparcial de princípios gerais, descreve apenas um campo limitado da vida moral. Esse paradigma não descreve o raciocínio moral como tal, mas o raciocínio moral específico a que se recorre em contextos públicos impessoais do Direito, da burocracia e da regulamentação da concorrência econômica.¹⁰

Young propõe ampliar essa linha de argumentação, questionando o próprio ideal da imparcialidade como um ideal adequado a qualquer contexto moral concreto. Ela explica que o ideal da imparcialidade na teoria moral expressa uma lógica de identidade que procura reduzir diferenças à unidade. Só se atingem as

¹⁰ Como aponta Rosanvallon, a ‘mão invisível do mercado’ é uma das três figuras de uma imparcialidade não-democrática - as outras duas são o ‘juiz-deus’ e o ‘príncipe estrangeiro’. (Rosanvallon, 2008:172)

posições de distanciamento e ausência de paixão que supostamente geram imparcialidade abstraindo-se das particularidades da situação, sentimento, filiação, ponto de vista. No entanto, essas particularidades ainda operam no contexto concreto de ação. Conforme o entendimento de Young, o ideal da imparcialidade gera uma dicotomia entre universal e particular, público e privado, razão e paixão; o ideal da imparcialidade cumpre funções ideológicas, ao mascarar as formas pelas quais as perspectivas particulares de grupos dominantes reivindicam universalidade, e colaborar para justificar estruturas hierárquicas de decisão. (Young, 2012:170-171).

Isso sugere, segundo Young, que o ideal do público cívico como expressão do interesse geral, do ponto de vista imparcial da razão, resulta, ele próprio, em exclusão. Na prática, a imposição de homogeneidade exclui aqueles que não se encaixam no modelo de cidadão racional capaz de transcender corpo e sentimento'. Essa exclusão tem base dupla, na análise de Young: a tendência a opor razão e desejo, e a associação dessas características a alguns tipos de pessoas. (Young, 2012:185)

Políticos e teóricos modernos proclamaram a imparcialidade e a generalidade do público e, ao mesmo tempo, muito conscientemente consideraram adequado que algumas pessoas – mais especificamente mulheres, não brancos e, às vezes, os não proprietários – devessem ser excluídas da participação nesse público. (Young, 2012:185)

Para Young, a imparcialidade deve ser entendida como um ideal regulador da razão, irrealizável, mas importante como objetivo. A imparcialidade não somente é impossível, como tem conseqüências ideológicas adversas. É, além do mais, um ideal impossível “pois as particularidades de contexto e filiação não podem e não devem ser excluídas do raciocínio moral.”

Segundo a autora, o compromisso generalizado com o ideal da imparcialidade cumpre pelo menos três funções ideológicas: sustenta a ideia de um Estado neutro, que fornece as bases para a fundamentação do paradigma distributivo da justiça; legitima a autoridade burocrática e os processos decisórios hierárquicos, que neutraliza demandas por processos democráticos de decisão; e reforça a opressão apresentando os pontos de vista dos grupos privilegiados como se correspondessem a uma posição universal.

A imparcialidade designa um ponto de vista distanciado e universal, que uma pessoa racional poderia adotar, que levaria igualmente em conta todos os pontos de vista particulares. Assim, desde que tenhamos agentes imparciais na posição de decidir, não há necessidade de discussão. (Young, 2012:188-189)

Uma perspectiva geral imparcial, afirma Young, é um mito. Pessoas necessariamente e propriamente consideram questões públicas nos termos influenciados por suas experiências situadas e percepção das relações sociais (Young, 1989: 257). Nesse sentido, nossas considerações sobre justiça e inclusão são sempre derivadas de algum lugar: de nossos lugares (diferentes e mutáveis) dentro de relações sociais (complexas e cambiantes).

O ponto de vista dos privilegiados, sua experiência e seus padrões particulares, são interpretados como normais e neutros. Se a experiência de alguns grupos difere dessa experiência neutra, essa diferença é interpretada como desvio e inferioridade. Se os grupos oprimidos questionarem a suposta neutralidade dos pressupostos e políticas vigentes e expressarem suas próprias experiências e perspectivas, suas reivindicações serão tomadas como a expressão de interesses especiais enviesados e egoístas, que se desviam do interesse geral imparcial. O compromisso com o ideal da imparcialidade, portanto, torna difícil expor a parcialidade do ponto de vista supostamente geral e reivindicar que os oprimidos sejam ouvidos. Assim, o ideal da imparcialidade legitima as hierarquias e permite que o ponto de vista dos privilegiados apareça como universal (Young, 2012:193).

A insistência no ideal da imparcialidade serve para mascarar a inevitável parcialidade de perspectiva que de fato orienta a deliberação moral. Se ideal da imparcialidade gera uma propensão para universalizar o particular, onde existem diferenças entre grupos sociais e alguns grupos são privilegiados, enquanto outros são oprimidos, essa propensão a universalizar o particular reforça a opressão.

Se a razão normativa é dialógica, há mais probabilidade de surgirem normas justas a partir da interação real de pessoas com diferentes pontos de vista que têm que olhar para fora de si mesmas ao serem forçadas a confrontar e ouvir as outras. As estruturas de decisão justas devem, portanto, ser democráticas, garantindo voz e voto a todos os grupos particulares envolvidos nessas decisões e por ela afetados" (Young, 2012:194).

Urbinati interpreta o lamento diante da decadência da imparcialidade na política democrática como sendo o centro da ideia de impolítico, mas desconfia da atuação da mídia em sociedades nas quais os mecanismos para controle e limitação do poder político – *checks and balances* – a pluralidade partidária, a delimitação das atribuições de cada um dos poderes, os procedimentos constitucionalmente previstos para eleição, remoção e fiscalização de representantes, o próprio processo judicial e administrativo como meio de fiscalização e de responsabilização, passam a ser substituídos ou perdem a relevância em face da fiscalização e responsabilização promovidas pela mídia, o que ela concebe como desvio, próprio do modelo plebiscitário de democracia.

Em Rosanvallon, a confiança na imparcialidade atribuída às autoridades não autorizadas pelo povo é contraposta à desconfiança política generalizada em relação aos políticos eleitos. Tal ideal de imparcialidade, quando aparece na discussão das novas formas de legitimidade contrademocrática, consiste numa tentativa de conferir legitimidade, por meio de decreto conceitual, a agentes e instituições que detêm poder político mas não são submetidos à autorização popular.

Considerações finais

O artigo propõe analisar o papel das chamadas 'autoridades funcionais' na ruptura da ordem democrática ocorrida em 2016. Usualmente pensadas como instituições fundamentais para o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, bem como dos mecanismos de *accountability*, as instituições jurídicas e as instituições midiáticas também figuram, na obra dos autores analisados, como formas de controle dos representantes eleitos. Ambos comemoram, cada um à sua maneira, a emergência de instituições não-eleitas que fornecem outras fontes de legitimidade e agem como contraponto às instituições representativas submetidas à autorização popular periódica.

Ao desqualificar a representação política formal e atribuir à imprensa um papel de vigilância e julgamento imparcial, Rosanvallon contribui para legitimar, por ocultação, os interesses políticos de autoridades funcionais não eleitas. A desqualificação da política eleitoral deslegitima a única instância em que o povo tem alguma possibilidade de intervir no sistema político. Sua proposta possui todavia um caráter despolitizador, por desprezar a representação política em benefício de poderes não eleitos. Sua proposta despolitiza a democracia ao não problematizar a predominância de imperativos econômicos no processo político, nem as estratégias de desestabilização e criminalização da atividade política levadas a cabo por autoridades funcionais.

Falta às teorias da democracia e da representação política uma compreensão aprofundada das organizações midiáticas como instituições políticas. Uma compreensão ampliada da representação política requer a consideração do papel político das empresas midiáticas na definição da agenda pública, e na agenda dos políticos, na definição do escopo da controvérsia legítima e na configuração da realidade social, com efeitos na formação de preferências e percepção sobre a política (Miguel, 2003).

O ambiente midiático nacional extremamente concentrado e monolítico, além de omitir sistematicamente as experiências de participação institucionalizada que vinham se consolidando desde a redemocratização, contribuiu para o sentimento de crise da representação e para o surgimento de formas de participação despolitizada do tipo impolítico, tal como definido pelo autor francês. Embora a ideia de impolítico apareça em Rosanvallon como uma possibilidade extrema, a base de sua proposta possui um caráter despolitizador, mesmo em condições 'normais' de funcionamento contrademocrático, visto que o conjunto de autoridades funcionais que ele define como 'medidores de saúde democrática' (incluindo, além da mídia, bancos centrais, e agências de classificação de risco) consistem em instrumentos de chantagem dos mercados sobre governos eleitos. Sua proposta despolitiza a democracia ao não problematizar a predominância de imperativos econômicos no processo político, nem as estratégias de desestabilização e criminalização da atividade política por autoridades funcionais.

Urbinati, por outro lado, não despreza a política eleitoral, ao contrário, é uma entusiasta da representação política formal, procedimental, defensora da política partidária e dos corpos intermediários, e lamenta os efeitos da mediação da política nas sociedades contemporâneas, a ideia de 'democracia de público', ou de audiência, é vista, por ela, como um desvio do seu ideal diárquico de democracia representativa.

As estratégias de desestabilização e criminalização da atividade política levadas a cabo pelo oligopólio midiático nacional, articulado ao poder judiciário, tiveram êxito na preparação do golpe, e agora se voltam para legitimar as medidas contramajoritárias do governo golpista. A mídia corporativa nacional não consegue decidir eleições, mas contribui significativamente para criminalizar a atividade política como um todo. Ao contribuir para a deslegitimação da política eleitoral, as instituições midiáticas abriram caminho para a legitimação das autoridades judiciais e representantes funcionais. Autorizados em caráter vitalício por concurso público em vez de submetidos à eleições periódicas, sua legitimidade se assenta numa ideologia meritocrática que se contrapõe à legitimidade eleitoral dos representantes do povo, em acentuado declínio de confiança. Assim, setores do judiciário agem politicamente revestidos do manto da imparcialidade e da expertise, ao mesmo tempo em que deslegitimam o campo político segundo critérios ideais do julgamento moral imparcial.

Tais dimensões não-eleitorais da representação política são essenciais para compreender a crise de representação e ruptura da ordem democrática na história política brasileira recente. O papel articulado dessas instituições de controle na

configuração narrativa e na temporalidade dos processos políticos que culminaram no impedimento ilegal da presidente Dilma Rousseff ficou evidente em dois acontecimentos midiáticos que podem ser lidos sob a perspectiva do impolítico: a cobertura das jornadas de junho de 2013 e a cobertura da operação lava-jato, quando se concretizou a articulação da parceria midiático-judicial. As duas instituições contrademocráticas concorreram para a produção e o agravamento da crise política que culminou na deposição da presidenta legitimada por duas eleições consecutivas. A representação midiática dos dois eventos, um deles ainda em andamento, foi determinante para a criminalização da atividade política e para a consagração mútua das instituições judiciais e midiáticas.

Como se constituiu a narrativa midiática desses eventos? Quais os enquadramentos predominantes na cobertura noticiosa? Quais as personagens/atores sociais representados nessas narrativas? Como os vazamentos seletivos para grande imprensa foram utilizados em momentos estratégicos da vida pública nacional? São algumas das questões que esse artigo não pôde mas que pretende explorar em investigações empíricas.

Referências

- CONSANI, Cristina F. "Liberdade política e formação da opinião pública: os desafios da democracia representativa na contemporaneidade". **PERI**, v.08, n.02, 2016, pp.119-145.
- DAHL, Robert A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
- LIPPMANN, Walter. **Opinião Pública**. Petrópolis: Vozes, 2008 [1922].
- MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1977.
- MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge University Press, 1997.
- McCOMBS, Maxwell. **A teoria da agenda: a mídia e a opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- MIGUEL, Luis Felipe. "Representação política em 3-D – elementos para uma teoria ampliada da representação política". **RBCS**, vol.18, no 51, fevereiro/2003
- _____. "Mídia e vínculo eleitoral." **Opinião pública**, Campinas, vol.X, n.1, Maio, 2004, pp.91-111.
- _____. "Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação". **BIB**, Rio de Janeiro, nº 49, 1º semestre de 2000, pp. 51-77.

- MOTA, Mauricio e MOTTA, Luiz Eduardo (orgs.) **O Estado democrático de direito em questão**: teorias críticas e judicialização da política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- NOËLLE-NEUMANN, Elisabeth. **La espiral del silencio**: opinión pública, nostra piel social. Barcelona: Paidós, 1995.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.
- PETTIT, Philip. "Depoliticizing democracy". **Ratio Juris**, vol17, n.1, March 2004, pp.52-65.
- PITKIN, Hanna.. "Justice: On Relating Public and Private". **Political Theory**, n.9 August 1981, pp. 327-352.
- ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010.
- _____. **La legitimité démocratique: impartialité, reflexivité, proximité**. Paris: Éditions du Seuil, 2008.
- _____. **La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance**. Paris: Éditions du Seuil, 2006.
- SERRA, Carlos H. A. "A judicialização da política e o estado punitivo no Brasil contemporâneo". In: MOTA, Mauricio e MOTTA, Luiz Eduardo (orgs.) **O Estado democrático de direito em questão**: teorias críticas e judicialização da política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp. 136-148.
- SCHRAMM, Luanda Dias. "O desprezo da política eleitoral: crise de representação e legitimidade contra-democrática na obra de Pierre Rosanvallon". **Revista Debates**, Porto Alegre: , 2016
- TIEFENBRUN, Susan. "Semiotic Definition of 'Lawfare'" **Journal of International Law**, Vol. 43, June/ 2011.
- URBINATI, Nádía. **Democracy disfigured**: opinion, truth and the people. Harvard University Press, 2014.
- _____. "Da democracia de partidos ao plebiscito da *audience*". **Lua Nova**, São Paulo, n. 89 (pp.85-105), 2013
- _____. "The unpolitical democracy". **Political Theory**, vol. 38, n.1, february, 2010.
- _____. "O que torna a representação democrática?" **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006, pp.191-228.
- YOUNG, Iris Marion. "O ideal da imparcialidade e o público cívico". **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.9, Brasília, Setembro - Dezembro, 2012, pp.169-204.
- _____. "Polity and Group Difference: a critique of the ideal of universal citizenship". **Ethics**, vol.99, n. 2, Jan., 1989, pp.250-274.



PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

III Encontro Internacional • UFES - Vitória, ES - 30/05 a 02/06/2017

Luana Funchal Couto (IFCH/UNICAMP)

Orientador: Prof^o Dr. Wagner de Melo Romão (DCP/IFCH/UNICAMP)

ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

A percepção dos Brasileiros sobre os Significados da Democracia (1989-2014)

OBJETO, OBJETIVOS E METODOLOGIA

O presente trabalho toma como objeto as concepções dos brasileiros acerca dos significados da democracia, com o objetivo de traçar o processo de resignificação da concepção. Propõe-se uma análise qualitativa das respostas à questão aberta “Para você, o que é democracia?” aplicada nos seguintes surveys nacionais de 1989 a 2014: (1) Intenção de voto para presidente VI - Cultura política I – DAT/CEDEC/BR89.SET-00186; (2) Cultura política e cidadania I- FPA/ BR97.NOV-01825; (3) A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas-CESOP/ NUPES/BR06.JUN-02330; (4) ESEB 2010 (Estudo Eleitoral Brasileiro)-CESOP/VOX POPULI/ BR10.NOV-02639; (5) ESEB 2014- CESOP/IBOPE/BR14. NOV-03928. In: Banco de Dados do CESOP/UNICAMP. Disponíveis em: <http://www.cesop.unicamp.br/busca/CESOP/pesquisa_usuario>.

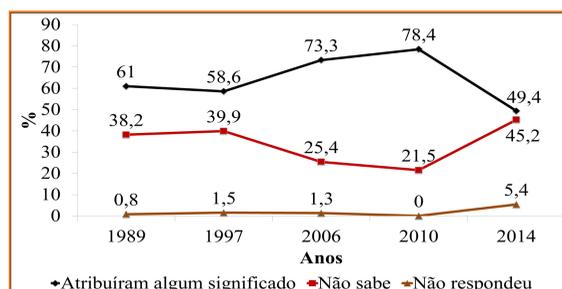
RESULTADOS E DISCUSSÃO

Quadro 1 – Classificação das respostas à questão Para você, o que é Democracia?

Categorias	Para você, o que é Democracia? Menções à/ao...
Regime/governo responsivo	governo/regime responsivo (governo do e para o povo; bom; em função da maioria; melhor forma de gov./de resolver problemas).
Direitos e/ou liberdades	liberdades, direitos políticos, civis e sociais (moradia, expressão, liberdade de escolha [genérico]; etc), ou exercício/consciência/respeito a eles.
Participação	participação cidadã (lutar por direitos; debater; participação política, etc)
Fins individuais ou sociais/Bem estar	elementos de bem estar materiais/substanciais, para o indivíduo ou sociedade (segurança, trabalho, paz, bem comum; união; respeito)
Soberania popular	povo como soberano (crystalização das forças populares, opinião da maioria, o poder/voz/opinião/vontade/conquista/decisão/escolha do povo)
Procedimentos	(1) procedimentos/regras democráticas (eleições livres; liberdade de partidos; direito ao voto; escolher o governo); (2) democracia como forma de regime/governo (eleito pelo povo, etc); (3) respeito/cumprimento da CF e das leis.
Igualdade/ desigualdades	desigualdades (social, sexo, cor, renda, etc), ou à igualdade (direitos iguais; oportunidades e direitos iguais; é igualdade; é desigualdade; etc)
Respostas críticas	críticas ao governo, política, regime, regras ou à esfera cotidiana (não ter reeleição; corrupção; escolher votar ou não; desrespeito; violência, etc).
Outras	Menções classificadas como <i>Outras</i> no banco, ou muito vagas (honra e pátria, ...)

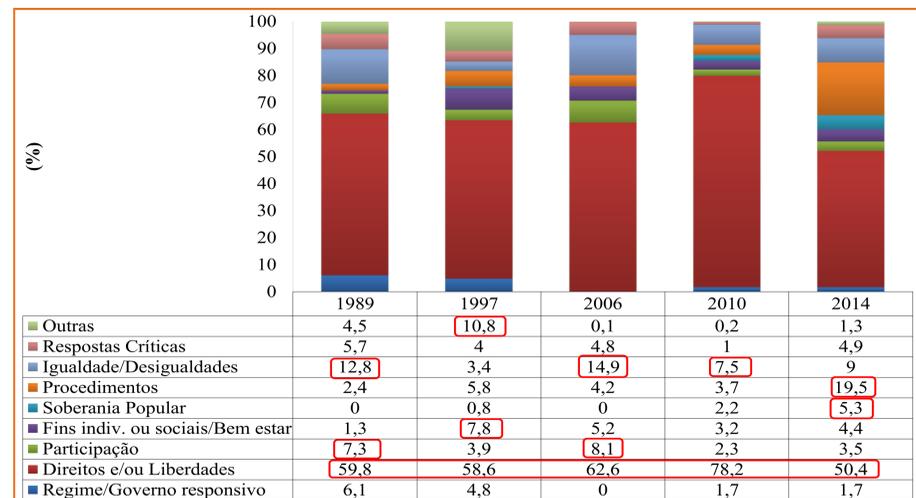
Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo CESOP/UNICAMP.

Gráfico 1 – Capacidade de definir democracia (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo CESOP/UNICAMP.

Gráfico 2 – Como os brasileiros definem Democracia (1989-2014) em %



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo CESOP/UNICAMP.

Os dados confirmam a hipótese da literatura (Miller, Hesli e Reisinger, 1997; Dalton, Shin e Jou 2007b; Canache 2006) de que *momento e experiência* do cidadão com o tempo de vigência democrática estrutura o quadro de concepções, mas revelam a importância de outro elemento: a *conjuntura*, seja ela política, econômica ou social. Enquanto o papel da *experiência* se evidencia no predomínio das concepções em termos de *Direitos e/ou liberdades* em todo o período, o da *conjuntura* se afirma pela variação e pelo destaque, a cada momento, de um ou outro modo de conceber.

As concepções em termos de *Direitos e/ou liberdades*, por exemplo, chegam a 78,2% em 2010, caindo para 50,4% em 2014, paralelamente ao crescimento de *Soberania e Procedimentos*, em um movimento oscilatório que expressa o papel da *conjuntura* no desenho das percepções. Assim, se 2010 pode estar representando o ápice de uma configuração da cidadania social a partir de políticas voltadas à redução da pobreza e desigualdade elaboradas nos governos Lula, em 2014 é também pela *conjuntura* que *direito ao voto* e *soberania popular* são os elementos mais mobilizados pelos brasileiros na atribuição de sentido à democracia. Infelizmente a literatura não fornece fundamentos para avaliar a causa da oscilação nas concepções, mas a análise pelo fator conjuntural é um caminho possível, que pode ser afirmado ou refutado por futuras pesquisas e pelo exame do perfil socioeconômico das concepções, uma vez que democracia tem sentidos diferentes para diferentes pessoas (Bratton e Mattes, 2001).

CONCLUSÕES

O estudo lança luz sobre o funcionamento da democracia e a constituição da cultura política dos brasileiros. Os dados (1) reiteram o achado da literatura de que *momento e experiência* influem no modo e habilidade de conceber, (2) questionam o caráter majoritário desta habilidade, (3) indicam a importância de uma ampla categorização para se captar a multidimensionalidade dos significados, e (4) inovam ao indicar que *conjuntura* também influi na habilidade e modo de conceber: ela destaca a cada momento determinadas concepções, enquanto a *experiência* se expressa no enraizamento da noção de democracia a partir da ideia de *Direitos e/ou Liberdades*.

BIBLIOGRAFIA

- Bratton, M e Mattes, R. (2001). Support for democracy in Africa: Intrinsic or instrumental? *British Journal of Political Science*, 31, 447-474.
- Camp, A. (2001). *Citizen Views of Democracy in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh, 27-50.
- Miller, Hesli e Reisinger (1997). “Conceptions of democracy among mass and elite in post-Soviet societies.” *British Journal of Political Science* 27, 157-190.
- Dalton, Shin e Jou (2007b). Understanding democracy: Data from unlikely places. *Journal of Democracy*, 18, 142-156.
- Canache, 2006. Measuring variance and complexity in citizens’ understanding of democracy” Paper presented at LAFOP-UNDP, Vanderbilt University.

**III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)**

ST 01 – Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

A tensão do consenso: o lugar da institucionalidade na democracia radical –deliberação,
participação e autonomismo

Aloizio Lima Barbosa (PPGS-UFPE)

Vitória, 2017

Resumo

O modo como o conceito de democracia é pensado, seus desdobramentos lógicos e suas referências empíricas, tem profunda relação com as expectativas mobilizadas para sua compreensão mais ampla. Nesse sentido, as dimensões normativas e analíticas se misturam fazendo da teoria democrática um lugar importante ao se pensar as questões políticas envolvidas na teoria social. Tendo essas relações em mente, fazendo um esforço para tornar sociológico o debate sobre democracia, seguirei a seguinte pergunta: qual o lugar das instituições, e da institucionalidade mais ampla, ao se pensar uma teoria democrática radical? Para responder a essa pergunta, debatarei a relação entre democracia participativa e democracia deliberativa a partir de Habermas e Iris Marion Young, tendo como mote as questões trazidas por Carole Pateman, ou seja, o lugar da participação como elemento pedagógico (subjetivo). Feito isso, usarei Antonio Negri como chave analítica para analisar o papel da ideia de institucionalidade, ou seja, da forma como as instituições políticas precisam mudar para manter a democracia como processo (poder constituinte), dando espaço para se pensar a democracia como dimensão radical da política.

Palavras-chave: Democracia radical; democracia deliberativa; teoria democrática, autonomismo, institucionalidade.

Introdução

O debate sobre democracia, seja uma formulação propriamente analítica, seja uma discussão em termos normativos, no campo mesmo de uma teoria democrática, apresenta vários aspectos que precisam ser levados em consideração. Um primeiro seria a própria tensão existente entre a análise da democracia como ela é e as expectativas envolvidas nas possibilidades do que ela deveria ser. De uma forma geral, quando se pensa essa tensão, percebe-se que, em se tratando de democracia, é impossível, ou muito difícil, escapar dela. Mesmo em autores cuja pretensão seria “realista”, como Schumpeter (2003) e Dahl (1997), a forma como pesquisa e julgamento se misturam é, pelo menos em uma análise mais cuidadosa, sintomática. O modo como o conceito de democracia é pensado, seus desdobramentos lógicos e suas referências empíricas, tem profunda relação com as expectativas mobilizadas para sua compreensão mais ampla, além de sua efetiva realização. Assim, a tensão análise/normatividade tem que ser considerada como elemento constitutivo dentro dos debates que circundam a teoria democrática.

Um outro aspecto importante, que aponta para o modo como a teoria democrática entra no campo mais amplo da teoria social, é a forma como pressupostos fundamentais para a sua construção são deixados de lado ou, pelo menos, não explicitados. Um bom exemplo disso é Bobbio (1986) quando, dentro de uma resposta sobre o “futuro da democracia”, trata a questão em termos lógicos, misturando-a com um imbricado debate sobre norma e lei dentro do Estado Democrático de Direito. A sua preocupação, portanto, é a forma como as instituições, mais especificamente os mecanismos de escolha dentro da democracia liberal, precisam ser preservadas e defendidas. O que fica claro em uma argumentação como essa é que a reflexão ética do liberalismo político está posta sem necessariamente ser pensada como um problema, ou seja, sem ser tomada como objeto mesmo de análise. Para dar conta de um problema como esse é necessário fazer as três perguntas elementares da teoria social: o que é a ordem? O que é a ação? O que é a mudança? (Vandenberghe, 2012: 29-31). Colocar a teoria democrática dentro do campo da teoria social é ampliar os seus problemas e refletir, como questão central, sobre os pressupostos que a sustentam. Quando se trata de problemas como, tomando ainda o exemplo de Bobbio, a institucionalidade, seu ponto de sustentação pode ser pensado a partir de sua relação com o problema da ordem. Nesse sentido, as dimensões normativas e analíticas se misturam, fazendo da teoria democrática um lugar importante ao se pensar as questões políticas envolvidas na teoria social.

Esse é um bom caminho para se pensar, de uma forma mais ampla, sobre os sentidos da democracia com uma preocupação radical, ou seja, com uma preocupação em

tomar a democracia como valor de transformação social. Dessa forma, refletir sobre as questões envolvidas no debate que, de uma forma muito genérica, pode ser denominado de “democracia radical”, é apontar suas noções centrais e a implicação dessas noções para problemas mais amplos de uma teoria social que, a essa altura, já pode ser considerada política. Tendo essas relações em mente, fazendo um esforço para tornar sociológico o debate sobre democracia, seguirei a seguinte pergunta: qual o lugar das instituições, e da institucionalidade mais ampla, ao se pensar uma teoria democrática radical? A resposta para essa pergunta passa por dois elementos específicos.

Em um primeiro momento, A reflexão sobre democracia deliberativa parte de uma contraposição das posições habermasianas – tendo o cuidado de localizar Habermas dentro de sua ética comunicativa – com as críticas feitas por Iris Marion Young focadas, principalmente, na problematização do ideal de imparcialidade. Essa reflexão é necessária para, tentando fugir de um certo ponto comum no liberalismo, compreender a participação como instância subjetiva, ou seja, tomar a participação como questão pedagógica que produz sentido nas ações. Em um segundo momento, tentarei formular uma noção de democracia radial que tem como base o conceito *poder constituinte* desenvolvido por Antonio Negri. Essa noção tenta colocar o ideal democrático sempre como processo e fundado na autonomia. As instituições, portanto, também têm um elemento de processo que as coloca como relacionadas, em certa medida, com o caráter aberto do ideal democrático. Por fim, tentarei apontar, a partir dessas reflexões, caminhos e valores em que, dentro do espectro de uma democracia radical, localizem, ou não, o princípio da ordem, ou seja, da institucionalidade.

O problema da deliberação: procedimento, neutralidade e participação.

A política deliberativa é um alicerce central do pensamento habermasiano e das avaliações sobre a democracia e o desenvolvimento do Ocidente. Sempre pautado por elementos de uma outra forma de racionalidade, Habermas concentra muitos esforços em fundamentar uma concepção de democracia que tome como referência principal as deliberações em nível institucional. Sua reflexão gera muitos frutos e muitas discordâncias, mas é um importante ponto de partida para se pensar o tipo de valor que a ordem institucional tem ao se tomar a democracia como ponto de análise.

O debate da política deliberativa, em Habermas (1997), assume a forma de uma relação que se estabelece entre a razão comunicativa e os elementos procedimentais da democracia. Esses elementos procedimentais, que incidem diretamente nos processos decisórios, são consolidados e garantidos pela legitimação que está prescrita pelo Direito.

Desa forma, a junção entre teorias normativas e teorias sociais da democracia é um passo basilar (Habermas, 1997: 9-10). É interessante notar, com isso, como o autor não dispensa a lógica da teoria social para pensar a democracia e, mais que isso, as possibilidades democráticas. Essa ligação entre teoria social¹ e teoria democrática tem como foco a análise das formas de legitimação do Direito em sociedades complexas.

O que se torna central, portanto, é um conceito de democracia que se apresente na forma procedimental. A estratégia de argumentação parte da tese deflacionária de Bobbio² mostrando que esse raciocínio se consolida a partir de um deficit normativo. Bobbio estaria mais preocupado com as regras do jogo democrático para dar a elas um caráter descritivo (ibid.: 26-27). Isso significa que o autor italiano assume que é possível separar a análise da democracia de suas expectativas e problemas. De toda forma, tomando como base essa questão deflacionária e sua falta de normatividade, Habermas coloca em cena a importância da institucionalidade dentro da política deliberativa e da democracia como procedimento; a democracia deliberativa de caráter procedimental. A dimensão propriamente procedimental é fundada no modo como os discursos em disputa apresentam seus parâmetros em moldes racionais³. Assim, a comunicação e a capacidade de entendimento do outro são condições necessárias para o processo democrático. Isso significa, entre outras coisas, que a estrutura discursiva na formação da opinião e da vontade é o critério de legitimação de uma política deliberativa (Ibid.: 27-28). Os processos de decisão, mesmo que dentro de esferas parlamentares, têm uma relação complexa com as esferas públicas, no sentido de que as justificativas dos problemas em debate, das formas de soluções, envolvem um conjunto de coisas que colocam as esferas públicas, institucionais ou não, em contato direto (ibid.: 32). O contexto de descoberta dos problemas que parte da esfera pública não regulada, que tem como titulares os cidadãos em geral, é o terreno de formação da opinião fora dos processos de decisão e, por isso mesmo, é plural (Ibid.: 33). Aqui, a relação entre meios institucionais e não institucionais ganha uma complexidade que, entre outras coisas, não deixa muito claro as possibilidades de ressonância entre ambos. A questão central, com isso, é que a institucionalidade, dentro da esfera pública regulada, é uma espécie de mediação entre

1 A partir da retomada dos núcleos de pesquisa presentes na teoria crítica da primeira geração de Frankfurt, Habermas tenta reaproximar as ciências sociais e as pesquisas aplicadas na filosofia e na teoria social, tomando como base vários eixos temáticos que ele entende que são parte das tarefas de uma teoria crítica da sociedade (Habermas, 2012: 680) *Direito e Democracia*, obra de referência para o debate sobre democracia deliberativa, coloca-se no debate sobre *formas de integração nas sociedades pós-liberais*.

2 Em *O futuro da democracia* Bobbio (1986) reflete sobre as promessas não cumpridas da democracia Ocidental e as credita, de alguma forma, ao grau de complexidade das sociedades contemporâneas. A questão deflacionária descrita por Habermas é a forma que esse diagnóstico assume, ou seja, algo incontornável que demandará um maior refinamentos das regras do jogo democrático já existente.

3 É importante ressaltar que a racionalidade dos processos deliberativos, em Habermas, está definida a partir do conceito de razão comunicativa dentro do mundo da vida e dos processos de subjetivação das pessoas. Nesse sentido, a razão se torna uma ética comunicativa que tem como base a relação entre as pessoas e os processos de formação do *self* (Habermas, 2012:18-20).

essas demandas, que faz a deliberação dentro de critérios neutros baseados no ideal amplo de justiça.

É o modo como Habermas pensa a neutralidade que consolida sua preocupação institucional. Dentro do jogo democrático, dentro dos princípios que regulam as deliberações, a neutralidade torna-se, assim, um aspecto inegociável. Essa neutralidade é definida pelo ideal de justiça, ou seja, que o justo é superior ao bem. Esse justo é, nos termos habermasianos, a possibilidade de expressão das diferenças sem julgar os vários regimes do bem relacionados a essas mesmas diferenças (Ibid.: 35). O debate entra nesses termos a partir da oposição de Habermas ao que ele chama de comunitarismo. A neutralidade, portanto, é uma questão inevitável para a democracia deliberativa de base procedimental. A prática do entendimento tem que ser o objetivo de processos democráticos e o pressuposto comunicativo a razão de ser da condução desses processos (Ibid.: 36). A fundamentação do argumento de Habermas tem critérios lógicos que lançam mão da razão comunicativa que, como processo de construção do entendimento, tem um caráter universal e, por isso mesmo, neutro.

O foco na argumentação, tendo como base a razão comunicativa, é uma das questões principais quando se pensa a neutralidade e, relacionada a isso, a institucionalidade. A distinção desses processos de argumentação, muito relacionados a mediação institucional, ou seja, aos espaços de discussão das esferas públicas reguladas, adquire quase uma forma “maquinal”, na verdade, torna-se um processo lógico automático. Essa questão tem uma relação específica com a crítica que Habermas recebeu de algumas pessoas ligadas a tradição liberal. As críticas se concentram no fato de que, em termos de discussão, deve-se respeitar o que é tema público e o que é tema privado, partindo na cisão liberal entre esfera pública e privada (Ibid.: 39). A questão da neutralidade, pensando os processos democráticos propriamente ditos, é que ela levaria em consideração os vários aspectos éticos relacionados as possibilidades de realização da vida das pessoas, isso também incluiria uma abertura de temas específica e a maneira como esses temas mudam de configuração ao longo do tempo. O legislador público, tendo isso em mente, sempre tem que levar em consideração a possibilidade de tematizar algo e essa tematização na esfera pública não significa uma regulação política (ibid.: 40).

Separar as esferas públicas e privadas, no argumento habermasiano, não pode ser uma operação definitiva, tanto pelo dinamismo dos valores em questão, como pelo modo como novas abordagens e manifestações práticas do mundo da vida entrem em cena. Assim, sintetizando seu raciocínio sobre a democracia deliberativa de base procedimental, pode-se dizer que Habermas descreve dois processos. Surge uma luta por reconhecimento

desencadeada na esfera pública não regulada que vai ganhando corpo até chegar aos estratos deliberativos da esfera pública formal. Nesse ponto, via deliberação, as demandas podem, dentro do consenso argumentativo, tornarem-se leis (Ibid.: 41).

A democracia deliberativa, de base habermasiana, tem uma forte referência na dimensão procedimental das demandas e no ideal de justiça como neutro, dentro da compreensão do Direito como mediador geral das disputas. Ela mantém o mérito de ligar a teoria política dentro da teoria social, tendo uma preocupação sociológica mais específica que é tomar a lógica do Direito como problema, a partir da questão das formas de integração social. Mas essa compreensão apresenta muitos problemas, principalmente em questões normativas que repercutem em momentos analíticos mais amplos; a neutralidade é o maior exemplo. Como contornar a democracia deliberativa a partir de outros valores?

A centralidade da justiça no debate de Habermas representa, para o autor, a possibilidade de neutralidade como caminho inevitável. Em termos institucionais, isso significa que a mediação do Direito garantirá, via deliberação, esse aspecto. Mas o ideal de neutralidade esconde algumas outras coisas que, efetivamente, precisam ser elucidadas. Iris Marion Young (2012) toma o ideal como problema e tentar refletir as possibilidades da democracia deliberativa sem a neutralidade como fundamento.

O ideal de imparcialidade tem a função, segundo Young, de reduzir as diferenças a uma pretensa unidade. O ponto é que, mesmo mobilizando um elemento universalizante como a justiça, as filiações e pontos de vista particulares não podem ser contornados nem deixadas de lado (Young, 2012: 170-171). Com isso, a imparcialidade cumpre uma função ideológica. Na esteira dos mesmos problemas de redução das diferenças a um único aspecto, o conceito de público cívico também é inadequado. A formulação que dá ao público cívico uma dimensão racionalizante deve ser exposta para que as diferenças possam aparecer e os elementos não racionais que fazem parte de sua constituição possam ser levados em conta. Young, quando reflete sobre essa dimensão, lança mão do conceito de *lógica de identidade*⁴ para nomear o processo que reduz todas as diferenças a uma única identidade (Ibid.: 171-172).

Negação e repressão das diferenças. Essas são operações fundamentais que condicionam e consolidam o ideal de imparcialidade e sua concepção de público cívico. A diferença é uma categoria central quando se pensa que o mundo é plural e heterogêneo, no sentido de que regimes diferentes de vida se relacionam o tempo todo. Com a lógica da identidade, no limite, perde-se de vista esse aspecto concreto e, em consequência, elimina-

4 Em uma junção de Adorno (2009) e Derrida (2013), Young contorna o conceito de lógica da identidade para exprimir o modo como uma construção racional se coloca como universal e, com isso, esconde as diferenças e as possibilidades para além dela própria. Young ainda coloca que essa formulação ganha ecos no conceito derridiano de *metafísica da presença* (Young, 2012: 171).

se a alteridade (Ibid.: 172). Nesse sentido, a lógica da identidade retoma as dicotomias público x privado, razão x emoção etc., e as organiza de forma hierárquica. Com um ideal transcendental, que aparece com força até em Habermas, a imparcialidade nega e reprime a diferença de três formas mais diretas: (I) nega a particularidade das situações, ou seja, não leva os contextos concretos das disputas e das práticas perdendo de vista um elemento empírico importante; (II) elimina a heterogeneidade das formas de sentimento fazendo com que os processos de subjetivação e o contato entre as pessoas não seja pensado como algo importante⁵; (III) reduz a pluralidade de sujeitos morais a uma única subjetividade (Ibid.: 174-175). São esses os aspectos que fazem com que Young procure alternativas ao ideal de imparcialidade.

A ética comunicativa é um começo importante mas que também apresenta problemas ao se pensar a superação da justiça imparcial. Em um primeiro momento, Young mostra como Habermas tenta dar conta da pluralidade dos sujeitos. Essa pluralidade aponta para as interações no mundo da vida. Dessa forma, ele coloca a racionalidade comunicativa, dialógica, sob condições iguais de poder (Ibid.: 182). E esse é exatamente o problema, Habermas toma como ponto de partida uma concepção de moral que neutraliza as diferenças nas práticas cotidianas, eliminando os processos de disputa. A racionalidade comunicativa, mesmo dialógica, é universalizante⁶. Seguindo esse raciocínio, não deixa de ser interessante como a volta da universalidade contradiz o próprio Habermas na sua tentativa de formular um conceito de racionalidade mais plural. Entra-se, efetivamente, nas consequências ideológicas da imparcialidade.

Young define ideologia como sendo uma crença que, quanto maior sua força, mais relações de dominação são produzidas por ela⁷. Assim, como consequência, a ideologia mascara qualquer ideal emancipatório a nível das relações. A imparcialidade cumpre três funções ideológicas mais diretas. Sustenta a ideia de Estado neutro (I) que, por sua vez, fornece bases para um paradigma neutro de justiça distributiva – tal qual se percebe em John Rawls. Ele legitima a autoridade burocrática (II) e processos decisórios hierárquicos. Por fim, apresenta pontos de vista de grupos privilegiados (III), reforçando processos de exclusão e opressão (Ibid.: 188).

5 Subjetivação, marcas de socialização e elementos não raciais e não intencionais das relações são coisas fundamentais para Young, principalmente em termos fenomenológicos (Young, 2005). Essas coisas se tornam importantes em sua teoria política e possibilitam, pensando a necessidade de constituição dessas mesmas diferenças, uma análise teórica do ideal de imparcialidade na formação institucional mais específica.

6 Em *A inclusão do outro* (2002), Habermas tenta dar conta das críticas que recebeu pensando dois aspectos específicos: o conflito e a diferença. A questão é que, ainda muito vinculado ao caráter imparcial dos acordos comunicativos que se materializam no Direito, ele ainda mantém elementos universalizantes, principalmente quando reflete que a moral é o ponto de encontro da razão comunicativa.

7 A discussão mais ampla sobre o conceito de ideologia encontra-se em *Justice and politics of difference* (1990).

Diante dessas questões, Young tenta pensar os ideais que alicerçam a imparcialidade como valor dominante, principalmente em termos institucionais. A possibilidade de pensar uma tomada de decisão de forma imparcial é, ao mesmo tempo, antidemocrática e irreal. Quando se relaciona autoridade e imparcialidade, percebe-se como as tomadas de decisão seguem ritos que escondem as vinculações imediatas das pessoas e os elementos de dominação (Ibid.: 189). Isso mostra como a ideia de que a imparcialidade é uma decisão que mobiliza apenas a aplicação de uma técnica neutra geral e impessoal é muito problemática. O debate sobre as filiações e contextos das pessoas envolvidas com os mecanismos institucionais se torna, com isso, fundamental. O Estado entendido como mediador de conflitos, com a análise de Young sobre os valores que solidificam essa percepção, é um mito. Seja pelo acesso aos recursos ou aos procedimentos – os mesmos que apontava Habermas – as decisões de Estado são desiguais. As pessoas não podem se desfilarem de seus contextos e, portanto, sempre mobilizam elementos subjetivos que repercutem diretamente em suas práticas, mesmo se forem práticas institucionais (Ibid.: 191).

Esse é ponto central de sua crítica ao ideal de justiça distributiva como elemento neutro a partir do Estado. As decisões relacionadas à justiça se apresentam como imparciais e, pensando a justiça distributiva, só são elencadas em termos de política de governo. Seja no governo propriamente dito ou nas organizações mais gerais, pensando inclusive as empresas, as decisões relacionadas a justiça sempre são cobertas com uma pretensa imparcialidade. A neutralidade dos argumentos gera um problema que é crucial quando se avalia o debate sobre as instituições no Ocidente. Com o ideal de imparcialidade, a própria discussão sobre democracia é desnecessária (Ibid.: 193). Para contornar os problemas das funções ideológicas da imparcialidade, Young traz para o argumento o debate sobre democracia participativa. Tanto teóricos clássicos como contemporâneos mantêm distinções que se baseiam em decisões neutras.

A autora debate a interpretação de Pateman⁸ dos elementos que fundam o ideal participativo e mostra como, pensando um público heterogêneo, a questão central da participação é a diferença (Ibid.: 195-197). O que torna a diferença tão central na participação, o contato e a criação de um tipo de subjetividade participativa, é a forma como as distinções entre público e privado, entre racional e afetivo são pensadas como elementos constituintes dos argumentos e das maneiras de expressão das pessoas. Assim, não são aspectos excludentes e antagônicos. Com isso, Young reflete que nenhum aspecto da vida

8 Principalmente o modo como a autora reflete sobre as teorias clássicas da democracia participativa (Pateman, 1992). As conclusões de Pateman colocam o ideal participativo no plano subjetivo, ou seja, que o teor pedagógico da participação se dá através do contato e da efetivação da participação em vários âmbitos.

humana deve ser forçado à privacidade e que, pensando a ampliação da democracia, a participação é fundamental. Assim, nenhuma instância deve ser excluída, a priori, como tema de discussão pública (Ibid.: 198). A própria fronteira da privacidade, portanto, torna-se elemento de debate. O ideal de justiça, depois dessa reflexão, não pode ser pensando em oposição as necessidades, aos sentimentos e aos desejos. Pensando a institucionalidade, Young as coloca como possibilidade de realização desses aspectos; as instituições como tendo uma dimensão de cuidado (Ibid.: 199).

A referência a Pateman é central nesse ponto. Existem dois problemas a serem contornados quando se combate a neutralidade das instituições e se pensa em uma heterogeneidade constitutiva dos processos políticos a partir de um debate sobre participação: o primeiro é o problema da escala da participação e o segundo é a forma como essa participação pode se dar em âmbito não institucional. Pateman (1985) contempla essas questões com um argumento que é central. Os autores clássicos da democracia participativa – Rousseau, Mill e Cole – lidam com o ideal participativo tendo em mente que esse mesmo ideal tem um caráter pedagógico, ou seja, que a participação deve ser pensada como critério subjetivo, em vários âmbitos. Nesse sentido, como elemento de constituição da subjetividade, o ideal participativo é peça central no argumento de Pateman e uma ponte importante para a crítica feita por Young. Falar de participação é, entre outras coisas, falar de um tipo diferente de subjetividade.

A democracia deliberativa coloca possibilidades muito interessantes quando se pensa a expansão da democracia. O problema, dentro das questões habermasianas, é que alguns valores relacionados a deliberação apresentam elementos universalizantes e que, não pensando o conflito, simplificam os processos de dominação e o modo como as instituições se colocam como aspectos centrais desses mesmos processos. A crítica radical ao ideal de imparcialidade abre um espaço para a reflexão sobre a maneira como as diferenças, como a multiplicidade das manifestações humanas, não podem ser deixadas de lado. Além disso, elementos propriamente subjetivos devem fazer parte da discussão. Nesse sentido, a participação como uma questão subjetiva também assume um papel central. Existem questões subjetivas que incidem diretamente sobre as práticas das pessoas que precisam entrar no debate sobre teoria democrática e política radical. Mas esses pontos, que lançam luz sobre características importantes que precisam ser analisadas mais de perto dentro das democracias, são suficientes para a expansão do ideal democrático? Eles são suficientes para uma avaliação mais direta sobre as democracias? Uma parte importante do que chamamos de *democracia radical* pode ajudar no debate. A noção de *poder constituinte*, como peça inicial do arcabouço negriano, coloca a democracia como valor de mudança,

ligado as possibilidades de diferenças e um mote participativo, fincado nas subjetividades, para a institucionalidade.

Poder constituinte: singularidades, multidão e processo absoluto.

Colocar os problemas da institucionalidade da democracia deliberativa dentro de elementos que fundam a teoria social lança um desafio interessante. Como radicalizar o princípio democrático tomando como problema as próprias instituições? O conceito de *Poder Constituinte* formulado por Antonio Negri pode ajudar com essa questão. Assim como Habermas, Negri toma como objeto a lógica de fundamentação do Direito e faz uma ponte, muito interessante, entre teoria política e teoria social. Em *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade* (2015), Negri desenvolverá melhor a ideia de Poder Constituinte como forma de produção de demanda de processos alternativos de organização. Esse elemento, provavelmente, é o reflexo da maneira como Negri entende a política e a consolida em termos de processo, ou seja, de uma disputa que não deve ter o seu fim decretado e nem um horizonte determinado. Nesse sentido, o conceito de poder constituinte é o modo como o autor operacionaliza sua posição; o poder constituinte é o processo absoluto.

O entendimento do conceito de poder constituinte, em Negri, parte da oposição às doutrinas jurídicas ligadas ao Direito constitucional. Fazendo uma simples comparação com a doutrina jurídica⁹ mais consolidada, o debate passa a ser deslocado. O poder constituinte, para a disciplina, é “ativado” em casos de excepcionalidade, ou seja, na fundação de uma dada comunidade política e no aparato de regulação via a soberania. Dessa forma, o texto constitucional representa um ato de fundação (Canotilho, 2003: 65). Esse ato de fundação, a criação de uma comunidade política, que do ponto de vista lógico seria a apreensão e efetivação do contrato social, é que o que se chama de poder constituinte originário (Ibid.: 70). Aqui, a grande característica é delimitar os princípios e os caminhos do texto constitucional e da regulação jurídica; em um sentido muito específico, o ponto é a formação de um Estado Democrático de Direito, fundado nos princípios legais e calcado no igualitarismo¹⁰ pela lei.

9 É importante fazer uma distinção simples sobre os campos da teoria do Direito. A doutrina jurídica é a disciplina que se concentra no fundamento de uma determinada norma na interpretação de sistemas jurídicos positivos, ou seja, na fundamentação de uma determinada decisão que é a interpretação das normas concretas. Assim, ela difere tanto da ciência do Direito como da Filosofia do Direito. Para uma distinção dos campos do Direito ver Maximiliano (2011). Negri, tomando essa posição como fundante, está pensando no constitucionalismo do século XX (Negri, 2015: 9).

10 O princípio de que somos todos iguais perante a lei. Existe um ordenamento jurídico que garante que todas as pessoas sejam julgadas e entendidas como iguais. Esse aspecto parte de uma tradição que, dentro dos debates sobre o Sujeito moderno, entende a humanidade como sendo critério de liberdade, sendo essa liberdade o parâmetro para a igualdade. Para mais detalhes sobre, ver Renaut (1989)

A mudança na legalidade, a alteração no ordenamento constitucional, é entendida dentro dos próprios limites da constituição, não sendo feita por demandas imediatas, mas conduzida pelo conjunto de especialistas responsáveis por isso – o legislativo. Esse ponto de mudança, as famosas revisões no texto constitucional, é caracterizado, na doutrina jurídica mais tradicional, como poder constituinte derivado (Ibid.: 74). Então, de uma forma geral, qual seriam os posicionamentos de Negri mediante esse debate sobre o poder constituinte? O argumento começa com um entendimento básico: o poder constituinte, para Negri, é um procedimento absoluto (Negri, 2015: 1-5). Esse elemento de procedimento absoluto é caracterizado a partir do momento em que, dadas as condições e as formas em que as lutas se dão no mundo contemporâneo, o poder constituinte é o sujeito da produção de todos os ordenamentos jurídicos, não podendo, portanto, ser restrito a ele. Esse aspecto, usado para pensar o mundo ocidental pós anos 1990, é recuperado dentro da própria história de surgimento dos Estados modernos ou, pelo menos, os europeus. O argumento presente no livro, que é um grande apanhado sobre o pensamento político no Ocidente, é o de entender como a dimensão constituinte está na gênese de todas as formações constitucionais, mas que foi se perdendo conforme essas mesmas constituições foram se consolidando. Essa consolidação é o que afasta o poder constituinte de sua base de sustentação mais imediata, ou seja, das demandas mais gerais localizadas na multidão¹¹ (Ibid.: 9-10).

É fazendo essa investigação que o autor vai entender o poder constituinte como o conceito de uma crise. Ao trazer para a reflexão o ponto da crise, Negri afirma que o poder constituinte define a crise, aponta quais são os elementos presentes em uma crise, e, ao mesmo tempo, é definido por ela (Ibid.: 11-12). Dentro dos processos constituintes no Ocidente, assim como a partir do pensamento político ocidental, também ligado ao pensamento liberal, o poder constituinte surge por e a partir de uma crise¹². Assim, o aspecto fundacional permanece no conceito, da mesma maneira que na doutrina jurídica, mas o que se diferencia é o tratamento desse aspecto. Negri entende o poder constituinte como não sendo passível de ser controlado, ou seja, não podendo ser entendido como evento fechado. Dessa forma, todo o desenvolvimento dos aparatos jurídicos, para Negri, vão em direção ao controle do processo, ou, nas palavras de Negri, da potência (Ibid.: 12-13).

11 É sintomático que a noção de multidão já apareça nessa conceituação sobre o poder constituinte. Esse aspecto da multidão é a chave para o entendimento do conceito em Antonio Negri. Voltarei a ele mais adiante.

12 Se se entende esse elemento da crise pelo processo em que, a partir de determinado conflito, de terminado estado de desordem, funda-se um contrato, ou mesmo funda-se uma regulação e um aparato jurídico, esse aspecto, realmente, está presente desde o contratualismo de Hobbes (2014) até a posição federalista de Tocqueville (2014), passando por Locke (1998) e Rousseau (2011). Todos esses autores clássicos lidam, de um modo ou de outro, com uma crise ou um elemento de conflito no surgimento do Direito.

Em oposição às doutrinas jurídicas, Negri entende que o que se conhece como poder constituinte derivado, na verdade, seria o poder constituído, ou seja, o poder que não coloca em circulação o próprio elemento de renovação da constituição. Como processo, o poder constituinte tem sempre que estar de acordo com sua característica de processo, com sua maneira de buscar renovação o tempo todo. Na direção do poder constituído, continua Negri, a multidão tem sua possibilidade negada, em termos de realização subjetiva (Ibid.: 13). Essa ideia de transformação subjetiva, de transformação das singularidades como fala o autor, tem a ver com o contato e com a realização das diferenças enquanto critério de alteridade. Aqui, o sujeito é a potência do poder constituinte e a multidão, enquanto possibilidade de transformação subjetiva, é expressa pelas singularidades. Então, marcando posição sobre o problema levantado anteriormente, como entender, em termos analíticos, o poder constituinte? Faz sentido refletir sobre a relação do conceito com a institucionalidade?

Mais recentemente, depois das ondas de protestos ao redor do mundo, que podem ou não estarem conectados, Negri, junto a Michael Hardt, deu uma pista para se pensar a questão da institucionalidade e dos processos de transformação. Em *Declaração: isto não é um manifesto* (2014), os autores vão problematizar, a partir das questões teóricas desenvolvidas por ambos, a possibilidade de os movimentos de 2011 terem elementos constituintes. Para tal, vários aspectos que vão em direção ao pressuposto do igualitarismo no Estado Democrático de Direito são levantados. Existiria, no argumento dos autores, um limite na democracia ocidental (Hardt & Negri, 2014: 40-45). Os problemas das finanças, o estouro de escândalos envolvendo governos, os países ocidentais apoiando regimes ditatoriais, lutas antiglobalização, demandas por democracias mais amplas e diretas, tudo isso é entendido dentro de um diagnóstico mais complexo: a crise do capitalismo como regime político e sua derrocada ética. O ponto não é, entretanto, uma transformação via um socialismo ou coisa parecida, no qual o controle do Estado é a dimensão fundamental, mas sim o que os autores chamam de *constituição do comum*. Essa constituição do comum está imbricada no pressuposto da existência de direitos inalienáveis e a maneira como as lutas por ampliação de direitos entram nesse processo (Ibid.: 77). Para que essa posição fique clara, é necessário mergulhar um pouco nos desdobramentos dessa parceria entre Michael Hardt e Antonio Negri.

O primeiro ponto a ser destacado é o diagnóstico apresentado no livro *Império* (2001). Na virada para os anos de 1990, existira uma nova forma de organização do capitalismo global que gerenciava as permutas e pautas dos governos ao redor do mundo. Essa nova forma de organização seria o que Hardt e Negri chamam de Império (Hardt &

Negri, 2001: 24-25). Essa visão é calcada no seguinte raciocínio: o princípio de soberania¹³, tão importante para os Estados modernos, foi transferido para mecanismos nacionais e transnacionais que são regidos apenas pela lógica do mercado. Assim, para os autores, o Império seria caracterizado, ele mesmo, pelo Mercado. Na verdade, essa caracterização vai um pouco além, essa lógica seria não a do mercado, mas sim a do Capital renovado no final do século XXI (Ibid.: 30-35). O marco zero, hipotético, dessa lógica soberana do capital estaria presente em declarações, comuns no começo dos anos 1990, como as de Fukuyama (1992), a qual o fim da história seria o “triunfo” do capitalismo enquanto sistema organizativo e econômico. Para os autores, o Império, sendo montado sobre o argumento do fim da história, não teria fronteiras para a sua atuação. De alguma forma, essa foi a tônica dos programas de neoliberalização dos países do chamado “terceiro mundo” e de sua relação com as instituições financeiras internacionais.

A grande questão, seguindo o raciocínio, é que essa forma de lidar com o capital internacional incide diretamente em uma espécie de governança da vida das próprias pessoas. Nesse sentido, o império seria o paradigma mais fundamental *do biopoder*¹⁴ (Hardt & Negri, 2001: 63). E aí o segundo ponto se torna mais visível: no contexto do império, somente a *multidão* aparece como possibilidade de uma democracia em escala global (Ibid.: 417). Em *Multidão: guerra e democracia na era do Império* (2005), os autores desenvolverão essa ideia de multidão e suas relações com a dimensão do poder constituinte e o Império. A dimensão do Império é formada pelo elemento direto da globalização, entendendo globalização aqui como a ampliação de mercados e o contato mais amplo de aspectos culturais. Esse nível de contato propicia um conflito e uma negação: a criação de redes alternativas de contato, de elementos que se espalham com maior facilidade, deixando, em potência, um ambiente global mais colaborativo, desde que seja concentrado em formas alternativas.

A concepção de multidão é entendida em termos de sua composição, ou seja, em termos de singularidades (Negri, 2004: 17). Essa compreensão coloca em jogo a ideia de singularidade, ou mesmo o conjunto de singularidades, como a não-possibilidade de representação. As singularidades não podem ser representadas, pela sua quantidade e sua diversidade não numérica, e são o substrato mesmo da política. É pela diferença das singularidades – quase que uma formulação sobre o conceito de indivíduo – que a política

13 É bom lembrar que, na esteira do debate sobre a formação do Estado, a soberania, enquanto fundamento das instituições modernas, é o elemento que regula, juridicamente, as ações de Estado e racionaliza o poder exercido dentro de um território. No geral, a soberania seria garantia de realização de um determinado Estado (Matteucci, 1998: 1179-1188)

14 No primeiro volume de *A história da sexualidade* (2014), Michel Foucault provoca bastante ao definir o conceito de biopoder. Embora sua referência seja um tanto quanto difusa, sendo difícil de ser captada imediatamente, o ponto principal, a incidência direta na vida das pessoas e a possibilidade de entender o poder enquanto controle da vida, é de extrema importância para o argumento de Hardt & Negri.

da Multidão pode se manifestar. Negri entende a multidão, o seu conjunto de singularidades políticas, como sendo fundada em um pressuposto real, qual seja, toda dimensão política é baseada em questões sociais concretas, demandas que passam e influenciam qualquer aspecto político. Todas as demandas que não eram demandas sobre relações de trabalho, são singularidades, das lutas por igualdade e diversidade sexual até os direitos de minorias. No fundo, a teoria autonomista aparece, aqui, no sentido de entender que os limites da democracia Ocidental só podem ser ultrapassados quando esse ideal democrático é confrontado contra ele mesmo. As multidões fazem isso, por serem compostas por singularidades políticas reais (Ibid.: 19). Aqui, com algum grau de aproximação com Young, Negri coloca a democracia fundamentalmente relacionada às diferenças.

De uma forma geral, a reflexão sobre o poder constituinte coloca em cena uma maneira de ver a institucionalidade – o Direito – como ponto de disputa e tensão, pensando-o sempre a partir de um elemento aberto, na verdade como elemento problemático. Ao pensarmos a democracia deliberativa dentro das questões levantadas por Negri, a questão que fica subjacente é que, de uma forma ou de outra, os processos institucionais precisam ser levados em conta como fruto de conflitos e que, de modo mais específico, esses conflitos fazem parte da transformação da democracia como valor que não pode se fechar, com o risco de ela mesma deixar de existir. Embora parta de alguns pressupostos que precisariam ser melhor elucidados, a ideia de composição de singularidades, somada a uma política das multidões, lança importantes elementos para se pensar, a nível da teoria social, uma teoria democrática radical. Habermas, Young e Negri têm em comum o objetivo de normatizar o conceito de democracia a partir de sua junção com a teoria social, mas o fazem de maneira diferente e, por vezes, antagônica. Qual seria, recuperando a pergunta que norteou o trabalho, o lugar da institucionalidade, para a uma noção de democracia que seja radical, que seja sintoma e fruto da mudança?

Conclusão: em busca de uma democracia radical

A institucionalidade na teoria democrática cumpre várias funções dependendo, inclusive, do tipo de reflexão que é mobilizada ao se pensar a própria democracia. Ao lidar com uma noção de democracia como valor de transformação social, a fundamentação institucional da ordem sofre algumas tensões. As primeiras dessas tensões aparecem nas formulações de Habermas sobre a democracia deliberativa. Tendo como pano de fundo a razão comunicativa, o autor coloca a interação e o contato como elementos centrais nas possibilidades de argumentação e, mais que isso, nas formas como problemas e demandas

se relacionam na esfera pública. Ainda preocupado com a cisão mundo da vida e mundo do sistema, Habermas fala que os critérios de legitimação do Direito são decorrentes das interações concretas do mundo da vida. De uma forma indireta, a normatividade da lei é um resultado dos processos de subjetivação. A linguagem exerce, com isso, uma função central e é a característica mais ampla da mediação pela lei.

Mas, Habermas, ao lidar diretamente com a institucionalidade, mais especificamente com o que ele chama de esfera pública regulada, ainda coloca os processos deliberativos sendo apenas possíveis nesses espaços. Esse tratamento tem dois motivos mais diretos. O primeiro dele é mais operacional, a dinâmica entre esfera pública regulada e não regulada necessita de uma instância que faça a mediação e efetiva determinada decisão em lei. Por características de composição, a esfera pública regulada seria o espaço legítimo. O outro motivo é mais abstrato e diz respeito a transcendência dos sujeitos morais. Os procedimentos deliberativos devem ser regidos pelo ideal mais amplo de justiça e isso significa, em termos habermasianos, que esses procedimentos devem exercer funções neutras, que as pessoas que os conduzem fazem referência a universalidade da imparcialidade. Assim, quando se pensa as instituições, é a justiça, somada ao ideal de imparcialidade, o alicerce mais elementar.

Essa é a crítica mais central de Iris Marion Young ao pensar a democracia deliberativa e o referencial habermasiano de uma forma mais ampla. Como a justiça pode ser imparcial se as pessoas não podem se desvincular de suas filiações e de visões de mundo específicas? Tomando essa questão de forma mais direta, a autora mostra como a imparcialidade cumpre funções ideológicas que vão na direção de um mascaramento de relações de dominação que, passadas como neutras, representam pontos de vista de grupos privilegiados. Isso significa, entre outras coisas, que apelar para valores transcendentais esconde as práticas concretas e os conflitos que constituem essas mesmas práticas. Os dilemas do pensamento liberal em separar as instâncias da vida voltam com uma outra roupagem. O foco na razão, mesmo que comunicativa, diz respeito a esses dilemas e a constituições parciais vistas como universais.

Young coloca a possibilidade de superação desses elementos em duas dimensões centrais. A primeira delas diz respeito às diferenças. Na verdade, Young pensa as diferenças como elementos constitutivos tanto da subjetividade como da organização política em geral. Ela mostra como a diferença pode ajudar na reflexão sobre outros elementos, que não a razão, que dizem respeito ao diagnóstico e a resolução de desigualdades e aspectos de dominação. O outro aspecto fundamental para Young é a participação. Também tendo aspectos subjetivos, o teor cognitivo da participação garante que, relacionada as

instituições, as pessoas tenham a participação como dimensão fundamental da vida. Aqui, necessariamente, a questão é levar as questões da democracia para o nível concreto da vida. Assim, o ideal de imparcialidade perde sua necessidade e, mais que isso, seu sentido. A ordem, principalmente a ordem institucional, é feita e refeita por disputas.

O desenvolvimento do argumento de Negri perpassa, direta e indiretamente, as etapas que Habermas e Young. Primeiro ele mostra como, dentro dos debates sobre Direito constitucional, a institucionalidade não pode ser neutra. O Direito como processo em disputa, tem que ser tratado enquanto tal e jamais fechado. Isso repercute, também, no debate sobre as singularidades e maneira como a diferença também é constitutiva. O argumento do poder constituinte, que se fundamenta na multidão e nas singularidades, é que cada singularidade carrega elementos que podem tensionar e transformar determinado processo. Negri mobiliza uma série de referências para, pelo debate sobre constituição, tentar formular uma teoria política efetiva, no sentido de destacar seu conteúdo normativo.

Quando se fala em democracia radical, a discussão sobre procedimento é deslocada para um debate sobre valor, ou seja, sobre como a democracia pode se tornar um valor de transformação radical. Essa é a virtude e, ao mesmo tempo, o maior problema ao lidarmos com uma teoria democrática radical. Embora tensione os fundamentos mais básicos da institucionalidade, ela não dá caminhos para sua transformação real. O desafio sociológico, portanto, é pensar como, tendo o valor de transformação em mente, a radicalização democrática pode voltar com o tema do procedimento e, em termos empíricos, pensar sua realização.

Referências bibliográficas

ADORNO, Theodor W. **Dialética negativa**. São Paulo: Zahar, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: em defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 2003.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo, EDUSP, 1997.

DERRIDA, Jacques. **Gramatologia**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2013.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade**: vontade de saber. Volume 1. São Paulo: Paz e Terra., 2014.

HOBBEES, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. São Paulo: Martins editora, 2014

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre a facticidade e a validade. Volume. II, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. **Teoria do agir comunicativo**: Volume II – sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Multidão**: guerra e democracia na era do Império. Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. **Declaração**: isto não é um manifesto. São Paulo: n-1 edições, 2014.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. São Paulo: Forense, 2011.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NEGRI, Antonio. Por uma definição ontológica da multidão. **Lugar Comum**. Rio de Janeiro, nº 19-20, p. 15-26, jun. 2004.

_____. **O poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

RENAUT, Alain. **A Era do Indivíduo**: contributo para uma história da subjectividade. Lisboa: Instituto Piaget, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Pengin/ Companhia das letras, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes: livro I. São Paulo: Martins Editora, 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, socialism and democracy**. London & New York: Routledge, 2003.

VANDENBERGHE, Frédéric. Prefácio à edição brasileira: metateoria, teoria social, teoria sociológica. In: **Uma história filosófica da sociologia alemã**: Alienação e reificação. Volume I: Marx, Simmel, Weber e Luckács. São Paulo: Annablume, 2012.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Throwing like a girl: a phenomenology of feminine body comportment, motility, an spatiality. In: **On Female Body Experience: "Throwing like a girl" and other essays**. New York: Oxford University Press, 2005.

_____. O ideal da imparcialidade e o público cívico. **Revista brasileira de ciência política**, nº 9. Brasília, setembro-dezembro de 2012, pp. 169-203.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas; 30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

Sessão 02 | Crise e crítica na teoria democrática

Europa y democracia: fascismo o revolución

Luis Enrique Casais Padilla. UFES

P: ¿Cuántos votantes hacen falta para cambiar una bombilla?

R: Ninguno. Porque los votantes no pueden cambiar nada.

Anónimo

El autor debería saber que las revoluciones no se hacen con leyes.

Karl Marx, El Capital, capítulo XXIV, 1864

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo mostrar un análisis alternativo de la problemática actual que sufren las democracias europeas no sólo en términos de representación institucional sino también de legitimidad social. El rechazo de las bases populares a los modelos impuestos desde el final de la II Guerra Mundial ha entrado en colapso y los posibles escenarios futuros pronostican una vuelta a los patrones fascistas, ya que al igual que aconteció en los años 30 del pasado siglo, es visto por la élites como una solución para la valorización de los capitales.

Por el contrario, el artículo defiende una visión alternativa al futuro democrático en Europa. Partiendo de argumentaciones respecto a la posibilidad de levantamientos sociales o revolucionarios de autores tan diferentes como Tocqueville o Lenin, el artículo interpreta las mismas para la sociedad europea actual.

Así, si bien actualmente no se puede constatar que en Europa se estén dando todos los elementos necesarios para que puedan explotar movimientos de corte revolucionario, la deriva de los acontecimientos bien pudiera completar los elementos faltantes en los próximos años.

Palabras clave: Europa; democracia; fascismo; revolución

Introducción: aproximación al concepto de Revolución

Escribir la historia, interpretarla y valorarla es un ejercicio que siempre se hace desde el presente. Por esta razón, estudiar historia es una manera de investigar el presente, tratando de comprenderlo. Al buscar en el pasado respuestas para el tiempo actual, también, en cierta medida, se intenta adivinar algo del futuro.

En nuestra sociedad se cree ampliamente que la historia es el conocimiento de los hechos del pasado. Para Dugin (2017) esta definición es completamente errónea. No se trata de conocimiento, ni de los hechos, ni del pasado. El pasado es sólo parte de la historia. Lo necesitamos como una premisa, como un comienzo, como la dotación de los parámetros básicos, como vector predefinido. Desde el pasado se empieza a pensar. Por otra parte, el pasado sólo se convierte en pasado histórico si entendemos su significado.

Las sociedades periódicamente dan muestras de sus desencantos, sus desafecciones con el poder establecido y el modo de vida en el que se sienten oprimidos. Cuando ese momento estalla, normalmente, no suele ir acompañado de ningún tipo de estrategia; nadie sabe para dónde se dirigirá esa enorme energía acumulada. Así, lo que suele suceder es que esos estallidos terminan casi tan rápidamente como empezaron; unas veces reprimidos por la fuerza, y otras, en función del miedo que inspirara la revuelta, con una combinación de represión y algunas mejoras redistributivas en forma de aumentos salariales y/o diferentes beneficios sociales. En muy pocas ocasiones las revoluciones tuvieron éxito; y en la mayoría los líderes que encabezaron las revueltas acabaron presos, torturados o asesinados.

Centrando el concepto, una revolución para ser tal, debe conseguir algo más que cambiar a las personas de la élite dominante o ampliar la participación dentro del sistema político: debe abolir el viejo régimen político, social y económico. La definición tradicional de revolución siempre ha implicado un cambio en la naturaleza de un paradigma: una ruptura clara en la naturaleza de la realidad social tras la cual todo cambia y ya no sirven las viejas categorías.

Para Graeber (2004) una acción revolucionaria es cualquier acción colectiva que rechace, y por tanto confronte, cualquier forma de poder o dominación y al hacerlo reconstituya las relaciones sociales bajo esa nueva perspectiva, incluso dentro de la colectividad. Un proyecto revolucionario consiste, entonces, en un rechazo consciente de ciertas formas de poder político global que lleva a un grupo a replantearse y reorganizar el modo en que se relacionan entre sí en un nivel cotidiano.

El objetivo de una acción revolucionaria no tiene porqué ser necesariamente derrocar gobiernos. Por ejemplo, los intentos de crear comunidades autónomas frente al poder (empleando la definición de Castoriadis: aquellas que se constituyen a sí mismas, crean sus propias normas o principios de acción colectivamente y los reexaminan continuamente) serían por definición actos revolucionarios. Y la historia nos demuestra que la acumulación continua de actos de esta naturaleza puede cambiar (casi) todo. (Graeber, 2004:7)

Durante el siglo XIX la referencia fue la Revolución Francesa con los logros que la burguesía impuso para su beneficio, tales como la división de poderes, el estado-nación, etc. Tomando esa referencia, Alexis de Tocqueville (1856) apuntaba que uno de los momentos en los que los pueblos encuentran la capacidad de levantarse contra los regímenes despóticos se da, justamente, cuando éstos, temerosos de la indignación popular, intentaban reformarse, con frecuencia esta acción provocaba una reacción en cadena, llevando a la sociedad a la revolución. La justificación es que con las mudanzas del régimen despótico, los desposeídos empiezan a ver esperanza de progreso donde antes sólo veían penuria y sufrimiento. Así, las injusticias son pacientemente soportadas mientras no se ven posibilidades de arreglo, mas se tornan intolerables una vez que la posibilidad de eliminarla pasa por la cabeza de las personas.

Sin embargo, esta referencia comienza a ser cuestionada a mediados del siglo XIX. Un joven Marx (1843) se plantea el legado de la Revolución Francesa y toma distancia de él. Su argumento central es que la emancipación conseguida es puramente política. Se iguala a todas las personas como ciudadanos ante la ley, pero sin modificar las bases del orden social, al dejar intacta la propiedad privada de los medios de producción. Y ésta debe ser la cuestión central para conseguir una transformación verdaderamente revolucionaria.

Así, Marx se enfrenta a la consigna reivindicativa del partido comunista consistente en centrar la lucha en el aumento de los salarios, argumentando que la transformación a la que se debía aspirar precisa ir mucho más allá de mejoras salariales, o de una mejor distribución de la riqueza: se precisa cambiar las relaciones de producción, pues ahí se encuentran los fundamentales del orden social. A este tipo de transformación lo denominó **emancipación humana** en contraste con la **emancipación política** propia de la Revolución Francesa.

Por tanto, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, los movimientos transformadores y revolucionarios comenzaron a aspirar a cambiar el orden social imperante de un modo que se enfrentaba no ya contra unas monarquías absolutistas, sino contra la burguesía que la sustituyó. Este proceso dio lugar a innumerables revueltas que alcanzaron su máxima expresión con la Revolución Soviética en noviembre 1917.

En abril de 1917 Lenin, reflexionando sobre las maneras cómo alcanzar el poder mediante una revolución popular, nos muestra un aspecto central para una consecución exitosa de la revolución: la necesidad de fortalecer la organización popular para ser capaces de asumir labores de gobierno

La peculiaridad del momento actual en Rusia consiste en el paso de la primera etapa de la revolución, que ha dado el poder a la burguesía por carecer el proletariado del grado necesario de conciencia y de organización, a su segunda etapa, que debe poner el poder en manos del proletariado y de las capas pobres del campesinado. (Lenin, 1917: 15-16)

Asimismo, Lenin apunta otra variable central: la pérdida de confianza de la élite. Para que se dé una revolución, no es suficiente que las masas oprimidas y explotadas perciban que no es posible seguir viviendo de la misma manera; es esencial que los explotadores no puedan ser capaces de continuar viviendo igual.

El socialista italiano Antonio Gramsci (1935) destacó que la llamada correlación de fuerzas no es un factor inmutable. Por medio de la acción humana organizada y sostenida por la cultura política revolucionaria, se pueden modificar y provocar, dadas ciertas bases materiales, hechos revolucionarios que sorprendan a dominadores y dogmáticos. De hecho, la Comuna de París o la revolución rusa, china o cubana, fueron primero calificadas como “sorpresivas” o “excepcionales”.

En este contexto, el artículo se planteó la siguiente pregunta **¿se podría dar actualmente en Europa una alternativa social o revolucionaria?**

Si bien una respuesta rápida sería: *ni está, ni se la espera*; en Europa hoy se están produciendo cambios, en muchos aspectos imperceptibles, pero que están suponiendo las semillas de futuras mudanzas importantes en el *statu quo* actual europeo.

Para desarrollar esta pregunta, además de esta introducción, el artículo se ha organizado en tres apartados y unas conclusiones.

El primero muestra un recorrido histórico de algunos aspectos que influyeron en la lucha y las conquistas sociales de los trabajadores europeos de los últimos dos siglos. El siguiente apartado pretende encuadrar la realidad político social actual de Europa y tipificar los aspectos centrales de los principales actores, dónde los partidos tradicionales están perdiendo el respaldo social que les legitimaba en el poder, mientras nuevas opciones políticas intentan emerger y alcanzarlo. El tercer apartado presenta las *estrategias* que las élites capitalistas transnacionales están intentando imponer en Europa con el objetivo de mantener su privilegiada situación. Así, se constata que el ascenso de la extrema derecha, al igual que ocurriera hace casi un siglo, es visto por las élites como una especie de Plan B que garantice sus tasas de

ganancia. Mientras tanto, los nuevos movimientos progresistas de izquierdas, (todavía) no consiguen definir una alternativa real y creíble para la gran mayoría de la población que les permita acceder al poder manteniendo los actuales marcos de referencia políticos. En este sentido, la desafección política de los trabajadores está siendo monopolizada por la extrema derecha, mientras que las nuevas izquierdas van a tener que repensar sus acciones y programas políticos, donde la dicotomía ruptura o reformismo será un aspecto central de debate.

Para finalizar, el apartado de conclusiones enumera algunos de los puntos centrales de análisis y discusión y reflexiona respecto a los posibles escenarios políticos futuros que se pudieran presentar en los próximos años en Europa.

1. La reciente historia político-social en Europa

Afirma el profesor Arriola (2017) que vivimos en un mundo anglosajón, ya que esa cultura generó dos de las instituciones que mejor definen el modo de vida occidental: la democracia representativa y la economía de mercado.

Las dos se derivan de una filosofía política, el liberalismo, en cuyo desarrollo el pensamiento anglosajón, desde John Locke en el siglo XVII a John Rawls en el siglo XX, ha tenido un papel esencial. Desde el catálogo de derechos arrancados en la Magna Carta por los nobles británicos a Juan sin Tierra en Runnymede en 1215 a la Declaración de Independencia proclamada en Filadelfia en 1776, pasando por la rebelión de Cromwell y el Parlamento contra el absolutista Carlos I durante la Revolución Inglesa, los hitos que jalonan el largo e incompleto camino de la humanidad hacia la libertad son en gran medida anglosajones.

El comienzo de la revolución industrial en Inglaterra a finales del siglo XVIII marca un nuevo espacio de lucha por la hegemonía política y económica en Europa. Las guerras napoleónicas, entre 1792 y 1815, en las que Francia intentó posicionarse como la nueva potencia económica y militar terminaron con el Congreso de Viena, que a principios del siglo XIX impuso la llamada Pax Britannica, asegurando el control de Inglaterra de las vías marítimas y la libre la circulación de sus productos manufacturados por el planeta.

En el plano social, a medida que avanzaba el capitalismo y las condiciones obreras se tornaban cada día más precarias, el siglo XIX vivió una serie de luchas sociales encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. La Comuna de París de 1871, que duró poco más de dos meses, fue en cierto modo, un aviso. Así, las élites capitalistas, a partir de ese evento dedicaron todavía más esfuerzos para

controlar los aparatos del estado y las democracias. En este aspecto, es importante destacar que para el capitalismo siempre fue central mantener el disciplinamiento de los trabajadores y la máxima paz social que garantizara una mano de obra lo más productiva, barata y efectiva posible. Este objetivo a escala fabril se convierte en cuestión de estado a partir del siglo XIX, pues también va a servir para garantizar el lugar ocupado por cada estado en la competencia por la hegemonía mundial.

Así, para finales del siglo XIX, tanto los sindicatos como los partidos llamados socialistas o socialdemócratas habían renunciado a los programas revolucionarios para dedicarse a la pugna por la mejora de los derechos sociales dentro de los marcos políticos existentes. El caso del partido socialdemócrata (SPD) alemán, que podía considerarse como legítimo heredero de Marx y de Engels, es revelador. En los años anteriores al inicio de la I Guerra Mundial (I GM) era el partido que tenía más diputados en el parlamento alemán, contaba con más de un millón de afiliados y con un centenar de periódicos, pero no se proponía hacer la revolución, sino que aspiraba a obtener un triunfo parlamentario que le permitiera reformar y democratizar el estado. (Fontana, 2016)

Volviendo a la pugna por la hegemonía mundial, en 1885 la Conferencia de Berlín dividió de manera arbitraria y violenta África y Asia entre las principales potencias europeas. El objetivo era garantizar el suministro de materias primas a bajo precio y la expansión de sus mercados de bienes manufacturados. El reparto efectuado no satisfizo las aspiraciones de una Alemania que pretendía disputar la hegemonía anglosajona. Este enfrentamiento derivó en la I GM, que tuvo, entre otras consecuencias, el surgimiento de la Unión Soviética. Este nuevo actor provocó una nueva correlación de fuerzas en la geopolítica internacional, y también en los temores de los capitales respecto al *problema obrero*. La Revolución Soviética fue una ruptura, un paso adelante inesperado, que mostró cómo un movimiento surgido de la revuelta de los trabajadores y los soldados podía llegar a hacerse con el control de un país y hacerlo funcionar con unas reglas nuevas.

Los meses subsiguientes fueron muy convulsos en toda Europa. Parecía que la revolución se podía extender por Europa central: en Baviera y Sajonia se proclamaron “repúblicas socialistas”, y en Berlín se reunió un congreso de los representantes de los Consejos de Trabajadores y de Soldados de Alemania donde, entre otras cosas, se reivindicaba que la autoridad suprema del ejército pasara a manos de los Consejos de Soldados y se suprimieran los rangos y las insignias. Así, en noviembre de 1918, los jefes militares alemanes deciden terminar la guerra y destinar al ejército para aplastar la revolución. (Fontana, 2016)

En 1919 se disuelven violentamente los consejos de trabajadores y soldados y se liquida la república soviética de Baviera a manos de cuerpos paramilitares, que actuaban con el apoyo del ministro *socialista* de Defensa. La revolución quedó así aislada en Rusia y las élites del resto de Europa comenzaron a respirar. Lo que realmente les preocupaba era la posibilidad de que el ejemplo soviético se extendiera a sus países.¹

A partir de la Gran Depresión de 1929, la crisis mundial creó una nueva situación de desempleo y de pobreza extremas a escala planetaria, y los temores al *contagio soviético* (revoluciones obreras) volvieron a ser la pesadilla de los capitales. En Europa, en los países donde la amenaza parecía más grande, como eran Italia y Alemania, las élites económicas no dudaron en recurrir a los movimientos de signo fascista que comenzaron disolviendo los partidos y sindicatos izquierdistas violentamente.

En 1933, en Alemania alcanza el poder el Nacional Socialismo, canalizando la desilusión de millones de alemanes condenados al desempleo, la pobreza y el desprestigio de la democracia. Mientras tanto, las élites europeas sólo parecen estar preocupadas con la Revolución Bolchevique y su posible contagio en España, y otros países. Así, en 1936 se produce un levantamiento fascista en España, con apoyo directo de Alemania e Italia con envío de tropas y suministro de armamento; e indirecto de los Estados Unidos (EEUU) y de Inglaterra, con apoyos financieros para compra de armamento y gasolina, y presiones diplomáticas para que Francia mantuviera la neutralidad en el conflicto. Tres años después comenzaba la II Guerra Mundial.

La consecuencia política principal de esta nueva Guerra Mundial fue el desplazamiento del liderazgo mundial. Las luchas entre los europeos permitieron que EEUU saliera reforzado de la guerra política y económicamente y se posicionara como la nueva potencia mundial. Mientras la Unión Soviética surgía como contrapeso a este poder y al modo de organización capitalista.

Tras el fin de la segunda guerra mundial, en 1945, el miedo a la extensión del comunismo en Europa parecía justificado por el hecho de que los años 1945 y 1946 los comunistas obtuvieron más del 20 por ciento de los votos en Checoslovaquia, en

¹ En toda Europa se dieron revueltas significativas en los años que siguieron al fin de la IGM. España entre 1918 y 1921 desarrolla lo que se llama habitualmente el "trienio bolchevique"; Italia en 1920 inicia un movimiento de ocupación de fábricas; Inglaterra tuvo en 1926 la primera huelga general de su historia, etc. En cualquier caso, los diferentes movimientos revolucionarios no llegaron a tomar el poder.

Francia (donde fueron el partido más votado) y en Finlandia, y muy cerca del 20 por ciento en Islandia o en Italia. (Fontana, 2017)

Así, Europa pudo conservar un papel relevante al ser la frontera física e ideológica de las dos potencias vencedoras, los EEUU y la URSS, y al poder democrático que conservaron los trabajadores. Las democracias liberales de Europa pudieron construir un sistema de economía que se sustentaba en el libre mercado y en la propiedad privada mientras se garantizaba la protección laboral y social mediante recursos públicos. Esto es, sin duda, lo que diferenció a Europa, y es precisamente lo que se está perdiendo.

La pérdida de los llamados estados del bienestar en Europa no es un hecho que se esté desarrollando de un día para otro; es un proceso histórico donde, una vez más, el miedo de los capitales a las fuerzas reales que pudieran tener los trabajadores supone la clave central a tomar en consideración.

A partir de 1968 se pudo ver que la amenaza de nuevos movimientos revolucionarios había pasado, cuando el partido comunista francés se negó a apoyar las protestas estudiantiles, mientras en Praga se frustraban las opciones de un socialismo de rostro humano. Perdido el miedo a la URSS y a la amenaza de la revolución, la minoría del 1 por 1.000 de los más ricos pudo dormir tranquila. ¿Para qué hacer concesiones innecesarias? (Fontana, 2016: 4)

El ciclo histórico que terminó en 1991 con la disgregación de la URSS, tuvo muchas interpretaciones. Por el lado liberal Fukuyama decretó el *Fin de la Historia*, donde el capitalismo democrático liberal se imponía como hegemónico en todo el mundo con promesas de un futuro de progreso, igualdad y seguridad, que en menos de tres décadas, se ha convertido en un presente de divisiones, crisis, violencia y desigualdad.

A pesar de la hegemonía neoliberal, también se dieron otros análisis que se han mostrado más acertados. Por ejemplo, Octavio Paz, un crítico del socialismo real, tuvo la clarividencia de plantear la cuestión adecuada al momento: “Con la Unión Soviética y el Muro han caído algunas respuestas pero las preguntas permanecen. Es ese proceso de buscar respuestas a las ansias de justicia social y mejores garantías democráticas en el que estamos, con avances y retrocesos, con contradicciones y con muchas incertidumbres, pero sí: en ello estamos”. (Citado por Requena, 2017)

El siglo no ha sido un “siglo revolucionario”, puesto que las propuestas de 1917 acabaron derrotadas, pero ha sido “el siglo de la revolución”, en la medida en que estas propuestas, en su doble papel de esperanzas para unos y de amenazas para otros, han marcado toda su historia. (Fontana, 2017: 3)

No se pueden entender las variaciones políticas, geoestratégicas y de políticas favorables a los trabajadores del siglo XX sin considerar el gran cambio que

representó la revolución rusa de 1917. La amenaza de subversión del orden establecido determinó la evolución política de los demás, empeñados en combatirlo y, sobre todo, en impedir que se extendiera por el mundo.

2. La compleja situación democrática actual en Europa

La crisis económica iniciada en 2008 ha destapado muchos de los problemas democráticos que vienen gestándose desde años atrás. Problemas como la incapacidad de los partidos tradicionales de actuar como órganos de mediación entre sociedad y Estado. Las privatizaciones del patrimonio público, el desmantelamiento de derechos sociales, la corrupción y el vaciamiento de las competencias constitucionales del Estado han convertido a éste en un mero gestor habilitador de las políticas neoliberales ordenadas desde instancias supraestatales. (Piqueras, 2015)

A partir de los años 90, en Europa se impone un sistema político centrado en dos grandes partidos que asumían las políticas económicas anti-sociales favorecedoras de los intereses del capital. Es este sistema democrático *tradicional* el que ha entrado en una crisis sin precedentes. El consenso *en el centro* establecido entre centro-derecha y centro-izquierda en torno a la idea de que no había alternativa al orden neoliberal redujo la política a la gestión de problemas técnicos a ser tratados con y por expertos.

Los dos pilares centrales de la idea democrática, igualdad y soberanía popular, han sido declarados categorías 'zombis'. La igualdad ha dejado de ser un objetivo de las políticas públicas y los ciudadanos han sido privados de un papel en las decisiones relativas a los asuntos colectivos. (Piqueras, 2013)

La era neoliberal se muestra como la era del agotamiento del sistema de las democracias liberales. Asimismo, Esta hegemonía del neoliberalismo ha sido posible por la ausencia de alternativas políticas, económicas y sociales con visión de futuro y con posibilidades de desarrollarse a partir de la nueva realidad que las mudanzas provocaron a partir de la década de los 80.

Para el capital internacional, el bipartidismo supone el instrumento político ideal para casar las necesidades de la economía con el ejercicio del poder en el Gobierno. En 2013, el FMI propuso un recorte brutal de las pensiones y al mismo tiempo indicaba su preocupación por la debilidad del bipartidismo, el ascenso de opciones políticas fuera del marco de referencia tradicional de Europa, y los posibles estallidos sociales.

Los regímenes que coartan las libertades, pero que ganan elecciones, se están multiplicando en Europa, poniendo en peligro su propio ser. Cicerón (53 a. C.) ya diferenciaba entre democracia y estado de Derecho. Los anti-liberales, en Europa y otros lugares, se hacen con el estado de Derecho para desde él atacar la democracia.

Para entender este escenario, que Europa ya vivió de manera parecida hace casi un siglo, puede ser útil retomar la diferenciación de Ortega y Gasset (1935) entre democracia, liberalismo y socialismo. Decía el filósofo –entonces próximo a los socialistas– que estos tres términos son respuestas a tres preguntas distintas:

- ¿Quién gobierna? Democracia nacional y actualmente la dimensión de soberanía compartida que es la Unión Europea.
- ¿Hasta dónde puede llegar el poder público? Liberalismo en términos económicos, pero no debería poder olvidar los derechos humanos de las personas, que hoy se limitan a reconocer (y cada vez menos) los derechos civiles mientras se ignoran los sociales, económicos, laborales, alimentarios, educativos o el derecho a la salud, tan humanos como aquellos.
- Y ¿para qué? Para el bien social y la protección de los débiles, o en beneficio de las élites.

La realidad social actual de Europa Occidental se encuentra muy distante de los conceptos clásicos del socialismo como la lucha de clases o el reparto de la riqueza. La mayoría social de la Unión Europea *todavía* se siente *clase media*; es decir, ha perdido la conciencia de clase trabajadora, y por consiguiente, explotada. La Europa tradicional se compone de sociedades de pequeños propietarios,² donde incluso los desposeídos por la crisis aspiran a recuperar la propiedad de una vivienda o un coche. Por tanto, un concepto central como la redistribución de riqueza choca directamente con la base de propiedad privada inculcada como una religión por el capitalismo de posguerra. Unido a esto, en las últimas décadas el individualismo se ha impuesto en la sociedad; en claro contraste con el compromiso comunitario y casi religioso de las sociedades oprimidas del siglo XIX y principios del XX. La capacidad para el auto sacrificio de miles de personas ha sido el denominador común de cualquier proceso revolucionario.

Así, antes de mostrar las acciones políticas que actualmente el bipartidismo tradicional está aplicando en Europa con el objetivo de mantener el poder y los privilegios de los capitales transnacionales, el artículo va a tipificar los aspectos centrales -intereses, ideologías y fundamentos- de las principales tendencias políticas que actualmente

² Este punto merece una aclaración: lo dicho es válido, pero sólo para los europeos no inmigrantes y mayores de 40 años. En Europa hay abierta una brecha generacional que coincide más o menos con los inicios de las políticas neoliberales, donde los hijos de los *pequeños propietarios* están viviendo peor que sus padres, pero viven mucho mejor que la mayoría de las personas de su generación; especialmente inmigrantes.

pugnan por el poder en Europa; y de cuya correlación de fuerzas va a depender el futuro democrático y social europeo.

Por la parte progresista del mapa político se va a distinguir a las izquierdas tradicionales europeas, como la *izquierda integrada* en el orden capitalista que tuvo su primera expresión como izquierda liberal y más tarde como socialdemócrata (pero que terminó incluyendo también a muchos partidos comunistas), frente a las nuevas izquierdas que surgen especialmente a partir de la crisis de 2008.

Respecto al ala conservadora, se va a distinguir esencialmente entre la derecha tradicional y los nuevos movimientos y partidos políticos de extrema derecha, que si bien mantienen los rasgos capitalistas de las derechas tradicionales, poseen aspectos diferenciales que les hacen aparecer como nuevos actores en auge.

La izquierda histórica

Precisar qué es *ser de izquierdas* es una cuestión que suscita controversias y multiplicidad de interpretaciones. Sin ánimo de entrar en el debate, para efectos de este artículo, *ser de izquierdas* va a referirse a la capacidad de desarrollar estrategias y praxis transformadoras en cada fase del capital. Quienes en un momento dado fueron de izquierdas, en concordancia con una determinada expresión o fase del capital, pueden haberse quedado al margen de esa condición si en una fase posterior han perdido su capacidad de desmontar y atacar la realidad.

Asimismo, y al margen de avatares históricos, otra distinción esencial entre las metáforas *derecha e izquierda* radica en la diferente concepción de la igualdad-desigualdad social. En general, la filosofía política de la izquierda interpreta la desigualdad social, no sólo como una injusticia moral, sino como el inevitable resultado de la explotación de la fuerza laboral por la empresa capitalista, mientras que la derecha, la concibe como algo congénito a la condición humana, y por tanto, no es necesaria su erradicación.

Las organizaciones que corresponden a las izquierdas tradicionales podrían clasificarse en varios grupos:

- Los partidos reformistas socialdemócratas, defensores de cambios dentro de la institucionalidad y en el ámbito electoral, alejados históricamente de las políticas de la Unión Soviética;
- Los partidos denominados comunistas, con algunas vinculaciones históricas con la Unión Soviética y defensores de la vía pacífica al poder;

- Otras estructuras organizacionales de menor peso político y muy variadas ideologías. Lo que podría denominarse como la *izquierda social tradicional* (sindicatos, comunidades eclesiales de base y asociaciones de diferente tipo).

Desde finales de los años ochenta, mientras el neoliberalismo se expandía, estas entidades de izquierda entraron en un proceso de declive motivado principalmente por el derrumbamiento de la Unión Soviética; el posicionamiento político de los partidos socialdemócratas, que se fueron alejando hacia posiciones conservadoras, cuando no directamente neoliberales; y los cambios ocurridos en la geopolítica social, donde a partir de la globalización neoliberal, se trastocaron los marcos de referencia sobre los que se asentaba la izquierda *tradicional*.

Los modelos socialdemócratas y comunistas del pasado siglo y en general todas las tradiciones vinculadas al socialismo como propuesta de cambio social están referenciadas en el estado. El estado-nación es el espacio natural donde se desenvuelve el conflicto político, se asegura la representación y donde se miden las correlaciones de fuerzas socio-políticas. Ese escenario mundial y Europeo cada día es menos referente, si todavía existe.

Las nuevas izquierdas

Las nuevas izquierdas en Europa, en líneas generales, combaten el proyecto de la UE, no para reclamar la soberanía e identidad nacional amenazada como hace la extrema derecha, sino desde un punto de vista de clase: en nombre de la solidaridad social atacada por el euro-liberalismo y en nombre de una Europa social y solidaria.

Estas nuevas izquierdas lo son no solo por tener un origen o capacidad de movilización más reciente, sino también por diferenciarse de la izquierda tradicional. Así, se pueden señalar al menos cinco características que están presentes en la mayor parte de las fuerzas políticas estudiadas y que contrastan con los rasgos de la izquierda tradicional o histórica.

- **Pluralidad de estrategias y articulación de formas organizativas descentralizadas.**

En lugar de unidad teórica y centralización estratégica, las nuevas izquierdas se distinguen por su pluralidad y la formación de frentes amplios como coordinadoras, encuentros de partidos, movimientos u otro tipo de organizaciones.

Esta pluralidad se expresa igualmente en los objetivos políticos de las organizaciones, que van desde la competencia electoral para alcanzar el gobierno nacional y local, reformar democráticamente el Estado o construir esferas públicas de foros

ciudadanos, hasta la resistencia civil de movimientos anti partido y anti estado, la autogestión o la coordinación global en una red descentralizada de entidades locales.

- **Multiplicidad de bases sociales y agendas políticas.**

La nueva izquierda al tener una base social bastante más amplia y heterogénea tiene también una mayor y más diversa agenda política donde, además de las reivindicaciones clásicas del derecho a la igualdad y justicia social ,se incluyen otras como el derecho a la diferencia, a la multiculturalidad, a la defensa ambiental, etc.

Asimismo, esta base social se compone mayormente de personas con estudios universitarios y conectados a las nuevas tecnologías. Por el contrario, la izquierda tradicional nació y se justificaba en las organizaciones de base y, sobre todo, en los sindicatos de clase.

- **Relieve de la sociedad civil.**

En el discurso de las nuevas izquierdas, la sociedad civil -organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos, activistas y otros movimientos sociales-, son reivindicados e integrados como un espacio de acción política.

- **Reformismo.**

Esta característica quiere resaltar el hecho de que lo que fue una diferencia sustancial en la izquierda en los años precedentes, la dicotomía reforma o revolución. Actualmente, en Europa, la posición elegida es la reformista, puesto que optan por defender sus reformas por vías institucionales o con la movilización extra institucional no violenta. Éste debate, en cualquier caso, no está cerrado en las nuevas izquierdas.

El desarrollo de los acontecimientos ocurridos durante la crisis en Grecia ha dejado muy dañada la credibilidad de las opciones reformistas para enfrentar con éxito el sistema actual imperante en Europa. El desproporcionado castigo infringido a la población helena ha demostrado que las élites europeas no van a consentir opciones progresistas de que demanden las más mínimas reformas redistributivas de la riqueza. Hoy en Europa no existe un *nuevo contrato social* que permita una integración incluyente de los pueblos y sus trabajadores. Sólo precarización, austeridad y recortes de las políticas sociales. Y procurar reformar este estado de las cosas dentro de los rígidos marcos impuestos, tendrá, inevitablemente, los mismos resultados que los malogrados esfuerzos de Sísifo.³

³ En la mitología griega Sísifo fue fundador y rey de Éfira (nombre antiguo de Corinto). Es conocido por su castigo por desafiar a los dioses: empujar una piedra gigante hasta la cima de

Los dirigentes de estas opciones progresistas se están mostrando como unos nuevos políticos que supieron hacerse portavoces de una serie de reivindicaciones sociales y ocupar un espacio, pero sin un proyecto político bien definido. La urgencia mayor actual de las nuevas izquierdas es el diseño de un programa alternativo que permita superar el marasmo social y económico en que se encuentran los ciudadanos de los países europeos. Precisan ideas de qué y cómo quieren resolver los problemas sociales, especialmente el desempleo, la pobreza y la desigualdad.

- **Profundización de la democracia.**

La centralidad de la democracia es un rasgo común a la nueva izquierda. En este aspecto se ha distanciado notablemente de buena parte de la izquierda tradicional, que no la incluía en su discurso sino que, por el contrario, la cuestionaba, dado que la consideraba parte del sistema dominante y no defensora de los intereses populares.

Derecha tradicional neoliberal

En general, toda Europa viene sufriendo un desplazamiento a la derecha desde los años 80 del pasado siglo. La derecha tradicional se mueve actualmente entre los parámetros del llamado neoliberalismo económico y el conservadurismo social, lo que ha dado lugar a una síntesis a menudo llamada neoconservadurismo.

Las prácticas neoliberales ponen el acento en la desregulación de la economía, en la política supeditada a las exigencias del capital financiero transnacional, en la globalización sin fronteras para los capitales, y en la prioridad del crecimiento y del beneficio empresarial sobre la redistribución y la cohesión social. Por su parte, el conservadurismo apuesta por la continuidad, la tradición, los valores cristianos, el orden y el marco patriótico y nacional. Ambas concepciones raramente se dan en estado puro, y más bien se han ido acoplando en la medida en que el neoliberalismo marca los límites de la gobernanza económica y el conservadurismo aporta la cobertura política.

La extrema derecha

Hoy en Europa se constatan importantes espacios de proximidad entre la derecha clásica, la extrema derecha y el fascismo. Así, la idea de la propiedad privada como pilar básico, la exaltación nacional, la defensa de una identidad excluyente conceptualmente cercana a la idea de raza, la identificación pueblo-patria y la apreciación de la jerarquía como elemento consustancial de la sociedad son

una montaña, sólo para que volviese a caer rodando hasta el valle, desde donde debía empujarla nuevamente hasta la cumbre, repitiendo una y otra vez el frustrante proceso.

compartidas en sus programas políticos. No obstante, existe un imaginario colectivo que establece una clara distinción entre la derecha tradicional y la extrema derecha o el fascismo, asociando la primera con el civismo político y las otras con la arrogancia autoritaria y/o con prácticas violentas y generadoras de odio social.

El resurgimiento de la extrema derecha y su revisionismo histórico se nutre de las crisis de las clases medias. Desde los años 90, en buena parte del mundo occidental, y especialmente en Europa, se fue construyendo la ilusión de que toda la sociedad era una inmensa clase media, con unos pocos ricos en la parte de arriba de la pirámide, y unos sectores marginales, casi invisibles, por la parte de abajo.

La crisis de 2008 rompió a las clases medias por la mitad. Los que conservaron el empleo, están sorteando la crisis razonablemente bien, pero desde entonces se sienten atemorizados ante la visión de los que perdieron el trabajo. Estos últimos hoy se encuentran ante un abismo que en Europa se creía superado: desempleados de larga duración, trabajadores precarizados, pobreza y exclusión social. Como resultado, la antigua clase media en conjunto -trabajadores y desempleados, y sus familias- viven en el desconcierto y angustia.

La estrategia de la extrema derecha se basa en la explotación del miedo sembrando la discordia entre los perdedores del modelo neoliberal. Así, fomenta el orgullo nacional y la supremacía del *grupo tradicional*, mientras canaliza la ira popular hacia los colectivos más vulnerables, especialmente los extranjeros y los diferentes al cuerpo social culturalmente homogéneo.

Además, se complementa ideológicamente con un discurso anti-élites, que les permite presentarse como lo que no son: una alternativa al sistema. El discurso que denuncia “el régimen oligárquico de los partidos” en el que todos son igualmente corruptos, pretende socavar las bases de la democracia menospreciando el pluralismo democrático. En realidad, la extrema derecha es el plan B del sistema: la vía más directa hacia el autoritarismo posdemocrático. (Piqueras, 2015: 3)

Este crecimiento electoral de la extrema derecha está consiguiendo desde hace unos años marcar el paso de las políticas europeas sin ganar en las urnas. Tanto la derecha tradicional como la socialdemocracia han optado por el mimetismo con las políticas que se sustentan en el racismo, la xenofobia, la islamofobia, la seguridad y el miedo. De esta manera, la extrema derecha está, técnicamente, gobernando Europa desde la oposición.

Ya sea del siglo XX o en sus variantes emergentes del siglo XXI, el fascismo es ante todo una respuesta a profundas crisis estructurales del capitalismo, como en el caso de la de los años treinta y la que comenzó con la crisis financiera de 2008. Una diferencia clave entre el fascismo del siglo XX y la extrema derecha del siglo XXI es que el primero involucró la fusión del capital nacional con poder

político reaccionario y represivo, mientras que el segundo implica la fusión del capital transnacional con poder político reaccionario. (Robinson, 2017: 2)

En el tablero diseñado por el neoliberalismo, la extrema derecha cumple una función: la de ocultar las raíces reales de la injusticia social y la crisis para neutralizar la posibilidad de que se cuestione la responsabilidad en la misma de los capitales, y, al mismo tiempo, frenar posibles intentos de revertir el statu quo actual por parte de nuevos actores situados a la izquierda progresista.

La amenaza de los movimientos políticos totalitarios es ya una realidad. Según Foa y Mounk (2017) los *milenials* occidentales son más escépticos respecto al valor de la democracia que las generaciones anteriores y están más dispuestos a apoyar alternativas autoritarias. Los jóvenes de hoy expresan menos interés por la libertad de expresión y votan y se manifiestan menos que sus padres y sus abuelos. Esta tendencia parece que ha ido de la mano del desarrollo del neoliberalismo en las democracias occidentales. Así, en 1995, el 7% de los individuos entre 16 y 24 años europeos y el 19% de los de EEUU consideraban la democracia como un sistema político 'malo' o 'muy malo'. En 2011, ese porcentaje ascendió al 13% en Europa y a casi el 25% en los EEUU.

3. Respuestas del sistema político ante la crisis institucional europea

En este escenario, se pueden constatar varias acciones que actualmente se están dando en el mapa político europeo en aras de que las actuales élites político-económicas puedan preservar su privilegiada situación.

- **La respuesta “tecnocrática”**

La respuesta de las élites en Europa está siendo la tecnocracia, complementada con políticas represivas de seguridad y con estrategias mediáticas de manipulación.

La tecnocracia no es encomendar a los técnicos las decisiones técnicas. Eso es simplemente sentido común. La tecnocracia es la utilización de la coartada de la complejidad técnica para sustraer a la política (y por tanto a la democracia) ámbitos de decisión que son políticos porque condicionan la suerte de intereses en conflicto.

El método no es suprimir las elecciones, sino generar un espacio “técnico” de funcionamiento autónomo, exento de control y a cubierto de las contingencias propiamente políticas, en el que se favorecen los intereses de las élites que ostentan el poder.

La tendencia a excluir a la ciudadanía y sus representantes del debate presupuestario, fiscal, salarial, y su transferencia a cenáculos de expertos independientes de los ciudadanos y dependientes del mundo de los negocios alcanza incluso al poder judicial, al cual se hurta la defensa del interés general para situar éste por debajo que el interés empresarial de las grandes corporaciones.

Esta lógica tecnocrática, parasitaria de la democracia mientras le interese, fortalece a las élites, produce víctimas, invisibiliza alternativas y destruye los pactos sociales. Por eso necesita dos complementos imprescindibles: la seguridad y la manipulación informativa.

- **La política de seguridad ciudadana**

La exacerbación de la política de “seguridad ciudadana” pretende estrechar los márgenes de disidencia, a fin de desalentar el ejercicio *normal* del derecho a la participación política y del derecho a la protesta de las víctimas de la tecnocracia. La técnica consiste en la tipificación de delitos o infracciones administrativas de forma imprecisa, de manera que sirvan para reprimir desproporcionadamente conductas situadas en la frontera de lo disruptivo.

El modo más sencillo de simplificar los acuerdos sociales, de ignorar el juego increíblemente complejo de perspectivas, pasiones, percepciones, deseos y acuerdos recíprocos es crear una ley y amenazar con atacar a todo aquel que se atreva a quebrarla. Es por este motivo que la violencia siempre ha sido el recurso favorito de los estúpidos: es prácticamente la única forma de estupidez a la que es casi imposible enfrentarse mediante una respuesta inteligente. Y por supuesto, es la base del Estado. (Graeber, 2004:15)

Actualmente en Europa se están implantando políticas de extrema vigilancia, cuyo origen se basa en la idea del Panóptico ⁴ de Michel Foucault. El objetivo es imponer conductas al conjunto de la población a partir de la idea de que están siendo vigilados. De esta manera, el poder, a través de la vigilancia, el control y la corrección del comportamiento de la ciudadanía, dificulta la formación y acción de grupos divergentes con el orden establecido.

- **La revolución pasiva.**

Complementario a los puntos anteriores, el sistema desde hace tiempo está en la tarea de intentar abortar cualquier movimiento que pueda surgir por el lado progresista infiltrando elementos policiales y políticos en los mismos.

⁴ Si bien la teoría del panóptico se popularizó gracias a Michael Foucault, el concepto panóptico fue ideado por Jeremy Bentham como un mecanismo aplicable al control del comportamiento de los reos en las prisiones.

Gramsci (1935) desarrolló el concepto de revolución pasiva para referirse a los esfuerzos realizados por grupos dominantes de provocar ligeros cambios desde arriba con el objetivo de desactivar movilizaciones desde abajo que buscasen lograr una transformación más profunda. Integral a la revolución pasiva es la cooptación de liderazgos desde abajo y la integración de estos liderazgos en el proyecto dominante.

En este sentido, se constata que cada vez que un país de la Unión en crisis va a tener elecciones, se suele bajar la presión financiera con el objetivo de que aparezca ante la población la famosa “luz al final del túnel” y así se muestre más favorable a seguir entregando su voto a las opciones tradicionales elegidas por las élites de la Unión. Por el contrario, y el caso de Grecia es paradigmático, los Organismos Europeos han sido especialmente despiadados con el pueblo heleno, dando un mensaje claro de que no hay salidas fuera del sistema tradicional en la Unión Europea.

Conclusiones

Nos encontramos en un momento histórico efervescente, lleno de cambios, modelos corroídos que no terminan de morir y alternativas que no terminan en consolidarse como una opción real que logre sustituir lo viejo. Una revolución a escala mundial llevará mucho tiempo, pero podemos estar de acuerdo en que ya está empezando a ocurrir.

La crisis de régimen que asola el sistema político de los Estados que conforman Europa, y de su propia Unión, encuentra su origen en las dificultades de la oligarquía para gestionar la crisis económica y sus efectos. El desprestigio de las instituciones políticas está vinculado a la pérdida de legitimidad de quienes han gobernado y dirigido el continente durante las últimas décadas. Actualmente los derechos sociales, laborales y sindicales conquistados se muestran como un obstáculo a la globalización capitalista y a las instituciones de la Unión Europea. Por tanto, deben ser derogados para mantener los privilegios de los capitales transnacionales.

El mensaje oficial pretende atrapar a la ciudadanía en una dicotomía trampa donde habría que escoger entre más UE neoliberal o un repliegue nacional identitario, autoritario y xenófobo. Un falso dilema que es contestado desde las fuerzas progresistas de izquierdas. Esta es una de las causas del importante ascenso de la represión política, social, policial y judicial que se vive en toda Europa. Se ha generalizado el recurso a la coerción y la represión para mantener el orden, así como las reformas de leyes y códigos penales que criminalicen derechos sociales que (todavía) se encuentran reconocidos en las leyes fundamentales de los estados.

El colapso del bipartidismo, representado por la alternancia en el poder de las derechas y las izquierdas tradicionales, está siendo monopolizado por la extrema derecha con un programa político y social basado en un nacionalismo excluyente y xenófobo. La inacción del sistema ante esta situación, al igual que ocurriera en los años 30 del pasado siglo, supone una muestra vergonzante de lo poco que les preocupa a las élites europeas estas opciones políticas que parece son vistas como un plan B en su intento desesperado por mantener las tasas de valorización de los capitales.

Por el contrario, la toma del poder de partidos llamados despectivamente *populistas de extrema izquierda*, o la simple posibilidad de revueltas que pudieran encender la llama de conflictos mayores, sí preocupa y mucho. Para las fuerzas políticas *tradicionales* las nuevas izquierdas, son el 'enemigo', mientras que las fuerzas tradicionales son sólo el adversario *democrático*. Esa concepción del enemigo interno, al que hay que vigilar y difamar, es la que subyace en la grave práctica de deslegitimación que se está aplicando con el apoyo de los medios de comunicación y con prácticas de tipo policial.

Si se quiere superar de una manera progresista el momento actual de crisis orgánica en Europa, las nuevas izquierdas necesitan abrir el espacio social como espacio constituyente. Ningún país de Europa podrá conseguir una transformación social, política o económica de forma aislada, lo cual es una dificultad añadida y un enorme reto para las formaciones políticas transformadoras. El problema está en que las izquierdas tradicionales, tanto socialistas como comunistas, se encuentran inmersas en el paradigma capitalista, lo que las invalida para un reto tan ambicioso.

Tal vez el desarrollo de pequeñas organizaciones autónomas a nivel local y regional podría ser el germen de una confederación de organizaciones transformadoras. Empezar por lo cercano pudiera ser la mejor estrategia. En cualquier caso, esto ya está sucediendo.

Siempre es difícil de prever cuál será la vuelta de tuerca que hará explotar el sistema. Cuando se producen fenómenos de desafección de los de abajo con sus élites, se presenta la sorpresa. Son tiempos de transición, en los que coexiste la incertidumbre, mientras parece que se van conformando nuevos escenarios y actores. El devenir histórico nos enseña que estos momentos son fértiles en acontecimientos inesperados y que el futuro casi nunca termina siendo como se preveía. Asimismo, la oportunidad de cambios estará abierta hasta que aparezca un nuevo orden capaz de solidificar en un nuevo bloque de poder algunas de las demandas populares que abrieron el ciclo de crisis.

Si las revoluciones murieron con el siglo XX, tal y como muchos ideólogos quieren hacernos creer, es un asunto que precisa ser comprobado. La complacencia pasada en estos menesteres nunca supuso un buen indicador de revueltas en el futuro, ya que por su carácter mutante, nunca se pudieron prevenir. Seguramente es por lo que en pleno siglo XXI sigue constituyendo la esperanza de millones de desposeídos.

Bibliografía mencionada

ARRIOLA, J. (2017) La anglosajonización del mundo. <http://www.deia.com/2017/01/18/opinion/tribuna-abierta/la-anglosajonizacion-del-mundo> 18 de Enero de 2017

CICERON, Marco Tulio. *Sobre La República* Ed. Gredos. España. (53 a. C.) 1991. <https://docs.google.com/file/d/0By4kcbi6MzzdUVFXU3p3ZjZxUEE/view>

DUGIN, Alexander. Los significados de la historia. 2017. <https://paginatransversal.wordpress.com/2017/01/20/los-significados-de-la-historia/>

FOA, R. & MOUNK, Y. *The Signs of Deconsolidation* en Journal of Democracy. <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Foa%26Mounk%20-%20JoD%2028.1%20-%20PRE-PRINT%20VERSION.pdf> 2017

FONTANA, Josep. *El siglo de la revolución. Una historia del mundo desde 1914*. Ed. Crítica. Barcelona. 2017.

___ *¿Por qué nos conviene estudiar la revolución rusa? (Conferencia pronunciada por Josep Fontana en el acto de presentación de la comisión del centenario de la Revolución Rusa)* www.sinpermiso.info 2016.

GRAEBER, David. *Fragmentos de antropología anarquista*. (2004). Ed. en Español. Trad. Ambar Sewell. VIRUS editorial. Barcelona. 2011.

GRAMSCI, Antonio, *Cuadernos desde la cárcel. Tomos 1 y 2*. <https://elsudamericano.files.wordpress.com/2015/02/gramsci-cuadernos-de-la-carcel-tomo-1.pdf> y <https://elsudamericano.files.wordpress.com/2015/02/gramsci-cuadernos-de-la-carcel-tomo-2.pdf> (1935) (1975, primera versión en Italiano). Ed. 2000.

LENIN, Vladimir Ilich. *Tesis de Abril*. Edición electrónica Buenos Aires. (1917). 2004.

MARX, Karl *La cuestión judía*. (1843)

ORTEGA y GASSET, José. *La Historia como sistema*. Ed. Biblioteca Nueva. (1935). 2001.

PIQUERAS, Andrés. *Capitalismo Mutante. Crisis y Lucha Social en un Sistema en Degeneración*. Antrazyt. 2015.

— Fascismo e inmigración. Observatorio de la Crisis. 2013. www.observatoriodelacrisis.org/2013/10/fascismo-e-inmigracion/

REQUENA, Angel. *Eppur si muove*. En ¿Se abren o se cierran oportunidades para el cambio en Europa? <http://www.espacio-publico.com/se-abre-o-se-cierran-oportunidades-para-el-cambio-en-europa> 2017

ROBINSON, William. *La revolución pasiva*. <http://www.alainet.org/es/articulo/182745> 08/01/2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución* (1856). Alianza Editorial. Madrid. 2004

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

Coord.:
Adrian Gurza Lavalle (USP/Cebrap) e
Cláudia Feres Faria (UFMG)

Sessão 01 | Os sentidos da democracia para atores sociais e políticos

**Democracia - Liberdade e Igualdade, Direita e Esquerda:
Uma Discussão Teórica e sobre as Percepções d@s Brasileir@s
sobre Governos, Partidos e Políticas Públicas**

Carolina Raquel Duarte de Mello Justo (UFSCar)
Fabíola Brigante del Porto (CESOP/Unicamp)
Kátia Mika Nishimura (Puccamp e UniFOA)

UFES, Vitória (ES)
30/05 a 02/06/2017

**Democracia - Liberdade e Igualdade, Direita e Esquerda:
Uma Discussão Teórica e sobre as Percepções d@s Brasileir@s sobre Governos, Partidos
e Políticas Públicas**

Carolina Raquel Duarte de Mello Justo (UFSCar)
Fabiola Brigante del Porto (CESOP/Unicamp)
Kátia Mika Nishimura (Puccamp e UniFOA)

Resumo:

O que é a democracia? Em contraposição à ditadura, é a forma de governo em que o poder político é exercido pelo povo, de modo direto ou indireto, através de representantes. A discussão teórica que amplia tal noção - seja para a democratização social, em que o indivíduo é tomado como cidadão, com múltiplos status, cujo poder decisório é partilhado com mais gente -, seja para a democratização substancial, em que a linguagem, fins e valores democráticos orientam as práticas individuais e coletivas - não escapa da definição e relação entre igualdade e liberdade, e da ênfase ou prioridade dada a esses termos pela esquerda e pela direita, cujas definições, ainda que não diretamente relacionadas às de democracia e ditadura, acabam, por conta de tal debate e das experiências históricas, delas se aproximando e se distanciando, em medidas e condições distintas. Como se retroalimentam tais debates, empírico e normativo, a partir das interconectadas preferências e percepções d@s brasileir@s sobre democracia, liberdade, igualdade, direita, esquerda, bem como sobre partidos, suas ações governamentais e propostas de políticas públicas? É esta a discussão deste artigo baseado em dados do ESEB 2014.

Palavras-chave: ESEB2014, democracia, políticas públicas

I. Introdução

O que é a democracia? Como se distinguem direita e esquerda no espectro ideológico? Ainda é válida sua distinção? Ou o ideal socialista terá sido definitivamente solapado pelo capitalismo?

Este artigo procura tratar destes temas e questões bastante complexos e polêmicos, e por isso é preciso desde o início fazer algumas ponderações e limitações. Tratamos aqui de uma discussão que é ao mesmo tempo conceitual e normativa. Em princípio, direita e esquerda, capitalismo e socialismo, democracia e ditadura, igualdade e desigualdade, liberdade e opressão, conservadorismo e liberalismo (ou progressismo) político conformam díades cujos termos se definem e se distinguem um em oposição ao outro.

Recorrendo a Bobbio (1992), é possível dizer que estas díades compõem sistemas normativos diferentes. Segundo o autor, ao tratar da relação entre ética e política, deve-se considerar as distintas formas como as teorias abordam os sistemas normativos. Quando de forma dual, é possível reconhecer critérios no interior de um sistema normativo que permitem distinguir e escolher, por exemplo, entre capitalismo e socialismo, ou então, entre democracia e ditadura (noutro sistema normativo). É assim que o fazem as chamadas teorias monistas. No entanto, o autor aponta que há critérios - sejam internos aos sistemas, sejam externos a eles - que permitem hierarquizar os sistemas.

O recurso analítico proposto por Bobbio é útil para refletir sobre as múltiplas relações entre capitalismo, socialismo, democracia, ditadura, liberdade, igualdade, direita e esquerda, etc. Embora tais termos não estejam conceitualmente ligados entre si, e façam parte de sistemas normativos diferentes, podem no entanto estar correlacionados, como mostram experiências históricas, nas propostas e ações de partidos políticos e coalizões governantes e nas percepções e preferências dos cidadãos e grupos sociais. E é precisamente da forma e medida como se relacionam as ações governamentais, de um lado, com as percepções e preferências dos cidadãos quanto a elas, de outro, que trata este artigo. De que ações e percepções, especificamente? Sobre aquelas que dizem respeito à igualdade, isto é, políticas inclusivas e redistributivas.

Considerando que a política sempre trata do conflito de interesses e preferências, que são fundados em critérios valorativos formados culturalmente, no tempo e no espaço, e partilhados coletivamente por grupos em disputa por poder, é importante conhecer quais são estes critérios e como variam na hierarquização intra e inter-sistemas.

Se podemos assumir que o principal critério que permite distinguir a esquerda da direita é a predileção pela igualdade, uma tendência a exaltar mais o que faz os homens iguais do que o que os faz desiguais e a favorecer políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais (Bobbio, 1995: 125), não podemos, com segurança e convicção, assumir que a predileção pela liberdade e pela democracia sejam critérios característicos de definição, seja da esquerda, seja da direita, e nem sequer de distinção entre uma e outra. E é aí que está o problema. Pra começar, a história registra experiências de ditaduras de esquerda e de direita. Mas para além disso há que se

enfrentar o problema das próprias concepções de liberdade e democracia defendidas pelas esquerdas e pelas direitas. Nessas concepções, às vezes liberdade e democracia se confundem e interpenetram, assim como noutras democracia e igualdade. Em suma, não apenas os significados conceituais de liberdade, igualdade e democracia variam em termos teóricos (empíricos e normativos), como também variam seus significados e usos políticos e, ainda, as percepções, opiniões e valorações dos cidadãos quanto a eles.

Como este trabalho trata das percepções dos brasileiros, interessa saber não tanto se suas visões e opiniões estão “certas ou erradas”, isto é, condizentes com o(s) conceito(s) a que serenarem esses termos, mas, sim, como os diferentes extratos populacionais (subdivididos em categorias sócioeconômicas e demográficas, mas também atitudinais) associam estes termos entre si, dando-lhes significações e valorações distintas, específicas e variadas. Tal observação pode auxiliar a compreender as mudanças e motivações que acirraram a polarização política no Brasil recente.

II. Discussão Teórica e Bibliográfica - Conceitual, Empírica, Normativa e Cognitiva

III. Experiências Históricas: a Social-Democracia Europeia e o PT no Brasil

III. Percepções dos Brasileiros sobre as Políticas Inclusivas e Redistributivas

Desde junho de 2013, passando pelas eleições de 2014 e 2016, a Operação Lava Jato, a crise econômica e o aumento do desemprego no país, o impeachment da presidenta Dilma, os vãos e vens da reforma política e a polêmica PEC241 (já aprovada na Câmara e agora em tramitação no Senado como PEC 55), uma série de instabilidades e incertezas políticas, institucionais, econômicas e sociais têm marcado a experiência democrática brasileira recente.

Como os cidadãos brasileiros veem e participam desse processo? Nas redes sociais, nas ruas e nas eleições, discussões sobre a crise e sua gestão, sobre as responsabilidades do Estado e do governo na condução das políticas públicas que afetam a vida individual e coletiva e sobre como a corrupção afeta o desenvolvimento da democracia brasileira parecem sugerir uma sociedade atenta às questões socialmente prioritárias para o país. Resultados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) - survey nacional pós-eleitoral realizado pelo CESOP desde 2002 - para o ano de 2014 mostram que a maioria dos cidadãos considera que o governo federal gasta pouco em políticas de saúde, educação, salário-desemprego, aposentadoria e programas sociais. Mostram ainda que a percepção majoritária de que o governo gasta menos do que deveria nessas políticas aumentou entre 2010 e 2014. No mesmo sentido, tendo sido a demanda por melhoria de serviços públicos uma das principais bandeiras das jornadas de 2013, ainda segundo os resultados longitudinais do ESEB, as avaliações que os cidadãos fazem dos serviços e políticas públicas (bem como das instituições representativas) pioraram entre 2010 e 2014.

Como explicar esses posicionamentos contraditórios à primeira vista? Seja através da análise de resultados de pesquisas de opinião, seja através da observação de mobilizações nas

ruas e de posicionamentos e debates nas redes sociais, o cenário aponta para as polarizações que têm marcado a opinião pública brasileira sobre o desenvolvimento social no Brasil recente. Também em 2015 e 2016, milhares de manifestantes ocuparam e pintaram de verde, amarelo e vermelho as ruas em várias cidades brasileiras, ora protestando contra a corrupção, clamando pelo impeachment, ora protestando contra o golpe, clamando “Fora Temer”, em movimentos contraditórios que explicitam a heterogeneidade de visões e interesses, e também a dinâmica e acirramento do conflito político no Brasil, passados cerca de 30 anos da redemocratização. Ainda neste sentido, resultados do ESEB para 2014 também sugerem divisões nas opiniões e percepções dos brasileiros sobre como reduzir as desigualdades sociais no país, sobre o acesso a direitos por parte de grupos distintos, e também sobre quem deve ser o principal responsável por garantir o bem estar individual e coletivo - se os próprios indivíduos ou o Estado.

Esta percepção de descontentamento pode ser vista como reflexo do amadurecimento democrático no país, que teria feito com que os cidadãos passassem a se interessar mais por política e a estarem mais dispostos a lutarem pelos seus interesses e a não se contentarem com o mínimo. Daí uma possível interpretação de que a ocupação das ruas reflita maior engajamento político e posicionamento ativo de setores da sociedade na luta por seus interesses e direitos. No entanto, tais manifestações não foram homogêneas. Ao mesmo tempo em que há aqueles que, tendo sido beneficiados por uma série de políticas inclusivas, passaram a se perceber ouvidos e atendidos pelo Estado - e daí a usarem mais seu poder e voz na busca por seus interesses, há outros que, ao contrário, passaram a se sentir lesados por estas mesmas políticas, expressando sentimentos de indignação e descontentamento diante delas porque representariam, supostamente, restrições aos seus direitos e interesses sociais, políticos e econômicos (por exemplo, devido ao aumento de impostos e da dívida pública para financiamento das políticas redistributivas). Tais setores também foram às ruas, expuseram suas demandas e visões, mas tal explicitação do conflito, saudável à democracia, não raras vezes tem resultado em intolerância e violência, que leva a questionar, então, os rumos da democracia brasileira, seja quanto à sua qualidade, ao teor de seu debate, aos seus valores, quanto também à representatividade e responsividade dos políticos eleitos, ao funcionamento das suas diversas instituições e aos recados dados pelas eleições.

A partir da análise dos dados do ESEB de 2014, correlacionando as preferências e percepções dos brasileiros sobre democracia, liberdade, igualdade, direita, esquerda, bem como sobre partidos, suas ações governamentais e propostas de políticas públicas, este artigo pretende contribuir com a discussão teórica sobre democracia, considerando que tal noção, quando ampliada da esfera política - seja para a democratização social, em que o indivíduo é tomado como cidadão, com múltiplos status, cujo poder decisório é partilhado com mais gente -, seja para a democratização substancial, em que a linguagem, fins e valores democráticos orientam as práticas individuais e coletivas - não escapa da definição e relação entre igualdade e liberdade, e da ênfase ou prioridade dada a esses termos pela esquerda e pela direita, cujas definições, ainda que não diretamente relacionadas às de democracia e ditadura, acabam, por conta de tal debate e das experiências históricas, delas se aproximando e se distanciando, em medidas e condições distintas. sido beneficiados por uma série de políticas inclusivas, passaram a

se perceber ouvidos e atendidos pelo Estado - e daí a usarem mais seu poder e voz na busca por seus interesses, há outros que, ao contrário, passaram a se sentir lesados por estas mesmas políticas, expressando sentimentos de indignação e descontentamento diante delas porque representariam, supostamente, restrições aos seus direitos e interesses sociais, políticos e econômicos (por exemplo, devido ao aumento de impostos e da dívida pública para financiamento das políticas redistributivas). Tais setores também foram às ruas, expuseram suas demandas e visões, mas tal explicitação do conflito, saudável à democracia, não raras vezes tem resultado em intolerância e violência, que leva a questionar, então, os rumos da democracia brasileira, seja quanto à sua qualidade, ao teor de seu debate, aos seus valores, quanto também à representatividade e responsividade dos políticos eleitos, ao funcionamento das suas diversas instituições e aos recados dados pelas eleições.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 01 - Os sentidos da democracia: tensões entre prática e teoria

Os sentidos e ressignificações do conceito de democracia elaborados ao longo da Assembleia Nacional Constituinte brasileira de 1987: uma leitura a partir do campo popular

Autora: Joyce Louback Lourenço (NETSAL/IESP)

Resumo

O presente trabalho pretende investigar os vários sentidos atribuídos ao conceito de *democracia*, elaborados pelo campo popular ao longo da sua participação no decurso da Assembleia Nacional Constituinte brasileira (ANC), de 1987. Para tanto, optamos por analisar os discursos e falas das diversas representações populares apresentadas durante as audiências públicas da ANC, com o intuito de elencar algumas leituras para a concepção de *democracia*, bem como possíveis inovações e problematizações do significado de tal conceito elaborados por esses atores. Partimos da ideia de que o entusiasmo associativista do período da redemocratização brasileira coloca, indiscutivelmente, a *democracia* como um valor a ser perseguido. Sendo assim, a pergunta que norteia nossa análise é: *qual democracia?*, uma vez nos interessa compreender o modo como os setores populares pensam esta concepção e seu conteúdo substantivo. Por suposto, o sentido atribuído pelos atores da sociedade civil e os movimentos sociais à *democracia* está, em larga medida, conectado à uma visão que define não apenas o teor do texto constitucional, mas um novo tipo de vivência e de práticas políticas.

Palavras-chave: Assembleia Nacional Constituinte; democracia; associativismo.

Introdução

O processo de redemocratização brasileiro arrebanhou forças sociais diversas e impeliu um movimento de fortalecimento dos setores subalternos, a partir da articulação políticas de novos grupos em torno de suas demandas. O notório desgaste dos grupos alinhados à ditadura militar, no entanto, não foi suficiente para suprimir, em definitivo, posicionamentos antidemocráticos e uma cultura política identificada com valores autoritários. A passagem para a democracia se deu em um contexto politicamente fragmentado, em que a estrutura institucional pouco ajustada ao novo momento político do país foi confrontada por um momento de pujança e criatividade social efervescente.

Diante do quadro esboçado, entendemos que (re)pensar a democracia e seu conteúdo substantivo foi extremamente necessário para os atores políticos inseridos naquela conjuntura. Resignificar os ideais democráticos e seus conceitos correlatos, como igualdade e cidadania, parece um caminho fundamental para a discussão sobre a ampliação e diversificação da vida social do Brasil em vias de redemocratização. Por suposto, o sentido atribuído pelos atores da sociedade civil e os movimentos sociais à concepção de democracia está, em larga medida, integrada a uma perspectiva que pretende definir não apenas o teor do texto constitucional, mas um novo tipo de vivência e de práticas políticas.

A análise proposta parte do escrutínio dos discursos e falas expostas por representantes de movimentos sociais, organizações, associações, entidades de classe, entre outros grupos oriundos da sociedade civil, durante as audiências públicas da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), de 1987¹. Os discursos foram apresentados por 974 depoentes, em 192 audiências públicas, ao longo de 24 subcomissões temáticas, distribuídas em oito comissões, realizadas entre os dias 22 de abril e 25 de maio de 1987. Os depoimentos (integrais ou parciais) foram escolhidos de acordo com os critérios fundamentais de 1) se tratarem de falas de representantes do campo popular e outros atores emblemáticos para o processo de articulação de demandas populares e 2) fazerem menção às concepções de democracia, além de ideias gerais sobre *liberdade, participação, discriminação, direitos* etc. Os procedimentos metodológicos partiram de uma leitura metódica das transcrições de tais depoimentos e dos debates por eles gerados em plenário, a fim de selecionar aquelas falas que melhor exploraram as ideias a respeito do conceito de

¹ O trabalho proposto é um desdobramento da tese de doutorado “Os conceitos de igualdade, cidadania e democracia nos discursos do campo popular ao longo da Assembleia Constituinte de 1987-1988”, (LOUBACK, 2016).

democracia e seu escopo. Para este trabalho, escolhemos seis trechos de falas importantes de representantes populares de categorias distintas, as quais podem indicar inovações nos sentidos atribuídos à concepção consagrada de democracia. Antes, porém, traçamos as principais discussões teóricas que guiaram esta investigação, as quais sustentam a hipótese de que houve, por parte dos atores políticos originários do campo popular, uma tentativa de ressignificar a concepção de democracia e outros conceitos similares.

A investigação diz respeito ao espírito geral daquele momento histórico, a partir de argumentos e conceitos que reforcem a gramática da cidadania e dos direitos. Entendemos que as falas e as estratégias discursivas aventadas pelos participantes das interações em plenário são fundamentais para que se compreendam os limites e as possibilidades conjunturais da ação social em um espaço institucional, atravessado por relações de poder que, naquele momento histórico, era responsável por impedir a participação social em uma instância decisória. A capacidade persuasiva dos agentes é percebida como uma forma de negociar os sentidos do mundo e afirmar posições, com o intuito de confrontar concepções consagradas. A exposição dos argumentos que veremos a seguir, assim como a análise das várias interpretações sobre a democracia pretendem construir uma noção de vida democrática alinhada ao princípio de liberdade, eixo fundamental das lutas pela redemocratização. A vivência em uma democracia de massas é o norte que orienta as discussões em destaque.

1. A participação popular nas subcomissões temáticas: um esforço interpretativo

O auditório foi o espaço do inusitado. O desejo represado por participação tornou o plenário um campo para expressões exacerbadas de emoção, conflitos, cobranças e manifestações de todos os tipos². A vontade de expor uma gama de pautas muito diversas e a oportunidade aberta à participação direta dos cidadãos tornou possível o encontro entre representantes de partidos comprometidos com a antiga ordem política e uma nova sociedade pujante, cujas relações guardavam uma

² “Entre muitos fatos inusitados que renderam matérias jornalísticas e reações diversas: um ex-presidiário interrompe e toma a palavra numa Subcomissão para um testemunho pessoal; conflitos entre defensores e opositores da reforma agrária ou entre defensores do Ensino Público e da liberdade de ensino à iniciativa privada, inclusive com o episódio de terem sido jogadas notas de dinheiro sobre o plenário da respectiva Comissão; meninos de rua escalando, durante manifestação, a cúpula externa do plenário da Câmara dos Deputados, rendendo festejada foto e uma reação da segurança que passou a impedir tal prática; o cocar indígena colocado na cabeça de Ulysses Guimarães.” (COELHO, 2009, p. 33).

tensão clara e impossível de ser conciliada naquele espaço. O interessante jogo entre o discurso oficial dos constituintes, expresso na confrontação direta com os depoentes, e o raciocínio que foi gestado paulatinamente pela sociedade civil é essencial para o estudo. Os detalhes dos embates diretos entre o público em geral e os deputados responsáveis pela condução do processo têm caráter simbólico para o debate em curso. Mas, ao final, o texto, a palavra, o discurso ganham proeminência naquela instância. É a exposição metódica dos temas que oferece um panorama mais completo do que significou a intensa rotina das audiências e reuniões.

A participação cidadã na ANC não era gratuita, engendrada apenas para marcar a presença do campo popular no processo de redação da Carta Constitucional. Ao contrário, havia um sentido pragmático naquelas audiências, em que o objetivo essencial era fazer valer pautas reivindicativas suprimidas durante os longos anos do regime militar. O conteúdo dos pronunciamentos em plenário era caracterizado, fundamentalmente, pela afirmação de reivindicações claras e específicas, as quais necessariamente deveriam ser incluídas na nova Constituição Federal. A capacidade de expressão concreta daquelas metas mais pertinentes e urgentes era o desafio maior enfrentado pelos representantes da sociedade civil. As falas em plenário pretendiam “(...) abranger uma multiplicidade de questões em curto espaço de tempo” (MIGUEL E FEITOSA, 2009, p. 207), mesmo que o propósito fosse falar dos seus temas de interesse. Ademais, a atividade permanente confluiu para um momento único, em que as pautas conversavam entre si nas comissões e foram expostas sistematicamente para toda a sociedade, despertando especial interesse da mídia, manifesta na sua cobertura diária dos diversos acontecimentos da ANC.

As discussões sobre os vários temas abordados nas subcomissões temáticas da ANC seguiram uma dinâmica singular apresentada pelos próprios assuntos, que demandavam especial atenção e tratamento específico. Por suposto, algumas matérias requisitavam debates de natureza mais técnica, enquanto outros debates eram baseados nas experiências de vida e na militância dos depoentes. De fato, mesmo com temas tão distintos, alguns conceitos eram constantemente acionados, com o propósito de sustentar o argumento apresentado. A tese geral é a de que a democracia deveria ser radicalizada e vivenciada em todas as instâncias de governo e poder, sem distinções ou privilégios. Mas, qual democracia? Qual era a ideia comum entre os participantes oriundos dos quadros – populares ou não – da sociedade civil? Falar da democracia como um valor a ser perseguido é, pois, uma tendência que está presente em muitas análises do período. Claro, o entusiasmo associativista deixou bastante evidente o que estava em jogo naquele contexto. Entretanto, tal processo

demanda maior problematização, sobretudo, no que diz respeito às características mais interessantes presentes no pensamento dos depoentes convidados.

As concepções de vida social (Domingues, 1999) estão evidentes nos juízos expostos pelos convidados em plenário. Diante da conjuntura analisada, alguns temas concentram-se em torno de algumas ideias-força que ganharam proeminência nas formas de articulação entre as pautas reivindicativas e os conceitos. Às várias e significativas demandas estão atreladas ideias que darão o contorno final da Constituição. A conjuntura em que se passa o evento é alinhavada por falas que evocam os temas da *liberdade, igualdade, direitos, minorias, participação* e, claro, *reconhecimento*. Os temas ganham maior ou menor importância, assim como adquirem novos sentidos dentro da linha argumentativa adotada pelo depoente. Desta maneira, há uma problematização de noções já popularizadas e constantemente mobilizadas nos discursos e que podem ganhar nova interpretação.

Democracia – e todos os outros termos correlatos a esta noção – certamente é um conceito que assume distintas acepções de acordo com o contexto histórico em que é mobilizado. Os usos e limites do termo se impõem categoricamente, na medida em que os atores os utilizam em determinadas circunstâncias e com finalidades específicas. Fazer uma leitura correta dos sentidos atribuídos aos conceitos de acordo com o momento em que são utilizados depende também do que se entende por eles e em saber sua significação em outras épocas. Nossa hipótese é que durante a ANC houve uma tentativa de se elaborar, ainda que de forma intuitiva e como objetivo secundário, uma nova forma de pensar concepções tão arraigadas ao pensamento político e que, por isso, estão incorporados ao léxico do cidadão comum.

Há, por sua vez, dois elementos consideráveis no tratamento das ideias correntes na ANC. O primeiro deles diz respeito à importação de conceitos estrangeiros para um contexto, cuja realidade se afasta diametralmente das sociedades em que tais modelos teórico-metodológicos foram elaborados. Já o segundo se refere à atribuição dos sentidos dos termos feita pelos atores sociais, ou seja, a construção de esquemas de significados que os próprios sujeitos mobilizam para realizar e justificar as ações cotidianas. A tese da “hermenêutica dupla”, de Anthony Giddens (1978), contempla este segundo ponto enunciado. Segundo o autor, o cientista social “(...) trata de um universo que já está constituído pelos próprios atores sociais, dentro de quadros de significância, e o reinterpreta dentro de seus próprios esquemas teóricos, medindo as linguagens comum e técnica” (GIDDENS, 1978, p. 171). Assim, entendemos que a interpretação e o tratamento dos conceitos

deve compreender o modo como os atores sociais utilizam os juízos conjunturalmente e o que está subjacente a esta construção.

Ainda tratando da abordagem metodológica possível para o estudo de uma situação de exposição de argumentos e debate de ideias, presumimos que a noção de “descrição densa” elaborada por Clifford Geertz (1989) pode contribuir para a análise das transcrições das falas dos participantes das subcomissões da ANC. Embora a pesquisa não seja uma etnografia, fruto de um trabalho de campo, o estudo proposto é uma inserção em um campo cultural que, mesmo muito diversificado e com componentes oriundos de uma série de contextos, é estruturado com um propósito comum, que coloca seus participantes um mesmo lócus de ação, uma unidade social específica.

Como sistemas entrelaçados de signos interpretáveis (o que eu chamaria símbolos, ignorando as utilizações provinciais), a cultura não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível — isto é, descritos com densidade. (...) Compreender a cultura de um povo expõe a sua normalidade sem reduzir sua particularidade. (GEERTZ, 1989, p. 10).

Seguindo esta perspectiva, interpretamos a cultura como algo em constante construção, modificável pela ação dos indivíduos e que, por isso, passível de ser descrita pelo pesquisador. Ao discutir leituras das concepções e democracia, interessa-nos apresentar uma descrição mais fiel possível do modo de agir dos depoentes em plenário, os significados que os sujeitos da pesquisa emprestam aos termos que nos interessam e o modo como os utilizam no jogo político estabelecido na ANC. O propósito de Geertz era “(...) tirar grandes conclusões a partir de fatos pequenos, mas densamente entrelaçados” (GEERTZ, 1989, p. 19-20). Tal qual esta afirmativa, as análises feitas neste estudo, estruturadas através da investigação da exposição oral dos depoentes, oferecem uma compreensão geral da linguagem comum dos grupos populares e do contexto geral de ampliação da democracia e da cidadania.

Em paralelo a esta orientação geral que leva em conta a perspectiva do analista sobre os conceitos e percepções dos participantes das interações sociais, assim como a leitura dos conceitos do senso comum pelos próprios leigos, percebemos que a própria ideia de conceito exige alguma problematização. A noção de conceito abrange uma série de significados e termos, os quais traduzem os múltiplos elementos e conteúdos utilizados para falar sobre determinados temas.

Tomamos emprestado de Carlos Guilherme Mota (2008) a noção que define o uso dos termos pelos atores analisados. Os conceitos, deste modo, estão a serviço da discussão sobre a compreensão do momento vivido e, especialmente, permite que se questionem os sentidos atribuídos aos processos em que os atores estavam envolvidos (Mota, 2008, p. 50). Assim sendo, para o autor, “as ocorrências de certas formas de pensamento e de certos conceitos (...) são indicadores muito sensíveis de estados sociais e mentais expressivos” (Ibid, p. 47). A definição do campo de análise da ANC estabelece o compromisso de observar, a partir dos temas das subcomissões temáticas, os principais elementos ideológicos que estavam em disputa.

As audiências públicas foram espaços de construção da cidadania e participação popular (Júnior, 1987) e, claro, de elaboração de certo tipo de pensamento político. Ideias e conceitos, argumentos e disputas retóricas denotam as formas de pensar e o comportamento das numerosas forças sociais emergentes, além de expor os traços da consciência dos principais atores envolvidos no processo. Tudo isso a partir dos discursos produzidos em princípio e o debate com interlocutores situados em um lugar privilegiado da vida política.

(...) os grupos sociais explicitam suas visões de mundo por meio de formas de pensamento: são formas de pensamento que carregam em seu bojo as principais determinações de realidades mais ponderáveis, que estiveram presentes no instante mesmo de sua elaboração. (MOTA, 2008, p. 45).

A “elaboração de formas de pensamento e a cristalização de conceitos” (Ibid, p. 45) nos parece um problema central para a análise dos pronunciamentos dos depoentes. A trajetória dos movimentos sociais e demais grupos produziram raciocínios que agregam pautas específicas a temas mais gerais e conceitos eivados de conteúdo ideológico forte, determinantes dos lugares sociais de tais atores. As clivagens que marcaram as disputas durante a luta pelo restabelecimento da democracia são reveladas pelo discurso e conteúdo argumentativo. Ademais, o tipo de conceitualização mobilizado para sustentar os argumentos também caracteriza certo tipo de *modus operandi* dos grupos sociais em plenário.

A discussão a respeito da história dos conceitos e das ideias é ampla e põe em relevo muitas nuances acerca do lugar das categorias para análise dos processos sociais. Reinhart Koselleck (1992, 2006) apresenta uma definição mais próxima do que entendemos por conceito.

O sentido de uma palavra pode ser determinado pelo seu uso. Um conceito, ao contrário, para poder ser um conceito, deve manter-se polissêmico. Embora o conceito também esteja associado à palavra,

ele é mais do que uma palavra: uma palavra se torna um conceito se a totalidade das circunstâncias político-sociais e empíricas, nas quais e para as quais essa palavra é usada, se agrega a ela. (...) Os conceitos são, portanto, vocábulos nos quais se concentra uma multiplicidade de significados. No conceito, significado e significante coincidem na mesma medida em que a multiplicidade da realidade e da experiência histórica se agrega à capacidade de plurissignificação de uma palavra, de forma que seu significado só possa ser conservado e compreendido por meio dessa mesma palavra. Uma palavra contém possibilidades de significado, um conceito reúne em si diferentes totalidades de sentido. (Koselleck, 2006, p. 109).

O autor aponta para a transformação dos elementos linguísticos em conceitos altamente ideologizados e sua utilização em situações eminentemente políticas, como é o caso dos debates em torno das demandas e reivindicações encaminhadas durante os trabalhos na ANC. Dito de outra forma, a transformação de uma palavra em conceito fundamental ocorre quando se dá sua incorporação pelo discurso engendrado a partir tensão das forças sociais, as quais inclinam-se para redefinir a concepção sempre de acordo com suas próprias finalidades (FERES, 2014).

A polissemia dos conceitos abordada por Koselleck refere-se, no caso escolhido, a um período de intensas transformações, cujo cerne é justamente a negociação de um novo momento social. As relações sociais *per se*, bem como a interação entre a sociedade e o Estado impõem, em um contexto democrático e também de radical rejeição a um período de supressão de liberdades, a redefinição do sentido de alguns conceitos e termos que balizavam o modelo de sociedade que se desejava substituir.

O conceito gadameriano de “fusão de horizontes” complementa a perspectiva teórico-metodológica adotada neste trabalho. Hans-Georg Gadamer (1999) discute que a chamada “consciência da história efetiva”, que diz respeito à consciência do processo e da situação hermenêutica (Gadamer, 1999, p. 307), ou seja: trata-se de compreender o passado e estar conectado com o modo interpretativo do presente e às concepções do próprio pesquisador. Nesta acepção, o que o autor chama de “fusão de horizontes” historicamente diferentes é uma proposta dialógica, um esforço de interpretação e compreensão de uma situação distante, uma determinada tradição histórica, de modo a confrontá-la com o presente.

Para Gadamer,

A tarefa da compreensão histórica inclui a exigência de ganhar em cada caso o horizonte histórico, a fim de que se mostre, assim, o que queremos compreender em suas verdadeiras medidas. Quem omitir esse deslocar-se ao horizonte histórico a partir do qual fala a tradição, estará sujeito a mal-entendidos com respeito ao significado dos conteúdos daquela. Nesse sentido, parece ser uma exigência hermenêutica justificada o fato de termos de nos colocar no lugar do

outro para poder entendê-lo. Só que teremos de indagar então se esse lema não se torna devedor precisamente da compreensão que nos é exigida. (GADAMER, 1999, p. 308-309).

A análise crítica de um campo conceitual e semântico proposta neste trabalho é, de fato, um esforço que parte da consciência hermenêutica forjada nos dias atuais, de leitura possível dos sentidos dos conceitos a partir dos pressupostos dos debates contemporâneos e que se desloca para outro horizonte histórico, o qual guarda peculiaridades importantes e que devem ser cuidadosamente investigadas.

Deve-se chamar atenção, no entanto, para o fato de que o deslocamento para o horizonte histórico que nos propusemos a fazer neste estudo guarda uma especificidade. O tempo histórico não é tão distante do contexto atual em que o estudo é realizado. Portanto, há o desafio de identificar os sentidos dos conceitos que, de fato, foram modificados nestes 30 anos transcorridos entre a realização da ANC e o presente momento. Vislumbramos perscrutar, claro, as possíveis incongruências entre os períodos históricos, no que diz respeito ao conceito eleito para análise. Mas, sobremaneira, perceber também os significados conceituais que possam, eventualmente, ter sido inalterados.

Assim, transitamos em um campo epistemológico, cuja proposta é repensar os conceitos de acordo com o momento em que eles são utilizados, sua conveniência e atualidade. Entender os significados adquiridos pelos conceitos e as “diferentes temporalidades” (MOTA, 2012, p. 23) em que eles se desdobram, tal qual observa Mota, assim como não perder de vista sua “totalidade de sentido”, como propõe Koselleck, é o desafio enfrentado no estudo. O propósito da análise delineada é justamente o de apresentar um panorama acerca de um novo momento histórico para o país, a partir dos sentidos empregados pela sociedade civil a uma concepção amplamente discutida e mobilizada pelos discursos do senso comum e também pelos debates acadêmicos.

Há, por fim, uma observação relevante e que deve constituir um ponto crucial para o debate que levaremos adiante. As análises de Mota, Koselleck e Gadamer nos fornecem o respaldo necessário para a observação dos conceitos em um dado contexto histórico, além de sustentar uma percepção de que o termo estudado abriga, certamente, sentidos múltiplos e variáveis. O jogo discursivo contextual define o que os partícipes das interações analisadas descrevem como sendo o conceito selecionado e como isto sustenta posicionamentos políticos, linhas argumentativas

etc. Mesmo assim é preciso considerar a dimensão do pesquisador frente a um passado histórico relativamente distante ou recente.

Na próxima seção, discutiremos seis trechos de discursos³ proferidos em plenário, por atores de diferentes setores sociais, em cinco subcomissões temáticas. Escolhemos conduzir o debate acerca da concepção de democracia na Constituinte através de dois temas fundamentais: *modelos de democracia*, discussão sobre *voto obrigatório x voto facultativo*, *liberdade de expressão e liberdade de imprensa*, e *Reforma agrária*. Entendemos que estas temáticas apresentam um panorama sobre os modos de pensar e repensar a democracia, e em que medida tais concepções foram sensivelmente modificadas, de acordo com as origens e vivências dos depoentes, e também suas reivindicações.

2. Repensando a democracia

2.1. Modelos de democracia

Das muitas discussões sobre o conceito de democracia na ANC, certamente a disputa pelo modelo democrático ideal engendrou intensos debates ao longo dos trabalhos nas Subcomissões. Os modelos de democracia direta, participativa e representativa estavam em discussão nas várias subcomissões, uma vez que se tratava de escolher propriamente a melhor, a mais adequada e aquela que promoveria o ideal de justiça social.

José Lamartine Corrêa de Oliveira – Professor Titular de Direito Civil da Universidade Federal do Paraná - UFPR⁴

“O que significa isto, em primeiro lugar, que, ao contrário das constituições clássicas que se limitavam a disciplinar os poderes, a forma do Estado, a forma do poder, a forma de Governo e a estabelecer uma lista de garantias e direitos individuais, as Constituições mais recentes preocupam-se com a necessidade de que a democracia não seja apenas algo que esgote suas potencialidades, na mera regra do jogo político, ou seja, que a democracia não seja apenas formal, do direito de voto, mas que haja uma democratização real, isto é, que a democracia sirva de instrumento para permitir condições de vida para o ser humano; as novas constituições se preocupam com a criação de normas que regulem concretamente os espaços da vida do

³ Os trechos selecionados estão apresentados entre aspas, com a fonte tamanho 10.

⁴ José Lamartine Corrêa de Oliveira participou da 6ª reunião ordinária da *Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público*. O tema abordado em seu pronunciamento foi “Corte Constitucional”.

homem comum. Então, as novas Constituições contêm normas ricas em matérias de direito dos trabalhadores, em matéria de funcionamento da família, em matéria de política de educação, em matéria de saúde etc.”

A fala do professor de Direito Civil José Lamartine Corrêa Oliveira pretende esclarecer o que deve ser a “democracia real”. A utilização de adjetivos que qualifiquem a democracia como algo genuíno, em oposição a uma democracia “falsa” aparece com frequência nos depoimentos selecionados. No trecho em destaque, percebemos que a ideia de democracia verdadeira relaciona-se com um pensamento geral que extrapola os aspectos formais do regime. A referência a outras Constituições elaboradas no mesmo período da Carta brasileira tem a clara intenção de destacar a mudança de perspectiva, no que diz respeito à observação dos direitos sociais. Aqui, “Constituições clássicas” e “novas Constituições” são colocadas em confronto, pois há que se avançar na concessão de direitos e na ampliação da participação política.

Flora Abreu – Representante do Grupo Tortura Nunca Mais⁵

“Por confiar nos objetivos desta Constituição é que aqui estamos trazendo a debate a questão da tortura. Não podemos discutir direitos e garantias individuais sem tratar, especificamente, da questão da tortura. Até hoje a tortura não é penalizada, não só no Brasil, como na América Latina. O tema tortura não aparece na nossa legislação.

(...)

Queremos que hoje se construa a base para uma democracia em que todos sejam cidadãos de primeira classe, com condições de exercer os seus direitos e deveres na sociedade. Acho que a questão da tortura vai ser o indicador do nível de desenvolvimento que esta sociedade atingiu. Num país adiantado, civilizado, a tortura é algo que pelo menos de forma sistematizada não acontece. Assistimos, com horror ainda, quando termina o séc. XX, que a tortura em alguns países é institucionalizada. É fundamental que a nossa Constituição, que vai cumprir um papel – como dizia anteriormente – reflita um projeto nacional, e que as bases de nossa sociedade estejam definidas e seja construída no sentido de um avanço, para que esteja presente, de forma analítica, uma definição do que seja tortura.

Inicialmente, colocamos a tortura como crime de lesa-humanidade. A tortura não é um crime político, principalmente quando praticada pelo poder constituído. A definição da tortura na Constituição como crime de lesa-humanidade torna-a, portanto, imprescritível, inaniável,

⁵ Flora Abreu participou da 11ª reunião ordinária da *Subcomissão dos direitos e garantias individuais*. Seu discurso abordou o tema da tortura.

inafiançável, inagraciável e inindutável, o que é fundamental. Entendemos ser necessário que se defina o que é tortura.”

A ideia a respeito de um país democrático, com *cidadania plena e igualdade* de condições e oportunidades perpassa um bom número de discussões feitas durante a Constituinte. Quando Flora Abreu apresenta uma percepção sobre o que é uma sociedade democrática, há por parte da depoente um esforço em comparar a realidade brasileira com outros casos que servem de referência para o tema dos direitos humanos, assunto tratado pela convidada. Um país democrático é sinônimo de país “adiantado” e “civilizado” e que conseguiu penalizar a tortura. Para que o país prossiga no campo democrático e seja considerado, de fato, avançado, deve cumprir requisitos, como a garantia constitucional e efetiva dos direitos humanos. O que a fala da convidada revela é que o Brasil vive uma situação que se opõe à “civilização”, um atraso que impede a consolidação de uma sociedade essencialmente democrática. A chave dos direitos humanos engendra uma discussão importante sobre a redemocratização e a elaboração de uma Constituição afim ao novo regime político, já que aponta caminhos para a superação do passado autoritário e a elaboração de um modelo de democracia que dialogue com a sociabilidade brasileira.

2.2. Sobre a participação democrática: voto obrigatório x voto facultativo

A discussão apresentada a seguir é um desdobramento importante do debate maior sobre as concepções de democracia elaboradas durante a ANC. O modo como os participantes convidados discutem o tipo de voto a ser adotado no regime democrático brasileiro revela o alcance da noção de democracia que está em jogo.

Observemos a natureza dos argumentos aventados. A partir deste exercício, uma possibilidade de discussão sobre a democracia é colocada à prova. Começemos pela defesa do voto facultativo:

2.2.1. Voto facultativo

Hélio Bicudo – Representante do Partido dos Trabalhadores (PT)⁶

⁶ Hélio Bicudo participou da 6ª reunião da *Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos*. O tema da sua apresentação foi “*sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil*”.

“E, com isso, abriu um grande espectro para a participação do povo na representação política, que não se faz só através dos partidos políticos, mas que se faz também através dos vários segmentos da sociedade civil. E, hoje, o Brasil conta com uma sociedade civil que tem consciência daquilo que ela realmente representa no contexto político institucional do País. Não é pelo voto obrigatório que nós vamos politizar o eleitorado brasileiro. Essa politização compete aos Partidos políticos. Os Partidos políticos que tenham o poder de mobilização e de organização do povo. Não acredito que foi pelo voto obrigatório que nós saímos, em 1984, às ruas, e às praças públicas do Brasil, clamando pelas eleições diretas. Não é pelo voto obrigatório que o povo sai às praças públicas e às ruas e pretende a modificação das nossas instituições. Então, a questão da educação política não tem nada a ver com o voto obrigatório. Muito pelo contrário, ela tem a ver com o voto de consciência, e o voto de consciência é o voto que o militante do Partido dá ao seu Partido, na medida em que esse Partido corresponde aos reclamos desse militante, ou desse simpatizante do Partido, desse eleitor, enfim. Então, essa questão eu não a ponho como voto reacionário, ou como voto antidemocrático; muito pelo contrário, eu acho que a politização tem muito que dizer com as eleições, e as eleições têm que dizer com a organização que os Partidos políticos tiverem e com a força que esses Partidos tiverem, para fazer passar as suas mensagens e recolhê-las nos momentos eleitorais.

O que está acontecendo hoje é exatamente que nós partimos para um jogo democrático, sem realmente abrirmos o processo democrático. Nós todos estamos cansados de saber como é que correu o processo eleitoral do ano passado, como é que aconteceram as propagandas eleitorais – em que alguns candidatos tinham alguns segundos, outros não tinham nenhum, para fazer passar as suas mensagens, e outros tinham o tempo sobejo para até falar dos seus netos, dos seus filhos e das suas pretensões políticas em paralelo. De sorte que, se passarmos por um processo equivocado, a Constituinte teria e deveria ter todo o poder de estabelecer, após a elaboração da Carta Constitucional, a dissolução do Congresso Constituinte, as eleições diretas para Presidente da República, para Governadores de Estado, para as *Assembleias* Legislativas, para as Prefeituras, fazendo com que realmente pudéssemos abrir os caminhos para o estabelecimento de um Estado democrático no Brasil.

A verdade é que precisamos, no meu ponto de vista, perseguir um sistema político onde o Presidente não seja imperador do País e também onde o Legislativo não exerça ditatorialmente o seu Poder. Deve haver pesos e contrapesos nas atribuições do Presidente da República, dos seus Ministros e do Legislativo, no sentido de que a representatividade necessária ao exercício democrático realmente prevaleça.

Por isso os debates que se travam aqui têm esse aspecto de considerar que nós lutamos – e espero que assim aconteça – por uma constituição efetivamente moderna, democrática e progressista. Não é apenas uma formulação geral dessa questão. Isso importa numa necessidade histórica. As instituições brasileiras estão ultrapassadas no tempo. O Brasil progrediu, avançou, a Nação brasileira adquiriu maturidade e, na realidade, nós precisamos reajustar, pelo menos, essa defasagem que existe entre a realidade mais avançada da

sociedade brasileira, as conquistas obtidas e, afinal, a formulação Jurídico-constitucional retrógrada que vem de dezenas e dezenas de anos.

Penso, meus amigos, que do ponto de vista histórico, os partidos políticos no Brasil representaram instituições, representaram regimes políticos nem sempre adequados às realidades e às necessidades brasileiras. Temos uma visão de que deve ser, e é pensamento nosso colocar, dentro da Constituição, o projeto popular. E analisamos também a figura do veto popular o veto popular a determinados projetos oriundos das Casas do Congresso: desde que um determinado número de ações populares se adentre na Justiça, aquele projeto é vetado e submetido ao referendun popular. É uma maneira de procurar democratizar, na realidade, mais o processo eleitoral, com a participação plena da população nos destinos políticos do País.”

A “participação plena da população” não deve ser mediada pela introdução do voto obrigatório. A fala do depoente coloca em questão o caráter pedagógico do voto obrigatório, apontado como um elemento eficaz no processo de politização da população. Ora, o que está em discussão, de fato, é a introdução do jogo democrático e não do processo democrático em si. A preocupação era justamente com a democratização das relações sociais e da conjugação de uma nova Constituição com um novo tipo de sociabilidade – esta, de fato, mais plural e democrática. O anseio por democratização a que se refere o depoente através das imagens das passeatas pelas “Diretas Já” e do associativismo, está relacionado à formação de uma cultura política participativa, potente. E é justamente essa cultura democrática que deve informar o texto da Constituição de um país moderno. Maturidade política é o traço fundamental da sociedade brasileira da década de 1980 identificado por Hélio Bicudo. Portanto, a nova Constituição deve afastar-se de um modelo retrógrado, replicado sem que se observem as mudanças na vida social. Neste sentido, o voto facultativo seria expressão de um momento político de maior autonomia e politização da população. Votar espontaneamente era, portanto, um indicador das mudanças no plano da sociabilidade, sinal dos avanços no campo democrático.

2.2.2. Voto obrigatório

Pedro Celso Cavalcanti – Professor⁷

⁷ Pedro Celso Cavalcanti participou da 9ª reunião ordinária da *Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos*. Sua exposição abordou o tema “questão do voto e do sistema eleitoral”.

“Eu acho que o voto deve ser obrigatório na medida em que é o mínimo que a democracia – e ela é muito frágil em nosso País – deve exigir dos cidadãos e cidadãs.

Defende-se muito que em várias democracias estáveis o voto não é obrigatório. Isto é verdade. A estabilidade democrática tem a ver com várias outras razões históricas e culturais. Mas há países, também de estabilidade democrática, que têm formas eleitorais que não julgo muito democráticas. A questão da estabilidade tem a ver uma pluralidade de fatores muito grande. Eu acho que no caso do Brasil, o mínimo que a democracia pode exigir a cada cidadão e cidadã é que a cada 4 anos ele tenha essa preocupação com política. Isto é coercitivo? É. Mas o poder é coercitivo. A questão é se eu quero ser coercitivo; para garantir, implementar, sedimentar a democracia.

(...)

A minha preocupação a defender a obrigatoriedade do voto, além dessa mencionada e outras, e vou ser breve, é a questão da estabilidade da democracia no País. Eu acho que um governo, ou mesmo um parlamento, um Congresso Nacional, com uma baixa porcentagem de participação eleitoral fica muito exposto às correntes golpistas que ainda existem no País e vão existir durante muito tempo.”

Se o depoente Hélio Bicudo chama atenção para a maturidade da sociedade brasileira e, por isso, a possibilidade de se adotar o voto facultativo, no depoimento do professor Pedro Celso Cavalcanti o argumento baseia-se na fragilidade da democracia do país. A fim de implementar e consolidar a democracia, o convidado afirma que a coerção do voto obrigatório é um efeito colateral deste processo. Ora, percebemos que há uma leitura distinta da vida pública brasileira, em que se chama atenção para um suposto golpismo oriundo dos quadros institucionais. Assim, exigir a presença dos cidadãos no pleito a cada quatro anos seria um instrumento pedagógico para que se chegasse a um bom termo na nova democracia instaurada no país.

O que percebemos a partir do conflito inerente a defesa do voto obrigatório e do voto facultativo é que há também duas percepções distintas sobre como a democracia pode ser experimentada no Brasil pós-ditadura. De um lado, há o destaque para as virtudes da vida social e a sua capacidade de discernimento, de outro o vício de uma sociedade que ainda resguarda traços de autoritarismo e, por isso, ainda demanda tutela e controle.

2.3. Liberdade de expressão e liberdade de imprensa

Dos muitos temas discutidos que levam em consideração a concepção e percepção acerca da democracia, a questão da liberdade de expressão é significativa, uma vez que remete imediatamente a repressão e censura da ditadura militar. Pensar a democracia envolve tocar em pontos sensíveis, pertinentes ao tema das liberdades. Afinal, qualquer proposta que envolvesse o controle da produção cultural e jornalística poderia ser entendida como uma tentativa de manutenção dos mecanismos de cerceamento. O depoimento seguinte avança na questão da liberdade de expressão e de imprensa, além de questionar o sentido e escopo da democracia.

Sandro Ramos de Lima – Vice-presidente da Confederação Nacional do Teatro Amador (Confenata)⁸

“Uma verdadeira democracia não tolera qualquer tipo de tutela do Estado sobre o cidadão, esteja este no ato de criar ou apreciar o produto cultural. E é em nome da defesa dos valores morais da sociedade, que o autoritarismo policial do Estado tem cometido verdadeiras atrocidades para com esta mesma sociedade, violada em seu direito de decidir sobre a produção e veiculação dos bens culturais. Entendemos que somente a sociedade, através de representantes de entidades culturais poderá estabelecer critérios éticos para a veiculação de bens culturais, através dos meios de comunicação de massa, bem como em espaços públicos. Não é da competência da polícia julgar obras artísticas. Aos produtores culturais deve ser garantida a liberdade e condições de realizações, bem como a responsabilidade social da função de seu trabalho.”

Quando o depoente Sandro Ramos fala em “verdadeira *democracia*”, fatalmente pensamos em um par oposto, um modelo degenerado, obviamente falso e que aqui diz respeito a uma presença maciça do Estado e de mecanismos de controle da sociedade. Naturalmente, há um desequilíbrio imanente nesta asseveração, presente em diversos depoimentos, o qual polariza a discussão maior sobre o sentido da *democracia* que vai estar presente na nova Carta Constitucional. À sociedade civil caberia o direito legítimo de decidir sobre os conteúdos culturais produzidos e veiculados. É no campo da vida social, fora das instituições, que reside, segundo o depoente, a possibilidade de um julgamento autêntico, em contraposição às instituições, âmbito aético.

⁸ Sandro Ramos de Lima esteve presente na 19ª reunião da *Subcomissão da Educação, cultura e esportes*. Os temas abordados em suas falas foram: liberdade de expressão; democratização dos meios de comunicação de massa; o estado e a produção cultural.

2.4. Reforma agrária

Por fim, elegemos como objeto de análise o tema da Reforma Agrária, que mobilizou uma série de argumentos importantes sobre o funcionamento da democracia e também o tipo de entendimento dos atores sociais participantes da ANC sobre tal conceito. Vejamos na sequência um depoimento importante, que apresentou argumentos sobre a vida democrática e que nos interessa consideravelmente.

Francisco José da Silva – Representante da Federação dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Norte - RN⁹

“A reforma agrária é um grande instrumento de criação de emprego. Não há como conviver numa democracia, com a situação de miséria, de subemprego, de marginalidade, de violência que campeiam em nossa Pátria. Os números realmente são assustadores. Como fazer a reforma agrária? Digo, com a democracia, como processo mais amplo de participação política. Ou se atrofia a democracia, o processo político, ou a reforma agrária realmente terá que ser compreendida e implantada em nosso País.”

Como fazer a reforma agrária em um regime democrático? A democratização do acesso a terra, assim como o território urbano são questões fundamentais para que se pensem os rumos da democracia no Brasil. O texto da nova Constituição deve contemplar um problema urgente do combate à miséria e exclusão social. Democracia é sinônimo de *igualdade* e acesso a bens fundamentais. Mexer na estrutura do latifúndio é provocar uma mudança na estrutura social do país, arcaica e comprometida com interesses oligárquicos. Portanto, o argumento pró-Reforma Agrária se fundamenta em uma concepção de democracia inclusiva, igualitária e que reconhece o acesso a terra como fundamento de uma sociedade de fato livre.

3. Algumas palavras finais sobre o conceito de *democracia*: Estado versus sociedade civil?

A retórica democrática entremeou as mais variadas discussões entabuladas durante a ANC. O conceito de democracia talvez tenha sido aquele que mais esteve presente no léxico tanto das representações da sociedade civil, quanto dos representantes do legislativo e das demais instâncias de poder. Não sem razão, o

⁹ Francisco José da Silva discursou durante a 8ª reunião ordinária da *Subcomissão da política agrícola e fundiária e da Reforma Agrária*. O tema da sua intervenção foi “Reforma Agrária”.

ideal democrático esteve em franca disputa pelos vários quadros presentes no evento, compondo uma discussão maior sobre a sociabilidade e a nova cultura política em desenvolvimento. Pois bem, entendemos que algumas nuances do problema da democracia e da essência do termo carecem de alguma problematização.

A radicalização da democracia e dos valores que lhe são correspondentes era fundamental para a afirmação de um novo momento político e histórico e, claro, para o rompimento definitivo com práticas e instituições vinculadas ao passado ditatorial. Assim, as elaborações sobre o que seria a democracia estavam, por isso, sempre identificadas com um momento de avanço, uma passagem para um estágio superior do desenvolvimento da nossa história. A vigência da liberdade é o fundamento básico de uma sociedade que se pretende governar autonomamente. Neste sentido, a democracia radical foi utilizada para depreciar certo arranjo institucional que reconhece o Estado como único ente responsável pela promoção dos direitos sociais e da administração da coisa pública. As formas de controle estatal estavam em franco desacordo com a adoção de práticas que permitiam cada vez mais a participação social em todos os processos em curso na sociedade.

O modelo de democracia direta foi mobilizado inúmeras vezes para legitimar um posicionamento crítico aos supostos vícios da representação política. Naquela conjuntura era impreterível posicionar-se em um dos dois polos da discussão. De tal modo que todos os predicados foram associados a uma visão autônoma e distanciada do Estado. A democracia direta e a intervenção das representações da sociedade civil nas instâncias decisórias mais importantes formaram um pensamento comum que considerava a democracia uma prática emancipadora e de empoderamento. Tomar partido das decisões mais significativas para o país era o mote de uma vivência democrática e de uma leitura conceitual do momento político em andamento.

Por fim, destacamos outro caminho adotado pelos depoentes para que se pensasse o imaginário democrático e a essência da concepção. O dilema entre a adoção do voto facultativo e a manutenção do voto obrigatório transformou-se em um modelo que define duas leituras possíveis a respeito do contexto histórico em si e seus atores. A defesa do voto facultativo é interessante, pois considera a sociedade brasileira apta e madura o suficiente para escolher participar ou não do pleito democrático. Este argumento sustenta-se com a justificativa de que a sociedade é portadora de virtudes e qualidades, contra um Estado naturalmente intervencionista. Por conseguinte, a ponderação em favor do voto obrigatório considerava justamente o oposto: que os cidadãos ainda não estavam prontos para seguirem seus desígnios na

democracia. O Estado assumiria, portanto, a responsabilidade de impulsionar a vida democrática, sem que houvesse prejuízos ou equívocos, resguardando a sociedade do perigo de se retornar ao regime autoritário. O que se percebe, no entanto, é que, em alguns outros casos, segundo os argumentos dos depoentes, o Estado deveria ser o fomentador por excelência de um uma sociedade mais igualitária e justa.

As características do debate aventadas acima nos oferecem uma leitura possível tanto sobre o momento histórico em que as pautas se desdobraram quanto do próprio conceito de democracia e seus matizes. A revisão conceitual desenvolvida pelos atores sociais coloca a democracia não apenas como uma prática libertadora contínua, tal qual salientamos anteriormente, mas como um agente realizador dos anseios mais profundos e urgentes. A democracia por si mesma daria conta de provocar as mudanças esperadas pelos cidadãos e os conduziria a uma vivência próxima dos ideais de liberdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 56 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 63 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 66 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 78 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 79 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 83 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 95 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 96 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 97 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 98 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 99 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 100 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas das subcomissões*. Suplemento ao nº Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 102 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

COELHO, J. G. L. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. In Backes, A. L.; Azevedo, D. B.; Araújo, J. C. (Orgs.), *Audiências*

públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

DOMINGUES, J. M. Ação e movimento, memória e criatividade social. In: *Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999.

FERES JÚNIOR, J. De olho nas pesquisas futuras. As camadas teóricas da história dos conceitos. In FERES JÚNIOR, J. (Org.), *Léxico da história dos conceitos no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

GADAMER, H.-G. *Verdade e método*. Trad. Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ : Vozes, 1999.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GIDDENS, A. *Novas regras do método sociológico – Uma crítica positiva das Sociologias compreensivas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

JÚNIOR, J. G. de S. Soberania e direitos: processos sociais novos? *Constituinte: temas em análise*. Cadernos CEAC/UnB, Brasília, Ano 1 – Nº1, 1987.

KOSELLECK, R. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. *Estudos históricos*, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 10, 1992.

_____. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

MIGUEL, L. F.; FEITOSA, F. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº1, 2009.

MOTA, C. G. *A ideia de revolução no Brasil e outras ideias*. São Paulo: Globo, 2008.