

PAULO CESAR DO LAGO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO
ABRANGENTE: POTENCIAL DISTRIBUTIVO DE UM
SISTEMA CENTRALIZADO DE PARTICIPAÇÃO**

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Doutor Sebastião Botto de Barros Tojal

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2014

PAULO CESAR DO LAGO

**Participação Social e Desenvolvimento Abrangente:
Potencial distributivo de um sistema
centralizado de participação**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado – Teoria Geral do Estado, sob a orientação do Prof. Doutor Sebastião Botto de Barros Tojal.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Lago, Paulo Cesar do
L 176p Participação social e desenvolvimento abrangente:
potencial distributivo de um sistema centralizado de
participação / Paulo Cesar do Lago . -- São Paulo: USP /
Faculdade de Direito, 2014.
310 f.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal
Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, USP,
Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito do
Estado , 2014.

1. Democracia participativa. 2. Desenvolvimento
social. 3. Políticas públicas. 4. Inclusão social.
I. Tojal, Sebastião Botto de Barros. II. Título.

CDU

Folha de Aprovação

Prof. Dr.: Sebastião Botto de Barros Tojal

Instituição: Faculdade de Direito - USP

Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

RESUMO

Lago, Paulo C. Participação Social e Desenvolvimento Abrangente:
Potencial distributivo de um sistema centralizado de participação. 270 p.
Doutorado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

A presente tese busca estabelecer relações entre as práticas participativas institucionalizadas no Brasil, no recente período democrático, e o desenvolvimento em suas dimensões econômica, social, jurídica e política, com ênfase em seu caráter inclusivo ou distributivo, além de sustentável. Este é o modelo de desenvolvimento referido aqui como abrangente, ressaltando, ainda, que neste conceito as diferentes dimensões e atributos do desenvolvimento são considerados não como etapas sucessivas ou causais, mas como elementos constitutivos que se complementam em favor de uma integridade conceitual. Por sua vez, as práticas participativas aqui consideradas são as que se desenrolam em instâncias híbridas que pertencem tanto ao Estado como à sociedade civil e por isso são tratadas preferencialmente como interfaces socioestatais. A partir da observação de uma amostra desses arranjos, propõe inicialmente as seguintes questões: (a) a participação social tem contribuído com o Estado na elaboração, implementação e controle de programas e políticas públicas inclusivos e de relevância para o modelo de desenvolvimento proposto? (b) a crescente formalização institucional da participação, tendente a um certo grau de centralização ou coordenação, contribui para a sua racionalidade e efetividade ou pode antes contribuir para a sua burocratização e a descaracterização de sua genuinidade? As hipóteses propostas são a de que a participação potencializa o desenvolvimento abrangente e que este só é realizável como fruto de uma gestão cooperativa entre a estrutura estatal e o conjunto de cidadãos, própria da democracia participativa e que a institucionalização pode contribuir para a racionalidade e organicidade no tratamento dos pactos elaborados nessas instâncias, além de contribuir para a consolidação de um capital social e institucional.

Palavras-chave: Participação social; democracia participativa; desenvolvimento abrangente; interfaces socioestatais; políticas públicas de inclusão.

ABSTRACT

Lago, Paulo C. Social Participation and Comprehensive Development:
Distributive potential of a centralized system of participation. 270 p.
Thesis (Doctoral) – School of Law, São Paulo University, São Paulo, 2014.

The present thesis seeks to establish relations between the participative practices institutionalized in Brazil, in the recent democratic period, and the development in its economical, social, juridical and political dimensions, emphasizing its inclusive or distributive character, as well as the sustainable one. This is the development pattern here referred to as comprehensive, highlighting, yet, that in such concept the different development dimensions and attributes are considered not as successive or causal stages, but as constitutive elements which complement one another in favor of a conceptual integrity. The participative practices herein considered, in turn, are the ones developed in hybrid instances belonging as much to the State as to the civil society, therefore treated preferably as society/state interfaces. From the observation of a sample of such arrangements, the following questions are initially proposed: (a) has the social participation contributed with the State in the elaboration, implementation and control of public policies and programs which are inclusive and relevant to the development pattern proposed? (b) does the crescent institutional formalization of the participation, prone to a certain degree of centralization or coordination, contribute to its rationality or effectiveness, or can rather contribute to its bureaucratization and loss of authenticity? The hypotheses proposed are that the participation enhances the comprehensive development, which is only feasible as the result of a management in cooperation between State structure and a group of citizens, characteristic of the participative democracy, and also that the institutionalization can contribute to the rationality and organicity in the treatment of pacts elaborated in such instances, as well as contribute to the consolidation of a social and institutional capital.

Keywords: Social participation; participative democracy; comprehensive development; society/state interfaces; inclusive public policies.

RIASSUNTO

Lago, Paulo C. Partecipazione Sociale e Sviluppo Comprensivo:
Potenzialità distributiva di un sistema centralizzato di partecipazione 270 p.
Tesi (Dottorato) – Facoltà di Giurisprudenza, Università di São Paulo, São Paulo, 2014.

Questa tesi si propone di stabilire relazioni tra le pratiche partecipative istituzionalizzate in Brasile, nel periodo democratico recente, e lo sviluppo nelle sue dimensioni economica, sociale, giuridica e politica, con enfasi nel carattere inclusivo e distributivo, oltre che sostenibile. Questo è il modello di sviluppo qui chiamato comprensivo, sottolineando anche che in questo concetto le diverse dimensioni e attributi del sviluppo sono considerati non come causale o fasi successive, ma come elementi costitutivi che si completano in favore di una integrità concettuale. A loro volta, le pratiche partecipative qui considerati sono quelli che lavorano in spazi ibridi che appartengono sia lo Stato e la società civile, e così sono trattati preferibilmente come interfacce sociostatali. Dall'osservazione di un campione di queste disposizioni, si propone inizialmente le seguenti domande: (a) la partecipazione sociale ha contribuito allo Stato nello sviluppo, attuazione e controllo dei programmi e delle politiche pubbliche inclusive e rilevanti per il modello di sviluppo proposto? (b) la crescente formalizzazione istituzionale della partecipazione, rivolta a un certo grado di centralizzazione e coordinamento, contribuisce alla sua razionalità ed efficacia o può invece contribuire al loro burocratizzazione e una distorsione della genuinità? Le ipotesi proposte sono che la partecipazione favorisce lo sviluppo comprensivo e che questo è realizzabile solo a seguito di una gestione cooperativa tra struttura statale e la cittadinanza, caratteristica della democrazia partecipativa, e l'istituzionalizzazione possono contribuire alla razionalità e organicità nel trattamento degli accordi redatto in questi spazi e contribuire al consolidamento di un capitale sociale e istituzionale.

Parole chiave: partecipazione sociale; democrazia partecipativa; sviluppo comprensivo; interfacce sociostatale; politiche pubbliche di inclusione .

A vida só se revela plenamente na hora da fuga.

AGRADECIMENTOS

Meu reconhecimento traz em si muitas injustiças. Jamais seria suficiente para agradecer àqueles de cujas contribuições eu me lembro e não contempla a tantos outros sem cujo auxílio eu não seria capaz de realizar esta tarefa. Que minha gratidão possa expressar-se através dos frutos do meu trabalho.

Agradeço antes de todos ao meu orientador, o Professor Sebastião Botto de Barros Tojal, pela extrema lucidez no acompanhamento, pela cordialidade incomparável, pela total acessibilidade e, sobretudo, pelo extremo respeito demonstrado desde o princípio pelo meu tema de interesse e pelas minhas concepções a respeito da democracia.

Pelas minuciosas observações e preciosas orientações por ocasião do exame de qualificação, agradeço ao Professor Gilberto Bercovici e ao Professor Celso Campilongo. A este duplamente pela oportunidade de cursar uma disciplina tão relevante para o amadurecimento da compreensão sobre o tema desta tese.

Agradeço aos professores Gustavo Justino e Diogo Coutinho por me permitirem comungar dos universos que construíram em torno, respectivamente, da participação e do desenvolvimento e às professoras Odete Medauar e Mônica Herman por dedicarem suas vidas acadêmicas ao estudo do Estado Democrático.

A parte mais prazerosa de nossos estudos é conhecer, entre colegas, tantos amigos a quem passamos a admirar. Homenageio a todos eles nas pessoas dos queridos Lucas Baruzzi, Ester Gammardella Rizzi e Daniela Batalha Trettel.

Agradeço ao James pela revisão do texto e por ser o irmão mais amigo que eu poderia desejar.

Desde a minha pequenez e transitoriedade, agradeço à Divina Providência e, finalmente, agradeço ao povo do Estado de São Paulo e de todo o Brasil porque, afinal, esta é uma instituição pública e meu humilde legado pertence a toda a sociedade.

Aos meus pais, Geraldo e Terezinha,
com a plena convicção de que o amor pelo
meu semelhante e o respeito às diferenças
começaram com seu exemplo.

Para Cristina, Estela e Marina.
Poderia citar muitas outras razões,
mas basta nosso imenso amor.

SIGLAS

AND	Agenda Nacional do Desenvolvimento
ANC	Agenda para o Novo Ciclo de desenvolvimento
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEB	Comunidade eclesial de base
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CGPS	Comitê Governamental de Participação Social
EED	Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento
FDC	Fórum Nacional Direito e Cidadania
IBGE	Instituto Brasileiro de geografia e Estatística
IDB	Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro
IDG	Índice de Desigualdade de Gênero
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	IDH municipal
IMIP	Índice municipal de Institucionalização da participação
IP	Instituição Participativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM	Índice de pobreza multidimensional
ISE	Interface socioestatal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OP	Orçamento participativo
OSC	Organização da sociedade civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PIB	Produto interno bruto
PIBPC	PIB per capita

PNPS	Política nacional de Participação Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Públicos Participativos
PPA	Plano Plurianual
Prouni	Programa Universidade Para Todos
SEDES	Secretaria Executiva do CDES
SG-PR	Secretaria-Geral da Presidência da República
Sigplan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do MPOG
SNAS	Secretaria Nacional de Articulação Social
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
UAMPA	União de Associações de Moradores de Porto Alegre

TABELAS

Tabela 1 – Paradigma moderno nos campos social e epistemológico	32
Tabela 2 – Dispositivos constitucionais referentes à participação da sociedade civil.....	164
Tabela 3 – Conferências Nacionais realizadas no Brasil – por temas (1941-2013)	186
Tabela 4 – Algumas políticas públicas fruto de deliberação em Conferências Nacionais	189
Tabela 5 – Alguns Conselhos Nacionais de Políticas Públicas	194
Tabela 6 – Presença nos Municípios de algumas espécies de conselhos.....	196
Tabela 7 – Médias de tipos de receitas e de despesas / IMIP	219
Tabela 8 – Taxa média de crescimento do número de funcionários em três áreas / IMIP ...	220
Tabela 9 – Taxa média de crescimento da oferta de serviços públicos (Educação) / IMIP ..	221
Tabela 10 – Taxa média de oferta de serviços públicos (Saúde) / IMIP	221
Tabela 11 – Pares de municípios e suas características básicas	223
Tabela 12 – Pares de municípios e infraestrutura	224
Tabela 13 – Percentual geral e por órgão de programas com interfaces socioestatais	229
Tabela 14 – Âmbitos problemáticos segundo a Agenda Nacional do Desenvolvimento	238

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual anual de programas com interface socioestatal.....	227
Gráfico 2 - Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal.....	228
Gráfico 3 - Tipos e classificação das ISEs por periodicidade e tipo de inclusão promovida .	230
Gráfico 4 – PIB <i>per capita</i> real e coeficiente de Gini	245
Gráfico 5 – Coeficiente de Gini por região.....	246
Gráfico 6 – Renda domiciliar real <i>per capita</i>	247
Gráfico 7 - População em extrema pobreza.....	247
Gráfico 8 - Evolução do estoque de empregos formais	248
Gráfico 9 - Taxa de desocupação.....	249
Gráfico 10 - Evolução do valor real do SM	251
Gráfico11 - Evolução do Salário Mínimo real e dos Índices de Gini.....	252

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
PARTE I.....	29
ESTADO E CAPITALISMO NA MODERNIDADE POLÍTICO-JURÍDICA.....	29
1.1 DEMOCRACIA COMO A ARTE DE DOMAR FERAS	30
1.2 EVOLUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO E SUAS PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS.....	37
1.2.1 O capitalismo liberal e a democracia protetora.	37
1.2.2 O capitalismo organizado e a democracia desenvolvimentista.	41
1.2.3 A democracia de equilíbrio elitista e pluralista e o capitalismo desorganizado.	47
1.2.3.1 Modelo Elitista.....	48
1.2.3.2 Modelo Pluralista.....	50
1.2.3.3 Modelo legal	51
1.3 O ESTADO ALÉM DAS FORMAS.....	57
1.3.1 Estado como sistema social autônomo e autorreferente	57
1.3.2 Estado – forma e relações sociais	65
1.4 O ESTADO E O PARADIGMA PARTICIPATIVO.....	80
1.4.1 A construção de um modelo participativo democrático	87
1.4.2 Os “princípios” do Estado e da Comunidade.....	101
1.4.3 Comunidade e cidadanias	107
1.4.4 Reformismo radical.....	112
PARTE II.....	116
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO.....	116
2.1 DESENVOLVIMENTO ABRANGENTE NO BRASIL.....	117

2.1.1 Qual desenvolvimento?.....	117
2.1.2 Subdesenvolvimento e modernização.....	124
2.1.3 Com qual Estado?	129
2.1.4 Moldura constitucional do desenvolvimento abrangente no Brasil.....	133
2.1.5 Instituições, Ideologia e Ação política.....	139
2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: RELAÇÕES ..	150
2.2.1 Participação no Estado Democrático de Direito	150
2.2.2 Imbricações entre participação e sistema representativo	154
2.2.3 Teoria, prática e conformação jurídica das interfaces socioestatais	162
Públicos Participativos e Interfaces Socioestatais.	173
Comunicação e dialética	180
2.2.3.1 Conferências Temáticas	185
2.2.3.2 Conselhos e Comissões de Políticas Públicas.....	193
2.2.3.3 Audiências Públicas	199
2.2.3.4 Consultas Públicas	201
2.2.3.5 Ouvidorias.....	202
2.2.3.6 Orçamentos e Planos Plurianuais participativos.....	203
2.2.3.7 Mesas de Negociação.....	205
2.2.3.8 Novas ágoras virtuais/eletrônicas	206
2.2.4 Contribuições das interfaces socioestatais para o desenvolvimento inclusivo	212
2.2.4.1 ISEs -Uma amostra dos efeitos em âmbito local	217
2.2.4.2 ISEs - Uma amostra da incidência em âmbito federal.....	228
2.2.4.3 Efetividade das ISEs em âmbito federal	233
A formação de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento	233
A Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo.....	251
2.3 POLÍTICA E SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	256
2.3.1 Da política como prática à política como aparato.....	256
2.3.2 Um sistema “centralizado” de participação social.....	261

2.3.2.1 A gênese do aparato centralizado de participação	261
2.3.2.2 Conteúdo resumido da Política Nacional de Participação Social e o SNPS.....	271
2.3.2.3 Delenda participationis!.....	275
2.3.2.4 Articulação da participação e articulação intragovernamental	281
CONCLUSÃO.....	287
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	294

INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa tem por objetivo investigar a crescente integração de instâncias participativas ao Estado brasileiro, sobretudo mediante ações governamentais ocorridas no presente século, e suas relações com a elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas e programas com vistas ao desenvolvimento com inclusão social. Esta tese postula que a participação social potencializa o desenvolvimento, em especial um tipo abrangente de desenvolvimento, e que o Estado tem a missão de induzir este fenômeno, entre outros meios, pela formalização institucional das práticas participativas, vinculando progressivamente suas ações a este requisito, reorientando a concepção de democracia para um viés mais plural do ponto de vista político e mais substantivo do ponto de vista social.

A participação popular nas decisões políticas, na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas e na gestão pública de um modo geral, tem sido considerada como um traço indissociável de novos métodos de governança. A participação popular tem sido alvo das ciências sociais nas últimas décadas, recebendo abordagens que evoluíram desde a sua “descoberta” como elemento catalisador nos processos de redemocratização nos países periféricos na década de 1980 e avançaram para a atual preocupação em avaliar a efetividade da participação nos negócios públicos de modo a justificar a continuidade do investimento nesta via, tanto pelas lideranças das Organizações da Sociedade Civil, quanto pelos atores políticos e governos.

A profusão de interfaces socioestatais e as diversas intensidades de institucionalização já fazem parte da realidade político-jurídica e social no Brasil. Contudo, não obstante o aparente consenso a respeito dos ganhos cívicos resultantes desse novo tipo de sociabilidade, há aspectos instrumentais não menos importantes e que não se tratam apenas de efeitos colaterais da participação democrática. Trata-se de um conjunto de melhoras materiais em diversos aspectos da vida dessa comunidade política, ou seja, ganhos sociais, econômicos, culturais e políticos que poderiam caracterizar aquilo que de modo genérico entendemos como desenvolvimento.

A relação entre participação e desenvolvimento está longe de ser uma questão simples e, embora seja uma aposta frequente e próxima de um consenso entre pesquisadores de diversas áreas das ciências sociais, não está claramente demonstrado o nexo de causalidade entre ambas. O esforço de identificar precisamente os vínculos entre a participação social e o desenvolvimento exige de início estabelecer alguns termos que dependem também de definições conceituais. Tanto *participação social* como *desenvolvimento* necessitam ser prévias e precisamente definidos, delimitados e identificados também pela exigência metodológica de fixar os limites do objeto de pesquisa.

Daí a necessidade de se elegerem os fundamentos teóricos mais adequados sobre Estado e sociedade, desenvolvimento e participação social coerentes com a abordagem do tema, que deverão privilegiar uma visão crítica do capitalismo como determinante do modelo hegemônico de democracia e ao mesmo tempo a proposição de renovação das alternativas emancipatórias pelo aprofundamento da democracia participativa, postulados que podem valer-se da linha teórica de Boaventura de Sousa Santos, bem como, no que tange ao desenvolvimento, de uma concepção abrangente embasada no conhecimento de Celso Furtado acerca da realidade brasileira e amparada na integridade conceitual proposta por Amartya Sen, o que se procurará fazer na segunda parte do trabalho.

Faz parte desse estudo a busca de consequências identificáveis das intervenções de instâncias participativas variadas em fases distintas de elaboração, implementação e fiscalização – se o caso – no âmbito de alguns programas e políticas públicas voltados ao desenvolvimento econômico, social e humano ao longo da última década. Os dados em questão são os disponibilizados por diversos órgãos e institutos de pesquisa como o IPEA, IBGE, CEBRAP, PNUD, CLAD, entre outros, que sirvam de amostra dentro de um universo amplo de políticas públicas e programas em relação com um leque igualmente numeroso de arenas de debates. O objetivo do tratamento breve dessas informações não é realizar uma pesquisa empírica, mas apenas permitir uma avaliação da adequação dos instrumentos de participação às finalidades propostas, bem como orientar a proposição de rumos, em uma perspectiva normativa que é a que prevalecerá no trabalho.

Esse quadro guarda relação lógica com a busca de aprimoramento institucional através da sistematização de modo a atingir maior grau de eficiência e efetividade, organicidade e visão transversal e estratégica na orientação de ações de governo, sendo este o objetivo da iniciativa de criação de um sistema integrado de participação.

O desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, segundo o artigo 3º. da Constituição Federal de 1988¹. O desenvolvimento tem os contornos aprimorados pela presença no mesmo rol dos objetivos fundamentais da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e marginalização, redução de desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos sem discriminações e preconceitos. O preceito legal não explicita prioridade ou precedência, sendo plausível deduzir a interdependência ou o encadeamento de objetivos.

Pouco antes da virada do século ganhou relevo na ciência econômica e em organismos executivos internacionais como o Banco Mundial, em consequência da observação dos fracassos e sucessos de distintos países na promoção do desenvolvimento, o reconhecimento da necessidade de uma abordagem múltipla do desenvolvimento, ou seja, sugeriu-se que as análises e as políticas devem transcender entendimentos do gênero “primeiro o desenvolvimento econômico e depois o social”, todos eles dimensões não exclusivas do desenvolvimento humano.

Outro aspecto que ganhou terreno na pesquisa acadêmica e na ação política e dos órgãos executivos supranacionais é o reconhecimento da multiplicidade de cenários socioculturais e da necessidade de privilegiar a experimentação baseada em soluções locais, deixando de

1 Art. 3o. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

apostar em *blueprints* e soluções universais “tamanho único” do gênero “abrir os mercados” ou “ajustar preços”².

A busca pela demonstração de um nexos causal em lugar de simples correlação entre a ordem constitucional e legal e o desenvolvimento, entre um desenho institucional baseado na experimentação e na originalidade locais e o desenvolvimento ou, ainda, entre a participação social e o desenvolvimento são pedras-de-toque em vários ramos das ciências sociais.

Embora não seja o intuito deste trabalho acolher como matriz conceitual do desenvolvimento as teses de Sen, a relativização que o autor desenvolve acerca da importância normalmente atribuída à caracterização da relação de causalidade, talvez sirva para reorientar a discussão. Operando com os conceitos “interdependência causal” e “integridade conceitual”, Sen desenvolve um raciocínio inverso ao usual: se o desenvolvimento como um todo compreende diversos “desenvolvimentos”, ainda que não seja clara a relação de interdependência causal entre eles, é certo que não se pode conceber o “desenvolvimento como um todo” sem o desenvolvimento legal ou sem o econômico, sem o social e assim sucessivamente.

De fato, vista assim, a ideia abrangente de desenvolvimento é uma relação funcional que amalgama diferentes interesses do desenvolvimento, respectivamente, nas esferas econômica, política, social, legal, entre outras. Isto é mais do que interdependência causal: envolve uma conexão constitutiva no conceito de desenvolvimento como um todo (SEN, 2000, p. 8)³.

O conceito integral de desenvolvimento abarca todas as dimensões da cidadania ao mesmo tempo, o que implica dizer que em vez de respeitar um tipo de pensamento tradicional que

² Vide SEN, 2004, pp. 152-154.

³ Na edição utilizada: “Indeed, in this view, the overarching idea of development is a functional relation that amalgamates distinct developmental concerns respectively in economic, political, social, legal and other spheres. This is more than causal interdependence: it involves a constitutive connection in the concept of development as a whole”.

aconselha fazer uma coisa de cada vez, é melhor buscar o desenvolvimento nos diferentes aspectos do todo concomitantemente, significa que cada dimensão faz falta para o todo.

A participação social é uma conquista histórica paulatinamente construída por diversas formas de mobilização social, portanto originariamente um movimento do tipo *bottom-up*. Todavia, é preciso reconhecer a importância de mecanismos institucionais que possibilitem a efetivação da participação. Norberto Bobbio (BOBBIO, MATEUCCI & PASQUINO, 1998, p.1118) afirma que “[...] na República democrática a ordem política nasce de baixo, mesmo em meio de dissensões, *desde que estas disponham de canais institucionais para se exprimir*” (grifo nosso). Ademais, quem participa toma parte em alguma coisa, coopera, colabora nas funções que no passado eram entendidas como monopólio da organização estatal.

A abordagem propõe-se partir de uma visão material e dialética do Estado e da Sociedade para fixar-se não em entes, mas nas suas inter-relações e, assim, as próprias instituições como mecanismos sujeitos a aprendizagem e experimentação quando num ambiente permeado pela atuação social. A compreensão do fenômeno da participação social, a interpretação de seus desdobramentos e a prospecção de suas potencialidades passam pela compreensão do Estado e da sociedade como entes interdependentes ou interpenetrantes, enfocando sua interação, considerando os conflitos em negociação e as sinergias produzidas, sem considerá-los, entretanto, como entidades compartimentadas ou em oposição.

Paralelamente à reflexão sobre a participação democrática como catalisador do desenvolvimento abrangente, prevalece a necessidade da compreensão do recente influxo teórico e prático do papel do Estado no desenvolvimento. Visto que o papel do Estado é no mínimo muito relevante – e frequentemente central - para a maioria das análises sobre o desenvolvimento, a reflexão sobre o *novo ativismo estatal* ou o *novo Estado*

*desenvolvimentista*⁴ parece ter como um de seus corolários a defesa do (re)fortalecimento do Estado de modo a ser capaz de atuar como indutor do desenvolvimento.

O Estado Democrático de Direito como o compreendemos hoje representa uma evolução política em relação aos modelos de meados do Século XX. Esse novo estágio impõe condicionantes que não lhe permitem o personalismo e decisionismo próprios do Estado Desenvolvimentista de outrora. A proeminência da sociabilidade democrática é um elemento novo diante do novo ativismo estatal. O “Estado forte” de hoje demandaria um alto grau de legitimidade política e sua capacidade de ação e de determinação necessitaria da chancela da *soberania popular*⁵.

Assim, se os desafios ao desenvolvimento parecem exigir mais do Estado e “mais Estado”, cabe questionar qual Estado? Como bem ilustram FIORI e HIRSCH, o Estado nunca esteve de fato apartado da economia⁶, senão ideológica ou retoricamente, e as políticas com maior ou menor inclinação social apenas refletem o ponto de equilíbrio das forças predominantes na configuração do sistema político e do aparelho estatal, ou seja, entre os interesses com poder de se fazerem ouvir e de aglutinar forças em torno de seus projetos.

A maior participação política do cidadão é uma tentativa de tornar mais transparentes os negócios do Estado, contribuir para a formação das metas, equilibrar em favor da maioria da sociedade a balança do poder e recolocar em termos práticos a soberania popular no lugar que normativamente lhe pertence. Daí surgem algumas questões delineadas a seguir:

4 Para uma ilustração do significado e contexto dos conceitos “novo ativismo estatal” ou “novo Estado desenvolvimentista”: TRUBEK; COUTINHO & SCHAPIRO, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2009.

5 “A soberania do povo... depende da sua institucionalização mediante a Constituição como acoplamento estrutural de direito e política; por outro lado, a soberania do Estado estruturada sistemicamente depende do fluxo de legitimação proveniente do povo heterogêneo. Em suma, no Estado Democrático de Direito a soberania do povo funda-se na soberania do Estado, enquanto a soberania do Estado, por seu turno, na soberania do povo” (NEVES, 2008, p. 166).

⁶ FIORI, 1995, 2003 e 2007; HIRSCH, 2010.

a) Partindo da questão primeira e genérica “qual é a relação entre participação e desenvolvimento?”, pode-se extrair, mediante as devidas especificações conceituais a questão mais restrita e objetiva: “qual é a natureza da relação entre a participação social formalmente institucionalizada e incorporada ao governo e à estrutura estatal e um tipo específico de desenvolvimento, dotado de distributividade, capaz de produzir ganhos materiais, sociais, culturais, políticos e de ampliar o espaço das liberdades e oportunidades públicas?”. Tal relação pode ser descrita como interdependência causal, cooperação ou mera coexistência? A disputa por significados conducentes a uma justificativa finalística pode ser suprida ou substituída pelo reconhecimento de uma espécie de conexão constitutiva, compreendida no raciocínio da integridade conceitual de democracia?

Interdependência causal é o nexa mais complexo de se provar. Tanto politólogos quanto economistas são cuidadosos em assumir que a democracia participativa ou mesmo a democracia seja uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento, admitindo, na maioria das vezes, que há uma coordenação ou cooperação entre as duas coisas, ou seja, instituições democráticas e desenvolvimento colaborariam um com o outro, mas não seriam parceiros indissociáveis, tampouco inconciliáveis.

A ideia de coordenação ou cooperação sugere intuitivamente ser mais plausível, muito embora não seja suficiente para explicar de que modo muitas nações podem prescindir de instituições democráticas em processos exitosos de desenvolvimento. Falar de coexistência apenas é reconhecer que a questão não é relevante, o que importa é o progresso em linhas restritas a aspectos econômicos e sociais, no máximo, sendo tudo o mais apenas lucro.

Favorecer a concepção que conecta constitutivamente o desenvolvimento à participação intensa da sociedade significa, de certo modo, abandonar a perspectiva teleológica da relação, pois, provando-se ou não alguma causalidade, isso se tornaria secundário, considerando que não se poderia falar em desenvolvimento que não compreendesse todas as dimensões dos direitos fundamentais individuais e sociais ao mesmo tempo, entre eles o direito político de participar. Por essa razão tecemos a hipótese de que o desenvolvimento abrangente compreende a participação social e esta é parte constitutiva e indispensável daquele, restando

examinar se a participação também é capaz de cooperar nos demais componentes do desenvolvimento, considerados separadamente, o que também é hipótese desta pesquisa.

b) A segunda questão ampla desta tese é, independentemente da profundidade das implicações entre participação e desenvolvimento, a crescente formalização institucional dos mecanismos de participação contribui para a sua racionalidade e efetividade ou oferece risco à sua genuinidade e vigor? A institucionalização corresponde necessariamente a uma espécie de colonização do mundo da vida e cooptação das forças sociais ou a criação de uma zona de diálogo tendente a ampliar a esfera pública?

A escolha do conceito “interfaces socioestatais” se faz no sentido de privilegiar novos instrumentos ou novas arenas de negociação das múltiplas demandas sociais, em um tipo de relação Estado-sociedade com grande potencial de transparência, convergência e efetividade. Isto significa o reforço da compreensão da legitimidade do Estado fortemente associada à responsividade e rigorosa prestação de contas.

Mas por que os agentes do poder se interessariam em criar mecanismos de partilha do poder? Podemos inicialmente sugerir algumas interpretações a serem oportunamente apreciadas. Muito embora a participação na gestão da coisa pública fosse parte das aspirações dos movimentos sociais e da sociedade em geral, ávida pela democratização – e nesse contexto tenham surgido ainda na década de 1980 alguns de seus mais importantes experimentos, como o Orçamento Participativo, por exemplo - ironicamente a cooperação social nos negócios do Estado ganhou prestígio e espaço dentro dos modelos políticos neoliberais como forma de subsidiariedade horizontal, em outras palavras, a maior cooperação da sociedade civil seria interessante como instrumento de desoneração do Estado de muitas de suas tarefas. Essa é apenas uma faceta da evolução das interfaces socioestatais no Brasil.

Por outro lado, à medida que um projeto político de filiação popular teve a oportunidade de produzir uma inclinação social nos projetos do Estado, intensificou-se e multiplicou-se a utilização de instrumentos participativos - já em uso em nível local e regional - sob outra égide, a da democratização e da inclusão de pluralidades, daí ser possível a convivência entre

o aumento da participação social com a revitalização do papel do Estado. É possível, ainda, supor que a vinculação do projeto político à legitimação pela via da participação popular seja uma forma de contornar a dependência de maiorias parlamentares, dotando de grande apelo e autoridade os projetos “chancelados pelo povo” frente à lógica da negociação no Legislativo, muitas vezes contraproducentes, e formação de coalizões, nem sempre possíveis.

Há ainda uma outra possível interpretação do aparente paradoxo: entender como genuína a presença de um elemento em conformação na identidade do sistema político no Brasil que é o caráter popular que se afirmou na Constituinte, subjaz mais ou menos discretamente conforme o tempo, mas progressivamente dotada de canais de manifestação, encontrando a oportunidade de se manifestar com maior vigor e profusão com a ascensão ao governo de uma coalizão liderada por um partido de massas. É provável que todas as motivações estejam presentes em maior ou menor grau de importância, dependendo do momento e considerando que muitas variações devem ter sido possíveis em diferentes esferas da federação.

Qual a importância para o Estado desse diálogo relativamente informal com a sociedade? As possíveis respostas a essa pergunta variarão muito em função da concepção de sociedade e de Estado adotadas. Procuramos, como já foi afirmado, adotar uma abordagem que não proponha uma dicotomia entre Estado e sociedade, o que resultará possivelmente numa compreensão da participação como um mecanismo de retroalimentação e reformulação constante de prioridades em meio aos conflitos.

A deliberação popular, além dos ganhos objetivos ou pontuais correspondentes à responsividade das políticas públicas e o aumento da transparência e visibilidade dos atos das administrações têm uma dimensão educativa, da cidadania estendida para mais além do papel de consumidor e usuário de serviços; realça a dimensão cívica independentemente de conteúdos ancorados em liames ancestrais ou valores comunitários, por vezes sujeitos a tensões com o requisito da pluralidade.

Há sempre a possibilidade de que esses procedimentos sejam usados para coonestar atos viciados das administrações; caiam presa de públicos especializados ou de neocorporativismo;

submetam-se à confusão entre as esferas pública e privada em razão de deturpações dos procedimentos ou inadequação destes ao tipo de público, o que sugere que a participação só se justifica se for tão ampla e difundida que possa preservar sua diversidade, sua inerente conflituosidade e ao mesmo tempo capacidade de exposição ao crivo da publicidade de todos os seus embates de modo a construir um tipo de responsabilidade coletiva ou pública que é característica do modelo ideal republicano.

Por fim, podemos resumir as principais questões que compõem o problema desta pesquisa em dois pontos: 1) qual a relação entre a participação social e um desenvolvimento de tipo abrangente, inclusivo e sustentável; 2) a institucionalização de instrumentos participativos e seu acolhimento dentro de um sistema organizado pelo Estado pode contribuir – e afetar positiva ou negativamente - para a intensificação e racionalização da participação?

As seções 2.2 e 2.3 procurarão debater essas questões. A seção 2.2 se encarregará de definir o modelo de desenvolvimento a que escolhemos chamar de desenvolvimento abrangente. Tendo em vista que “desenvolvimento” é um termo com inúmeros significados, muitos deles contraditórios entre si, o capítulo 2.2 procura caracterizar essa diversidade semântica e definir claramente o tipo de desenvolvimento a que este trabalho faz menção e para o qual procura de algum modo contribuir.

A seção 2.3 definirá o que são as interfaces socioestatais e procurará oferecer demonstrações da efetividade desses instrumentos sobre políticas, programas e serviços que em parte compõem o universo de iniciativas que identificamos como desenvolvimento inclusivo com efeitos distributivos.

O que se procura abordar nessa pesquisa é, dito de forma genérica, a relação Estado-sociedade-desenvolvimento. A investigação sobre as novas maneiras de atuação do Estado brasileiro e suas interações sociais, bem como das interfaces que se configuram como novos métodos de governança possibilitam a extração de uma interpretação conceitual das experiências e das transformações implicadas com consequências para os significados e a prática da democracia e, especialmente, para a Teoria Geral do Estado.

A tese deste trabalho de pesquisa é que, definido o desenvolvimento pelos qualificativos apontados de modo a se caracterizar como um modelo abrangente de desenvolvimento, ou seja, inclusividade, distributividade, sustentabilidade etc., o quesito participação da sociedade passa a ser um requisito indispensável e formador, indutor, iniciador dos processos capazes de resultar na construção desse tipo de desenvolvimento.

Se inúmeros estudos têm sido inconclusivos em demonstrar que há necessariamente um nexo de causalidade entre participação social e desenvolvimento – ou, ainda, o que é causa e o que é efeito - a proposta aqui colocada é a de que um amplo conjunto de arranjos participativos têm cooperado positivamente para os índices de inclusão social e que facilitados, incentivados e aprimorados pelo uso continuado, podem fornecer subsídios para políticas públicas e programas voltados ao desenvolvimento abrangente. Ou seja, segundo esse viés, no campo prático não é menos importante do que a causalidade, a forte relação de cooperação e coordenação existente.

A participação ampliada e difundida pela sociedade e sua admissão como um requisito na orientação de políticas públicas, além da incorporação de mecanismos que permitam a instrumentalização pelo Estado do diálogo com as forças sociais genuínas de forma fluida e contínua mais do que requisitos fortemente demandados no cenário da “nova governança” são expressões da radicalização da democracia e uma mudança na dinâmica do poder que o Estado encarna.

Assim, importa para a Teoria Geral do Estado o domínio conceitual das relações aí implicadas, em seu caráter de práxis ou dialética, superando a visão dicotômica ou estanque *Sociedade x Estado* e dá vez a uma compreensão do Estado enquanto expressão organizada das correlações de forças, interesses e objetivos mais ou menos públicos. A sorte do sistema não é definitiva e não está definida, senão temporariamente, assim como o próprio Direito. Ambos podem ser mais do que a simples superestrutura político-jurídica de um modo capitalista de produção e acumulação, mas uma configuração mutante do real – determinante e determinada - capaz de se adaptar mais ou menos velozmente conforme a incorporação da multiplicidade de forças sociais.

PARTE I

**ESTADO E CAPITALISMO NA MODERNIDADE POLÍTICO-
JURÍDICA**

1.1 DEMOCRACIA COMO A ARTE DE DOMAR FERAS

Seja o Estado entendido sob o prisma do protagonismo que assumiu ao longo dos últimos séculos na expectativa de garantir, promover, catalisar, organizar e arbitrar os processos de integração social e a busca da paz e do bem sociais, quer resulte sua compreensão da complexa teia de relações que desempenha e que melhor o define do que a tentativa de enquadramento num ente essencial, o ponto de equilíbrio alcançado no âmbito da democracia, ou melhor dito, no âmbito das democracias liberais representativas, tem se revelado como a arte de domar feras e feras antagonicas: de um lado o Leviatã, encarnação de todo poder despótico e irracional do passado que pode bem encontrar inúmeras analogias atualizadas e do outro o perigo popular, a multidão.

Qualquer que seja a função que sobressaia no cômputo, é motivo suficiente para manter o Estado no núcleo de qualquer investigação a respeito do desenvolvimento e da democratização. Ainda quando nos propomos a falar sobre intensificação da participação popular, ou seja, do aumento do protagonismo da sociedade, resta no mínimo a grande necessidade de compreender a maneira como o Estado encarna – e se encarna – a vontade da sociedade de forma ampla.

Não é equivocado centrar a análise de uma formação social a partir do Estado. Este condensa em si as contradições sociais, expressando sua relação de forças e a hegemonia de uma delas. No entanto, a condição para não se deter aí, para não cortar o Estado das relações sociais que expressa, é abordá-lo como Estado de uma sociedade concreta, que sintetiza politicamente suas relações econômicas, sociais e ideológicas (SADER, 2000, p. 9).

O Estado, enquanto construção político-jurídica, desde sua prefiguração como Estado-nação ainda nos domínios do absolutismo e ao longo de sua evolução no âmbito do liberalismo, teve como fundamento primeiro ser o aparato de proteção contra a sujeição a qualquer poder antigo ou irracional e a partir do iluminismo foi impregnado normativamente por um ideal de

emancipação do indivíduo e da sociedade através da racionalidade científica e do exercício legítimo do poder político.

Esse quadro de aspirações engendraria a partir do Século XIX as condições para o surgimento da democracia liberal, o arranjo virtualmente capaz de maximizar a liberdade como nunca antes, e no interior do qual se produziria a redução de um projeto amplo de liberação a uma trilha segura para a livre acumulação material. Daí que as promessas da modernidade, construção teórica de aproximadamente quatro séculos, foram em poucas décadas relegadas aos discursos constitucionais.

As razões do insucesso do projeto da modernidade são numerosas e complexas, mas é muito provável que possamos reduzi-las a uma constatação genérica, mas realista: o tipo de sociedade política resultante das ideias da modernidade combinadas ao projeto de expansão econômica ou, antes, pela adoção do modo de produção capitalista como único modelo de desenvolvimento capaz de proporcionar a liberdade e lidar racionalmente com a escassez, conquanto isso provavelmente significasse o abandono das almejadas igualdade e solidariedade, já não traz em si as virtualidades emancipatórias coletivas.

Por isso desconsiderar as razões históricas da concepção predominante de democracia reduziria imensamente a possibilidade de qualquer análise crítica, limitando-se à descrição que, por mais precisa, estaria centrada em efeitos mais do que nas causas. A compreensão do desenvolvimento do que chamamos de democracia, suas relações genéticas com o capitalismo e suas inerentes crises e efeitos deletérios, suas contingências desalentadoras e a improbabilidade de evolução natural rumo a um sistema de equilíbrio perfeito são uma condição para podermos imaginar as alternativas. Cabe fazer uma análise mais acurada do ambiente democrático e dos seus modelos teóricos e suas práticas com alguma digressão a modelos históricos sucessivos mais ou menos consensuais dentro da teoria política⁷.

7 Vide SANTOS (1994 e 2011), MACPHERSON (1977), HELD (2006).

Muito embora a dose acertada de objetividade na análise de um modelo geral contemporâneo possa propiciar um diagnóstico das limitações da concepção corrente de democracia, o recurso a modelos sucessivos “diminui o perigo de miopia”, evita “bloquear vias futuras” pelo engano de considerar que a democracia liberal “está fixa em seus moldes”. Em resumo, o emprego de modelos sucessivos - que, mais do que tipos ideais, são modelos construídos e superados historicamente “tem mais probabilidade de revelar o pleno conteúdo do modelo contemporâneo, a plena natureza do atual sistema. Pois o modelo vigente no momento é em si um amálgama” (MACPHERSON, 1977, p. 14).

O contexto no interior do qual se quer verificar a possibilidade de um povo influenciar seu próprio desenvolvimento emancipatório - abrangente em termos de inclusão, distribuição e redistribuição; criador de oportunidades universalmente estendidas de exercício máximo das capacidades individuais e cooperação social, preservando oportunidades iguais para as gerações futuras - é o ambiente dos *Estados Constitucionais*, que politicamente se caracterizam como democracias liberais representativas, modelo que se converteu nos países centrais - e mundo afora a partir da segunda metade do Século XX - na concepção hegemônica de democracia.

É preciso ter em mente que a fundação e as evoluções do referido modelo sempre se deram nos países centrais - Europa e Estados Unidos - em relação aos quais o Brasil sempre figurou na periferia, e sob o ponto de vista da qualidade de inserção na atual ordem mundial, atribuiu-se-lhe uma localização semiperiférica, com alguma relevância política, relativa importância econômica, mas “ainda” adstrito às mesmas limitações que tradicionalmente o situam na condição de nação não desenvolvida. E aqui se frisa a palavra “ainda” em razão de que não se trata apenas de interpretar a natureza da inserção do país na ordem política e econômica mundiais como um estágio, já que se trata mais propriamente de uma função, de um modelo ou papel dentro do qual é possível produzir modernizações sem, contudo, transcender a natureza funcional relativamente subalterna e periférica (FURTADO, 2013, p. 129).

Os pressupostos, entretanto não mudam e, se nos servisse de consolo, as limitações e distorções do modelo, ou seja, a distância considerável entre seus paradigmas normativos e as

realizações práticas é marcante mesmo nos países centrais, sobretudo hoje. O Estado constitucional do Século XIX herdou a rica tradição intelectual construída desde a recepção do direito romano pelos sistemas jurídicos europeus a partir do Século XII, passando pelo direito natural racionalista e pelas teorias do contrato social.

Contudo, ao entrar na posse dessa herança, o Estado minimizou os ideais éticos e as promessas políticas de modo a ajustar uns e outros às necessidades regulatórias do capitalismo liberal. A soberania do povo transformou-se na soberania do Estado-nação dentro de um sistema interestatal; a vontade geral transformou-se na regra da maioria (obtida entre as elites governantes e na *raison d'état*); o direito separou-se dos princípios éticos e tornou-se um instrumento dócil da construção institucional e da regulação do mercado” (SANTOS, 2011, p.140).

Para compreender a relevância das consequências desta operação não apenas para os rumos do desenvolvimento econômico, mas para toda a ambição emancipatória e as infinitas promessas e possibilidades de libertação individual e coletiva do iluminismo é preciso captar o sentido das forças constitutivas do projeto da modernidade anteriormente mencionadas, organizadas nos pilares da *regulação* e da *emancipação*, entre as quais se deu um embate que seria desequilibrado pela opção política pela via do desenvolvimento de tipo capitalista (SANTOS, 2011, p. 74 e 2010, p. 369).

Tomando como interpretação ou modelo exploratório do projeto da modernidade aquele formulado por Boaventura de Sousa Santos⁸ que concebe a expressão do paradigma moderno nos campos social e epistemológico através de duas diferentes formas de conhecimento que podem ser organizados em dois campos ou domínios distintos, o do *conhecimento regulação* e o do *conhecimento emancipação*. O primeiro tem seus extremos no caos e na ordem, ou vai da

8 Vide Boaventura de Sousa Santos, 2011 e 2010 e Pereira, 2008.

ignorância ao conhecimento. O segundo tem como extremos, o colonialismo-ignorância e a solidariedade-conhecimento.

O domínio da regulação é constituído por três princípios, quais sejam: o Estado, o mercado e a comunidade, enquanto que o domínio do conhecimento emancipação é constituído por três diferentes racionalidades: a estético-expressiva, a cognitivo-instrumental e a prático-moral do direito. Ocorre que a partir da convergência entre a modernidade e o capitalismo⁹ desenvolveu-se sobremaneira o princípio do mercado sobre os demais, no campo da regulação. Toda a liberdade do modelo liberal resultou em liberdade de acumulação, de modo que se produziu uma *hipermercadorização* da regulação, isto é o Mercado tornou-se, por fim, o único princípio regulador, embora o faça por meio do Estado subjugado, e, ao mesmo tempo, conservou-se subdesenvolvido o princípio da comunidade.

TABELA 1

Paradigma moderno nos campos social e epistemológico					
Pilar da regulação			Pilar da emancipação		
Conhecimento-regulação			Conhecimento-emancipação		
Caos (ignorância)	↔	Ordem (conhecimento)	Colonialismo (ignorância)	↔	Solidariedade (conhecimento)
Três princípios da regulação:			Três racionalidades da emancipação:		
A – Estado			a) Estético-expressiva		
B – Mercado			b) Cognitivo-instrumental		
C – Comunidade			c) Prático-moral do direito		

Elaborado com base em SANTOS, 2011 e PEREIRA, 2008.

9 Segundo Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 139) a total convergência entre o paradigma científico e social da modernidade e o desenvolvimento do capitalismo só teria ocorrido no início do Século XIX. Neste momento o capitalismo teria se tornado o modo de produção dominante nos países centrais e a burguesia a classe hegemônica.

A sobreposição do domínio da regulação ao da emancipação galopou com a prevalência do princípio do mercado sobre os princípios do Estado e da comunidade (SANTOS, 2011) e, no que diz respeito ao campo da emancipação, verificou-se um desenvolvimento exacerbado da racionalidade cognitivo-instrumental, dita científica, sobre as demais – as racionalidades estético-expressiva e a prático-moral do direito - de modo que se teria operado a *hipercientificização* da emancipação, crítica compatível com a desenvolvida pelos pensadores cujo conjunto convencionou-se denominar “Escola de Frankfurt”. Por fim o domínio da emancipação teria sido abduzido pelo da regulação com a convergência entre modernidade e capitalismo e com a “racionalização da vida coletiva baseada apenas na ciência moderna e no direito estatal moderno” (PEREIRA, 2008, p.47).

Esta é uma descrição resumida do paradigma moderno cujo domínio dá há algumas décadas sinais de fadiga. Ele tem um escopo epistemológico baseado na ciência moderna e outro escopo social que se caracterizou pela sociedade patriarcal, pela produção capitalista e o consumismo individualista, pelas identidades fortaleza, pela democracia autoritária e pelo desenvolvimento global excludente.

Não se trata de afirmar que houve uma espécie de sabotagem ao projeto – antes de tudo porque só é possível compreender a linha evolutiva do capitalismo retrospectivamente e o mesmo se pode dizer da única alternativa que teve chance de ser aplicada empiricamente e que fracassou rotundamente, restando, em comparação, apenas especulações teóricas a respeito de todas as demais alternativas jamais experimentadas dentro de sociedades complexas – o certo é que o projeto foi comprometido pela ênfase exacerbada sobre alguns de seus elementos constitutivos em detrimento dos demais, levando a um enfraquecimento do potencial libertador da modernidade, expondo-a às contingências que nos trouxeram ao momento presente, de obsolescência do projeto em seu conjunto.

A variedade de teorias acerca do Estado, povo, democracia, sociedade etc. é virtualmente infinita e, apenas no que tange à razão jurídica, muito profusa em razão de o direito ser um repositório científico e cultural ancestral, empenhado em formular e deter o entendimento mais amplo a respeito das questões que circundam o poder, a sua busca pela perpetuidade e

suas múltiplas relações com forças antagônicas diversas. Ademais, o direito é pródigo em taxonomias e em positivações que visam criar fronteiras ou definir os limites do objeto pela sua posição relativa aos seus contrários. O ser é definido pelo não ser, o dever ser pelo não dever, o lícito pelo ilícito e desse modo o seu caráter eminentemente positivo é uma trama que trai a negatividade de cada um de seus elementos. Assim a democracia como espaço vazio onde se deve exercer a representação do poder do povo, o povo como conjunto de nacionais que detêm certos atributos em relação às gentes distintas, o Estado como o aparelho especializado do exercício da força à parte e em face da sociedade, a sociedade civil como o espaço não estatal ou como o outro da sociedade política e assim sucessivamente.

Semelhante quadro pode sugerir que a proposição de soluções para os impasses da democracia ou, independente do nome, de um regime de liberdade e preservação de direitos iguais e amplos de cidadania, não se pode dar a partir do interior e no mesmo sentido do arcabouço teórico liberal do qual a concepção hegemônica de democracia é resultante. Todavia, “se é verdade que a modernidade não pode fornecer a solução para excessos e défices por que é responsável, não é menos verdade que só ela permite desejá-la” (SANTOS, 2011, p. 74).

1.2 EVOLUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO E SUAS PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS

1.2.1 O capitalismo liberal e a democracia protetora.

É interessante notar que a Macpherson só interessou discutir, enquanto modelos político-ideológicos de democracia, aqueles formulados e executados a partir da formação do capitalismo liberal. Todas as formulações anteriores ocorridas já dentro da Idade Moderna e mesmo sob aspirações liberais, genericamente falando, a exemplo de Rousseau, Jefferson etc, eram por demais exigentes ao pensar num sistema onde estivessem ausentes as classes sociais, ou seja, tendo como ponto de partida a igualdade material dos cidadãos, de maneira que eventuais desequilíbrios econômicos não pudessem ensejar comprometimentos morais ou distorções na expressão da vontade de cada membro de uma comunidade política.

Entretanto a democracia só se aproximou de tornar-se factível na Inglaterra num contexto de crescente industrialização e conseqüente demanda por mão de obra, além da escassez de recursos que pudessem fornecer provisões a uma população crescente. Com o apoio do pensamento utilitarista de Bentham e James Mill, abriu-se mão do conteúdo ético em que as aspirações republicanas de outrora se nutriam¹⁰. A exploração dos trabalhadores e a redução de grandes contingentes humanos a uma situação de penúria e dependência afirmou-se,

10 Este não é um fenômeno que possa ser localizado em um único momento ou evento. No Século XIX, de fato, parece ter havido a completa convergência entre modernidade e capitalismo, apesar da flagrante incompatibilidade entre qualquer aspiração de liberdade universal e um modelo político-jurídico e econômico calcado na franquia a alguns da possibilidade de acumulação mediante exploração de outros tantos. Essa contradição, de resto, já era conhecida desde Hobbes, Rousseau e Locke e já vinha se acomodando desde então. A este respeito diz Santos (2000, p. 138) “Hobbes, Locke e Rousseau anteciparam, cada qual a seu modo, a antinomia entre a universalidade deste paradigma político-jurídico e o mundo particularista em que ele irá ser aplicado, uma sociedade progressivamente dominada pelo capitalismo, pela divisões de classe e por extremas desigualdades. As “soluções” para esta antinomia que os três oferecem são muito diferentes. Rousseau ataca-a frontalmente, recusando separar a liberdade da igualdade e deslegitimando as desigualdades sociais com base na propriedade. Hobbes, suprime ou oculta a antinomia, reduzindo todos os indivíduos a uma situação de extrema e idêntica impotência perante o soberano. Finalmente, Locke acolhe a antinomia, sem se exceder em consistência, através de uma justificação que legitima, simultaneamente, a universalização da ordem político-jurídica e as desigualdades de propriedade”.

embora de maneira precária, no esquema da produção da maior felicidade possível ao maior número “possível” de membros de uma sociedade, ainda que o “possível” fosse um grupo bem restrito ou que a noção de felicidade fosse formulada em critérios individualistas de modo a ser admitida apenas como experiência pessoal. A economia de mercado conquistou preferência como sistema capaz de prover as condições de desenvolvimento segundo a ética liberal e aos poucos *liberal* passou a significar aceitação da sociedade capitalista de mercado.

O liberalismo sempre significou isenção do indivíduo das constringências obsoletas de instituições antigas. Quando o liberalismo surgiu como democracia liberal isso se tornou reivindicação no sentido de libertar todos os indivíduos igualmente, e libertá-los para que empregassem e desenvolvessem plenamente suas capacidades humanas. Contudo, na medida em que houve uma economia de escassez, pareceu aos democratas liberais que o único meio para atingir aquela meta era através da produtividade do capitalismo de livre empresa... não há dúvida de que os democratas liberais mais proeminentes pensavam desse modo. E na medida em que pensavam assim, tinham de aceitar a vinculação da sociedade de mercado com os fins da democracia liberal (Macpherson, 1977, p. 28).

Santos considera que o período em questão foi, também no campo político e jurídico, o momento da “prova real” do paradigma da modernidade (SANTOS, 2011, p. 139). Esse paradigma científico e social ficou indubitavelmente associado ao capitalismo.

Este primeiro período, iniciado em princípios do Século XIX, ao qual Macpherson chamou *Democracia Protetora* corresponde temporal e substancialmente – possivelmente com alguma pequena discrepância nas linhas de transição de um período a outro – ao período ao qual Santos (2000, p. 140) denominou simplesmente *capitalismo liberal*. A evolução da democracia neste período encontra, ainda, ressonância na teoria da cidadania de T.H. Marshall

(1963) - embora com pouca similaridade com o percurso da cidadania em solo pátrio¹¹ - que descreve peculiarmente a sociedade britânica, sendo que os direitos civis, que em seu exemplo representam o início do percurso da cidadania, já vinham sendo implementados como liberdades contra o arbítrio do Estado, garantia do devido processo legal, o livre exercício da iniciativa empresarial etc. e, ora, a aquisição do direito político ao sufrágio vinha sendo construído como elemento chave do sistema democrático representativo de governo.

Os constructos do utilitarismo beneficiaram a crença na ideia de que o único bem social realmente defensável consistiria na maior felicidade do maior número de indivíduos, sendo que a felicidade seria o resto de uma subtração, na qual o minuendo seria o prazer individual e o subtraendo seria o sofrimento¹². À observação dessa “natureza” do indivíduo segue a sustentação de uma lei geral da busca do prazer individual e daí ao poder capaz de proporcionar tal suprimento de prazer. Mantendo sempre o enfoque puramente individual da construção, chega-se facilmente à conclusão de que o instrumento desse poder é o dinheiro. Poder e riqueza são uma única e mesma coisa e a felicidade sua companheira.

Se as condições econômicas de um indivíduo são o seu passaporte para a felicidade, a avidez na busca de tal fonte de poder move naturalmente o homem na direção de submeter os seus iguais, já que o homem é o mais poderoso instrumento de produção. Quanto mais minuciosa é a demonstração da sucessão “lógica” de argumentos em favor da conveniência da obtenção de poder por meio do acordo entre a vontade de um homem e os atos de outros homens, mais clara e justificada parece ser sua acomodação.

¹¹ A respeito das características e do percurso da “cidadania” no Brasil, ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979, CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

¹² É conhecida a contestação de Rawls a este princípio no qual parece se fundamentar *contrario sensu* o seu princípio do *max/min* que condiciona o critério de justiça a uma distribuição tal dos bens sociais que seja tão mínimo quanto possível o dano àquele menos beneficiado, ou que é mais justa. “As desigualdades sociais e econômicas devem preencher duas condições: em primeiro lugar, devem estar ligadas a funções e posições abertas a todos em condições de igualdade justa (fair) de oportunidades e, em segundo lugar, devem proporcionar mais vantagens aos membros mais desfavorecidos da sociedade”. (RAWLS, 2002, p. 381).

Com essa grande lei reguladora da natureza humana, a sociedade é um conjunto de indivíduos que incessantemente procuram poder sobre outros em detrimento de outros. Percebeu-se a necessidade de uma estrutura legal, tanto civil como criminal para impedir que uma sociedade como essa se desintegre. Várias estruturas legais poderiam ser capazes de proporcionar a necessária ordem, mas evidentemente, de acordo com o princípio ético utilitarista, o melhor conjunto de leis, a melhor distribuição dos direitos e deveres, era a que produzisse a maior felicidade do maior número de indivíduos (Macpherson, 1977, p. 32).

Assim a democracia protetora reúne a proteção às liberdades elementares da cidadania com evidente relevo para a liberdade de produção, intercâmbio e acumulação econômica, segundo os desideratos do capitalismo, sem desnecessárias constringências de um poder central – protetora, sobretudo, para o homem de mercado. O vigor com que se impôs esse novo arranjo no campo político deve-se muito ao que paralelamente ocorreu no campo da ciência e do direito.

O aparecimento do positivismo na epistemologia da ciência moderna e o do positivismo jurídico no direito e na dogmática jurídica podem considerar-se, em ambos os casos, construções ideológicas destinadas a reduzir o progresso societal ao desenvolvimento capitalista, bem como a imunizar a racionalidade contra a contaminação de qualquer irracionalidade não capitalista, quer ela fosse Deus, a religião ou a tradição, a metafísica ou a ética, ou ainda as utopias ou os ideais emancipatórios. No mesmo processo, as irracionalidades do capitalismo passam a poder coexistir e até a conviver com a racionalidade moderna, desde que se apresentem como regularidades (jurídicas ou científicas) empíricas (SANTOS, 2011, p. 141).

O direito moderno tem como características o estatismo e o cientificismo aplicados a um terreno social convulsionado por tensões. Ocorre em seu interior a hipertrofia dos princípios reguladores do Estado – que tem o monopólio de sua produção - e do mercado – que dita a lógica de sua reprodução - em desfavor do princípio da comunidade. O reflexo para o campo

da filosofia política é a redução da comunidade soberana de Rousseau a uma estrutura dualista de entidades abstratas: Estado e sociedade civil; sociedade civil e indivíduo (numa extensão ao social do pensamento protomoderno de Newton e Descartes).

Por outro lado, o princípio do Estado e o princípio do mercado colidiram frequentemente na demarcação de áreas de cumplicidade/complementaridade e de domínio exclusivo, numa espécie de jogo de cumplicidade e antagonismo que dura até hoje e que desde o início se desenrolou primordialmente no campo do direito (SANTOS, 2011, p. 145).

O capitalismo liberal e o tipo de democracia com a qual prosperou não tinha uma visão romântica do homem, concebia-o como ele era ou como o modelava a sociedade de mercado. Não aspirava a nenhum novo tipo de homem ou de sociedade. Desse modo a democracia liberal foi capaz de conviver no início com a desigualdade sem pruridos éticos e conseguiu atingir níveis até então desconhecidos de produtividade, mediante a exploração sem constrições da força de trabalho. Sua voracidade, entretanto, acabou por levantar diversas vozes críticas que serviram de alerta para os riscos que a todo instante ameaçavam precipitar o fim do projeto burguês de sociedade.

1.2.2 O capitalismo organizado e a democracia desenvolvimentista.

As condições das classes trabalhadoras em meados do Século XIX eram degradantes, moralmente indefensáveis para os pensadores liberais, e um barril de pólvora pronto a explodir, ameaçando a estabilidade social e a propriedade. Um novo modelo para o liberalismo democrático era necessário e John Stuart Mill entendia que deveria se amparar em uma concepção diferente daquela de Bentham a respeito do homem como consumidor e apropriador e que enxergava como inevitável a condenação da classe trabalhadora à indigência.

A concepção de democracia de John Stuart Mill, que representa a primeira metade do período denominado por Macpherson como o da democracia desenvolvimentista, é um modelo ao mesmo tempo atento à vulnerabilidade de um sistema perpassado por tal grau de iniquidade e

um modelo fortemente informado por um conteúdo moral de influência saint-simoniana¹³, com uma ideia do que deveria ser a boa sociedade, ou seja, “aquela que permite e incentiva todos a agirem como exercedores, desenvolvedores e desfrutadores do exercício e desenvolvimento de suas capacidades” (MACPHERSON, 1977, p. 53). Santos observa que o segundo período do capitalismo começa por distinguir, no paradigma da modernidade, as promessas que poderiam e as que não poderiam ser cumpridas, dando ênfase às primeiras e ocultando as segundas mediante artifícios culturais.

Por outras palavras, começou por reconhecer a ideia de que o déficit no cumprimento das promessas era inevitável e irreversível para depois eliminar a própria noção de déficit. No campo jurídico, este período foi caracterizado por uma hipertrofia inédita da utopia automática de engenharia social através do direito, em nome da qual se redefiniram o cientificismo e o estatismo do direito (SANTOS, 2011, p. 145).

Mill viu a necessidade de conciliar as reivindicações por um desenvolvimento com igualdade, mas concebia que as grandes desigualdades de poder e riqueza eram mais uma consequência de heranças históricas do que resultantes das próprias características do capitalismo. Essa interpretação era fruto da visão idealizada que votava grande importância ao conteúdo moral, tal como reflete seu modelo, capaz, em tese, de corrigir as distorções até ali apresentadas pelo capitalismo liberal ao passo que os teóricos do *modelo 1* reconheciam que a estrutura necessária da sociedade capitalista acarretava incontornáveis desigualdades de classe, poder e riqueza.

A sociedade poderia e deveria ser uma comunidade de pessoas que exercem e desenvolvem suas capacidades humanas, apesar de não ser assim então. Como alcançar sua realização? O

13 Referente a Claude-Henri Saint-Simon (1760-1825) que postulava uma forma de socialismo em que a estrutura de classes da sociedade era alterada, mas na qual a produção era controlada por industriais. Backhouse, 2007, p.187.

mérito maior da democracia para Mill era fazer com que todos os cidadãos tivessem interesse nas ações do governo, sentindo-se motivados a participar de forma mais ativa. Consequentemente alcançariam maior progresso intelectual, moral e político.

Mill desenvolveu uma discussão bastante ampla a respeito dos pressupostos econômicos necessários para a promoção de um modelo de democracia liberal atenta à possibilidade de desenvolvimento das capacidades humanas, questionou seriamente valores tão relevantes quanto a propriedade privada e o lucro obtido pelo capital na exploração do trabalho, sem, contudo, golpear gravemente a incompatibilidade fundamental entre relações capitalistas de mercado e possibilidades de igual autodesenvolvimento individual, o que pode ser considerado a falha teórica principal do seu modelo.

Não obstante as contradições que perduraram no interior do modelo de Mill e no segundo estágio da democracia desenvolvimentista, pode-se arriscar que o modelo tem o mérito de compensar sua deficiência de análise da realidade social - ou ainda, a tomada de posição mais confortável diante dos diagnósticos sociais – com a introdução de um conteúdo moral na formulação da política de modo a buscar mitigar os efeitos colaterais do capitalismo, sem pretensões de eliminar as causas. A preocupação com o aspecto social, mormente com as condições de trabalho, e o desenvolvimento de um sistema de garantias voltadas ao bem-estar, proporcionaria a possibilidade a algumas gerações, sobretudo na segunda fase do período desenvolvimentista, de alcançar um nível de bem estar social até então desconhecido¹⁴.

Entretanto, a vulnerabilidade do modelo seria mantida e ignorada durante o segundo período da democracia desenvolvimentista. Se na primeira metade, partiu-se de uma visão irrealista sobre as causas dos desequilíbrios e teve grande relevo o conteúdo moral, a segunda metade, já no início do Século XX, também não avançou em termos de objetividade descritiva da

14 Não é demais lembrar que a proteção às democracias do ocidente no Século XX também se devia à necessidade de fazer frente ao socialismo real, um muro de prosperidade e de liberdades individuais que isolasse para a periferia da Europa o contraponto indesejado à economia de mercado.

sociedade, acreditando estarem superadas as diferenças de classes sociais, erigindo diferenças pluralistas florescentes como a nova frente de combate.

Na vigência da segunda variante do modelo desenvolvimentista o sufrágio viria a se consolidar, alcançando em muitos estados a universalidade – *one man, one vote* – mas um velho temor de Mill em relação à extensão do voto ao proletariado, classe mais numerosa, não se confirmaria. Seu medo era desequilibrar em favor dos trabalhadores a balança do poder político, mas no Século XX essa possibilidade foi descartada com a domesticação da democracia pelo sistema partidário.

Acho que não é exagero dizer que a principal função do sistema partidário concretamente desempenhada nas democracias ocidentais desde o advento da franquia democrática tem sido a de amenizar o conflito de classes ou, se preferirmos, moderar e conciliar um conflito de interesses de classe de modo a salvar as instituições da propriedade existentes e o sistema de mercado de um ataque eficaz. Isso é menos evidente nos Estados Unidos do que na Europa, onde a relação entre o partido e a classe é em geral mais óbvia. E é menos evidente do que poderia ser a observadores de qualquer país no século XX, devido ao próprio sucesso do sistema partidário em afastar problemas de classe que... se haviam avolumado demasiadamente (MACPHERSON, 1977, p.69).

Essa função de apagar as linhas de classe e mediar seus interesses antagônicos foi razoavelmente bem desempenhada ao longo do Século XX pelos diversos sistemas partidários, capazes de conciliar o sufrágio universal com a manutenção da sociedade desigual. Num balanço apertado a respeito deste período Boaventura Santos dirá que “cumpre algumas das promessas da modernidade e deixa outras por cumprir, enquanto procura, graças a uma política de hegemonia, minimizar a extensão dos seus fracassos e torná-los social e simbolicamente invisíveis”.

Esta é a crítica dentro do elogio que Santos tece ao keynesianismo e ao Estado-providência e é dirigida à sua principal contradição. Ganhos sociais implementados numa lógica eminentemente vertical são menos favoráveis ao amadurecimento de laços de solidariedade. Trata-se de reafirmar a importância das lutas e movimentos que sempre antecedem a conquista de direitos, capazes de formar uma base horizontal de sustentação e apropriação dos mecanismos de exercício dos direitos, aqui substituída pela mediação do Estado, de modo que o que quer que se tenha concretizado não é definitivo. O caráter precário desses ganhos seria levado em conta pelo modelo subsequente, como veremos.

Por outro lado, o elogio dentro da crítica se dirige ao fato de o princípio da comunidade ter encontrado neste período mais possibilidades de se fortalecer do que no período anterior, bem como no posterior, em razão de o caráter distributivo das políticas sociais assentar-se numa *noção de solidariedade* que se assemelha à obrigação política horizontal, de cidadão para cidadão, essência do princípio da comunidade. O paradoxo surge do fato de o princípio da comunidade não ter sido reconhecido nos seus próprios termos.

Tratou-se, antes, de um reconhecimento derivado, já que ocorreu sob a égide do princípio do Estado e como parte integrante da expansão deste princípio. Na verdade, com o Estado-providência a obrigação política horizontal transformou-se numa dupla obrigação vertical entre os contribuintes e o Estado, e entre os beneficiários das políticas sociais e o Estado. Desta forma, o exercício de autonomia que o princípio da comunidade pressupunha transformou-se num exercício de dependência relativamente ao Estado (SANTOS, 2011, p. 148).

De todo modo, neste período houve uma redefinição da dimensão jurídico-política do paradigma da modernidade em relação ao período precedente a fim de promover algum

equilíbrio e conciliação entre objetivos sociais e econômicos que antes eram vistos como inconciliáveis¹⁵.

O impacto do novo modo de regulação social no direito foi enorme. A monitorização intensificada dos processos econômicos e sociais levada a cabo pelo Estado conduziu ao desenvolvimento de novos domínios do direito, como o direito económico, o direito do trabalho e o direito social, todos eles com a característica comum de conjugarem elementos de direito privado e direito público, esbatendo assim ainda mais a linha de demarcação entre Estado e sociedade civil. Mas as consequências destas transformações nos domínios tradicionais do direito foram também importantes, sobretudo no direito constitucional e no direito administrativo. As constituições deixaram de ser a concepção de um Estado burocrático e de um sistema político apertadamente definido para se transformarem num terreno de intermediação e negociação entre interesses e valores sociais conflitantes. O resultado mais sintomático desta evolução foi o reconhecimento dos direitos sócio-econômicos, a terceira geração dos direitos humanos segundo T.H. Marshall... A evolução do direito administrativo seguiu também o mesmo caminho, ao deixar de se preocupar com a organização da submissão controlada a um Estado burocrático e autoritário, para se concentrar na organização da afectação de recursos e na regulação tecnológica realizada por um Estado cooperante (SANTOS, 2011, p. 149).

15 Como consequência da conciliação e equilíbrio entre tais objetivos “antagônicos” restou a redução dos ideais emancipatórios a proporções realistas: “a promessa de uma distribuição mais justa dos recursos materiais e a promessa de uma maior democratização do sistema político”. A primeira promessa teve que ser conciliada com a manutenção de uma sociedade de classes e a segunda com a política liberal burguesa. A conversão dessa fórmula conciliatória na única legítima e na única concebível significou o triunfo do reformismo sobre a revolução, marginalização de partidos comunistas e transformação dos socialistas em social-democratas. (SANTOS, 2011, p. 149).

É claro que, falando desde um ponto de observação exterior ao centro do mundo, todas as transformações são percebidas no mundo semiperiférico muito mais como tendências do que com a concretude alcançada nos países centrais ou, ainda, são mudanças que passam a integrar ordenamentos jurídicos impotentes pela ausência da força política necessária para a concretização das exigências constitucionais. Isto é perceptível, sobretudo, nas “pequenas Europas” existentes em todo o sul.

Ao longo do período organizado do capitalismo ou da democracia desenvolvimentista, o direito tornou-se menos formalista e abstrato à medida que se envolveu em processos econômicos e sociais – para os teóricos liberais ocorreu uma “perda da autonomia do Estado”. Cabe perguntar-se: Qual autonomia ou autonomia em relação a quê ou quem?

1.2.3 A democracia de equilíbrio elitista e pluralista e o capitalismo desorganizado.

Na segunda metade do Século XX, começou a ganhar força o modelo que seria descrito por Macpherson como democracia de equilíbrio. Joseph Schumpeter, a partir de seu livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, introduz as ideias que deflagrariam o avanço de um modelo que logo se tornaria o *standard* global da democracia que, em certa medida, representam um *aggiornamento* das ideias liberais de princípios do Século XIX. O modelo realça as congruências entre a sociedade de mercado e o homem burguês, concebendo a democracia pelo prisma mercadológico da competição pela preferência do consumidor. O propósito da democracia aqui é registrar desejos do eleitor consumidor e não contribuir para a realização do que deveria ser ou seria desejado que fosse. A participação do cidadão, igualmente, não é um valor implícito, nem sequer é requisito para o bom funcionamento do sistema e para o aprimoramento do caráter cívico da coletividade.

Esse modelo faz outra pressuposição por analogia ao mercado. Ele presume não só que, de fato, o homem político, como o homem econômico, é essencialmente um consumidor e apropriador: presume também que as coisas que as diferentes pessoas desejam do governo – a demanda de bens políticos – são tão diversas e cambiantes que o único meio de torná-las

efetivas, o único meio de obter as decisões do governo para satisfazê-las, o único meio de obter o necessário fornecimento de bens políticos, e distribuídos na proporção das milhares de demandas, é um sistema empresarial como o que opera no modelo padrão de uma economia de mercado concorrencial. Dado que as demandas políticas são tão diversas que não se deva esperar que nenhum grupamento natural ou espontâneo possa produzir uma clara posição majoritária, e dado que numa democracia o governo deve exprimir a vontade da maioria, segue-se que é necessário um aparelho que produza uma vontade majoritária dentre as diversas demandas, ou produza um conjunto de decisões que sejam as mais satisfatórias ou as menos desagradáveis possíveis, para todo o conjunto de demandas individuais diferentes (Macpherson, 1977, p. 84).

A explicação condensa, além da óbvia redução da política aos princípios do mercado, a sua similitude com as ideias utilitaristas que informaram as origens da democracia liberal. Almejar decisões majoritárias ou decisões que sejam as mais satisfatórias ou as menos desagradáveis é uma aceitação expressa do déficit que isso representa para as demandas das minorias ou para maiorias cujas demandas não tenham conseguido se viabilizar na fórmula da “vontade majoritária” no mercado político. O conteúdo moral da democracia desenvolvimentista é deliberadamente esvaziado e suas bases sociais questionadas e enfraquecidas nas décadas seguintes nos países centrais, onde haviam produzido ganhos substanciais. Para os países periféricos e semiperiféricos, onde sequer se chegou a consolidar um Estado de bem-estar, restaria a tarefa de inserir-se na nova ordem mundial do Estado-mínimo, quer dizer, do gasto social mínimo, da intervenção e regulação mínimas do Estado sobre os mercados.

O modelo comporta inúmeras variações que têm tido oportunidade de influenciar mais ou menos o ideário democrático hegemônico desde fins do Século XX.

1.2.3.1 Modelo Elitista

O modelo competitivo elitista ou simplesmente elitista – também referido muitas vezes como modelo realista - tem como seu principal expoente teórico, como já dito, em Joseph

Schumpeter. Suas ideias representam a transição teórica entre o segundo e o terceiro períodos e influenciou decisivamente a mudança de foco das políticas estatais. Segundo esse modelo, a democracia resume-se à luta entre líderes partidários disputando o direito de governar, não sendo mais do que um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade pós-tradicional - não referida a valores transcendentais, universais e últimos. Os arranjos garantidos pela democracia podem servir a diversos fins.

[...] desse modo, no sistema democrático schumpeteriano “os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. O papel do cidadão comum é não apenas grandemente diminuído, mas também freqüentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão ‘pública’ regular” (NOBRE, 2004, p.31).

Aqui a ideia de “bem comum” presente nas doutrinas clássicas da democracia é descartada, bem como o argumento marxista do socialismo inseparável de valores democráticos, a democracia é um método político e não um rol de ideais. O método político diz respeito a um “certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas” (SCHUMPETER, 1984, p. 384). A democracia não é, portanto, um fim em si mesma. O poder de decisão é fruto de uma competição pelos votos livres da população ou na competição pela liderança que é o critério usado para distinguir os governos democráticos.

O método eleitoral seria o único disponível a comunidades de qualquer dimensão dentro dos regimes democráticos. Cabe ao eleitorado produzir um governo e destituí-lo. Produzir um governo significa a aceitação de um líder ou grupo de líderes, enquanto a função de destituição resume-se à retirada da aceitação nas urnas. O controle do governo deve ser daqueles que têm mais apoio na competição pelos votos. O método eleitoral proporciona a possibilidade de aceitação ou recusa de candidatos ao governo e ao parlamento.

Reduzida a esta fórmula, a democracia não seria necessariamente restrita ao capitalismo como poderia conviver, em tese, com o socialismo. Desde que se conseguisse manter certa unidade

no coletivo, poderia se utilizar do método democrático de maneira mais eficaz do que é praticado no capitalismo. Assim, a análise elitista não ignora os desvios ao método provenientes das pressões de interesses capitalistas organizados, ou seja, meios privados que são usados com frequência para interferir no mecanismo da liderança competitiva. Os padrões do capitalismo impelem grupos da sociedade a recusar as regras do jogo democrático, colocando em risco o método político.

1.2.3.2 Modelo Pluralista.

O modelo pluralista é tributário do modelo elitista, e também se autoqualifica como realista. O autor paradigmático do pluralismo é Robert Dahl. Para ele o cerne da questão democrática é o poder, a capacidade de impor objetivos em face da oposição de outrem. Nesse cenário a democracia é um estímulo à competição entre grupos de interesses, com proteção de minorias e de direitos de participação (DAHL, 1975). Aqui se faz uma distinção entre os termos poliarquia e democracia, sendo o primeiro sinônimo de regime relativamente democratizado, dotado de um caráter inclusivo e aberto à contestação. Democracia é entendida como um sistema político que tem a característica de responsividade a todos os seus cidadãos, de modo que se trata de um tipo ideal, enquanto poliarquia serve aos regimes democráticos existentes com suas imperfeições.

A ampliação progressiva da contestação pública e da inclusividade são características da democratização. Na poliarquia, a maior participação dos cidadãos exige que os interesses de um maior número de pessoas seja levado em consideração nas decisões políticas. Isso possibilita o surgimento de conflitos em razão de os governantes estarem sujeitos à substituição pelos grupos trazidos ao processo político. Regimes políticos diferentes provocam consequências diferentes. Entre os efeitos da *poliarquia* estão a manifestação sem o temor de represálias, voto secreto, formar organizações políticas, exercer oposição ao governo e desenvolvimento de partidos.

A teoria pluralista não acredita em qualquer espécie de lei histórica que conduza a sociedade a uma transição inevitável à poliarquia. A poliarquia ocorre na presença de determinadas condições históricas, como nível de desenvolvimento socioeconômico e do grau de

concentração socioeconômica, advertindo que a desigualdade extrema torna vulnerável a poliarquia porque causa descomprometimento dos grupos com o regime. Arrola, ainda, entre as tais condicionantes as clivagens subculturais, o controle estrangeiro e as crenças de ativistas políticos (DAHL, 1975).

1.2.3.3 Modelo legal

Outra contribuição teórica influente para o refluxo do liberalismo econômico e o ocaso da centralidade do Estado na promoção do bem-estar nos países centrais a partir de meados do Século XX, foi a matriz teórica na qual Held enquadra o *Modelo Legal* ou a “nova direita”. Trata-se de uma defesa radical das liberdades negativas que devem se impor em qualquer conflito entre princípios políticos e jurídicos, bem como do Estado mínimo e do *laissez-faire*, mas não se resume a pressupostos que visam afetar apenas a economia política, mas a política como um todo. Hayek acredita que as democracias de massa contemporâneas tendem ao governo arbitrário e opressivo da maioria e à substituição progressiva do governo da maioria pelo governo de seus agentes. Ambos os perigos são familiares na teoria política desde Platão até Schumpeter, mas o repúdio veemente de Hayek era um apelo pela restauração de uma ordem liberal (HELD, 2006, p.2003.).

Somente os indivíduos podem julgar o que desejam e, desse modo, quanto menos o Estado interferir em suas vidas melhor para eles. O ‘Estado mínimo’ é, assim incompatível com o “planejamento em detalhes” e com a redistribuição ativa de recursos, ‘forçando uns a ajudar os outros’. O estado pisa fora dos limites de sua legitimidade quando se torna um instrumento de promoção da igualdade, seja de oportunidade, seja de resultado (NOZICK, 1974, p.312 apud HELD, 2006, p.203, tradução livre).

A noção de democracia como ordem de realização do bem-estar é nefasta, tomados tais pressupostos, porque introduz uma materialização do direito prejudicial à liberdade, colocando-a em risco (NOBRE, 2004, p.33). Retrospectivamente é possível avaliar o apelo que tais ideias tiveram nas últimas décadas, arrastando consigo inclusive a quase totalidade da socialdemocracia pelo mundo e se impondo aos países periféricos e semiperiféricos através

dos organismos internacionais e de exigências do comércio global, e, por fim, mais recentemente, através dos laços comunitários para as vítimas europeias da última crise financeira, prova incontestemente do precário alcance da solidariedade em uma “comunidade” de desiguais.

A evolução da democracia liberal até aqui retratada condiz com o diagnóstico de Boaventura de Sousa Santos a respeito da conformação dos princípios da modernidade desde sua convergência com o capitalismo, ou seja, o princípio da comunidade atrofiou-se de tal forma que fora do Estado só há indivíduos, enquanto que para os dois princípios restantes, Estado e mercado, a lógica tende sempre para um predomínio deste sobre aquele ou o que descreve melhor a situação, o mercado interpenetra as ações do Estado e suas relações interestatais. Muito pouco pode o “indivíduo” - seja o cidadão grego, irlandês, espanhol, português ou italiano – descolado do “suporte” comunitário, senão protestar - sendo, possivelmente, a Islândia naquele contexto, a honrosa exceção que confirma a regra¹⁶.

Tendo chegado a este limiar ou a um ponto em que ao menos há uma percepção generalizada do esgotamento dos modelos políticos, dos paradigmas científicos e sociais que não oferecem boas perspectivas, sejam ou não bem sucedidos (!), ou, ainda, para empregar o diagnóstico mais pontual e corrente nos dias atuais, vemo-nos diante de uma crise do modelo representativo, ou diante de uma de suas metamorfoses, em direção a um redesenho que exige

16 A história recente da Islândia é um caso emblemático por destoar totalmente do tipo de medidas adotadas ante a crise pelos demais países europeus e tradicionalmente impostas pelo FMI ao terceiro mundo. O país, que vinha se tornando uma espécie de paraíso dos bancos e alcançara um dos maiores PIBs *per capita* do mundo em 2007, foi o primeiro da Europa a sofrer os efeitos da crise financeira em setembro de 2008 com a quebra do Lehman Brothers. Três bancos locais foram nacionalizados e o governo firmou compromissos para saldar as dívidas com instituições financeiras britânicas e holandesas que haviam resgatado os prejuízos dos correntistas de um grande fundo, no importe de cerca de 50% do PIB do pequeno país. A Islândia chegou a ser leiloadada pelo e-bay. As mobilizações populares se sucederam, produzindo uma reviravolta ao longo dos anos seguintes, tendo entre as consequências: a queda do primeiro-ministro e de seu governo; convocação antecipada de eleições; dois referendos que optaram por não saldar a dívida – o primeiro deles alcançou 93% para o “não”; responsabilização jurídico-criminal de banqueiros e altos executivos; convocação de assembleia constituinte para elaboração de nova carta - até então um simulacro da dinamarquesa. A nova constituição contempla iniciativa popular, veto, criação e emenda de leis, plebiscito e referendo. O ingresso da Islândia na União Europeia foi indefinidamente adiado, mas o país recuperou-se rapidamente dos efeitos da crise.

maior grau de participação dos cidadãos sob pena tornar-se incapaz de *representar*. De modo que se pode, não obstante as conquistas relativas da democracia, considerar que o seu insucesso se insere num contexto mais amplo de fracasso do projeto da modernidade, visto que a liberdade e a igualdade se repeliram para diâmetros opostos da circunferência, tornando-se uma dicotomia insuperável no ideário liberal – e às vezes, lamentavelmente, no de seus críticos – e a solidariedade, o elemento catalizador no equilíbrio desses elementos é estigmatizado como uma liberalidade insustentável do ponto de vista material ou um vício que corrompe a dignidade do ser humano. A própria democracia deve muito ao seu compromisso normativo.

A democracia, como temos tido a oportunidade de revisitar, surge em bases conceituais individualistas, em uma lógica que situa o todo como sucedâneo da parte e, assim, a sociedade como produto da vontade individual, contrariamente à tradição antiga e medieval que considerava a sociedade política em termos orgânicos, como sendo anterior e necessária à concepção do sujeito ou cidadão.

Bobbio identifica três eventos que participaram na conformação desta concepção: *a)* o contratualismo – um acordo de vontades entre livres e iguais para superar o estado de natureza e erigir um poder comum que lhes garantisse vida e liberdade; *b)* o nascimento da economia política que reforça a ideia do indivíduo – o *homo economicus* em oposição ao *zôon politikón* – em busca dos próprios interesses cujo sucesso contribui para toda sociedade e *c)* o utilitarismo de Bentham e Mill que fixa a determinação do bem e do mal – para a parte ou para o todo - na perspectiva individual do prazer e da dor, dado mais determinante do que a fórmula geral da maior felicidade para o maior número (Bobbio, 1994, p.9).

A partir daí é possível fazer um inventário que contempla algumas das principais promessas da democracia que julga não atendidas. A proposição inicial de um poder que encarne a soberania de todo o povo, sem intermediários, na qual a soberania de cada um compete em direção ao centro para uma soberania de todos, tal como na vontade geral de Rousseau. Ocorre que as sociedades tornaram-se pluralistas e o poder se conformou em uma pluralidade de centros, configurando uma sociedade policêntrica ou poliárquica, transformação cujas consequências

tornam-se claras nas suas considerações acerca da representação. Independentemente de todo o debate ocorrido no período pós-revolução francesa, acerca da representação como delegação e, portanto, de caráter imperativo e vinculado e aquele do mandato da nação, uma forma de representação que desvincula o eleito de seu eleitor – arranjo que prevaleceu – o fato é que os parlamentos são complexos de relações entre grupos de interesses, diversos entre si e geralmente distintos das demandas presentes na sociedade civil.

Especializado o exercício da representação parlamentar, de modo a constituir-se em neocorporativismo, pouco ou nada poderia ser feito para dissolver as oligarquias – outra promessa - apenas, se tanto, alternar o equilíbrio em favor de uma ou outra parcela da elite política e econômica. Outra questão diz respeito à extensão da democracia. Embora o sufrágio tenha se estendido à universalidade em grande número de países centrais e periféricos, o âmbito de interferência e controle dos cidadãos se resume ao voto. Segundo Bobbio o que está em questão já não é apenas se o poder é de poucos ou de muitos, mas se é ascendente, a partir das demandas da base, ou descendente o que implica, na prática, antes de considerações acerca de uma evolução da democracia representativa rumo a uma democracia direta, a consideração da evolução da democracia política em democracia social. A democracia concebida como método de legitimação e de controle das decisões políticas ou dos governos de distintas esferas, exige a expansão dos espaços em que as prerrogativas do cidadão possam ser expressas (Bobbio, 1994, p. 15).

Visto que “a única garantia do respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder a quem compete esta garantia” (Bobbio, 1994, p. 15), a eliminação do poder invisível é outra promessa não alcançada. Não se trata apenas das *razões de Estado*, da falta de publicidade e transparência que impedem o controle público das decisões e negócios dos governos – em si uma prova de que a democracia está longe de ter democratizado a administração estatal - mas da existência de diversas instâncias paralelas de poder que sobrevivem às custas dessa invisibilidade, como o crime organizado, cartéis, serviços secretos, grupos de influência religiosa, ideológica, entre outros. Ademais, nunca antes, nem sob qualquer despotismo de que se tem notícia, dispuseram os governos de tantas informações

sobre seus cidadãos, de modo que a demanda por controle do Estado por seus cidadãos vê-se diante da tendência inversa do controle dos cidadãos pelo Estado e por outras formas parasitárias de poder.

A promessa de uma pedagogia cívica que transforme o súdito em cidadão ativo por meio da prática democrática, muito embora seja uma expectativa plausível e o nexos entre causa e efeito se justifique, não se tem podido cumprir, reduzida a política ao processo eleitoral e este, por fim, de momento precípua de expressão de aspirações políticas a uma lógica instrumental da troca por alguma espécie de favorecimento ou manutenção de privilégios. Esta lógica preside desde o voto do eleitor à formação de coligações e coalizões nos governos.

Ressalve-se, por fim, que as possibilidades de tais ganhos serem alcançados eram exíguas desde o início de sua proposição, levando-se em conta a imensa distância entre o idealizado e a realidade social crua de então, realidade que viria a tornar-se extremamente mais complexa com o decorrer destes dois séculos (Bobbio, 1994, p. 23).

A representação política nas democracias contemporâneas sofreu transformações profundas no último quartel do século XX: partidos políticos de massas perderam a centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação grupal nas funções executivas do governo (LAVALLE, 2006, p.49).

A propalada crise da representação, entretanto, é algo mais do que a constatação da caducidade de um modelo ou de seus submodelos, a sociedade não é formada de críticos da teoria política. Populações padecem em diversas intensidades os efeitos do caráter refratário do sistema político. A demanda por maior participação na política pode ser atribuída a diversos fatores, inclusive como reação à crise do estado social, nos países em que ele chegou a existir, ou, como parece ser o caso do Brasil e outros países de democratização recente, o

desejo de transcender a expectativa de direitos – o direito a ter direitos – pelo seu exercício efetivo mediante as devidas garantias do Estado e, ainda, como fruto de algum residual amadurecimento político aliado aos progressos tecnológicos que alcançaram as massas que passam a enxergar a intervenção direta na política como algo possível.

Repetindo ainda uma vez Macpherson - apenas tomando por certa a ineficácia do sistema hegemônico de democracia que ele pôs em cheque então – a consciência da inadequação da democracia dita de equilíbrio e seus pressupostos mercadológicos não é suficiente para superar as desigualdades nem tampouco para transcender por si só toda a cultura e o comportamento de consumidores. Pode servir, todavia, como incentivo para considerar as implicações de formular novos modelos e sondar soluções possíveis.

1.3 O ESTADO ALÉM DAS FORMAS

1.3.1 Estado como sistema social autônomo e autorreferente

A pretensão inicial da fórmula democrática de estabelecer um canal direto entre a soberania popular e os mecanismos de poder, de maneira que estes fossem a expressão da vontade geral, não poderia estar mais distante da realidade atual caracterizada pela policentralidade do poder já apontada por Bobbio e Dahl na seção anterior. É provável que a este respeito o projeto de investigação que concebe a sociedade de forma sistêmica seja o que mais fundo penetrou na descrição da complexidade e das limitações que esta realidade impõe às teorias e à práxis democrática.

Enquanto as sociedades antigas se organizavam segundo princípios de segmentação e hierarquia, as sociedades modernas organizam-se de acordo com um princípio de diferenciação funcional. Em vez de serem estruturadas por um centro ou um sistema funcionalmente dominante, as sociedades modernas são constituídas por uma série de subsistemas, todos eles fechados, autônomos, autocontidos, auto-referenciais e automutantes, cada qual com um modo de funcionamento e um código próprios (SANTOS, 2011, p. 159).

Sob a perspectiva sistêmica da sociedade, cada esfera de ação com funções específicas, tais como a política, a economia ou a justiça, são sistemas diferenciados do ambiente externo pela peculiaridade de suas funções. O ambiente, neste caso, é a sociedade – sistema social omniabarcador - que engloba todas as formas de comunicação.

Os sistemas funcionais diferenciados operam suas atividades segundo códigos próprios e são separados do ambiente e dos outros sistemas por esta especificidade de suas funções. Por isto não se confundem nem se integram, via de regra, ao ambiente circundante. Esta especialidade

ou diferenciação é uma conquista das sociedades complexas¹⁷, um estágio de diferenciação atingido no modelo legal-racional do exercício do poder de dominação. Tais sistemas não necessitam de instrumentos de outros sistemas para criar aquilo que é peculiar de suas funções; são autorreferenciais, autorreprodutivos e operativamente fechados. Por isso se diz que são autopoieticos, uma analogia com a *autopoiesis* dos sistemas biológicos.

Ora, Estado, Judiciário, Parlamento, Administração, são ideias que personificam, segundo uma perspectiva teleológica bastante comum, uma lista de pressupostos valorativos e uma gama de metas ou fins sociais geralmente amparados numa normatividade transcendental. Esse entendimento, entretanto, não encontra ressonância na teoria dos sistemas sociais.

Com a complexificação social, a racionalidade que passa a impregnar a burocracia estatal é a mesma racionalidade que permite a outros sistemas sociais também se tornarem mais autônomos e, à medida que o conseguem, sua atuação é contingente, o que implica dizer que se torna apenas parcialmente previsível a maneira como esses sistemas atuarão. Como sistemas autopoieticos, reproduzem-se segundo regras internas e atuam com códigos binários específicos, como a oposição lícito/ilícito ou legal/ilegal, típica do Direito.

Em relação ao sistema Estado, aprofundando a análise, note-se que agrupa em seu interior rotinas de funções que se diferenciam entre si e constituem outros órgãos autônomos que também são sistemas especializados e diferenciados de seu exterior, quais sejam: os sistemas – ou subsistemas - político e jurídico, todos fechados operacionalmente.

La clausura operativa trae como consecuencia que el sistema esté determinado a la autoorganización. Sus propias estructuras pueden construirse y transformarse unicamente mediante operaciones propias. Por

17 “Complexidade, vale recordar, implica excesso de possibilidades, seleção de algumas possibilidades e rejeição de outras, possibilidade de que as possibilidades selecionadas fossem outras. Trata-se da trilogia complexidade (excesso de possibilidades), seletividade (seleção de possibilidades) e contingência (outras possibilidades poderiam ter sido ativadas ou poderão ser ativadas no futuro)”. CAMPILONGO, 2012 p. 82.

ejemplo, el lenguaje sólo puede modificarse con la comunicación y no de forma inmediata con el fuego, los terremotos, las radiaciones espaciales, o con las prestaciones perceptivas de una consciencia particular (LUHMANN, 2007, p. 65).

Além de operar com códigos específicos, tendem a se reproduzir segundo sua lógica interna e a operar de modo autônomo. Equivale a dizer que “objetivos pré-definidos” ou normativamente determinados desde o exterior extrapolam as características específicas e necessárias para a diferenciação funcional dos sistemas e sua consequente separação do ambiente externo e desse modo não estão garantidos.

Embora o sistema se diferencie do ambiente, seu isolamento não é absoluto. Um sistema necessita, para evoluir e superar a *redundância*, de interações com o ambiente - que está repleto de outros sistemas - fonte constante de instabilidades e irritações. “A evolução social depende de instabilidade e os conflitos são formas de provocação e ativação de situações instáveis” (CAMPILONGO, 2012, p. 83), de modo que o fechamento operacional dos sistemas não é absoluto, nem é “saudável” que o seja.

Essas interações ocorrem por meio dos *acoplamentos estruturais* entre os sistemas em momentos de *abertura cognitiva* (NEVES, 2008, p.53). Um sistema é operacionalmente fechado e cognitivamente aberto. É como se a membrana que o envolve e contém se abrisse ou se tornasse porosa momentaneamente, mediante estímulos do exterior. Os estímulos são retratados, ainda, como irritações causadas na superfície do sistema, às quais podem corresponder, ou não, uma *variação* interna, variação sem a qual o sistema pereceria (CAMPILONGO, 2012, p.79).

Atualizações não significam a realização em seu interior de funções típicas de outros sistemas, mas incorporação dos estímulos de modo a produzir, com suas próprias ferramentas, as variações, evoluindo, portanto. Sua *autopoiese* não implica, insistimos, redundância perpétua, já que há a possibilidade de atualizações sem que isso signifique perda de identidade e integração com o ambiente.

A capacidade do sistema Estado para lidar com a pluralidade de expectativas presentes no ambiente social de forma minimamente satisfatória – e, assim, a legitimidade da ação Estatal - depende do sucesso em incorporar esses estímulos em seu programa e, conseqüentemente, no roteiro de operações internas do sistema e, tudo isso, preservando sua autopoiese.

Contudo podem-se observar arranhões profundos sobre o verniz da impenetrabilidade, da autonomia e do caráter contingencial dos subsistemas sociais. Tais características certamente resistem mais frente aos estímulos provenientes do entorno mais difuso, dificilmente encapsulável, definível ou aglutinável em termos de diferenciação funcional, ou seja, o ambiente externo geralmente identificável apenas como sociedade e que reúne, além de todos os demais subsistemas, as expectativas individuais e coletivas do mundo da vida. Mas não são tão inexpugnáveis frente aos estímulos de outros subsistemas.

Luhmann tem defendido que o subsistema funcional que alcança a maior complexidade organizada e flexibilidade através de sua organização interna tenderá também a dominar a sociedade em que se localiza. Em razão de que a dinâmica deste subsistema terá uma influência desproporcionalmente grande sobre a performance de outros subsistemas. Ele também sugere que, nas sociedades modernas, esse subsistema é, de fato, a economia... Talvez pudéssemos qualificar esse argumento acrescentando que se a economia pode ser o subsistema dominante num longo prazo, crises em outro lugar podem conduzir outros subsistemas a adquirir a primazia num curto prazo (JESSOP, 2003, p. 11:68)¹⁸.

¹⁸ Na edição utilizada: “Luhmann has argued that the functional sub-system which attains the greatest degree of organized complexity and flexibility through its own internal organization will also tend to dominate the society in which it is located. For the dynamics of this sub-system will have disproportionately great influence on the performance of other sub-systems. He has also suggested that, in modern societies, this sub-system is, in fact, the economy... We should perhaps qualify this argument by adding that, whilst the economy may well be the dominant sub-system in the long term, crises elsewhere can lead to other sub-systems acquiring short-term primacy”.

Mesmo que tal influência seja justificável apenas e tão somente pela presença de mecanismos institucionalizados de conexão ou de acoplamento estrutural, a mera possibilidade de tais virtuais desequilíbrios são uma demonstração dos limites da autopoiese. Se o sistema econômico, além de sua maior complexidade e flexibilidade, tem uma capacidade maior de perturbar outros subsistemas e também constituir demandas maiores sobre seus desempenhos como pré-condição de sua própria reprodução, por que não outros? Mesmo aceitando o conceito de “acoplamento estrutural”, pode-se replicar que ele é assimétrico e que a economia desempenha um papel chave em determinar como os diferentes sistemas se acoplam. É um possível ponto de intersecção entre as abordagens marxista e autopoética. A hipótese marxista de que o sistema econômico é primário pode ser reinterpretada pela teoria autopoética e assim apreendida, mas só sob duas condições:

Primeiramente, a primazia do sistema econômico deve ser justificada em termos de seu nível de autopoiese relativamente a outros subsistemas e, em segundo lugar, e *a fortiori*, é verossímil que ocorra apenas em sociedades capitalistas (e não em todas as sociedades, indiferentemente de seus níveis de diferenciação funcional) (JESSOP, 2003, p. 11:69)¹⁹.

A solução para o problema da determinação econômica requer a inserção de uma análise estratégica. Para tanto não é o bastante afirmar que o sistema econômico (ou mesmo outro) é estruturalmente dominante, mas também se deve demonstrar como o domínio estrutural se reflete no desempenho de outros subsistemas e assim na articulação global do próprio sistema social.

Espera-se já ter sido dito o suficiente para demonstrar que é necessário ir além tanto do funcionalismo como da autopoiese para desenvolver

¹⁹ Na edição utilizada: “First, the primacy of the economic system must be justified in terms of its level of autopoiesis relative to other sus-systems; and, secondly, *and a fortiori*, it is likely to occur only in capitalist societies (and not in all societies whatever their level of functional differentiation).”

explicações referentes às ações das forças sociais bem como das propriedades dos sistemas sociais. Só assim se poderia revelar como a autonomia surge como produto tanto da estratégia como da estrutura (JESSOP, 2003, p. 11:70)²⁰.

Esta abordagem aponta, ainda, problemas cruciais na análise autopoietica. Primeiramente as sociedades se articulam sobre a comunicação e através dela de modo que o “efeito sociedade” só é conhecido a partir de sua evolução, afirmação que, admite, é quase tautológica. O segundo aspecto adquire credibilidade porque quase tudo o que resulta é imprevisível, não intencional ou incontrolável. Sugere que para construir um relato mais satisfatório temos que explorar “quem se comunica com quem sobre o quê” e como esses agentes em particular se constituíram e têm essas questões; e levar em consideração os projetos que esses agentes tentaram realizar na construção de sua própria história, sobretudo em circunstâncias que eles não escolheram e com consequências que eles não podiam antecipar, nem sempre desejavam e que nunca podiam controlar totalmente. Para explorar essas questões seria preciso lidar tanto com a ação social quanto com os sistemas sociais para se encontrar pontos de intersecção entre autopoiese e práxis na compreensão da sociabilização.

Marxistas podem, às vezes, exagerar a importância da ação das classes a esse respeito, mas eles pelo menos admitem que os agentes fazem alguma diferença. Às vezes se é levado a acreditar que as únicas diferenças que importam na teoria social de Luhmann são aquelas que estabelecem a

²⁰ Na edição utilizada: “It is to be hoped that enough has already been said to show that this requires going beyond both functionalism and autopoiesis to develop explanations which refer to the actions of social forces as well as the properties of social systems. Only this way can one reveal how autonomy emerges as a product of strategy as well as structure”.

distinção entre um sistema e seu ambiente. E isso é curiosamente incorpóreo e impessoal (JESSOP, 2003, p. 11:71)²¹.

Não há unidade substantiva na soma total das comunicações na ainda emergente sociedade global, mas há tentativas mais ou menos bem sucedidas de criar unidades parciais dentro dessa massa de comunicações. A proposta é enfatizar a dialética entre estrutura e estratégia e empregar conceitos tais como o de hegemonia para lidar com o acoplamento entre subsistemas ou para atuar sobre sua programação, ou, ainda - e no mínimo - produzir irritações suficientes para disparar a produção de respostas. Quais são as forças hegemônicas? Por que, em meio a um diagrama tão complexo, mas alegadamente tão apegado à especificidade funcional ainda é possível falar em hegemonia? A agudeza descritiva da teoria social dos sistemas não facilita aduzir por si só que a escolha “entre as diferentes possibilidades institucionais raramente é feita só com base em motivos de ordem técnica” (SANTOS, 2011, p. 161).

Quando a teoria dos sistemas caracteriza a formação do sistema político como consequência de uma crescente diferenciação da sociedade no curso de seu desenvolvimento histórico, isto não está errado, mas não explica nada sobre as condições sociais e econômicas concretas que levaram a esse processo (HIRSCH, 2010, p. 15).

É tão irresistível a narrativa da evolução da complexidade que se corre o risco de eliminar dessa narrativa qualquer traço de rupturas históricas. Resta a plausível vantagem da especialização em manipular fragmentos simplificados da complexidade e, daí, apenas a contingência, de modo que a própria dominação social e a exploração desaparecem. Mas se, por exemplo, a diferenciação do sistema político é tomada como uma lei geral, temos que lidar com a probabilidade da não diferenciação – integração? – ou do desenvolvimento no sentido

²¹ Na edição utilizada: “Marxists may sometimes exaggerate the importance of class agency in this respect but they do at least allow that agents make a difference. One is sometimes led to believe that the only differences which matter in Luhmann’s social theory are those which establish the distinction between a system and its environment. And these are curiously disembodied and impersonal”.

oposto, com, entre outras consequências, o desfazimento das linhas de demarcação entre Estado e economia.

Não obstante o indiscutível caráter eminentemente contingente dos desdobramentos sociais, é bastante plausível supor heurísticamente que as consequências sondáveis e insondáveis da experiência política sob a democracia tradicional tendem a ser diferentes daquelas dadas sob a democracia radicalizada pela participação, sobretudo, porque não se pode escamotear que a autonomia dos diversos subsistemas é apenas relativa e cede a pressões externas como temos afirmado. A pressão eficaz do elemento essencialmente político tem sido o grande ausente no intenso fluxo de comunicações do ambiente social, o que, antes de qualquer efeito de uma oposição estratégica ou de um isolamento patrocinado por sistemas mais bem organizados, é uma consequência da espontaneidade típica do mundo da vida.

Ainda quando a sociedade civil não organizada se transfigura em movimento social, não se pode esperar que este seja dotado de estruturas aptas a realizar acoplamentos estruturais com os demais sistemas. Diante da autopoiese e na ausência de estruturas institucionais de mediação, o tipo de relação possível é apenas irritação. Mas parece haver argumentos suficientes para supor que a autopoiese dos sistemas sociais, enfim, não é tão autopoietica assim.

Além de todas as advertências a respeito da habilidade do sistema economia para influenciar o sistema Estado, outras há a respeito de formas de integração e sobreintegração encaradas como falhas provenientes do alto grau de corrupção em sociedades periféricas, como a que tece Marcelo Neves a respeito do Brasil, que são, de todo modo, desdobramentos da interveniência do poder econômico. Este não é o momento oportuno para entrar em um exame aprofundado da questão, mas interessa dizer que sua análise contribui para o juízo de que a autopoiese dos sistemas não é um veto absoluto à ação de forças externas a um sistema especializado.

A diferenciação funcional dos sistemas e sua autonomia podem ser invocadas como garantias contra o arbítrio e em favor da própria sociedade. Todavia, se é possível produzir sobre o Estado interferências que não sobreviveriam ao crivo da publicidade ou que de algum modo

sabotam a efetivação de direitos da cidadania, é racional conceber que também se possa pressionar em sentido inverso. Por enquanto a equação parece se resolver na incapacidade do sistema político de representar legitimamente a pluralidade social, bem como do sistema jurídico de intermediar amplamente os interesses se valendo de seus mecanismos de acoplamento, como a Constituição. Mas, mais uma vez, isso seria apenas mais uma descrição de um epifenômeno e não a explicação das estratégias das forças bem sucedidas em construir hegemonias.

1.3.2 Estado – forma e relações sociais

É provável que a maior contribuição dada pela teoria social dos sistemas seja a demonstração de que a política não se resolve na ação consciente dos atores sociais, tendo em vista a objetividade de suas estruturas que prescindem da vontade deles. Suas conclusões desencorajam a crença na capacidade dirigente da política sobre a sociedade, em razão do comportamento autorreferencial dos demais subsistemas que constituem seu entorno social. Não há sobre os diversos subsistemas uma direção externa qualquer que garanta acesso seguro – daí a advertência sub-reptícia do caráter contingente de sua evolução – o que quer dizer que a esperança de ascendência política sobre a economia se frustra, também pelas razões anteriormente mencionadas.

Seguindo a análise da teoria dos sistemas, a democracia em um sentido mais enfático enquanto ampla autodeterminação dos indivíduos não é possível - ao menos nas sociedades altamente desenvolvidas e diferenciadas. Ela nada mais é que uma parte funcional do sistema político – exatamente um mecanismo de formação do poder legítimo – em face da qual os processos em outros subsistemas se desenvolvem de maneira relativamente independente (HIRSCH, 2010, p. 13).

Não é crível, entretanto, que as advertências a respeito das limitações impostas pela autopoiese se constituam em um veto permanente à ação social. A ação social sempre necessitou de táticas e estratégias mais ou menos elaboradas de desestabilização do equilíbrio de poder

vigente e no Século XXI é de se supor que necessitem ser mais sofisticadas à medida que é mais complexa e compartimentada a sociedade, a fim de conquistar brechas sistêmicas. Na seção anterior foram apontadas possíveis brechas nessa construção que denunciam suas vulnerabilidades, seja diante de sistemas mais organizados e dinâmicos ou, como aqui se suspeita, diante da ação social “empoderada” politicamente [ou pela política renovada pela essência do “político”]. Doravante a crítica ao modelo predominante de democracia, bem como o passo seguinte na busca de alternativas, se dá pela vertente materialista das teorias do Estado.

Não é o objetivo desta curta seção elaborar um tratado sobre o Estado nem compilar um grande volume de conceitos a respeito desse objeto. Para o nosso propósito geral de investigar os caminhos, perspectivas e desdobramentos da participação política, temos entendido que a abordagem do figurino democrático recente edifica suficientemente o cenário no interior do qual a dialética político-econômica e jurídica ocorre, fornecendo uma imagem substancial da fórmula política imperante e as limitações daí decorrentes para a efetivação das promessas do ideário democrático, competindo-nos prosseguir com a crítica às suas conotações estruturais e funcionais pelo viés da análise das relações sociais que representam.

Avançando no exercício comparativo entre as ideias liberais democráticas e as configurações do poder em todo o mundo, ficaria claro porque se pode falar de um modelo globalmente hegemônico de democracia: se desde o ponto de vista dos regimes de governo é impossível afirmar que ele seja onipresente, sob a perspectiva da influência geopolítica e econômica ele se aproxima muito da onipotência.

Aqui a discussão pertinente sobre o Estado é aquela que se dirige como crítica aos modelos políticos apresentados com o fito de desvendar os vetos à emancipação latentes na combinação capitalismo/democracia. Para tanto é primordial investigar o papel ambíguo que o Estado desempenha nesta relação. O Estado não é um ente cuja essência possa ser identificada, assim como não pode ser explicado apenas pela enumeração exaustiva de suas funções, o que não nos daria mais do que uma descrição do sistema político. O Estado é o complexo de relações sociais, cuja complexidade e conflituosidade é a explicação para o fato de normalmente não

funcionar como esperaríamos que fizesse nem consiga por si só efetivar as relações democráticas. Mas isso é mais um enigma do que um conceito: relações sociais complexas e conflituosas que se organizam e convivem sob a forma individualizada de um aparelho.

Se estritamente dentro da abordagem jurídica é já bastante profícuo e complexo o conjunto de teorias a respeito do Estado, nas Ciências Sociais como um todo encontraremos ainda menos uniformidade e concordância.

A razão disso é que o Estado é um dos conceitos que não se revelam por si próprios, mas apenas pode ser mais bem definido no quadro de extensas reflexões da teoria social. Isso ocorre porque nele “se condensa todo um processo semiótico”... E tal como existem diferentes tentativas de explicação sobre o que seja a sociedade, existem muitas teorias diferentes sobre o Estado, o seu significado, a sua origem e o seu modo de funcionamento (HIRSCH, 2010, p. 11).

A causa das disputas científicas em torno do conceito “Estado” está no fato de que este é o terreno onde se manifesta uma relação social contraditória fundamental, que não é fácil de decifrar. Suas determinações só são apreensíveis por intermédio da análise das contradições básicas das relações de socialização (HIRSCH, 2010, p. 14).

Alguns teóricos conservadores concebem o Estado como a instância que deve manter autoritariamente uma sociedade dividida em interesses egoístas e lutas concorrenciais ao passo que para liberais ele é a forma organizativa que ao menos potencialmente gera o bem-estar social – e aqui estamos diante daqueles que temos tratado como liberais democráticos de primeiro e de segundo momento - em uma sociedade pluralista atravessada por processos de disputa de interesses conflitivos e de formação de consenso – e, por fim, do terceiro momento (HIRSCH, 2010, p. 14). Numa simplificação das análises marxianas o Estado comparece como instrumento de dominação capitalista de classe, o que se justifica numa análise crítica da economia política. A reivindicação bem sucedida do monopólio legítimo da força no interior de um dado território é a característica principal do Estado para Weber, mais do que suas

funções ou suas formas organizativas. “Disso, conclui-se que, no caso do Estado, trata-se de *determinada* forma de institucionalização das relações sociais de poder” (HIRSCH, 2010, p. 16 – grifo do autor).

O que se está a afirmar aqui é que mais relevante do que aquilo que o Estado faz – suas funções – ou como faz – sua estrutura organizativa – é a forma particularizada de que se reveste, que mascara seu caráter de complexo de relações sociais e, mais importante, que o separa do povo e da atividade econômica²². Como se afirmou na seção anterior, a demonstração da complexidade, da diferenciação funcional e da autonomia dos subsistemas sociais, embora revelem muito sobre os bloqueios ao desempenho dos fluxos da política, pouco diz a respeito das estratégias que conduzem a essas características e quem se beneficia da capacidade de “interferir sobre o autônomo”.

Essa vertente de análise se apoia inicialmente na crítica à economia política, conquanto seja necessário distinguir a abordagem das relações sociais do Estado sob um posto de vista material como se pretende fazer nesse ponto daquela do “marxismo ortodoxo”, no sentido em que a presente não considera o Estado ou o político como simples reflexo das estruturas econômicas, ou seja, como “superestrutura”, mas preferencialmente como um “campo de ação que possui condições dinâmicas próprias” (HIRSCH, 1990), portanto uma abordagem teórica centrada na ação. Ao mesmo tempo, já que buscamos enxergar a pluralidade de relações sociais que constituem ou que plasmam a forma-Estado, não podemos correr o risco de abraçar explicações deterministas e simplificadoras. Por fim, ainda que o objetivo fosse o de realizar uma investigação de fôlego a respeito das teorias do Estado, haveríamos de ter em conta a advertência de Jessop quanto a ser “simplesmente impossível metodologicamente

22 “O ‘Estado’ e a ‘sociedade’, o ‘público’ e o ‘privado’, separam-se em esferas particulares. Somente então se pode falar de ‘Estado’ como algo diferente das outras formas de dominação política... – a ‘autonomização’ do Estado frente às classes sociais e a separação entre ‘política’ e ‘economia’ – é um pré-requisito decisivo para a possibilidade de relações liberal-democráticas” (HIRSCH, 1990, p. 24).

produzir uma teoria singular omniabarcadora de entidade tão complexa como o Estado-nação em toda sua especificidade histórica” (JESSOP, 2003, p. 9:5)²³.

Quanto ao emprego desta orientação teórica e metodológica, não se trata de modo algum de ignorar as contradições internas da teoria marxiana acerca do Estado (BONAVIDES, 2010, p.185) e tampouco as contradições entre essas teorias e as relações do “socialismo real” com a figura do Estado, mas de aproveitar toda a construção teórica da crítica à economia política, que possibilita a compreensão mais aprofundada e coerente a respeito das estratégias do capital, do Estado capitalista e do seu direito, além das relações sociais que estes operam e as formas de que se revestem, malgrado seu pendor determinista e a constatação de que ao fim e ao cabo, o ambiente mais favorável a uma democracia substantiva não caiba em nenhum dos opostos, tão determinados teórica e empiricamente pela razão econômica.

Uma teoria materialista do Estado não se circunscreve necessariamente ao entendimento do Estado simplesmente como instrumento de dominação de classes, engloba também conjuntos teóricos que observam a sociedade e as classes de maneira mais complexa, no interior da qual o Estado é dotado de relativa autonomia em relação a todas as classes. “O Estado não é visto como simples aparelho repressivo da opressão de classe, mas, ao mesmo tempo, como instância ideológica e parte integrante de amplas relações hegemônicas, definidas pelo pensamento e pela ação dos indivíduos” (HIRSCH, 2010, p.22).

Já temos aventado a questão de que a separação entre Estado e sociedade, bem como do mercado, dizem muito a respeito do tipo de relação social que se desempenha por trás das formas ou conceitos consagrados. Sabemos que nem sempre tal separação existiu, antes do capitalismo a dominação política e econômica não estavam separadas uma da outra. Na idade moderna, contudo, consolidou-se a especificidade das esferas “Estado” e “sociedade”, “público e “privado”, “política” e “economia”. Essa compartimentação teve papel

23 Na edição utilizada: “For it is simply impossible methodologically to develop a single, all-emcompassing theory of so complex an entity as the nation-state in all its historical specificity”.

preponderante para viabilizar a sociedade liberal democrática, o que não quer dizer que seja fruto de uma elaboração intencional com vistas a fins precisos.

Na teoria materialista, o Estado não é conceituado como organização instaurada conscientemente pelas pessoas, segundo objetivos definidos e, menos ainda, como a corporificação do “bem-estar comum”, mas deve ser entendido, até certo ponto, como resultado de lutas de classes que operam sobre os agentes, ou seja, da luta pelo sobreproduto (HIRSCH, 2010, p. 24).

A fim de elucidar a construção semântica que se operou em torno de conceitos como “Estado”, “sociedade” e “política” às quais mais de uma vez temos nos referido enquanto *formas*, é pertinente acompanhar o roteiro conceitual descortinado por Pachukanis²⁴ para dar ao entendimento o conteúdo da “forma jurídica”, embora prevaleça a advertência quanto ao possível reducionismo econômico que não raro resulta de abordagens dessa matriz.

A relevância do trabalho de Pachukanis foi investigar o fenômeno da derivação do direito estatal da própria natureza do capital, estabelecendo pré-requisitos funcionais da acumulação cuja satisfação deve ser mediada pela atividade do Estado. Como está pressuposto que o Estado, o direito, a política, etc. são – ou se converteram em – abstrações sofisticadas em nossa cultura, torna-se muito difícil passar diretamente desses altos níveis de abstração para a análise de conjunturas políticas específicas, sendo necessário examinar o sistema complexo de mediações que atuam entre as determinações mais abstratas e o imediatismo da situação concreta (JESSOP, 2003, p. 2:19).

Duas características geralmente atribuídas às concepções de Pachukanis são o *circulacionismo* ou *economicismo*. De fato, é forçoso reconhecer a centralidade do problema da circulação mercantil em sua teoria, mas reduzir a este momento sua análise é simplificar o trabalho de

24 Observar que a grafia do nome do russo Pachukanis – cuja grafia mais atual empregada no Brasil por Naves, ora adotamos – pode ser encontrada em Jessop e Santos como “Pashukanis”, em Hirsch, “Paschukanis” e na tradução da obra do autor para o português como Pasukanis.

demonstração da interpenetração da forma jurídica pelos modos de produção. Também é óbvio o papel constitutivo do econômico no tecido jurídico em sua concepção, mas a agudeza de sua abordagem da teoria geral do direito se dão, não apesar, mas justamente em decorrência de ser tão fundada na economia política. Fato é que Pachukanis tentou derivar a forma histórica específica do direito burguês e do Estado a ele associado da mecânica da circulação de mercadorias no capitalismo.

Segundo sua concepção a estrutura geral do direito surge com a lógica geral mercantil e se o direito é uma estrutura tipicamente burguesa, há que se separar no direito aquele elemento que - tal como a mercadoria na economia capitalista - não pode ser reduzido a outros, o átomo mesmo da forma jurídica, para - a partir deste - construir sua análise da teoria geral do direito. Caberia então analisar a *forma jurídica* do mesmo modo que se analisa, no campo da economia política, a forma *valor*. O critério: analisar a forma jurídica como forma histórica, compreendendo o direito como fenômeno real, aplicando o princípio metodológico utilizado por Marx na Introdução à Crítica da Economia Política, expressa pelo movimento que vai do abstrato ao concreto, e pelo que vai do simples ao complexo (NAVES, 2008)²⁵.

A crítica à economia política poderia partir da análise da totalidade concreta, da população, mas tratar-se-ia de uma abstração vazia, desconsideradas as classes sociais que a compõem. As classes, por sua vez, dependem da consideração dos elementos tais como salários, lucros etc. Estas categorias dependem da análise de outras mais simples: preço, valor, mercadoria, de forma que se possa recompor a totalidade concreta em uma unidade plena. Tais observações seriam inteiramente aplicáveis à Teoria Geral do Direito e, também aqui, a totalidade concreta – sociedade, população, Estado – deveria ser o resultado desse método e não o ponto de partida - portanto, do mais simples para o mais complexo.

25 Naves (2008) identifica na concepção de Pashukanis a sobredeterminação do direito estatal pelas relações de produção como um de seus momentos constitutivos.

O *trabalho* esteve presente em todos os momentos históricos, porém, na qualidade de simples dispêndio de trabalho humano indiferenciado ou trabalho abstrato é elemento exclusivo do modo de produção capitalista. Do mesmo modo o *direito* como forma não é exclusivo das teorias jurídicas, mas tem uma história real paralela. O homem transforma-se em *sujeito jurídico* por força da mesma necessidade pela qual o produto natural se transforma em uma mercadoria dotada da qualidade *valor*. A relação jurídica é uma relação abstrata unilateral cujo valor não é fruto de teorização, mas resultado de desenvolvimento social.

A essência do esforço teórico de Pachukanis é a relação da forma mercadoria com a forma jurídica. Há uma relação de determinação das formas do direito pelas formas da economia mercantil. A gênese da forma jurídica está na relação de troca e aquela é o reflexo inevitável das relações entre proprietários de mercadorias entre si. Portanto, a relação econômica é a *fonte* da relação jurídica. A sociedade capitalista se caracteriza pela imensa acumulação de mercadorias e uma cadeia ininterrupta de relações jurídicas. A *relação jurídica*, por sua vez, é a célula central do tecido jurídico.

O sujeito de direito é outra noção central desta concepção teórica. Toda relação jurídica é uma relação entre sujeitos e o *sujeito é o átomo da teoria jurídica*. Só no modo de produção capitalista os indivíduos adquirem o estatuto universal de sujeitos. A *forma-sujeito* é condição para a existência da liberdade e da igualdade necessárias para que se constitua uma esfera geral de trocas mercantis. Pessoas existem aqui como representantes de mercadorias e a relação jurídica se opera por meio do *contrato* (NAVES, 2008).

Se é a troca que constitui a liberdade do homem, quanto mais se alarga a sua esfera de comercialização, mais livre pode ele ser. Assim, a expressão mais acabada e absoluta de sua liberdade é a liberdade de *disposição de si mesmo como mercadoria*, realidade que Marx já

demonstrara de forma bastante contundente²⁶. Assim se constitui a dependência das formas jurídicas em relação às formas mercantis.

Há uma relação de determinação imediata entre forma jurídica e forma da mercadoria. Porém, se o direito acompanha o movimento de circulação, e este movimento é comandado pelas exigências da produção, logo o direito sofre também a determinação – *sobredeterminação* - dessa esfera, ainda que não de modo imediato. O Poder estatal empresta clareza e estabilidade à estrutura jurídica, mas não cria os seus pressupostos, os quais se enraízam nas condições materiais, isto é, nas relações de produção.

A análise pachukaniana fornece os elementos para se pensar as determinações mais gerais do que seria uma representação jurídica do Estado. Essa representação é fundada na separação do Estado e sociedade civil, separação que provém da distinção jurídica entre o público e o privado, de modo que, ao constituir uma esfera pública – o Estado – na qual se exprime a vontade geral em contraposição a uma esfera privada que exprime os interesses particulares em conflito - a ideologia jurídica pode excluir da órbita estatal toda a representação de classe como representação de interesses particulares. O acesso ao Estado só é permitido aos indivíduos na condição de cidadãos. O que é o cidadão senão o indivíduo despojado de seus liames de classe?

O Estado como fator de força na política interior e exterior: esta é a correção que a burguesia deve fazer à sua teoria e à sua prática do “estado jurídico”. Quanto mais a dominação da burguesia for ameaçada, mais estas correções

26 “O produtor direto, o trabalhador, só pôde dispor de sua pessoa depois que deixou de estar vinculado à gleba e de ser escravo ou servo de outra pessoa. Para vender livremente sua força de trabalho, levando sua mercadoria a qualquer mercado, tinha ainda de livrar-se do domínio de suas corporações, dos regulamentos a que elas subordinavam os aprendizes e oficiais e das prescrições com que entravam o trabalho. Desse modo, um dos aspectos desse movimento histórico que transformou os produtores em assalariados é a libertação da servidão e da coerção corporativa; e esse aspecto é o único que existe para nossos historiadores burgueses. Mas, os que se emanciparam só se tornaram vendedores de si mesmos depois que lhes roubaram todos os seus meios de produção e os privaram de todas as garantias que as velhas instituições feudais asseguravam à sua existência.” MARX, Karl. O Capital, Crítica da Economia Política. São Paulo, Civilização Brasileira, 1975. vol. II, pg. 830.

se tornam comprometedoras e mais rapidamente o “Estado jurídico” se transforma em uma sombra material, até que a agravação extraordinária da luta de classes force a burguesia a rasgar inteiramente a máscara do Estado de direito e a revelar a essência do poder de Estado como a violência organizada de uma classe social contra as outras (PASUKANIS, 1989, p. 120).

Portanto, a representação jurídica do Estado funciona sob o modelo da ideologia do sujeito, e, em consequência, o seu fundamento repousa no processo do valor de troca, que em termos marxianos é a “base real” da liberdade e da igualdade. Esta é a especificidade do modo de socialização capitalista que implica a separação dos produtores diretos dos meios de produção, na produção particular, no trabalho assalariado e na troca de mercadorias o que faz com que a apropriação do sobreproduto pela classe dominante se dê sem o uso de violência direta, mas por meio da aparente troca de mercadorias equivalentes, inclusive a força de trabalho. O Estado se afirma como instância última de força e sua função central “consiste na garantia da propriedade privada sobre os meios de produção como condição da exploração mercantil da força de trabalho”. Isso corrobora a afirmação de Weber sobre o “monopólio da força física legitimada”, uma forma histórica específica de relações sociais de exploração e de opressão (HIRSCH, 2010, p. 29)²⁷.

Fica claro que na sociedade capitalista a relação social dos indivíduos não é estabelecida por eles mesmos direta e conscientemente, mas através da produção privada e parcelizada e da troca de mercadorias, de maneira que a socialização sofre uma reificação, ou seja se “coisifica” ou “fetichiza”, tomando aparência de coisas. Suas relações sociais se exteriorizam em *formas sociais*, analogamente ao que representa a *forma valor* dos produtos que abarca e

27 Hirsch também faz uso da indagação precisa de Pachukanis “Por que o domínio de classe não permanece tal como ele é, ou seja, a sujeição real de uma parte da população por outra? Por que ele assume a forma de uma dominação estatal oficial ou – o que quer dizer a mesma coisa - por que o aparelho de coerção estatal não é criado como um aparelho privado da classe dominante, mas, pelo contrário, se separa desta e assume a forma de um aparelho impessoal de poder público, saído da sociedade?”.

coisifica os trabalhos particulares realizados, parcelizados e mediados pela troca de mercadorias, ou seja, as “formas sociais caracterizam relações objetivas exteriores e reificadas face aos indivíduos, em que sua ligação social manifesta-se disfarçada não transparente” (HIRSCH, 2010, p. 30).

As formas sociais fundamentais que tornam a ligação social objetiva no capitalismo são a *forma valor*, expressa no dinheiro e a *forma política*, manifesta na existência de um Estado separado da sociedade. O desenvolvimento teórico da forma política na sociedade capitalista depende de explicar como e porque surgem os Estados e não suas funções e forma concreta, porque a comunidade política e o Estado se configuram separadamente da sociedade e das classes sociais e quais as consequências dessa operação para as instituições e processos políticos. Esse é o fenômeno denominado *derivação* do Estado (HIRSCH, 2010, p. 30).

Esse passo teórico leva Hirsch a algumas afirmações a respeito da determinação formal do político que, se não são suficientes para explicar as instituições e processos políticos concretos, ajudam a analisar as condições estruturais gerais que definem as relações sociais:

- a forma política, ou o Estado, é parte integrante das relações de produção capitalistas;
- a particularidade do modo de socialização capitalista reside na separação e na simultânea ligação entre “Estado” e “sociedade”, “política” e “economia”;
- a economia não é o pressuposto da política, nem estrutural, nem histórico e o Estado não é uma superestrutura que possa ser explicada em base econômica;
- o Estado não é apenas aparelho de força, pois nele expressa-se ao mesmo tempo a *comunidade política* da sociedade capitalista, embora de modo fetichizado e aparentemente acima da concorrência e das lutas sociais existentes;
- o Estado capitalista não é nem a expressão de uma vontade geral, nem o mero instrumento de uma classe, mas a objetivação de uma relação estrutural de classes e de exploração que se mantém enquanto garante o processo de valorização do capital;

- o Estado da sociedade existente é “capitalista” por razões estruturais e não somente porque ele esteja submetido diretamente ao capital;
- o momento real da liberdade e da igualdade, presentes no modo de socialização capitalista, fundamenta a possibilidade do caráter democrático-burguês do Estado capitalista e explica a ligação histórica entre capitalismo e democracia política;
- o Estado expressa em sua concreta estrutura organizativa relações sociais de força, mas também simultaneamente as forma e as estabiliza;
- a forma política capitalista não pode ser confundida com o aparelho estatal concreto, pois este é apenas a expressão institucional de estruturas sociais existentes por trás dele;
- “Estado” e “sociedade civil” não formam propriamente uma oposição , mas sim uma unidade contraditória condicionada.

Em resumo, o Estado é a forma que a comunidade política assume sob as condições sociais dominantes no capitalismo, e a contraditória separação formal ou autonomia relativa do estado se expressa nas estruturas institucionais do sistema político. No esquema democrático liberal o próprio “povo” surge como uma massa de consumidores e de cidadãos abstratamente individualizados, destacados de sua posição social concreta. Esse é um requisito para a construção dos princípios do sufrágio universal e igual e da maioria.

A “especificidade” do Estado faz com que exista uma série de barreiras institucionais que impedem a entrada direta da “vontade popular” no processo decisório estatal. Entre elas inclui-se o princípio da representação, quer dizer, o “povo” é representado por deputados eleitos que, na linguagem idealizada da Constituição, apenas obedecem à sua consciência, e em relação à vontade popular não estão vinculados a qualquer preceito. Nas democracias liberais não há mandado imperativo. Dessa forma o princípio da representação não é apenas uma exigência técnica da democracia de massas, mas um fator decisivo para a implantação da forma política do Estado capitalista (HIRSCH, 2010, p. 42).

Há muito que se pode dizer a respeito dessa configuração dos fluxos do poder político desde suas origens. Em sua defesa pode-se dizer entre outras coisas que funciona como válvula de controle de totalitarismos autocráticos ou de massas – a “arte de domar feras” a que nos referimos no título do capítulo - e proporciona alguma garantia de legitimação e preservação de direitos das minorias. Por outro lado, há todo bloco de questões envolvendo a sensação de pouca representatividade já discutida e que, a essa altura, podemos entender como inerente ao sistema. Em outras palavras, talvez não se trate precisamente de uma crise do sistema representativo. O sistema funciona dentro de seus pressupostos.

A esse respeito pode-se acrescentar que a forma política caracterizada pela separação Estado/sociedade contribui para que o processo de formação da vontade ocorra de modo bastante independente da vontade dos eleitores, correspondendo a uma coerção objetiva por parte do sistema que visa à garantia da valorização do capital. Assim, “a democracia política na sociedade capitalista não *pode* ser o domínio direto do povo; ela, no máximo, se reduz a uma ‘cooperação’ altamente restrita e ligada a regras constitucionais extremamente limitadas” (HIRSCH, 2010, p. 42).

De maneira similar ao apontado pela teoria dos sistemas, pode-se dizer que a separação formal entre “Estado” e “sociedade”, “política” e “economia” também deve ser entendida como a ausência de um centro de direção e controle sobre o conjunto da sociedade. Outra semelhança está na considerável imprevisibilidade das mudanças nos processos de reorganização do sistema político, que se revela em constantes crises. A diferença da presente abordagem é que as crises não são entendidas apenas como rearranjos impulsionados por coerções estruturais ou institucionais, mas como resultado de lutas sociais e políticas. Somente através desses processos de crise e reorganização a autonomia relativa do Estado pode ser mantida.

Grande parte da abordagem conceitual recente acerca da sociedade civil também fica comprometida pelo formalismo, já que formulada em oposição ao Estado, muitas vezes ignorando a já mencionada interpenetração dessas esferas e a cooperação objetiva que caracteriza suas relações. Historicamente, a dicotomia Estado/sociedade civil teve o condão de mascarar as relações de poder na sociedade e o direito contribuiu decisivamente para isso.

Essa dicotomia desencadeou uma relação dinâmica de absorção recíproca e constante de um pelo outro.

Marx descobriu muito cedo que a sociedade civil podia reproduzir-se na forma de Estado, aí residindo a natureza capitalista do Estado; mas a sua confiança na concepção liberal do Estado como dispositivo artificial impediu-o de ver que, inversamente, o Estado também podia reproduzir-se na forma de sociedade civil. Só muito mais tarde este outro lado da absorção recíproca foi identificado pelo marxismo, no caso por Gramsci. Gramsci analisou este fenómeno partindo do seu conceito de hegemonia e, em particular, do conceito de sociedade política ou de Estado integral (*lo stato integrale*), a combinação de “sociedade civil” com “sociedade política” que englobava, segundo ele, a constelação política global das sociedades capitalistas (SANTOS, 2011, p. 174).

Dois processos diferentes resultam da referida absorção recíproca: a da sociedade civil na forma de Estado e a deste na forma de sociedade civil. Santos considera o segundo processo a característica mais marcante no Estado capitalista nos países centrais no recente período do capitalismo desorganizado. Isso explicaria que toda iniciativa de concessão de poder à sociedade civil acabe resultando em alguma forma de desarme social e político para a maioria dos cidadãos já que o poder que aparentemente se retira do Estado para dar à sociedade civil continua a ser exercido sob a tutela do Estado, apenas substituindo, na execução direta, a administração pública pela administração privada e, conseqüentemente, dispensando o controle democrático a que a administração pública está sujeita, agravando, afinal, as desigualdade sociais e políticas (SANTOS, 2011, p. 174)²⁸.

28 Esta é uma das características paradoxais do influxo da participação nas últimas décadas, seja no Brasil ou mesmo nos países centrais. Consideremos a presença marcante na Constituição Comunitária da Europa de algo similar a um princípio da subsidiariedade horizontal, com ênfase na criação de mecanismos de autonomia local,

Por fim, a forma política e o aparato que a corporificam concretamente “domesticam” os antagonismos sociais e relações de classe transformando-os em conflitos burocráticos e disputas partidárias, canalizando-os naquilo que vai aparecer como interesse social. De todo o até aqui examinado, desde a mera anuência diante da sedução da forma política até o escrutínio do que ela de fato representa, pode-se formular a noção de que dentre os antes mencionados princípios reguladores, dois deles, ou seja, os pilares do mercado e do Estado, seja sob uma análise estrutural, funcional ou material do político, estão imbricados na influência sobre as complexas relações sociais ao passo que o terceiro princípio regulador, a comunidade, surge como grande alijada dos fluxos de poder, senão enquanto grupos organizados de interesses específicos que, em geral, excluem a quase totalidade dos membros da sociedade.

inclusive de instituições participativas. O que bem poderia ser uma tentativa de fortalecimento dos comportamentos cívicos e solidários, tal como exortado na Encíclica Papal de João XXIII, e que por sua vez viabilizaria relações horizontais características do Princípio da Comunidade, leva, não raro, ao desmonte das redes sociais providas antes pelo Estado sem criação de redes autênticas de seguridade, constituídas a partir das formas associativas coletivas, cooperativas, sindicais, etc., resumindo-se à substituição do protagonismo público pelo privado via organizações sociais detentoras de saber técnico, cuja operação, sem o devido controle, não torna mais transparente a gestão dos serviços. Em um caso extremo, não se está falando de cooperação entre esferas, mas de substituição de uma pela outra.

1.4 O ESTADO E O PARADIGMA PARTICIPATIVO

A versão participativa da democracia tem conexões muito importantes com o novo paradigma social a emergir da crise do paradigma atual. Contudo, os possíveis e desejáveis novos modelos de democracia, bem como suas configurações somente poderiam ser estabelecidas de forma especulativa (SANTOS, 2011, p. 74 e MACPHERSON, 1977, p.110). Há uma diferença da transição paradigmática ora em curso daquela ocorrida no Século XVI, já que a atual ocorre numa sociedade já revolucionada pela ciência: “o paradigma a emergir dela não pode ser apenas um paradigma científico (o paradigma de um conhecimento prudente), tem de ser também um paradigma social (o paradigma de uma vida decente)” (SANTOS, 2011, p. 74).

A transição paradigmática em curso, esta se dá tanto em termos científicos como no campo social²⁹ e dela, cremos, faz parte a oportunidade de construção de novas alternativas teóricas e práticas para o Estado e para a sociedade civil democráticas no afã de realizar as expectativas não atendidas pelas democracias formais e pelo Estado do Sul periférico que, não obstante tenha protagonizado em vários momentos algum avanço social, ao longo de seu percurso, caracterizado por hiatos, nunca conseguiu ser o guardião de um projeto continuado de desenvolvimento que contemplasse toda a população – e o Brasil é um digno representante dessa realidade.

Como o que caracteriza as épocas de transição paradigmática é o coexistirem nela soluções do velho paradigma com soluções do novo paradigma, e de estas últimas serem por vezes tão contraditórias entre si quanto o são com as

²⁹ Para Thomas Kuhn “um paradigma é um modelo ou padrão aceito, e este aspecto de seu significado tem-me permitido, na falta de palavra melhor, apropriar-me de ‘paradigma’”. Na edição utilizada: “a paradigm is an accepted model or pattern, and that aspect of its meaning has enabled me, lacking a better word, to appropriate ‘paradigm’ here” (1996, p.23) ou, ainda, os paradigmas são “realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para os praticantes de uma ciência”. Na edição utilizada: “universally recognized scientific achievements that for a time provide model problems and solutions to a community of practioners” (1996, Preface, p. X).

soluções do velho paradigma, penso que se deve fazer dessa condição um princípio de criação institucional. Sendo imprudente tomar nesta fase opções institucionais irreversíveis, deve transformar-se o Estado num campo de experimentação institucional, permitindo que diferentes soluções institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com caráter de experiências-piloto, sujeitas à monitorização permanente de colectivos de cidadãos com vista a proceder à avaliação comparada dos desempenhos. A prestação de bens públicos, sobretudo na área social, pode assim ter lugar sob várias formas e a opção entre elas, a ter de ter lugar, só deve ocorrer depois de as alternativas serem escrutinadas na sua eficácia e qualidade democrática por parte dos cidadãos (SANTOS, 2010, p. 375).

Na Brasil e em toda a América do Sul as soluções de renovação das relações sociais que se têm insinuado, promovidas com a liderança dos Estados neste início de Século XX, têm ocorrido sempre com uma proporção considerável de participação de novas iniciativas provenientes de experiências da sociedade civil em âmbito local e com forte envolvimento das comunidades onde surgiram, posteriormente aperfeiçoadas e aglutinadas a outras tantas experiências com as mesmas características, além da contribuição técnica dos aparatos partidários e de organizações sociais mais bem aparelhadas.

Tem sido assim, em primeiro lugar porque não se pode esperar que o engajamento da sociedade nestes projetos políticos de renovação social vá se dar, em regra, pelas elites locais ou pelos partidos tradicionais. O “normal” nesta fase é que tenham maior adesão dos setores da sociedade que se sentem diretamente afetados pelas consequências da inflexão dos governos para o resgate do grande déficit social que caracteriza nossa região.

A transição paradigmática não se dá apenas pela caducidade dos modelos à disposição e de forma espontânea, ela depende de um entorno de fatores complexos que reúnem uma série de características dos poderes políticos e econômicos hegemônicos. Uma das mencionadas características é a atual configuração da geopolítica: a ausência de uma hegemonia imperial governando o mundo ou parte relevante dele, o que é uma novidade em milênios. Acrescente-

se a isso a impossibilidade de solução para conflitos radicalizados entre os países de real importância geopolítica sem risco à sobrevivência de toda a humanidade. Apenas conflitos localizados e disputas por áreas de interesse estratégico têm espaço na nova ordem mundial (ASSIS & DORIA, 2011, p.186).

Os autores reconhecem a agonia do paradigma de uma era e reconhecem nela o surgimento de um novo ao qual denominam “Idade da cooperação”.

Os genes da Idade da cooperação podem ser reconhecidos em pelo menos quatro aspectos da civilização, além da geopolítica... Estão presentes no imperativo de uma ação coordenada entre os países na questão ambiental, na questão da pesquisa genética e, sobretudo, na superação da crise econômica. Além disso, há um evidente interesse coletivo na erradicação das causas do terrorismo e na sustentação da democracia como instrumento político básico da organização política dos povos... (ASSIS & DORIA, 2011, p.186).

Essa coordenação tende a empurrar para a margem toda tentativa de justificação da soberania que implique alguma ofensa ao conjunto de imperativos indutores da cooperação, tais como “a liberdade irrestrita de fazer a guerra e de deixar desregulada a economia em face da especulação financeira desenfreada e da degradação ambiental”, projeções da liberdade individual ilimitada no Estado, sem consideração do outro. Igualmente, “a liberdade de conduzir as economias nacionais independentemente de suas interações globais”.

O reconhecimento da exaustão desses paradigmas exhibe as características de uma dialética histórica inexorável, na medida em que foi a busca de realização de interesses individuais exacerbados que produziu a globalização objetiva, sendo justamente a globalização objetiva, ao estabelecer interconexões entre os países, que força a emergência de um paradigma de cooperação também como um imperativo de busca do bem-estar social e da própria sobrevivência da espécie (ASSIS & DORIA, 2011, p. 187).

Há em tudo isso uma relação dialética com consequências diversas, de tipo ambiental, econômico, de riscos à saúde e outros que condicionam diretamente a possibilidade de continuidade de sobrevivência da humanidade.

Se a liberdade individual irrestrita foi o paradigma basilar da Idade Moderna, e se a liquidação da liberdade em nome da busca da igualdade foi seu contraponto dialético ao longo do último século, o esgotamento desse paradigma, por razões concretas, e não por razões morais ou idealistas, ocorre no justo momento em que se erige um novo paradigma (ASSIS & DORIA, 2011, p.188).

A potencialização da presença do elemento essencialmente político e popular naquilo que denominamos democracia corresponde ao fortalecimento do princípio da comunidade frente aos princípios do Estado e o do mercado, juntos todos (comunidade, Estado e mercado) constituintes do pilar do tipo de conhecimento predominante na modernidade a que Boaventura de Sousa Santos denomina “conhecimento-regulação”. Este último conheceu uma hipertrofia que teria obstruído toda possibilidade de equilíbrio com o conhecimento-emancipação, comprometendo a realização das promessas da modernidade.

A possibilidade de restabelecer a dialética entre os dois pilares – regulação/emancipação – estaria no incremento do negligenciado princípio da comunidade, na combinação entre participação e solidariedade, bem como da racionalidade estético-expressiva, também negligenciada. A emancipação teria sido vítima de exacerbada cientificização (SANTOS, 2010).

A comunidade neste esquema teórico tem mais similaridade com o mundo da vida na terminologia de Habermas do que com apego ao complexo de valores comuns em um dado território, típico do comunitarismo norte americano, tão inábil em lidar com a pluralidade, tampouco com a comunidade tomada como sinônimo de proto-sociedade ou enquanto estágio anterior à sociedade, tal como na abordagem seminal de Tönnies (2001).

Tome-se por referência o Brasil pós-Constituição de 1988, onde toda uma variedade de canais de participação popular ou social que tem amparo na Constituição ou na legislação infraconstitucional e que se tornaram pré-requisitos para a elaboração de um grande número de políticas públicas. Essas instâncias de participação que se tem consolidado progressivamente na esfera pública ou na esfera político-administrativa, além dos movimentos sociais de caráter mais espontâneo e informal, parecem demonstrar a vitalidade de um tipo de sociabilidade democrática que a médio e longo prazo pode ensejar a *corrosão* dos resquícios autoritários (SCHERER-WARREN, 2005, p. 49).

O objetivo de atender a necessidades específicas ou de expressar identidades pode estar presente, mas quer-se sempre algo mais com essa espécie de participação. Ela é um processo em construção reunindo as demandas coletivas e gerais, debatidas no espaço público e não reivindicadas nos gabinetes, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas e superando a dicotomia entre representação e participação (TEIXEIRA, 2002, p. 33). Os termos podem ser vistos como complementares em vez de antagônicos, tal como no enunciado de Dussel:

A representação se institucionaliza como delegação; a participação se exerce em ato e pode se institucionalizar. Há então uma *potestas* participativa. A função representativa é o governo, isto é, a realização de conteúdos (momento material); a participação é propositiva (para conhecê-la, e exige cumprimento das necessidades ou demandas), e, além do mais, é fiscalizadora (vigila como um pan-óptico, castiga ou reconhece e premia os méritos) (momento formal de legitimação). Os partidos políticos são mediações institucionais religadas à representação; a participação se origina no bom juízo do senso comum cidadão e não se identifica com os partidos (é anterior a eles e muito mais que eles). A participação crítica institucionalizada, não necessita do partido (ainda que não o negue por princípio), já que é o movimento, a mediação para a crítica, a transformação

e a fiscalização das instituições da representação (e do Estado) (DUSSEL, 2013, 135-154).

Santos aponta duas maneiras distintas de interação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implicaria uma convivência em níveis diversos de formas procedimentais, organização administrativa e variação de desenho institucional, reservando rigidamente, entretanto, à representação o nível nacional com uma forma exclusivamente vertical de administração pública coexistindo com a democracia participativa em nível local.

A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o proceduralismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social. (...) Os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos. A democracia representativa é convocada a integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social (SANTOS, 2002, p. 75.).

A primeira forma de articulação predomina nos países centrais, enquanto que a segunda tem emergido nos países periféricos, de democratização mais tardia o que pode significar que o aprofundamento da democracia não decorre exclusivamente das mesmas características presentes nos países centrais ou que necessite do mesmo conjunto de variáveis nos países

periféricos, de modo que “(a)s características que permitiram a originalidade democrática podem não ser necessariamente as mesmas características que permitem a sua reprodução ampliada e aprofundada” (SANTOS, 2002, p. 77) .

A capacidade de experimentar e criar novidades depende muito menos de fórmulas teóricas generalistas e muito mais da aparentemente caótica convivência com a multiplicidade de problemas sociais e suas microssoluções locais que, com espaço de reconhecimento podem gerar o tipo de conhecimento prático, transparente, superficial, indisciplinado, não-metódico, retórico e metafórico, próprio do senso comum celebrado por Santos. O que já representa não apenas uma virada em relação ao modelo hegemônico da democracia representativa, mas também um avanço em relação às concepções participativas de algumas décadas atrás:

O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significa que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar as decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público (PATEMAN, 1992, p.146).

Note-se que nas décadas de 1960 e 1970 a democracia participativa visava penetrar em “áreas alternativas”. Tais limites já não são considerados como impedimentos legítimos, apenas fáticos, já que ainda hoje há nichos em que a participação pouco penetra, prevalecendo o monopólio sobre áreas estratégicas como a política econômica (MORONI, 2002), mas se pode evidenciar pela prática dos movimentos sociais e das diversas instâncias de participação da

sociedade civil - organizada ou não, coletiva ou individualmente - que se busca a mais ampla penetração em todas as áreas de interesse social.

Há uma circularidade, ou antes uma dialética, entre o estágio de amadurecimento do Estado e suas instituições e o vigor da atuação da cidadania. Se, por um lado, no figurino constitucional, o Estado é o garante dos direitos fundamentais - inscritos na Constituição – inclusive o direito de participação política, por outro, direitos fundamentais não são entidades metafísicas reveladas e sim conquistas históricas do povo. Essa relação também se observa através do impacto produzido em todo o ordenamento infraconstitucional pela capilarização da participação dentro do Estado Democrático de Direito, corroborando as palavras de Pierre Bourdieu:

A história social ensina que não existe política social sem um movimento social capaz de impô-la e que não é o mercado, como se tenta convencer hoje em dia, mas sim o movimento social que “civilizou” a economia de mercado, contribuindo ao mesmo tempo enormemente para sua eficiência, [Os movimentos sociais] criam ou recriam formas de ação originais, em seus fins e meios, de forte conteúdo simbólico. Orientam-se para objetivos precisos, concretos e importantes para a vida social... Exaltam a solidariedade, que é o princípio tácito da maioria de suas lutas, além de se esforçarem para exercê-la, tanto por sua ação (encarregando-se de todos os “sem-”) como pela forma de organização de que são dotados (BOURDIEU, 2001, p. 19-65 *apud* GOHN, 2010, p.22).

1.4.1 A construção de um modelo participativo democrático

Falar sobre um modelo participativo de democracia é certamente um exercício bem mais perspectivo do que a descrição de modelos sólidos e largamente experimentados. Trata-se de um exercício de imaginação, sobretudo se tentarmos relacioná-lo, tal como fizemos até o momento, com as circunstâncias econômicas reais e virtuais atreladas à ideia de um regime político mais participativo. Embora seja possível descrever inúmeras experiências de

intervenção popular no processo político, práticas cooperativas, fórmulas mais ou menos complementares ou de substituição do exercício tradicional estatal ou institucional de qualquer natureza pela maior presença de agentes da sociedade civil, muito menos há a dizer acerca de experiências reais de participação social como método de governo ou requisito prioritário de política estatal ao redor do mundo.

Há democracias notáveis pelo grau de transparência de suas instituições representativas, bem como pela cultura política participativa, pelo controle social, pelo grau de sinergia para nós desconhecido entre interesses da coletividade e políticas públicas governamentais. Mesmo em tais cenários, são sentidas de tempos em tempos as mazelas advindas da convergência onipresente e onipotente entre representação e capitalismo.

A despeito das práticas predominantes naturalizarem a analogia mercadológica e consumerista do processo político como um paradigma incontornável, o que na verdade tem sido conveniente a modelos econômicos específicos, são incontáveis os sintomas da ineficácia do modelo hegemônico de democracia. A democracia representativa muito pouco corresponde à sua denominação, seja no substantivo ou no adjetivo. Não se trata de um regime de prioridade do povo, e no seu conjunto não atende às expectativas de qualquer tipo de mandato popular, representando, se tanto, grupos de interesse capazes de vencer as disputas pelos postos de poder à venda no aludido mercado.

De resto a desproporcionalidade da representatividade das distintas classes socioeconômicas é uma distorção artificial mascarada por um aparato que lhe confere ares de inevitabilidade, já que o poder econômico subjaz à lógica política muito por força dos modelos que como bem descrevem - tanto seus cultores quanto seus críticos – são mercadológicos.

A democracia participativa nesse contexto surge como um paradigma alternativo a ser construído na prática política e traz, atreladas a ele, grandes indagações acerca das implicações de natureza social e econômica. Daí a demanda por concepções mais amplas a respeito do desenvolvimento que necessitam igualmente serem formuladas a todo tempo pela repercussão da esfera pública política. Certo é que prevalece uma relação, ainda que não cabalmente

explicada, entre modelos políticos estritamente representativos e iniquidade social e esse é o principal mote para a proposição de um modelo participativo de democracia. É necessário realçar essa correspondência para indagar-se sobre as possibilidades de um modelo de governo tipicamente liberal-democrático - e entenda-se ortodoxamente liberal do ponto de vista econômico – poder ou não conviver com maior grau de participação política.

Basta dizer que em vista do indiscutível diferencial de classe na participação política no sistema atual, e admitindo que aquele diferencial é ao mesmo tempo efeito e causa contínua da incapacidade dos que estão nos estratos inferiores da sociedade para articular suas vontades ou tornar suas exigências efetivas, então nada tão não-participativo quanto o equilíbrio apático do modelo... para as exigências éticas da democracia. Isso não quer dizer que um sistema com mais participação por si afastaria todas as iniquidades de nossa sociedade. Quer apenas dizer que a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política (MACPHERSON, 1977, p.98).

A discussão deve avançar pela arguição da possibilidade ou da viabilidade do incremento da participação em razão, sobretudo, da dimensão das sociedades atuais. O tema é recorrente e já na época em que Macpherson elaborou seu estudo se permitiu vislumbrar as vantagens dos avanços tecnológicos informacionais, especulando uma série de limitações que hoje retrospectivamente pareceriam risíveis, mas algumas das quais prevalecem, são relevantes e continuam a ser enfrentadas pelo viés da ampliação das vantagens tecnológicas³⁰.

A ideia de que os recentes e os esperados avanços na tecnologia do computador e telecomunicações possibilitarão conseguir uma democracia

³⁰ Vide SHIRKY, 2008; SHIRKY, 2011; SUROWIECKI, 2004; CASTELLS, 2013.

direta apropriada para as comunidades muito populosas é atraente não apenas para os teóricos da tecnologia como também para os teóricos da sociedade e filósofos políticos. Mas essa ideia não presta atenção a uma exigência irrecusável de qualquer processo decisório: alguém deve formular as questões (MACPHERSON, 1977, p.98).

Continua atual e talvez atemporal a necessidade do escrutínio do que são os temas mais relevantes e a maneira de encaminhá-los, por exemplo, em forma de políticas públicas, mas hoje soa ingênua a perspectiva da capacidade dos meios tecnológicos informacionais reduzidos a apenas um meio de manifestação da concordância ou discordância com questões pré-elaboradas. É certo que não se poderia prever àquela altura as características precisas dos avanços da tecnologia que extrapolou a lógica meramente binária, se transformando num universo dialógico multifacetado capaz de muito mais do que a simples dedução de respostas positivas ou negativas.

As esferas virtuais hoje são espaços de discussão, formação e repercussão de opiniões e a possibilidade de realização de consultas é apenas uma parcela subsidiária de todo seu potencial. O veto à participação direta em razão da dimensão das sociedades hoje deve suscitar outras questões, como a extensão do acesso generalizado a essas ferramentas, bem como da democratização das fontes de informação e do debate.

Ao tempo em que as teorias democráticas em uso atualmente foram formuladas como o melhor uso da manifestação política dentro dos limites inescapáveis impostos pela complexidade e dimensão das sociedades atuais, nem os mais ousados teóricos da política e tampouco os especialistas em tecnologia poderiam supor a penetração e alcance dos novíssimos instrumentos informacionais. Hoje no Brasil, 50% da população tem acesso à internet e o uso de smartphones se multiplica ano a ano, fazendo crer que a porcentagem de cidadãos conectados deva crescer e se universalizar.

Do mesmo modo, o que pareceria inviável, senão impossível a algumas décadas, ou seja, o desejável escrutínio minimamente criterioso das manifestações de vontade da coletividade de

maneira rápida ou imediata, caminha para a facticidade. Abundam mecanismos de filtragem automática dos comportamentos dos usuários das redes para fins comerciais, isso é de conhecimento de qualquer usuário ainda que inexperiente. Sabe-se que, como fruto de qualquer pesquisa realizada na rede mundial de computadores, retornam inúmeros anúncios e links de toda sorte de produtos e informações relacionadas aos interesses, mesmo os mais momentâneos, dos internautas.

Macpherson, ainda que o desejasse, não teria como supor na década de 1970 a possibilidade de construir diagnósticos sobre a vontade política dos cidadãos, senão através de mecanismos binários de captação de seu “sim” e “não”, o que, certamente, limitaria sobremaneira a variedade de temas sujeitos à participação popular como imporia a necessidade de realização de infinitas etapas para a evolução de um tal diálogo. Contudo, alguns avanços podem surpreender até mesmo cidadãos habituados a se conectar à internet desde a mais tenra idade e acostumados à rapidez com que instrumentos surgem, transcendem limites “intransponíveis” e, logo após, se tornam obsoletos na rede.

A presença de mecanismos institucionais mais ou menos complexos é um requisito para a viabilidade da participação em qualquer esfera de decisão, do local ao global, se se deseja que a esfera pública política e as arenas virtuais hoje à disposição possam de fato penetrar a “membrana” do Estado - ou que se convertam em formas eficazes de acoplamento estrutural capazes de avançar nos momentos de abertura dos subsistemas político, jurídico e econômico - e sejam mais do que caixa de ressonância a pressionar de modo difuso os reais *decision makers*. Menos do que isso, ou seja, menos do que a possibilidade de interferência direta do cidadão nos assuntos do Estado como parte relevante do método de governo, pode não superar o figurino estritamente representativo e, não obstante sob outras perspectivas mais normativas seja possível conceber de forma sofisticada a correspondência ideal entre as instituições tipicamente burguesas e a vontade política genuína da sociedade repercutida na esfera

pública³¹, a eficácia dessa relação pura e simplesmente, dispensando o confronto ou a tentativa constante de interferência direta nas instâncias representativas, está mais sujeita às contingências dos complexos sistemas político e econômico.

As questões que vão permeando o raciocínio até aqui, parecem alinhar-se com a proposição geral de Macpherson a respeito da democracia participativa no sentido de que é mais pertinente apreciar como atingi-la do que de como fazê-la funcionar, pois “parece provável que, se pudermos atingi-la, ou atingir alguma parcela considerável dela, nosso caminhar ao longo da via que a ela conduz nos tornará capazes de fazê-la operar, ou pelo menos de nos tornar menos incapazes do que somos no momento” (MACPHERSON, 1977, p. 101).

Se a mudança social implicada aqui depende de um certo “senso de comunidade”, fortalecido em oposição a uma postura individualista e consumista, ou mesmo se este é um requisito para o amadurecimento de uma democracia de tipo participativo, é preciso considerar, em termos rousseauianos, a necessidade da diminuição das desigualdades sociais e econômicas, já que a desigualdade necessita de um aparato partidário não-participativo para conferir estabilidade e coesão à sociedade e, como afirmamos um pouco antes, esse sistema político fundamentalmente não-participativo viabiliza e perpetua a desigualdade social. “E na medida

³¹ A tal “caixa de ressonância” é a própria esfera pública ou espaço público, definido por Jürgen Habermas como “[...] um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensar em opiniões públicas enfileiradas em temas específicos”. (HABERMAS, 2003b, p. 92) e no mesmo sentido, realçando a um só tempo o poder de pressão da esfera pública num contexto de democracia liberal, vemos em Costa que “nesta medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. E a capacidade de elaboração dos próprios problemas, que é limitada, tem que ser utilizada por um controle ulterior do tratamento dos problemas no âmbito do sistema político (COSTA, 2002, p.91, grifos do autor).

em que a desigualdade é aceita, o sistema político de não-participação provavelmente será também admitido por todos aqueles em todas as classes que preferam estabilidade em vez da perspectiva de completo fracasso social” (MACPHERSON, 1977, p. 101).

Embora o fator estabilidade possa influenciar em grande medida as escolhas políticas e seja um componente importante da coesão social, a afirmação traz em si a advertência quanto à necessidade de “aceitação” da desigualdade. Países periféricos sempre tiveram maior dificuldade em fazer funcionar as instituições representativas, frequentemente lidam ou lidaram com retrocessos nos requisitos mínimos da democracia formal o que não raro corresponde a uma coesão precária da sociedade, açulada com frequência por conflitos resultantes do extremo desequilíbrio de poder político e econômico mais ou menos institucionalizados que são tanto sua causa quanto efeito, disparidades que, de resto, sobretudo nos momentos de crise econômica e social, são a causa do mal-estar em relação ao sistema representativo tradicional mesmo nas democracias mais maduras.

Daí resulta que ocorram de forma mais abundante entre os países periféricos – ou semiperiféricos - experiências alternativas de prática política – ou seja de política fora dos limites da política tradicional ou, ainda, tentativas de organização foras das organizações³² - que buscam mitigar as distorções da política tradicional e as desigualdades sociais.

Contudo é possível depreender uma coimplicação de necessidades que constituem um círculo vicioso. As duas mudanças sociais aludidas – a substituição da imagem do homem como consumidor e uma grande redução da desigualdade social e econômica – tidas como requisitos para uma democracia participativa - se pressupõem, ou seja, ambas podem ser entendidas como causa ou consequência uma do outra. E é improvável que qualquer desses dois requisitos seja satisfeito sem uma participação democrática muito maior do que a tradicional.

³² Sob estas chancelas cabe um grande número de exemplos que vão desde as experiências participativas de países como Brasil, Índia, boa parte da América Latina e África, onde se realizam práticas comunitárias ou conciliares, orçamentos participativos, entre outras, além da formação de instâncias de caráter internacional como o Fórum Social Mundial. Vide SANTOS, 2011, HOLLOWAY, 2000, SHIRKY, 2008.

A redução da desigualdade social e econômica é improvável sem forte ação democrática. E tudo indica, se acompanharmos Marx ou Mill, que só mediante envolvimento completo na ação política conjunta pode o povo ultrapassar sua consciência de si mesmo como consumidor e apropriador. Daí o círculo vicioso: não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (MACPHERSON, 1977, p. 103).

Recorrendo a uma simplificação do roteiro pré-figurado por Marx, pode-se dizer que o desenvolvimento do capitalismo deveria levar a um aprimoramento da consciência de classe que produziria, por sua vez, diversos tipos de ação política pela classe trabalhadora e se converteria em organização revolucionária e tomada revolucionária do poder pelo proletariado. Este romperia finalmente com a desigualdade social e econômica, substituindo o homem consumidor pelo homem atuante e capaz de desenvolver suas capacidades humanas.

Quanto a Mill, é conhecido seu entusiasmo a respeito da capacidade dos direitos políticos para levarem o povo a uma participação política mais generalizada que resultaria em ainda mais participação e em uma mudança de consciência. O desenrolar da história não conseguiu provar a tese de Mill quanto aos benefícios advindos do alargamento das franquias democráticas, tampouco a consciência de classe alcançou o amadurecimento transformador sonhado por Marx.

Mas há um ponto comum na visão de ambos a respeito da maneira como essas mudanças sociais evoluem que pode oferecer algum crédito a uma nova linha paradigmática: ambos presumiam que as mudanças nos dois fatores que abstratamente parecem requisitos um do outro – a quantidade de participação política, de um lado, a desigualdade vigente e a imagem do homem como consumidor e apropriador, de outro – viriam paulatina e reciprocamente, a tornar-se uma mudança incompleta em que um levaria a certa mudança no outro, resultando em mais mudança no primeiro, e assim por diante (MACPHERSON, 1977, p. 104).

Ou seja, ambos previam a necessidade de uma espécie de mudança incremental recíproca em diferentes momentos, de tal modo que em relação à democracia participativa, pode ser um erro de estratégia esperar que uma das mudanças se complete antes que a outra comece³³.

É possível falar de uma tomada de consciência, ainda que difusa, com relação à importância e ao mesmo tempo com relação às deficiências das instituições políticas ao redor de todo o mundo. Desde 2011 temos visto despontarem de maneira bastante explícita os movimentos de protesto, especialmente de jovens, vinculados a um leque variado de demandas que vão da falta de oportunidades econômicas e sociais – trabalho e emprego – em países cujos sistemas de seguridade e bem-estar foram precarizados pela crise financeira mundial e por políticas de traço liberalizante anteriores e posteriores à referida crise, passando por manifestações como a dos indignados espanhóis e do movimento *Occupy Wall Street*, por exemplo, até movimentos por direito à participação política em face de governos autoritários e autocráticos como os ocorridos na chamada “primavera árabe”.

Como os referidos movimentos têm ocorrido em países com diferentes graus de amadurecimento das instituições democráticas, que vão desde alto a quase nenhum, um traço comum que poderia reunir, de forma bastante simplificada, os distintos movimentos é a constatação da incapacidade dos sistemas políticos de baixo grau de participação para oferecerem perspectiva de desenvolvimento das capacidades de seus cidadãos, de garantir as conquistas das gerações anteriores nos países centrais ou semiperiféricos ou de oferecer liberdades básicas como de expressão e perspectivas de avanços materiais para populações de países periféricos.

Até mesmo países que àquele tempo não eram gravemente afetados diretamente pela crise de liquidez desencadeada em 2008 e suas consequências, e que trilhavam um caminho de

³³ Raciocínio corroborado por Sen, para quem é aconselhável em vez de respeitar a sabedoria tradicional que aconselha fazer uma coisa de cada vez, buscar o desenvolvimento nos diferentes aspectos do todo concomitantemente. Por outro lado, isso não determina que seja totalizante – “ou tudo ou nada”. Cada elemento faz falta para o todo. SEN, 2000, p. 3.

amadurecimento político dentro do figurino democrático, além de alcançarem forte incremento em seus índices de desenvolvimento sócio-econômico, como é o caso de Brasil e Turquia, viram-se tomados por manifestações de grande vulto que causaram perplexidade. Se nestes casos não se aplica facilmente a justificativa da crise econômico-financeira e tampouco da falta de liberdades cívicas, pode-se, ainda, empregar a generalização mencionada acima, cientes de que se trata apenas de uma simplificação ou de aplicação abstrata de uma definição atinente a apenas uma das múltiplas características dos movimentos, sem ignorar a advertência de Žižek a este respeito, mas reconhecendo estar presente em todos os exemplos um déficit democrático expresso em diversas formas e graus de violência ou ameaça aos direitos dos cidadãos.

Devemos evitar o essencialismo aqui: não existe um único objetivo “real” perseguido pelos manifestantes, algo capaz de, uma vez concretizado, reduzir a sensação geral de mal-estar. O que a maioria dos manifestantes compartilha é um sentimento fluido de desconforto e descontentamento que sustenta e une demandas particulares. Aqui, novamente, o lema de Hegel de que “os segredos dos antigos egípcios eram segredo também para os próprios egípcios” mantém-se plenamente: a luta pela interpretação dos protestos não é apenas “epistemológica”... é também uma luta “ontológica”, que diz respeito à coisa em si, que ocorre no centro dos próprios protestos. Há uma batalha acontecendo dentro dos protestos sobre o que eles próprios representam: é apenas uma luta contra a administração de uma cidade corrupta? Contra o regime islâmico autoritário? Contra a privatização dos espaços públicos? O desfecho dessa situação está em aberto, e será resultado do processo político atualmente em curso ŽIŽEK, 2013, p. 103).

Da Suécia à Turquia, do Irã ao Brasil, de Hong Kong a Nova Iorque, passando por todo o Mediterrâneo ao norte e ao sul, esteve em campo a percepção da incapacidade dos sistemas políticos tradicionais, não-participativos - e comprometidos prioritariamente com a lógica da acumulação - de dar conta da pluralidade de demandas da sociedade, de garantir direitos civis,

políticos, sociais e econômicos para as presentes e futuras gerações e de impedir que o poder econômico – ou o político a ele submetido - determine quem está dentro e quem está fora do estatuto de cidadão, quem tem e quem não tem direito ao desfrute dos bens públicos, coletivos ou difusos, quem tem e quem não tem o direito de opinar nos rumos da sua comunidade, de seu país e de seu planeta³⁴.

O que se quer afirmar aqui não é que todas as demandas possam ser abrigadas sob o guarda-chuva do desejo generalizado por maior participação. Trata-se apenas de demonstrar que há indícios de um fenômeno de mudança no nível da consciência do cidadão que pode levar ou não à sua autocompreensão para além do papel de consumidor e apropriador, para a necessidade de desenvolvimento e expressão de suas capacidades individuais que, por sua vez comungam de uma teia de relações que envolve as possibilidades de todos os demais. Pode ser um passo na dança de provocações incrementais recíprocas antes mencionadas, passo este que pode oferecer oportunidade para mudança na postura dos cidadãos em direção à maior participação. Certo é que o terreno em que pisamos é o das hipóteses, assim como eram ao tempo em que Macpherson tratou do tema:

Não conheço prova empírica suficiente para capacitar alguém a julgar a força relativa dos fatores em nossa sociedade atual em favor, e das forças contra, uma transição à democracia de mais participação. Assim, minha investigação das possíveis forças em seu favor não deve ser tomada como profecia, mas apenas como um vislumbre de possibilidade (MACPHERSON, 1977, p. 110).

Se a democracia participativa requer pelo menos um mínimo esteio cultural apropriado para florescer e prosperar, a participação parece ser o mecanismo retro-alimentante dessa base, já

³⁴ Ver MARICATO et al, 2013, CASTELLS, 2013 e CHAUI, 2013.

que a participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, mais bem capacitados estão para continuar a participar.

As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas. Em consequência, para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas (PATEMAN, 1992, p. 61).

A dimensão pedagógica é um efeito cívico-cultural adicional aos ganhos imediatos dessas práticas³⁵, pois as ações políticas tradicionais, que vão desde o clientelismo até os arranjos intramuros, se enfraquecem em ambientes de maior transparência e controle social e perdem terreno lenta e gradualmente enquanto as práticas políticas participativas se fortalecem.

Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos (TEIXEIRA, 2002, p.30).

³⁵ “A participação tem valor em si mesma, por isso não é instrumental de um projeto político. Podemos dizer que a participação tem duas dimensões fundamentais interligadas e que interagem permanentemente: a dimensão política e a pedagógica. Participação, antes de tudo, é a partilha do poder e o reconhecimento do direito a interferir de maneira permanente nas decisões políticas (dimensão política). É também a maneira através da qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressas no espaço público de forma democrática, estando associada ao modo como esses “grupos” se percebem como cidadãos e cidadãs. A participação é um processo educativo-pedagógico. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos aqueles que integram processos participativos. É uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, que amplia um espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos os homens e mulheres. Por isso, participar também é disputar sentidos e significados”. MORONI, J.A. e CICONELLO, A. Participação Social no governo Lula. Avançamos? Cadernos da ABONG, 2005.

Um desafio presente no modelo participativo é sua conciliação com as instituições típicas do modelo representativo. Para a vertente participativa as instituições representativas e o governo são instrumentos de realização da vontade dos cidadãos; não são a democracia em si, mas podem ser um meio.

A democracia participativa requer diálogo constante com instâncias representativas mais ou menos fragmentadas ou agregadas em diversos graus. Que espécie de arranjo institucional e que grau de proximidade do cidadão com os negócios públicos seriam viáveis e poderiam significar uma evolução em relação ao modelo democrático hegemônico sem sacrificar as garantias fundamentais que a ele tem estado atreladas?

Retornando à combinação de representação e participação antes apontada como a fórmula mais acertada tanto por Santos como por Dussel, Macpherson, bem antes, também se inclinou mais fortemente para um modelo de complementariedade.

A combinação de um aparelho democrático piramidal direto e indireto com a continuação de um sistema partidário parece essencial. Nada, a não ser um sistema piramidal, incorporará qualquer democracia direta numa estrutura de âmbito nacional de governo, e exige-se certa significativa quantidade de democracia direta para o que quer que se possa chamar de democracia de participação. Ao mesmo tempo, partidos políticos em concorrência devem ser presumidos, e partidos cujas reivindicações não casem coerentemente com o que se possa chamar de democracia liberal deverão ser repelidos. Não apenas é, provavelmente, inevitável a combinação da pirâmide e dos partidos: ela pode ser positivamente desejável. Pois mesmo numa sociedade não dividida em classes haverá ainda problemas que os partidos constituiriam, ou mesmo que fossem de sua alçada propor e debater: problemas como a dotação geral de recursos, planejamento ambiental e urbano, política demográfica e de imigração, política militar. Ora, supondo que um sistema partidário em competição fosse ou inevitável ou realmente desejável, numa sociedade não exploradora e não dividida em classes,

poderia isso combinar com qualquer tipo de democracia direta ou indireta de modelo piramidal? Acho que poderia. Porque as principais funções que um sistema partidário em competição teria de executar, e tem executado, nas sociedades de classe até agora, isto é, disfarçar o antagonismo de classes e a composição permanente de conciliações ou aparentes conciliações entre as exigências das classes em conflito, não mais seriam necessárias. E esses são os aspectos do sistema partidário concorrencial que o tornaram até agora incompatível com qualquer democracia operante de participação. Não mais sendo necessária aquela função, desaparece a incompatibilidade (MACPHERSON, 1977, p. 114).

Dussel resume seu modelo de democracia participativa em três instâncias principais. Em uma primeira instância, a comunidade política, sede do poder político (*potentia*) deve ser visto como um todo autoconsciente que exige aquilo que necessita, esta é “a participação que demanda” ou a primeira função do poder cidadão. Na prática, implica a manifestação dos membros de uma comunidade política através de organismos nascidos da participação institucionalizada, tais como conselhos, em diversos níveis institucionalizados de exercício do poder (*potestas*). Independentemente da existência ou não dos mecanismos tradicionais e consolidados de representação, parlamentar, por exemplo, esse exercício participativo já implica per si algum grau de representação ou delegação.

Tais processos se destinam a revelar as exigências “materiais, formais ou de factibilidade” às instituições representativas em todos os níveis. Esse é o “momento essencial material de toda política: o cumprimento da vontade como querer viver, isto é, como necessidades materiais da comunidade” (DUSSEL, 2013, p. 147).

No momento seguinte ou na segunda instância, entra em cena a representação propriamente dita, a que governa ou realiza através dos poderes executivo, legislativo e judiciário, no que diz respeito às suas funções “forenses”, já que em suas funções fiscalizadoras o judiciário se insere e participa de um papel que compete soberanamente à sociedade, o papel de controle ou fiscalização. De modo que o autor descreve o exercício do poder da comunidade em três

momentos ou instâncias: a) uma instância interpelativa; b) o momento de pilotagem e c) a participação que controla.

1.4.2 Os “princípios” do Estado e da Comunidade

Mas que predicados ou requisitos possui o Estado capaz de propiciar, fomentar e conviver com essa práxis democrática? Aqui parece estar em jogo também uma espécie de jogo dialético que implica “mudanças incrementais recíprocas”. Abrir brechas no Estado que acolham as ações da sociedade, de modo que estas se aproveitem dos impulsos daquele e novamente o Estado se ajuste de maneira sucessiva.

A proposta de transformação combinada do Estado que atenda às potencialidades da práxis participativa implica uma reversão radical do equilíbrio de forças predominantes no mundo do capital globalizado. Boaventura de Sousa Santos e Pierre Bourdieu, entre outros³⁶, têm chamado a atenção para o fato de que a lógica do modelo hegemônico de democracia representativa se vale das correspondências ou isomorfismos entre o Estado e o mercado, de modo que aquele opera de forma protetiva para este.

Essas semelhanças ou afinidades acabam por prevalecer nesse sentido tanto num contexto de “ausência” ou participação discreta do Estado na economia quanto no contexto do Estado-empresário, não sendo o Estado capaz, em um caso ou em outro, de deslocar sua atuação do foco mercantil. O tipo de relação que se requer para a ocorrência de um tipo de democracia mais participativa é uma presença maior de fatores não colonizados pelos sistemas econômico e político, ou seja, os fatores que constituem o princípio da comunidade. Este tão pouco é capaz de reverter sozinho a lógica mercantil que subjaz ao paradigma atual. Daí que “nem o princípio do Estado, nem o princípio da comunidade podem isoladamente garantir a sustentabilidade de interdependências não mercantis” (SANTOS, 2010, p. 363). A concepção

³⁶ SANTOS, 2010; BOURDIEU, 1998, além de HIRSCH, 2010; JESSOP, 2003.

do Estado em cuja convivência seja possível florescer a democracia participativa explora as correspondências entre comunidade e Estado.

O foco nessa correspondência ou nas interseções ou, mais precisamente, interconexões, do Estado com a comunidade, deve-se a um diagnóstico de que frente ao poder do sistema econômico ou, antes, do princípio do mercado, nem o princípio do Estado nem o princípio da comunidade teriam capacidade de “isoladamente garantir a sustentabilidade das interdependências não mercantis” (SANTOS, 2010, p. 363).

As consequências de décadas do refluxo liberalizante nos países centrais e de suas réplicas ou sucedâneos nos países periféricos tem sido a desestabilização do poder de regulação social dos estados, porém como esta desestabilização não pode ser empreendida sem a participação do próprio Estado, cria-se uma espécie de anti-Estado no interior do próprio Estado.

Em verdade trata-se menos de desestabilizar a regulação social do que de despolitizar o Estado... estas transformações são tão profundas que, sob a mesma designação de Estado, está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais. Esta nova organização política não tem centro e a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro. A regulação social que emerge desta nova forma política é muito mais ampla e férrea que a regulação protagonizada pelo Estado no período anterior, mas como é também muito mais fragmentada e heterogênea, quer quanto às suas fontes, quer quanto à sua lógica, é facilmente dissimulada como desregulação social. Aliás, boa parte da nova regulação social ocorre por subcontratação política da prestação de serviços básicos intimamente vinculados à qualidade da democracia e da cidadania, com diferentes grupos e agentes em competição, veiculando diferentes concepções dos bens públicos e do interesse geral (SANTOS, 2010, p.364).

As mudanças descritas não significam propriamente o enfraquecimento do Estado como é voz corrente, ou seja, o dogma liberal do Estado-mínimo, mas sua despolitização expressa em uma transformação na qualidade da força do Estado, assim direcionada para interesses setoriais representados nas subcontratações políticas dos governos que passariam, por concessão a exercer a regulação, sendo reservado ao Estado o papel de meta-regulador, ou seja, de coordenador dos agentes não estatais.

Nesta nova configuração política, a máscara liberal do Estado como portador do interesse geral, ou seja, configurado como Estado-nação igualitário, cai definitivamente. “O Estado é um interesse sectorial *sui generis* cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre interesses sectoriais. Enquanto sujeito político, o Estado passa a caracterizar-se mais pela sua emergência do que pela sua coerência” (SANTOS, 2010, p.365).

Resulta desse raciocínio a ousadia conceitual de ver o Estado a partir das ferramentas tradicionalmente utilizadas para a análise dos movimentos sociais, chegando o autor a descrever o Estado capaz de agir em parceria com a sociedade civil de maneira a aproveitar as potencialidades de ambos como Estado-novíssimo-movimento-social³⁷.

Os atuais conflitos entre interesses setoriais que caracterizam o mercado e sua “mão invisível” são gigantescos, transcendem fronteiras, são desiguais entre si e promovem instabilidade constante nas regras do jogo - já que o capital não tem o mesmo apego territorial do direito. Como a regulação social não é monopólio do Estado, ora descentrado em novas formas de organização política, a própria capacidade da democracia representativa de promover distributividade se reduziu drasticamente de modo que a tolerância com o acirramento da desigualdade é justificada em imperativos de ordem internacional e se tornam “normais”.

³⁷ “Pode causar estranheza conceber o Estado como um novíssimo movimento social. Quero, com isto, significar que as transformações por que está a passar o Estado tornam obsoletas, tanto a teoria liberal, como a teoria marxista do Estado e a tal ponto que, transitoriamente pelo menos, o Estado pode ser mais adequadamente analisado a partir de perspectivas teóricas que foram utilizadas para analisar os processos de resistência ou de autonomia em relação ao Estado” (SANTOS, 2010, p. 364).

A descentralização do poder político do Estado, ou sua despolitização, não implica distribuir automática e igualmente por todo o espaço público não-estatal a democraticidade das relações políticas que, na prática, ficou confinada normativamente ao âmbito do Estado. Em outras palavras, não se requer de todas as instâncias incumbidas dos papéis antes atribuídos ao Estado que sejam democráticas ou sujeitas ao controle social, o que configura uma despublicização destas parcelas do poder estatal.

Somente a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa pode garantir que haja no interior do Estado Democrático um processo de conquista da democratização desse poder descentralizado e na estabilização das expectativas das classes populares que o Estado não poderia e não estaria, nessas condições, vocacionado para garantir. Daí falar-se em articulação dos princípios do Estado e da Comunidade.

...entregue a si próprio, o terceiro sector pode contemporizar facilmente, quer com o autoritarismo do Estado, quer com o autoritarismo do mercado. Mais, na ausência de uma acção política democrática, incidindo simultaneamente sobre o Estado e o terceiro sector, pode facilmente passar por transição democrática o que não é mais do que a passagem de um autoritarismo centralizado para um autoritarismo descentralizado. Só uma reforma simultânea do Estado e do terceiro sector, por via de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, pode garantir a eficácia do potencial democratizante de cada um deles face aos fascismos pluralistas que se pretendem apropriar do espaço público não estatal. Só assim os isomorfismos normativos entre o Estado e o terceiro sector – tais como a cooperação, a solidariedade, a democracia e a prioridade das pessoas

sobre o capital – poderão ser credibilizados politicamente (SANTOS, 2010, p.366)³⁸.

Cooperação, solidariedade, democracia e prioridade das pessoas sobre o capital. Por que tais noções são isomorfismos normativos entre Estado e a sociedade civil? Soa abstrato que ideias tão genéricas possam ser o elemento de ligação entre Estado e comunidade, o vínculo provável que o rol oferecido por Santos nesta passagem estabelece entre a comunidade, a sociedade civil ou o terceiro setor, visto como ente coletivo aglutinador de múltiplas vontades e interesses, muitas delas contrárias entre si e o Estado, como forma organizativa de múltiplos interesses setoriais em competição dentre os quais se sobressaem geralmente os mais organizados, parece ocorrer apenas no nível normativo.

De fato, o dever-ser do Estado Democrático, ainda que em contextos de hegemonia do capital, não é destituído desses valores³⁹ que são, em última instância, comuns às aspirações de natureza não mercantil da comunidade. Os valores que Estado e comunidade partilham em um nível deôntico são de natureza não mercantil; é um conjunto de aspirações a garantias mínimas e universais, de direitos fundamentais, além de um conjunto de bens de vida que se entendem genericamente como de acesso universal. Mas a correspondência entre os dois princípios, Estado e comunidade, só num primeiro momento pode ser vista como apenas abstrata e normativa. O perfil das políticas públicas resultantes dessa articulação é o indicador mais

³⁸ A ideia é corroborada pelo diagnóstico de Leonardo Avritzer acerca do tipo de democratização que ocorreu no Brasil: “Se a democratização no Brasil pode ser analisada em função das mudanças nas práticas dos atores sociais em âmbito local, ela também pode ser analisada sob o ponto de vista da continuidade de práticas políticas tradicionais, na medida em que a transição para a democracia e a Assembléia Constituinte ocorreram sob o controle de atores políticos ligados ao regime autoritário. No entanto, o fato de atores políticos conservadores terem detido o controle do processo constituinte, derrotando a sociedade civil organizada em questões tão relevantes quanto a reforma agrária ou a forma do sistema político, não impediu a abertura de espaços para um conjunto de políticas participativas inovadoras” AVRITZER, 2002, p. 18.

³⁹ “Os cidadãos racionais não teriam razões suficientes para manter as regras do jogo democrático, caso se limitassem a uma autodescrição empirista de suas práticas. Parece claro que uma teoria com pretensões de justificação não pode escamotear o sentido normativo genuíno da compreensão intuitiva da democracia”. HABERMAS, 2003, p. 20.

seguro da natureza democrática ou clientelista dos pactos políticos entre o Estado e a sociedade civil.

Parece, pois, poder concluir-se que o isomorfismo entre os valores que subjazem a estes dois princípios – a cooperação, a solidariedade, a participação, a democracia e a prioridade de distribuição sobre a acumulação – não é um dado de partida, mas antes o resultado de uma luta política democrática exigente que só terá êxito na medida em que for capaz de denunciar os projectos de fascismo social e de persistência de uma colonialidade do poder que sub-repticiamente se infiltram e escondem no seu seio (SANTOS, 2010, p. 372).

Tal conjunto de valores é a matriz contrafactual que autoriza a expectativa de realizações políticas, sociais, econômicas, materiais e imateriais de uma sociedade, geralmente expressas na sua constituição político-jurídica de um lado e no conjunto de expectativas da sociedade de outro; aí se encontram as congruências entre cidadania e comunidade. A cidadania tem um viés vertical de relação com o Estado, ou seja, é uma noção construída sob o domínio do princípio do Estado, enquanto a comunidade tem o viés de força política horizontal, subjacente ao poder político. As condições que fragilizam a cidadania, são as mesmas que fragilizam também a comunidade.

De facto, a pujança avassaladora do princípio do mercado impulsionada pelo capitalismo global põe em perigo todas as interdependências não mercantis, sejam elas geradas no contexto da cidadania ou no contexto da comunidade. Por isso, para lhes fazer frente é necessário uma nova congruência entre cidadania e comunidade (SANTOS, 2010, p. 366).

O proveito da referida congruência pode-se construir numa articulação entre Estado e sociedade civil que pode ser ora de complementariedade⁴⁰, ora de confronto, seja em Estados mais democráticos ou mais autoritários, mas de maneira que a relativa impotência dos estados em razão da descentralização de seus poderes regulatórios seja compensada pela participação social mais intensa (SANTOS, 2010, p.373).

1.4.3 Comunidade e cidadanias

A comunidade, erigida a princípio ou pilar, na construção teórica de Boaventura de Sousa Santos (2011) ou na condição que lhe confere Enrique Dussel (2007), de fonte legítima do poder político, se bem analisada tem um forte conteúdo normativo que remete às matrizes republicanas ou republicanistas de democracia⁴¹. Contudo, conhecendo as exigências materiais ou, antes, dialéticas que orientam os constructos teóricos dos mencionados pensadores, não é razoável acreditar que a comunidade aqui em questão seja aquela que prevalece como ideia no comunitarismo, qual seja, de um corpo social com valores comuns partilhados que confere aos seus membros uma identidade que é também seu passe para ingresso e permanência no grupo.

⁴⁰ Boaventura de Sousa Santos aposta nessa complementaridade entre o Estado e a sociedade civil ou terceiro setor como a grande via de criação de um espaço público não estatal nos países democráticos. Contudo a relação de complementaridade não raro se transmuta em oposição ou confrontação entre as demandas sociais e a agenda estatal. Um certo nível de conflituosidade é esperado. Sua advertência é quanto à confusão entre complementaridade e substituição. Esta tem sido o papel mais comum reservado ao terceiro setor dentro das sociedades democráticas no contexto do capitalismo globalizado e desregulado, onde a sociedade civil é chamada a participar como substituta do Estado, numa relação maquiada de subsidiariedade horizontal que é, na realidade, uma desobrigação por parte do Estado em relação ao contribuinte, privatizando relações essencialmente públicas e precarizando dessa forma, seja no nível da universalidade ou da equidade, a implementação e o atendimento aos direitos dos cidadãos. “As condições divergem segundo os bens públicos, mas em nenhum deles a complementaridade ou a confrontação pode redundar em substituição, uma vez que só o princípio do Estado pode garantir um pacto político de inclusão assente na cidadania. Do ponto de vista da nova teoria democrática, é tão importante reconhecer os limites do Estado na sustentação efectiva deste pacto como a sua insubstituíbilidade na definição das regras do jogo e da lógica política que o deve informar. Na busca de uma articulação virtuosa entre a lógica da reciprocidade própria do princípio da comunidade e a lógica própria do princípio do Estado desenham-se os caminhos de uma política progressista neste novo século. O Estado-novíssimo-movimento-social é o fundamento e a orientação de uma luta política que visa transformar a cidadania abstracta, facilmente falsificável e inconsequente, num exercício de reciprocidade concreta” SANTOS, 2010, p. 368.

⁴¹ Vide HABERMAS (2004), DAGGER (2002) e CARDOSO (2004).

Vista desse modo, a ideia de comunidade dificulta demasiadamente a convivência com uma característica inerente e inevitável das sociedades complexas: a pluralidade.

Quase o mesmo se pode dizer da cidadania. A cidadania compreendida como status social, tal como desenhada pela narrativa de Marshall (1963), é apenas uma descrição de um estado atual e momentâneo resultante de uma complexidade de fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que nada mais são do que as velhas formas de dominação de umas classes sobre outras. Explicá-las não implica transformá-las. Transposta a outros contextos sem dar o devido relevo à complexidade desses processos, no mais das vezes, presta-se apenas a uma naturalização das iniquidades sociais.

A perspectiva histórica possibilita a compreensão de que a dialética sempre poderia ter-se dado em outro sentido e, assim, continua sempre a poder. Mas todo caminho alternativo à cidadania baseada no individualismo ou à diluição do indivíduo num corpo coletivo em nome do bem da maioria é a opção pelo difícil equilíbrio entre os paradoxos resultantes da dicotomia maniqueísta entre liberdade e igualdade.

É certo que nem Santos nem Dussel, ambos defensores de uma democracia radical, tampouco Habermas ou Dagger com seus normativismos, sugerem vias extremas como solução para os impasses contemporâneos, muito pelo contrário, todos tomam o paradigma democrático vigente, com suas variantes, como ponto de partida, o que implica aproveitar as residuais conquistas da modernidade passíveis de serem apropriadas por todos para radicalizá-las em favor de toda a sociedade.

Dussel desencoraja a visão extremista de diluição das individualidades numa ideia de comunidade e o faz com base em uma interpretação de Marx que não reconhece os lugares comuns que se estabeleceram em relação à sua teoria.

Marx, ao contrário do que muitos pensam, não é um coletivista que propõe a subsunção do indivíduo numa massa natural indiferenciada, nem justifica facilmente os atuais “socialismos reais” (DUSSEL, 2012, p. 336).

Esta afirmação sintética introduz a demonstração, apoiada em Marx, de que os problemas não estão situados essencialmente nem no indivíduo, nem comunidade, mas na maneira como a modernidade burguesa construiu a ideia de indivíduo em torno do valor de troca. Em decorrência, a ideia de comunidade surge como o caráter social dos indivíduos, fundado no valor de troca. Livre dessas fôrmas, a relação do indivíduo com a comunidade atende a outra dialética completamente diferente.

Marx pensa, pois, que, na sociedade futura, a *utopia* que se constitui como um horizonte crítico – que não é ideologia nem mito, mas apenas limite racional que funda a criticidade em face do dado – é da plena realização da *individualidade* na responsável *comunitarização* de *toda* a atividade humana. Utopia que tem, no desenvolvimento da humanidade presente, suas condições de possibilidade (DUSSEL, 2012, p. 338, grifos do autor).

Já Santos prefere explicar a comunidade como o espaço da participação e da solidariedade (2011, p. 75), de forma muito semelhante àquela de Rousseau em que a comunidade se assenta na obrigação política horizontal entre cidadãos, e a cidadania nesse contexto decorre da participação de cada sujeito na coletividade. Contudo, trata-se de participação e não de subsunção das subjetividades à comunidade.

A cidadania, como tem sido correntemente considerada, é, portanto, uma construção tipicamente liberal, intimamente atrelada à forma *sujeito de direito*, essencial para o estabelecimento das relações capitalistas, já que só este sujeito é capaz de ser livre e alienar sua força de trabalho. Isto se explica tanto pelo percurso descrito por T. C. Marshall em relação ao contexto britânico como na explanação de Wanderley Guilherme dos Santos (1979) a respeito da cidadania no Brasil, à qual ele denominou “cidadania regulada”, resumida a atributos conferidos a uma parcela da sociedade vinculada à inserção no mundo do trabalho formal, nada mais que uma forma de adaptação da cidadania das nações centrais às possibilidades e conveniências do contexto de subdesenvolvimento do Brasil.

Mas, ao mesmo tempo, a cidadania, em seu longo percurso, acabou por incorporar, à revelia dos desígnios do modelo liberal e dos seus processos de produção e de reprodução, outros elementos que se tornaram exigências ao longo do tempo e, mesmo no mundo periférico, onde eles estão presentes de forma fragmentária ou de forma sazonal, são uma referência constante de para onde a sociedade deve caminhar e são um chamariz a motivar pressões constantes por mudanças sociais .

A força dinâmica por trás desses processos é a democracia ampliada, um produto contraditório do pós-guerra e da própria Guerra Fria, por oposição a uma democracia de cidadania limitada, no passado, ou a democracia alguma que prevaleceu no mundo socialista real até metade do século XX. A democracia de cidadania ampliada é uma expansão da democracia elitista primordial dotada de um mecanismo inerente de controle, que é a liberdade individual do outro. E é a democracia de cidadania ampliada, por essa característica, que faz da cooperação um instrumento objetivo de realização dos interesses concretos das massas e dá à cooperação um caráter objetivo, não idealista. No campo econômico, por exemplo, não se verão grandes mobilizações sociais propondo a cooperação, mas se verão movimentos de massa exigindo mudanças na condução da economia possíveis somente com a cooperação entre os países e dentro dos países” (ASSIS & DORIA, 2011, p.188).

Quanto ao universo de valores na sociedade plural, as constituições surgem como o referencial mais estável, recheadas de pressupostos éticos, com caráter secular, aptas a encorajar o exercício de liberdades igualitárias e a constringer a coletividade a tolerar as diferenças que caracterizam as minorias. Encontraremos bons fundamentos para tanto seja no consenso por justaposição de John Rawls (2000) como na democracia deliberativa de Jürgen Habermas (2003 e 2004) ou até mesmo, ainda que sem pretensões de completude, na possibilidade de diálogo justo entre desiguais, como sugerido pela Hermenêutica Diatópica de Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 447).

Do ponto de vista da prática política, ou da maneira como a sociedade deve construir seus consensos mínimos de maneira constante, parece que a perspectiva da cidadania ativa (BENEVIDES, 1991), sempre recheada de uma dimensão político-participativa, das dimensões sociais e econômicas, além da dimensão cultural que é formada e formadora tanto das esferas pessoais psicológicas como das relações horizontais dos seres humanos no mundo da vida, tudo parece aproximar o cidadão da perspectiva republicana. A participação é constitutiva dessa compreensão de cidadania.

Podemos encontrar um conjunto de fatores favoráveis ao conceito participativo de democracia, que podemos recolher do que há de mais maduro na tradição democrática. O primeiro deles consistirá no fato de que a participação na organização da vida social é o modo mais verdadeiro de expressar a capacidade autolegisladora do homem, cuja descoberta obrigou a repudiar toda heteronomia, toda legislação externa. Só quando se influi realmente nas decisões que orientam a vida pública é que se pode satisfazer a afirmação, talvez metafísica, de que o homem é capaz de dar-se a si mesmo suas próprias leis e que, conseqüentemente, é inumano submetê-lo a leis alheias (CORTINA, 2010, p. 263).

A autora reconhece o caráter normativo de suas afirmações e considera-as distantes da realidade da democracia real, no sentido de realizações históricas em retrospectiva. Mas reafirma a pertinência de suas aspirações como horizonte a ser perseguido.

Certamente, nenhuma das realizações da democracia respeitou e fortaleceu o caráter autônomo de todos e de cada um de seus cidadãos, mas isso não significa que a democracia legítima, a democracia real, deixe de ser aquela que se propõe meta semelhante”. (CORTINA, 2010, p. 268).

A partir da ampliação da cidadania para uma perspectiva dinâmica, de constante construção, e ativa, fundada na participação na vida política sob quaisquer formas, a própria comunidade se transmuta também em um arranjo dinâmico, atualizável, mais para vídeo do que para

fotografia. Essa comunidade é aquela capaz de adquirir força para reequilibrar os pilares da regulação e da emancipação, trazendo à tona a possibilidade de reformulação do mundo e da vida social por intermédio, não apenas do emprego da racionalidade científico-instrumental, mas sim de seu equilíbrio com as racionalidades estético-expressiva e a da prudência do direito.

1.4.4 Reformismo radical

Este cenário de transição entre paradigmas dificulta há tempos reconhecer por que caminhos seria possível instaurar uma sociedade livre e solidária. Talvez porque as aspirações finalísticas desta indagação façam parte do próprio paradigma que está por se consolidar.

Do ponto de vista dos agentes políticos encarregados de reunir forças em torno de um projeto de reforma radical da gramática política e da estrutura de classes, cabe aos partidos políticos progressistas, bem como aos seus governos, encontrar a linguagem correta para promover a união das demandas clássicas e dos imperativos que redefinem a coordenação entre Estados e que são questões novas e caras para a sociedade civil, mormente a questão ambiental.

Para o Brasil é um desafio complexo e constantemente em cheque viabilizar um projeto desenvolvimentista com vistas a inserir grandes contingentes da população em um patamar superior de bem-estar e em um novo padrão de consumo, diante de novas exigências pós-materialistas. Já não é tão paradoxal como sugeria ser há pouco mais de uma década, quando qualquer político poderia, diante do dilema de crescer ou conservar o ambiente, invocar um argumento do gênero “não podemos falar de ecologia quando o problema que aflige o povo é a fome”, mudanças no modo de desenvolver, mais atentas à sustentabilidade ambiental, e de consumir, mais econômicas, ecológicas e socialmente responsáveis devem ser problematizadas e apreciadas com a ampla participação, em fóruns diversos, com especial atenção às populações que, pela primeira vez, têm acesso ao mercado de consumo de bens e serviços.

Essas questões desafiam as plataformas políticas e as noções de representação vinculadas aos interesses de classes.

Os partidos progressistas não podem aceitar a escolha entre aderir à representação privilegiada dos trabalhadores organizados na indústria de produção de massa e se redefinir como partidos de “qualidade de vida” da classe média. Se escolherem o primeiro caminho, mergulham na defesa de interesses corporativistas ainda mais estreitos. Se escolherem o segundo, traem sua missão transformadora e democratizadora. Eles devem encontrar em um programa de reconstrução estrutural tanto o foco como a base para uma aliança popular ampliada. O que torna possível esse esforço é: (a) a relação interna ou dialética entre a redefinição dos interesses e ideais e a renovação de instituições ou práticas; e (b) a relação assimétrica entre alianças sociais e alianças políticas. As alianças sociais são construídas por meio do trabalho de transformação das alianças políticas e sustentadas por reformas estruturais que convertem as convergências táticas em combinações duradouras de interesses e identidades de grupo. No entanto, as alianças políticas não pressupõem alianças sociais; sua tarefa é a construção de alianças sociais (UNGER, 1998, p. 218).

Contudo, mais além dos compromissos do sistema político e do Estado com um projeto de transformação estrutural ou de base, é indeclinável, também por uma exigência de legitimidade, mas, sobretudo, por uma exigência construtivista dos conteúdos que constituem esse projeto, a proximidade da sociedade civil aos circuitos de decisão. Considerando que o Estado não pode ser entendido como o “instrumento para a realização dos objetivos sociais, mas [como] a expressão institucional de relações fundamentais de poder social, de relações específicas de dominação e de exploração [...] é impossível superar as relações sociais por meio de um aparelho de domínio, do qual elas são a base” (HIRSCH, 2010, p. 280).

Se não se pode abrir mão do Estado como indutor do desenvolvimento de tipo abrangente e ao mesmo tempo não se pode confiar a ele a tarefa de conduzir a transformação social almejada, algum lugar a meio caminho deve ser inventado. Esse lugar é a soma de todos os *loci* onde se dá a intersecção entre a sociedade civil e o Estado, seja no Parlamento, seja no conjunto de

interfaces socioestatais, seja nos momentos de abertura cognitiva do sistema estatal mediante provocações dos movimentos sociais. “A transformação emancipatória das relações sociais é um assunto das próprias pessoas, uma questão de práxis concreta que deve ser colocada em ação no contexto imediato da vida. Nesse sentido, o “privado” é de fato o “político” (HIRSCH, 2010, p. 280).

Reconhecer que a transformação reside nas mãos da sociedade civil, sobretudo dos mais afetados pelas más condições dos modelos políticos e econômicos nos limites dos paradigmas exauridos e que, devem ser os maiores beneficiários das transformações que se intenta produzir, não significa negar que o Estado tenha protagonismo nesse processo. Ademais é preciso interferir no Estado que existe, dentro das condições existentes, de outro modo se perderia a chance de tirar proveito das contradições que estão implícitas nas afirmações do parágrafo anterior, sendo a principal delas: se o Estado é a face institucional de relações de poder e dominação, e apenas isso, quer dizer que só os detentores desse poder podem continuar a se beneficiar dele? Se eles dominam, como foi que começaram a fazê-lo?

A simples descrição da composição do Congresso Nacional atual dará uma ideia da disparidade da representação. A distribuição das vagas do modo como está configurada é um mecanismo perfeito para a transformação do poder econômico em poder político e, assim, na garantia da possibilidade de mais poder econômico. E, embora a questão da transformação social brasileira seja um problema de muitas faces, o primeiro entrave para essa transformação é o sistema político que está longe de ser democrático (GUIMARÃES, 2014, p. 126).

Mas o fato de que a transformação emancipadora deva ser formulada como estratégia no plano da sociedade civil, não significa porém que a política configurada no Estado não tenha importância. Uma abstrata política anti-estatal representaria um beco sem saída, tal como a simplesmente estatal. O aparato estatal não é apenas um aparelho de poder que institui condições sociais e políticas, mas também a instância que codifica e garante compromissos sociais e direitos disputados. Por isso é imprescindível uma interferência no plano do sistema político existente, o exercício de pressão e

o aproveitamento de contradições e conflitos ali existentes, mesmo que isso tenha se tornado mais difícil com os processos de transformação neoliberal (HIRSCH, 2010, p. 283).

O Estado que pode contribuir de forma contínua para uma reforma radical das condições sociais no Brasil é um Estado capaz de induzir ao crescimento, capaz de escutar a pluralidade da sociedade, a despeito das distorções de representatividade verificadas, capaz de pautar um modelo de desenvolvimento inclusivo, distributivo e de promover as reformas de base que promoveriam um choque de redistributividade e que são aquelas que dormitam no imaginário político brasileiro há décadas.

Não sairão de uma lógica de concentração de poder econômico e político as reformas tributária, política e eleitoral, agrária, urbana, educacional, entre outras. O revezamento no poder entre diferentes grupos de interesse, ainda que entre eles os populares, caso isto seja possível, tampouco seria a solução do problema. O poder político precisa da maior difusão possível para mudar a lógica de distribuição do poder econômico. A maior difusão possível do poder político só ocorrerá com a adesão maciça da sociedade civil à sua própria política, exercendo a cidadania não apenas para desfrutar direitos, mas para construí-los continuamente.

PARTE II

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

2.1 DESENVOLVIMENTO ABRANGENTE NO BRASIL

O ponto de partida de qualquer novo projeto alternativo de nação terá que ser, inevitavelmente, o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país.

Celso Furtado

2.1.1 Qual desenvolvimento?

Começamos indo direto ao ponto: desenvolvimento no Brasil significa a consolidação da democracia, ou seja, a extensão da democracia formal para uma democracia política, econômica e social. Conceitualmente parece bastante simples. No terreno das realizações, no entanto, a tarefa é tão tamanhamente cercada de condicionantes, de interesses em disputa, que se torna deveras complexa.

O projeto de emancipação contido na ideia de desenvolvimento tem muitas dimensões que se exigem simultaneamente, que se complementam e também se repelem em alguma medida. Trilhar o caminho do desenvolvimento no Brasil significa ter os olhos voltados para fora e para o futuro: no exterior para enxergar a necessidade de integração ao mundo com toda sua complexidade, com aquilo que pode oferecer e depender do Brasil e no futuro, para considerar os desdobramentos, econômicos e ambientais, sobretudo, das escolhas presentes para as gerações futuras.

Mas, ao mesmo tempo, trilhar o caminho do desenvolvimento no Brasil significa ter os olhos voltados para dentro e para trás. Para dentro porque há todo um déficit de cidadania a recuperar. O Brasil, a despeito de todas as importantes conquistas políticas, econômicas e sociais desde a redemocratização, é um dos países mais desiguais do mundo e um dos ambientes mais apropriados para gerar concentração de renda e intensificar esse imenso abismo com suas peculiaridades, sobretudo as tributárias, que premiam o capital financeiro, nacional ou estrangeiro - embora estes rótulos sejam pouco relevantes nesta matéria - como em poucos lugares do planeta. E para trás, porque as transformações que o desenvolvimento

implica, como aspirações jurídica e politicamente amparadas, marcam passo com as armas nas mãos pelo menos desde a Constituição de 1988 e, como projeto de transformação nacional, dormitam pelo menos desde as Reformas de Base do início da década de 1960.

Em muitos sentidos, nos encontramos de novo naquele Comício da Central do Brasil⁴². Não obstante a imensa gama de avanços que poderíamos elencar na comparação com o Brasil de cinquenta anos atrás, é emblemático que uma das conquistas mais caras deste século XXI, até o momento, seja a ascensão, num curto período, a uma posição mais vantajosa na escala do coeficiente que mede a desigualdade. Ou seja, comemoramos um índice de Gini muito aproximado do que tínhamos em 1964!⁴³

Outros dois aspectos, minuciosamente semelhantes àquele período, é, primeiro, a configuração de uma espécie de bifurcação diante da qual se percebe que a evolução histórica não é automática, exige uma tomada de decisão pela via da repactuação política do desenvolvimento. Falamos de desenvolvimento transformador, com real e prolongado impacto social, vale dizer distributivo - quiçá redistributivo, pois envolveria certamente incidência progressiva de impostos sobre a renda e a riqueza, além das ancestralmente necessárias reformas agrária e urbana, entre outras.

O segundo aspecto é o recrudescimento de ideias e posturas públicas conservadoras e reacionárias que situações assim costumam despertar, o que seria perfeitamente tolerável dentro do regime democrático, não fossem, algumas vezes, tão pouco zelosas do próprio regime democrático. O momento é de antagonismo acirrado entre as aspirações populares sucessivamente adiadas e as possibilidades de lucro sem barreiras do capital financeiro e das

⁴² Referimo-nos ao “Comício das Reformas” realizado no dia 13 de março de 1964 na Estação Pedro II, Central do Brasil, Rio de Janeiro, ocasião em que, entre outros políticos e autoridades, falou o Presidente João Goulart, defendendo as Reformas de Base (FERREIRA, 2011, pp. 414-428).

⁴³ O último indicador, segundo o Coeficiente de Gini, disponível é de 2013: 0,498 (IBGE), mais positivo, mas ainda muito próximo do aferido em 1964, quando estava em torno de 0,53. Desde a década de 1960 o índice vinha se afastando de zero, tendo atingido o topo da referência de desigualdade na década de 1990 e voltando a cair significativamente após o ano 2001.

grandes fortunas e é neste cenário de conflito deflagrado que a sociedade civil deve ser estimulada a elaborar seus consensos.

Sem o consenso de conspícuos segmentos da sociedade, o projeto bem elaborado não terá viabilidade. De um lado, estão a pesquisa e a criação intelectual, sem os quais não existirão os ingredientes que permitem construir o projeto; de outro, estão as iniciativas surgidas na sociedade civil, condensando os recursos de poder necessários, pois a luta contra o subdesenvolvimento não se faz sem contrariar interesses e ferir preconceitos ideológicos (FURTADO, 2013e, p. 275).

Por tudo isso pensamos que a opção clara por um modelo de desenvolvimento, cuja concepção não pode abrir mão de qualquer de seus elementos constitutivos ou intrínsecos, determina o caráter de cada ponto desta investigação e é essa opção que realça a ideia de um paradigma novo de democracia, a participativa, já que os modelos até aqui aplicados estão intimamente relacionados com a manutenção de um quadro político, econômico e social no qual o subdesenvolvimento do Brasil não é apenas uma consequência, mas também um requisito que precisa ser preservado, enquanto que sua superação depende da organização de fatores que sequer estão previamente definidos.

Mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção, pois comporta um elemento de intencionalidade. As condições requeridas para que esse elemento se manifeste com vigor, dão-se historicamente, ou seja, são irreduzíveis a esquemas formalizáveis[...] A rigor, é quando a capacidade criativa do homem se volta para o descobrimento dele mesmo... que se pode falar de desenvolvimento (FURTADO, 2013f, p. 276).

A ideia de desenvolvimento aqui adotada é um pressuposto ou premissa, não é matéria de contenda neste trabalho de investigação e serve de vetor para o fenômeno da participação democrática. Este sim é objeto de estudo em suas virtuais capacidades de potencializar o desenvolvimento e sob que estratégias pode vir a realizá-lo.

Uma das dificuldades suscitadas pela opção de exame da participação democrática pelo viés do seu potencial de indução do desenvolvimento inclusivo ou abrangente é semelhante ao imposto às análises da relação direito e desenvolvimento ou instituições e desenvolvimento. Seja pelo prisma da análise institucional ou pelo da ação social, é sempre muito pouco produtiva a tentativa de demonstrar a relação causal entre o par de fatores considerados.

A busca pela demonstração de um nexos causal em lugar de simples correlação entre *a*) a ordem constitucional e legal e o desenvolvimento, ou entre *b*) um desenho institucional baseado na experimentação e na originalidade locais e o desenvolvimento ou, ainda, entre *c*) a participação social e o desenvolvimento é pedra-de-toque em vários ramos das ciências sociais. Essa busca pode ser indicativa de uma visão compartimentada do desenvolvimento, quando a noção de complementaridade sugere ser menos frustrante.

A relativização empreendida por Amartya Sen acerca da importância normalmente atribuída à caracterização da relação de causalidade talvez sirva para reorientar a discussão. Operando com os conceitos “interdependência causal” e “integridade conceitual”, Sen desenvolve um raciocínio inverso ao usual: se o desenvolvimento como um todo compreende diversos “desenvolvimentos”, ainda que não seja clara a relação de interdependência causal entre eles, é certo que não se pode conceber o “desenvolvimento como um todo” sem o desenvolvimento legal ou sem o econômico, sem o social e assim sucessivamente, ideia de integridade que sugere um conceito abrangente de desenvolvimento no qual cada elemento é constitutivo, ainda que não sejam óbvios os nexos causais.

De fato, vista assim, a ideia abrangente de desenvolvimento é uma relação funcional que amalgama diferentes interesses do desenvolvimento, respectivamente, nas esferas econômica, política, social, legal, entre outras. Isto é mais do que interdependência causal: envolve uma conexão

constitutiva no conceito de desenvolvimento como um todo (SEN, 2000, p. 8)⁴⁴.

O conceito integral de desenvolvimento abarca todas as dimensões ao mesmo tempo, todas são constitutivas e não sucessivas, o que implica buscar o desenvolvimento nos diferentes aspectos do todo concomitantemente, já que cada dimensão faz falta para o todo.

Qualquer explicação bastante judiciosa do significado de desenvolvimento dispensaria, a rigor, todos os adjetivos. Dispensaria a precaução de qualificar o desenvolvimento com atributos que já estão implícitos no conceito: inclusivo, sustentável, abrangente etc. Ou, ainda, da necessidade de explicação daquilo que o desenvolvimento não é: apenas econômico, equivalente ao crescimento, modernização etc.

A ideia de desenvolvimento, referida a um conjunto de processos sociais articulados ao qual se empresta um sentido positivo, contribuiu como nenhuma outra, no terceiro quartel do século XX, para reaproximar as distintas ciências sociais compartimentadas por um século de influência positivista. À fecundidade dessa ideia certamente não é estranha sua óbvia ambiguidade. Nascida na economia, em que *desenvolvimento*, ao ser submetido ao teste da medição, transforma-se em *crescimento*, ela desborda necessariamente para o campo de outras ciências sociais na medida em que esse crescimento não pode ser concebido como um processo homotético, requerendo modificações “estruturais”, do contrário não é compreensível independentemente de um sistema de valores que o economista não saberia

⁴⁴ Na edição utilizada: “Indeed, in this view, the overarching idea of development is a functional relation that amalgamates distinct developmental concerns respectively in economic, political, social, legal and other spheres. This is more than causal interdependence: it involves a constitutive connection in the concept of development as a whole”.

integrar no quadro conceitual com que trabalha. Dessa ambiguidade brotou toda uma problemática que levaria os próprios economistas a diferenciar *desenvolvimento* de *crescimento*, atribuindo ao primeiro desses conceitos, mesmo quando seguido do qualificativo *econômico*, uma amplitude que o transforma necessariamente em tema interdisciplinar” (FURTADO, 2013d, p. 197).

No final do Século XX ganhou relevo na ciência econômica e em organismos executivos internacionais como o Banco Mundial, em consequência da observação dos sucessivos fracassos de distintos países na promoção do desenvolvimento segundo fórmulas preconcebidas, o reconhecimento da necessidade de uma abordagem múltipla do desenvolvimento, ou seja, sugeriu-se que as análises e as políticas devem transcender entendimentos do gênero “primeiro o desenvolvimento econômico e depois o social”, todos eles dimensões não exclusivas do desenvolvimento humano.

O desenvolvimento desde então deveria ultrapassar apenas o crescimento para incorporar novos parâmetros ou “incluir outras metas, tais como o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento equitativo e o desenvolvimento democrático” além de elaborar estratégias para busca dessas metas simultaneamente. Em 1998, Joseph Stiglitz, então economista-chefe do Banco Mundial, passou a defender a necessidade de se trabalhar por um “consenso pós-Washington”, numa clara alusão ao fracasso da agenda até então vitoriosa e à ostensiva corrosão de seus fundamentos (NOGUEIRA, 2011, p. 84).

“O consenso pós-Washington reconhece que é necessário ter um conjunto mais amplo de instrumentos e, ao mesmo tempo, que os nossos objetivos devem ser amplos. Aspiramos a incrementos nos níveis de vida – incluindo melhor educação e saúde – e não só aumentos no PIB. Buscamos desenvolvimento sustentável, que inclua a preservação dos recursos naturais e a manutenção de um meio ambiente saudável. Pretendemos desenvolvimento equitativo, que assegure que todos os grupos da sociedade, e não só os de cima, beneficiem-se dos frutos do desenvolvimento. E

perseguimos desenvolvimento democrático, para que todos os cidadãos possam participar por múltiplas vias nas decisões que afetem suas vidas. Um novo consenso não poderá se basear mais em Washington, pois, já que as políticas têm de ser sustentáveis, os países em desenvolvimento precisam reivindicar a propriedade delas. (STIGLITZ, 1998, pp. 720-721 *apud* NOGUEIRA, 2011, p.84).

O reconhecimento da multiplicidade de cenários socioculturais e da necessidade de privilegiar a experimentação baseada em soluções locais ganhou terreno na pesquisa acadêmica, na ação política e no discurso dos órgãos executivos supranacionais⁴⁵, muito embora as medidas de auxílio do Banco Mundial e FMI ainda estejam fortemente vinculadas a políticas típicas do Consenso de Washington que se traduzem em soluções universais “tamanho único” como abertura aos mercados externos, ajuste de preços, contenção do gasto público às expensas do investimento social, farta e amargamente experimentadas por países em desenvolvimento desde as últimas décadas do Século XX⁴⁶. No entanto, “a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia a sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica” (FURTADO, 1980, p. 16).

A ideia de desenvolvimento das sociedades está intimamente conectada ao trabalho, ou seja, à capacidade do homem de transformar a si mesmo e à natureza e espelha-se numa projeção do que vem a ser a *boa sociedade*.

O desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto-realização e da felicidade, mediante empreendimentos individuais e coletivos, numa

⁴⁵ Vide SEN, 2004, pp. 152-154.

⁴⁶ A mesma cartilha se reafirma ainda com vigor, haja vista sua recente imposição a países como Espanha, Itália, Portugal, Irlanda e Grécia, após sua imersão na crise de 2008.

combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo dedicado a atividades não produtivas. A boa sociedade é aquela que maximiza essas oportunidades, enquanto cria, simultaneamente, um ambiente de convivência e, em última instância, condição para a produção de meios de existência (livelihoods) viáveis, suprindo as necessidades materiais básicas da vida – comida, abrigo, roupas – numa variedade de formas e de cenários – famílias, parentela, redes, comunidades (SACHS, 2008, p. 35).

2.1.2 Subdesenvolvimento e modernização

Considerando que o desenvolvimento é uma *invenção*, cujas condições dão-se *historicamente* e que não se pode prescindir do conhecimento das próprias *estruturas sociais*, aflora a compreensão de que seria um equívoco eleger como paradigmas *de boa sociedade* os países centrais - Europa e Estados Unidos – em relação aos quais o Brasil sempre figurou na periferia, não apenas em razão da especificidade do processo de desenvolvimento que nos cabe, que não é, certamente consequência de uma aproximação gradual e mecânica do centro, mas porque esta aproximação jamais se realizará.

Vejamos por quê. Sob o ponto de vista da qualidade de inserção na ordem mundial, atribui-se ao Brasil atualmente uma localização periférica ou semiperiférica, com alguma relevância política, relativa importância econômica, mas “ainda” adstrito às mesmas limitações que tradicionalmente o situam na condição de nação não desenvolvida. E aqui se frisa a palavra “ainda” em razão de que não se trata apenas de interpretar a natureza da inserção do país na ordem política e econômica mundiais como um estágio, já que se trata mais propriamente de uma função, de um modelo ou papel específico dentro do qual é possível produzir modernizações sem, contudo, transcender a natureza funcional relativamente subalterna e periférica.

O subdesenvolvimento é [...] um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do

problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade (FURTADO, 2013a, p. 129).

Desse modo, crer em uma evolução a partir da mera reprodução, ainda que aprimorada, do mesmo tipo de relação econômica tradicionalmente desempenhada é o mesmo que crer que um satélite deixa de ser satélite pelo simples fato de girar mais rápido ou mais próximo do centro. O subdesenvolvimento é uma condição essencial, não uma etapa evolutiva. Nesse sentido, desenvolvimento implica revolução econômica e social, que pode ser gradual, mas que se realiza em termos diferentes, pois implica a autoqualificação para o desempenho de um papel distinto para si e para o mundo.

É por isso que, não obstante a densidade e vastidão do trabalho de Furtado acerca do desenvolvimento e toda a conceituação sintética ou analítica que se possa dele extrair, vemos que o cerne de sua compreensão sobre o desenvolvimento se explica pela via da *teoria do subdesenvolvimento* e de sua superação. Pensamos que tal fato, mormente aplicado ao caso brasileiro, possa ser explicado pela afirmação de que “a *concepção de desenvolvimento* de uma sociedade não é independente de sua estrutura social” (FURTADO, 2013d, p. 211), de modo que é indeclinável a tarefa de pensar sobre o desenvolvimento de que o Brasil necessita e que deve construir.

Há duas tarefas principais nesse sentido: a primeira refere-se a uma tomada de consciência, ou antes, da construção de uma consciência nacional sobre nosso ponto de partida e sobre nosso destino, daí todo o relevo que atribuímos à intensificação da participação cidadã, na crença de que a sociedade deve *enxergar-se* para elaborar uma *visão de futuro*. A segunda é a admissão de que uma revolução social não se realiza num cenário de terra arrasada, ou fazendo *tábula rasa* de seu conjunto institucional, mas sim a partir e através das estruturas de poder pré-existentes, principalmente o Estado.

O Estado precisa ser democratizado, de maneira que os interesses da coletividade sejam o oriente de suas ações e a fonte dos conteúdos de suas metas e precisa ser fortalecido perante a força avassaladora dos interesses do mercado para que possa desempenhar tais metas.

Pensamos que este é o sentido da afirmação do autor que completa a anterior: “tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento é concebível sem a tutela de um sistema de poder” (FURTADO, 2013d, p. 211).

Podemos considerar a concepção de desenvolvimento de Celso Furtado como uma síntese do programa da construção nacional pelo viés dos interesses democráticos e populares. A partir daí surge a dedução de que os trabalhadores e seus aliados históricos é que têm compromisso com o desenvolvimento nacional, com a distribuição da renda, da riqueza e do poder, por isso a “superação do desenvolvimento tem o significado de uma revolução social, da transformação social na medida em que seus sujeitos e propostas sintetizadas na busca de liberdade e igualdade exigem efetiva superação da ordem institucional capitalista” (PAULA, 2013, p. 22).

Paula (2013, p. 43) aponta uma linha de coerência que perpassa toda a ideia furtadiana de desenvolvimento que se caracteriza como processo de transformação estrutural visando a construção da sociedade plenamente humanizada, sendo certo que tal processo será mais legítimo e efetivo quanto mais tenha como protagonistas as massas populares. O projeto de desenvolvimento a ser construído resulta de um conjunto de iniciativas político-sociais que envolvem reformas e transformações estruturais que outro não é senão o programa da revolução social brasileira...

...atualizada a cada conjuntura pelas demandas cambiantes da realidade brasileira e mundial, que é, no essencial, incompatível com a dominação burguesa por estar comprometida com a solidariedade, com a cooperação, com o compartilhamento, onde os sujeitos, os protagonistas do processo de desenvolvimento são as classes populares, as maiorias nas suas lutas contra todas as formas de opressão, pela “distribuição primária da renda”, pela construção da liberdade e da igualdade (PAULA, 2013, p. 45).

Por isso tudo o desenvolvimento tem esse caráter de transformação do curso histórico. O Brasil tem sofrido os efeitos colaterais da difusão do capitalismo e do fato de este ter ocorrido

muito mais rápida e eficientemente como “processo de *modernização* do que como transformação do modo de produção e das estruturas sociais”. Tanto desenvolvimento como subdesenvolvimento são processos históricos que derivam do mesmo impulso inicial, na aceleração da acumulação ocorrida na Europa do fim do Século XVIII e começos do XIX. “Para compreender as causas da persistência histórica do subdesenvolvimento faz-se necessário observá-lo como parte que é de um todo em movimento, vale dizer, como expressão da dinâmica do sistema econômico mundial engendrado pelo capitalismo industrial” (FURTADO, 2013d, p. 231).

Assim, a modernização pouco pode fazer pela redução de desigualdades e pela promoção do bem-estar social com justiça distributiva. A desigualdade é uma característica funcional do subdesenvolvimento e a modernização tem apenas o efeito de atualização do modelo.

Chamaremos de *modernização* a esse processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos. Quanto mais amplo o campo do processo de modernização [...], mais intensa tende a ser a pressão no sentido de ampliar o excedente, o que pode ser alcançado mediante expansão das exportações, ou por meio de aumento da “taxa de exploração”, vale dizer, da proporção do excedente no produto líquido (FURTADO, 2013c, p. 180).

Na tensão que animou o curto Século XX⁴⁷, entre a estratégia originariamente revolucionária do socialismo utópico e seu contrapeso, o reformismo dos países centrais do Ocidente, o Brasil sempre esteve alinhado ao segundo espectro, e se, amiúde chamaremos aqui a atenção para a relevância do papel do Estado, do arcabouço jurídico e das instituições para encetar qualquer

⁴⁷ Eric Hobsbawm, em “A Era dos Extremos” circunscribe o Século XX, simbolicamente, ao período 1914-1991, ou seja, entre a eclosão da Primeira Guerra Mundial e o colapso da URSS (HOBSBAWM, 1995, p. 15).

projeto de desenvolvimento, estas estruturas também podem e têm sido utilizadas para manter e consolidar o mesmo estado de coisas.

A expansão deste modelo jurídico de mudança social normal em todo o sistema mundial foi um processo histórico e não-linear. Enquanto nos países centrais o reformismo (a forma política da transformação normal) se tornou hegemónico depois da Primeira Guerra Mundial, na periferia e na semiperiferia o reformismo disputou com a revolução social a hegemonia no terreno político ao longo de quase todo o século. Nos anos sessenta, o “movimento” “Direito e Desenvolvimento” ou “Direito e Modernização” imposto ou “vivamente recomendado” aos Estados periféricos e semiperiféricos pelos Estados centrais – veio evidenciar a escala mundial desta disputa, uma luta histórica que só nos últimos anos, com o colapso da União Soviética, parece ter sido decidida – pelo menos por agora – a favor do reformismo (SANTOS, 2011, p. 177).

A “recomendação” de modelos institucionais prontos (*blueprints*) pelos países centrais, através de organismos internacionais, supostamente com vistas a fazê-los alcançar o nível de bem-estar e de produtividade presentes naqueles países, não tem produzido os resultados prometidos. O estudo minucioso dos aspectos históricos do desenvolvimento dos países centrais levou Chang (2004) a indagar como os países ricos teriam de fato enriquecido e se, para tanto, teriam adotado as mesmas políticas e instituições tão recomendadas aos países em desenvolvimento quando se achavam em processo de desenvolvimento.

Mesmo em termos superficiais, não faltam indícios e evidências históricas fragmentárias sugerindo o contrário[...] A resposta mais sucinta é que eles não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento (CHANG, 2004, p. 13).

Diante da demonstração dessa condição não episódica, mas estrutural e atávica do tipo de “desenvolvimento” que coube ao Brasil ao longo de sua história, ou seja, o subdesenvolvimento, que não é nem pré-desenvolvimento, nem é processo de desenvolvimento, visto que é ele mesmo um processo autônomo, já não soa tão absurdo afirmar que um país subdesenvolvido está, na verdade, em processo contínuo de subdesenvolvimento, a menos que passe a realizar outro tipo de processo.

O desenvolvimento, esse outro processo, tem suas características econômicas e sociais próprias, é certo, mas tem um cerne político tanto em sua origem, como no seu desenrolar e, ainda, como resultado. É uma opção coletiva pela sua própria transcendência, é fidelidade ao propósito coletivo de transformação continuada e é autoafirmação da originalidade e tipicidade de um povo que reconhece e persiste em sua identidade no mundo.

Esse processo emancipatório é fundamentado em um alto grau de solidariedade. É político e cívico, se faz com transformação de instituições e com amadurecimento da cidadania ativa; é social, de universalização de direitos; é econômico, na universalização do acesso aos bens básicos e serviços essenciais e é consequente na escolha dos meios que não ponham em risco a viabilidade de existência saudável das gerações vindouras. O desenvolvimento no caso específico do Brasil depende de crescimento distributivo e sustentável.

2.1.3 Com qual Estado?

Paralelamente à reflexão sobre a participação democrática como catalisador do desenvolvimento abrangente, prevalece a necessidade da compreensão do papel do Estado no desenvolvimento, no mínimo muito relevante – e frequentemente central - para a maioria das análises sobre o desenvolvimento que defende seu (re)fortalecimento no sentido de ser capaz de atuar como indutor do desenvolvimento. No cruzamento produzido pelos problemas desta pesquisa, propõe-se que o Estado é uma força organizativa que dispõe dos instrumentos capazes de induzir ou fomentar tanto o desenvolvimento como a participação, embora, como temos visto, nenhum dos dois processos seja monopólio do Estado, nem sequer se originem dentro do Estado.

O Estado Democrático de Direito como o compreendemos hoje representa uma evolução política em relação aos modelos da primeira metade do Século XX. A atual configuração impõe condicionantes que não lhe permitem o personalismo e decisionismo próprios do Estado Desenvolvimentista de outrora. A proeminência da sociabilidade democrática é um elemento novo diante do novo ativismo estatal. O “Estado forte” de hoje demandaria um alto grau de legitimidade política e sua capacidade de ação e de determinação necessita da chancela da *soberania popular*⁴⁸.

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado” (BERCOVICI, 2005, p. 51).

Assim, se os desafios ao desenvolvimento parecem exigir mais do Estado e “mais Estado”, cabe questionar qual Estado?

Pensamos ter explorado com relativa profundidade o envolvimento do Estado capitalista com o poder econômico ao longo dos distintos períodos da democracia liberal, na Parte I, de modo que restou claro que o Estado nunca esteve de fato apartado da economia⁴⁹, senão ideológica ou retoricamente, e, assim, a adoção de programas políticos com maior ou menor inclinação

⁴⁸ “A soberania do povo... depende da sua institucionalização mediante a Constituição como acoplamento estrutural de direito e política; por outro lado, a soberania do Estado estruturada sistemicamente depende do fluxo de legitimação proveniente do povo heterogêneo. Em suma, no Estado Democrático de Direito a soberania do povo funda-se na soberania do Estado, enquanto a soberania do Estado, por seu turno, na soberania do povo” (NEVES, 2008, p. 166).

⁴⁹ FIORI, 1995, 2003 e 2007; HIRSCH, 2010; JESSOP, 2003; MACPHERSON, 1977; SANTOS, 2011 e 2010.

social apenas refletem o ponto de equilíbrio das forças predominantes na configuração do sistema político e do aparelho estatal num dado momento, ou seja, entre os interesses com poder de se fazerem ouvir e de aglutinar forças em torno de seus projetos.

Sachs vaticina que o aumento do poder das comunidades nas políticas de desenvolvimento é um elemento chave e que tende a se tornar um novo paradigma de economias com características mistas, dialógicas, aptas a negociar entre atores do desenvolvimento. Essas ações *bottom-up* terão cada vez mais relevância. Contudo as estratégias locais de desenvolvimento não se articulam por si só em favor de um projeto de desenvolvimento de maior alcance. Iniciativas locais precisam ser articuladas e harmonizadas para racionalizar os proveitos e evitar ações de repercussão contrária ao desejado. Chama a atenção para a necessidade de planejamento que é “um processo interativo que inclui procedimentos de baixo para cima e de cima para baixo dentro do marco de um projeto nacional de longo prazo” (2008, p. 62).

Ademais, como também temos tido a oportunidade de apontar, o projeto de inclusão e emancipação social não se poderia levar a cabo sem a articulação da sociedade civil com o poder de regulação, os recursos e a capacidade de realização, que se traduzem em poder de indução, que só o Estado tem, apesar das sucessivas e prolongadas tentativas dos mercados transnacionais de desarticular seu poder de interferir sobre o livre fluxo do capital. O Estado no mundo globalizado, ainda quando não seja capaz de garantir satisfatoriamente o bem-estar e a justiça sociais, é o último anteparo frente à força da globalização comercial que, diversamente das comunidades e dos povos nacionais de que formam parte, não tem ideologia ou nacionalidade e que, em geral, produz efeitos mais nefastos sobre as populações mais frágeis, por ser excludente.

Na ausência de uma globalização incluyente, os Estados-Nação continuarão sendo o *locus* principal das estratégias de desenvolvimento. O progresso alcançado dependerá da habilidade de transcender a ênfase excessiva na regulação macroeconômica, junto com uma sobreestimação do papel da racionalidade microeconômica no nível das empresas, e um fortalecimento das instituições e políticas no nível meso (SACHS, 2008, p. 63).

O autor prossegue condicionando os desdobramentos dos impulsos locais de desenvolvimento articulados no interior e pelo Estado e do enfrentamento deste com a força do mercado global e da continuidade da capacidade dos Estados-nação de serem o *locus* principal da promoção do desenvolvimento incluyente, à resposta a uma série de quesitos:

- a) Qual tipo de Estado, qual tipo de mercados e para qual tipo de desenvolvimento?
- b) Quais mecanismos institucionais e legais são necessários no âmbito do funcionamento e da regulação da economia mista para se garantir transparência e uma verdadeira democracia?
- c) Qual o papel que cabe ao Estado na promoção da finalidade social do desenvolvimento, respeitando as regras da prudência ambiental e da eficiência econômica? Como devem ajustar-se as considerações sociais no desenho de estratégias de desenvolvimento? Em particular, como desenhar políticas de emprego que sejam a pedra angular das políticas sociais pró-ativas?
- d) Qual o papel do setor público no oferecimento da infraestrutura necessária para o desenvolvimento, capaz de garantir uma competitividade sistêmica?
- e) Quais formas de parceria e de cooperação sinérgica deve haver entre os atores sociais do desenvolvimento?
- f) Quais modalidade de articulação devem existir entre os diferentes níveis de decisão e implementação (que sentido concreto deve se dar ao conceito de subsidiariedade)?
- g) Quais formas de inserção seletiva devem ser procuradas na economia internacional, a fim de garantir a combinação adequada entre abertura e proteção? Mais amplamente, qual relação deve existir entre a governança interna e o sistema emergente de governança global? (SACHS, 2008, p. 63)

Mazzucato (2014, p.258), em um âmbito de argumentação bastante diferente, lembra que o que distingue o Estado não é apenas a sua missão, mas também os meios e instrumentos de que dispõe para cumpri-la. A título de exemplo cita o livro “A grande transformação”, no qual Karl Polanyi argumenta que o Estado é autor do mais capitalista de todos os mercados, o “mercado nacional”.

A economia capitalista estará sempre subordinada ao Estado e sujeita às suas mudanças. Por isso, em vez de confiar no sonho falso de que os “mercados” irão administrar o mundo para nós “se os deixarmos em paz”, os formuladores de políticas deveriam aprender a usar os meios e os instrumentos para formar e criar mercados – fazendo acontecer coisas que não aconteceriam de outra forma. E certificando-se de que essas coisas são necessárias. Para isso, o crescimento precisa ser não apenas “inteligente”, mas também “inclusivo” e “sustentável” (MAZZUCATO, 2014, p. 258).

2.1.4 Moldura constitucional do desenvolvimento abrangente no Brasil

O Estado de que falamos possui uma moldura constitucional que lhe proporciona feições perfeitamente distinguíveis. O desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, segundo o artigo 3º. da Constituição Federal de 1988⁵⁰. O desenvolvimento tem os contornos normativamente aprimorados pelos demais objetivos fundamentais: construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da erradicação da pobreza e marginalização, da redução de desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem de todos sem discriminações e preconceitos.

Não é demais tratar de algumas das interfaces entre o direito e o desenvolvimento, e, nesse sentido, parece-nos que no Brasil o apelo normativo da Constituição para o desenvolvimento é de suma relevância. Isso, primeiramente tomando como pressuposto que o papel do direito não é meramente o de coadjuvar instrumentalmente toda sorte de modelos econômicos, fornecendo-lhes pontualmente a linguagem e a racionalidade jurídicas para dotar seus arranjos institucionais de coercitividade ou de *enforcement*, embora essa seja, historicamente, dentre suas funções uma das mais pronunciadas. Mas o direito pode ser ferramenta de transformação?

⁵⁰ Art. 3o. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O direito em si não é uma ciência do todo social, mas por deter uma carga poderosa de normatividade originada do acúmulo dos saberes sociais ao longo do tempo e ser depositário de expectativas de realização e transformação, fornece paradigmas iniciais, funciona como indutor da dialética social e oferece balizas contra o arbítrio e para a preservação dos direitos fundamentais não passíveis de negociação.

A Constituição também não é um totem imodificável. E nesse papel de carta diretiva é um parâmetro de avaliação da realidade social e um recurso formulativo de concepções dos conteúdos mínimos da realidade almejada. A diferença entre uma e outra realidade - o resto da subtração - é a meta atual mínima do desenvolvimento. Se essa operação se realiza a todo instante, a própria Constituição está sujeita a passar por atualizações de alguma medida no processo democrático, pois a “Constituição é um dinamismo” (GRAU, 2007, p. 168) e existe em função da sociedade e não o contrário.

O desenvolvimento é, como se sabe, um processo que mobiliza múltiplos fatores de natureza econômica e social, educacional e cultural, científica e tecnológica, dentro de um quadro de prioridades racionalmente justificadas e normativamente impostas. Ele implica amplas reformas estruturais que, se por um lado visam facilitar a formulação, a implementação e a execução de programas de industrialização, por outro provocam desilusões, incertezas, tensões e contradições. É por isso que o direito se torna imprescindível ao processo dialético de revolução e institucionalização, de mobilidade e estabilização, de alteração de velhas estruturas e consolidação de outras novas (FARIA, 1988, 112).

Mais do que cooperar ou limitar o desempenho dos distintos arranjos institucionais com vistas ao desenvolvimento, enfatizamos o papel do direito como tributário importante da própria concepção do que é desenvolvimento. Se ao longo do tempo o crescimento ou desenvolvimento estritamente econômico tornou-se o desenvolvimento por antonomásia, pode-se, diversamente, extrair a partir da interpretação da Constituição e de sua confrontação

com a realidade social, a necessidade de empregar uma visão mais exigente e abrangente do desenvolvimento.

Há uma vinculação necessária da concepção de desenvolvimento ao projeto de sociedade e de justiça social expressos na Constituição. O teor econômico no interior das constituições não é uma novidade nem exclusividade brasileira. Já no início do Século XX as constituições passaram a incorporar formalmente, de modo mais sistematizado e estruturado do que nas anteriores, uma expressão da ordem econômica (BERCOVICI, 2005, p. 33). Entretanto, as novidades não se resumem ao aspecto formal.

A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo econômico” do século XX, e vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é “programática” – hoje diríamos “dirigente”... Deste modo, a característica essencial da atual Constituição Econômica, uma vez que as disposições econômicas sempre existiram nos textos, é a previsão de uma ordem econômica programática, estabelecendo uma Constituição Econômica diretiva, no bojo de uma Constituição Dirigente (BERCOVICI, 2005, p. 34).

O objetivo é dar ao Estado a possibilidade de configurar politicamente a economia, a partir da interpretação de que a estrutura econômica vigente é inadequada e está correntemente apoiada na crença de que o mercado é capaz de se autorregular harmoniosamente e de que indivíduos e organizações, estimulados unicamente pelo ambiente competitivo, têm plenas condições de alcançar níveis satisfatórios de prosperidade e desenvolvimento social. As constituições dirigentes são, assim, a tradução jurídico-política do esforço de transição de modelos econômicos de matriz liberal para modelos com maior compromisso social.

Mas no terreno normativo, o Estado Democrático de Direito pode encarnar o espírito de transformação da ordem política, econômica e social vigentes, e esse espírito perpassa em diversos aspectos a enunciação dos direitos e garantias fundamentais individuais e sociais do Título II da Constituição, que delineiam os contornos da cidadania e levarão dos objetivos fundamentais antes mencionados ao seu desdobramento nos títulos VII, “Da Ordem Econômica e Financeira” e VIII, “Da Ordem Social”.

Olhando pelo prisma político, esse Estado qualificado pelos predicados “Democrático” e “de Direito”, aglutina um imenso rol de expectativas e de finalidades, reforçado pelo “compromisso” assumido de forma enfática também nas constituições dirigentes de outros países semiperiféricos de democratização ou redemocratização recente. Claro que esse compromisso não se traduz automaticamente nas rotinas de procedimentos do Estado, mas o paradigma inicial adotado é explícito.

As diretrizes contidas na “constituição dirigente”, além de expressarem um compromisso democrático, cujas promessas já se podem considerar internalizadas no imaginário nacional, são programas objetivos que dependem de uma rede de arranjos institucionais para passar das diretrizes às agendas dos governos. Tal é o papel diuturno das políticas públicas, por exemplo. Se políticas públicas podem ser definidas como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 38), correspondem a um tipo de arranjo institucional com propósito definido e são uma ferramenta de efetivação de compromissos constitucionais..

Bercovici (2005, p. 40) sugere a possibilidade de superar as críticas conservadoras por meio da interpretação leal à Constituição, advertindo, entretanto, que só isso não basta, já que se embarcou na crença exagerada no poder constitucional de construção da realidade, a tal ponto que a própria Teoria da Constituição Dirigente é autocentrada, autorreferente e autossuficiente.

Ou seja, criou-se uma Teoria da Constituição tão poderosa, que a Constituição, por si só, resolve todos os problemas. O instrumentalismo constitucional é, desta forma, favorecido: acredita-se que é possível mudar a sociedade, transformar a realidade apenas com os dispositivos constitucionais. Conseqüentemente, o Estado e a política são ignorados, deixados de lado. A Teoria da Constituição Dirigente é uma Teoria da Constituição sem Teoria do Estado e sem política. E é justamente por meio da política e do Estado que a Constituição vai ser concretizada (BERCOVICI, 2005, p. 41).

A Constituição não pode ser entendida isoladamente, sem ligações com a teoria social, a história, a economia e, especialmente, a política, apesar de sua juridicidade ser essencial. À mesma constatação chegou Canotilho para quem o conceito de Constituição programática se apoia em “uma filosofia do sujeito e uma teoria da sociedade cujo voluntarismo desmedido e o holismo planetário conduzirão à arrogância de fixar a própria órbita das estrelas e dos planetas” (CANOTILHO, 2000, p. 217).

Se apenas os esforços de interpretação, segundo uma compreensão crítica próxima do chamado constitucionalismo moralmente reflexivo (idem) não é suficiente, há que se repensar o papel do Estado e em sua (re)estruturação para a promoção do desenvolvimento, conforme sugere Bercovici (2005, p. 42-68). Essa reestruturação passa pela compreensão do povo como o titular da soberania.

Bonavides (2102), em sua crítica à descaracterização da Constituição de 1988 pelo projeto neoliberal que ganhou força no Brasil tão logo se inaugurou a nova Constituição, enxerga no aprofundamento da democracia o caminho para realizar o projeto social nela contido e não permitir que direitos sejam contingenciados na lógica puramente mercantil da globalização.

Do nosso ponto de vista, a democracia participativa nos países periféricos é, em tese, a guardiã política do constitucionalismo social; o meio, por excelência, de prevenir a ruína dos direitos fundamentais da segunda geração

em face da ameaça supressiva que lhe faz o neoliberalismo (BONAVIDES, 2012, p. 371).

É importante observar que as críticas aqui levantadas sob o ponto de vista da Teoria Constitucional, são em grande medida corroboradas pelas avaliações produzidas na Teoria Econômica em relação ao emprego de paradigmas da inserção do direito no desenvolvimento, tais como o *Rule of Law* e o movimento *law and development*. Ou seja, a aposta na importância do papel das instituições jurídicas para o desenvolvimento transcende o ambiente da pesquisa estritamente jurídica. Há um fenômeno coincidente nas mencionadas correntes da Teoria Econômica e comuns também são as críticas à exorbitância do otimismo em relação ao papel do direito ou ao “determinismo jurídico”.

Davis & Trebilcock (2009, p. 217-268) fazem um balanço crítico, contemplando as visões otimistas e pessimistas a respeito da relação entre direito e desenvolvimento. Sua análise cobre, dentro da teoria econômica, as perspectivas do *Rule of Law*, *Law and Development* e *New Institutional Economy* e avança sobre os terrenos da teoria política e teoria constitucional perseguindo o mesmo viés analítico sobre o Novo Constitucionalismo e teorias democráticas⁵¹.

Não obstante a adoção de cautelas acerca das expectativas na capacidade de influência do direito sobre a conformação ou a transformação da sociedade, é fato que a Constituição de 1988 trouxe em si um projeto emancipatório que ainda está por se realizar. “Este projeto inclui expressamente as tarefas que o povo brasileiro entende como absolutamente necessárias para a superação do subdesenvolvimento e a conclusão da construção da nação” (BERCOVICI & OCTAVIANI, 2013, p. 64).

⁵¹ Para uma visão mais ampla e aprofundada das críticas levantadas em relação ao *Rule of Law*, *Law and Development* e *New Institutional Economy*, vide: TAMANAHA, 2010, KENNEDY, 2006, ANKARLOO, 2002, TSHUMA, 1999.

Construção nacional e símbolo da unidade nacional são alguns dos significados atribuídos à Constituição, ressaltam os autores, chamando a atenção para a possibilidade de compreender a Constituição inclusive como projeto de integração nacional, grosso modo, sendo ambas, Constituição e Nação como um círculo que se perfaz simultaneamente.

Uma hipótese de trabalho interessante é tentar entender se os Estados, como o Brasil, que buscam concluir o processo de sua construção nacional adotaram a ideia da Constituição como um plano de transformações sociais e do Estado, fundada na visão de um projeto nacional de desenvolvimento. Esta hipótese poderia explicar a ideia de Constituição adotada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. E o corolário disso seria a visão de que a crise constituinte brasileira seria superada com o cumprimento do projeto constitucional de 1988, que concluiria a construção de nação (BERCOVICI & OCTAVIANI, 2013, p. 65).

Ocorre que o ideário constitucional de desenvolvimento implica algo mais do que um reformismo lento, tem um potencial de “reformismo radical” que requer constante renovação do ânimo político. Mesmo para aqueles que se inspiravam na utopia transformadora que em grande parte norteou o processo constituinte na década de 1980, passada a derrocada dos regimes do socialismo real, deixou de haver contraponto à matriz capitalista liberal do ocidente que pôde exacerbar a aplicação de suas doutrinas, em sua edição neoliberal, sem maiores resistências, pregando a crença da ausência de alternativas. Enfim, perdeu-se o ímpeto de transformações significativas – na esfera política, catatonia que se estendeu sobre setores médios da sociedade - e jogou-se a criança fora com a água do banho.

2.1.5 Instituições, Ideologia e Ação política

Por definição, a participação, como já se afirmou, é um movimento do *tipo bottom-up*, que precisa de canais institucionais para se efetivar (BOBBIO, MATEUCCI & PASQUINO, 1998, p.1118). Portanto, instituições adequadas podem colaborar. Mas quais? Instituições ágeis, alimentadas pelas características da cultura local que possam atender à necessidade de

ancoragem da normatividade da estrutura jurídico-política do Estado na realidade social, pois na “mão inversa” oferecem canais para o trânsito dos fluxos participativos difusos e surgidos no mundo da vida, para usar a terminologia de Habermas.

Para North (1990, pp. 3-10) as instituições são “regras do jogo numa sociedade” ou restrições concebidas para dar forma às interações humanas. Sua principal função seria reduzir as incertezas estabelecendo uma estrutura estável para as relações humanas, limitando a variedade de escolhas. Mas elas também podem ser entendidas como “sistemas duráveis de regras sociais estabelecidas e encadeadas que estruturam as interações sociais” (HODGSON, 2006, pp. 13 e ss.), assim, um idioma, o dinheiro, o direito, os sistemas de pesos e medidas, maneiras à mesa, firmas e outras organizações, seriam alguns exemplos de instituições. Instituições limitam e habilitam comportamentos. A instituição é um tipo especial de estrutura social que envolve regras (convenções sociais e normas de comportamento), potencialmente codificáveis e regras normativas (tácitas ou explícitas) de interpretação e comportamento.

Em sua ilustração a respeito do tipo de instituições ideais para o crescimento de alta qualidade Rodrik (2007, pp. 153-183), rechaça dicotomias tradicionais como *intervencionismo x laissez-faire*, enaltece a diversidade de instituições e de soluções locais em vez de *blueprints*, e produz uma coleção de virtudes das democracias de tipo participativo que, segundo ele, tem maior potencial para gerar mecanismos de desestímulo a comportamentos rentistas de elites locais. Regimes participativos são mais favoráveis ao crescimento prolongado, produzem maior estabilidade em curto-prazo, são mais resilientes diante de choques adversos e têm melhores efeitos distributivos⁵².

⁵² A abordagem realizada por Rodrik na obra mencionada tem um enfoque pronunciadamente orientado ao desenvolvimento enquanto construção ou aquisição de sistemas institucionais apropriados para a economia de mercado, o que de princípio poderia restringir as conexões com a abordagem deste trabalho que privilegia uma compreensão abrangente do desenvolvimento, entretanto suas observações se encaminham para a conclusão de que o ambiente necessário para o “crescimento de alta qualidade” é aquele em que a economia de mercado está embutida em um conjunto de instituições não mercadológicas.

Suas observações, se corretas, evidenciarão algo mais do que simples correlação entre democracia e desenvolvimento, apontando para uma relação de causalidade? A resposta afirmativa a esta questão dependeria do conceito de desenvolvimento considerado. Rodrik se limita a reforçar que democracias de tipo participativo são metainstituições ou “instituições para construir boas instituições”, além de provocar e agregar o conhecimento local, que reputa essencial. Lembra que ainda que nada impeça regimes políticos não democráticos de utilizar conhecimento local, nada os compele a fazê-lo e conclui no mesmo sentido cauteloso de Sen: não há argumentos para que se negue aos cidadãos direitos políticos básicos como a liberdade de expressão, direito ao voto e liberdade de associação.

Para Acemoglu e Robinson (2012, pp. 73 a), o que faz com que instituições possam ser determinantes no sucesso ou fracasso das nações é o seu caráter predominantemente voltado à inclusão dos cidadãos na participação dos resultados visados por essas instituições, sejam elas econômicas ou políticas. Em outras palavras, os autores classificam as instituições econômicas e políticas em *inclusivas* ou *extrativas*. É, por certo, controverso apostar todas as fichas no poder das regras de determinarem o êxito ou fracasso das nações em se tornarem desenvolvidas, de modo que o que se quer aqui é abordar a questão como um dos elementos apenas, mas, de todo modo, um elemento relevante.

As instituições econômicas por elas classificadas como inclusivas são em sua definição aquelas que permitam ou encorajam a grande massa do povo para as atividades econômicas que melhor aproveitem seus talentos e habilidades e os habilitem a escolher o que desejam, mas também vinculam sua inclusividade a questões como respeito à propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma provisão de serviços públicos que proporcionem boas oportunidades de negociar e contratar, o que deve atrair mais negócios e maiores possibilidades de escolha de carreiras. Em oposição, as extrativas são aquelas que possibilitam às elites expropriarem toda riqueza proveniente da natureza ou do trabalho social para si e enriquecer às expensas do restante da população (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012, p. 75).

Quanto às instituições políticas, sempre segundo os autores mencionados, a inclusividade se apresenta em razão de serem suficientemente centralizadas em um ambiente de presença forte

do Estado aliada a caracteres pluralísticos. A primeira característica refere-se ao poder do Estado no sentido weberiano, ou seja, em relação ao monopólio do uso legítimo da força, referindo-se a um nível mínimo de organização do Estado no seio do qual residem as instituições políticas, contrariamente ao que ocorre em territórios de desagregação política e social pela ausência total do Estado, tal como a Somália, por exemplo.

O pluralismo refere-se à amplitude de distribuição do poder entre a população, quanto mais estreita ou concentrada, menos inclusivas são as instituições políticas. As instituições políticas são aquelas que determinam quem tem poder de fazer o quê e para quem, de modo que faz toda diferença se a sociedade, através de suas coalizões de grupos amplos e variados, exerce o poder sujeita a regras reconhecidas pela maioria (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012, pp. 79 a 83)

Como é possível notar, embora a visão dos autores, tanto na perspectiva econômica como na política, pareça limitada a uma interpretação bastante liberal das causas do desenvolvimento e, assim, menos percuciente no que diz respeito à complexidade de fatores envolvidos no subdesenvolvimento que reclamam uma identificação mais precisa sobre o que é causa e o que é efeito, o passo seguinte é que pode, de fato, oferecer pistas a respeito do papel que instituições inclusivas podem desempenhar para a democracia e o desenvolvimento de tipo abrangente.

A postulação de uma superioridade das instituições políticas inclusivas – cuja definição não contempla exclusivamente as de tipo participativo em sentido estrito - em relação às extrativas produz um interessante elo de ligação entre vieses tradicionalmente paralelos e isolados da abordagem das ciências sociais sobre a dinâmica política, ou seja, as análises institucional e da ação social. Pois, conquanto se esteja falando do potencial do desenho institucional para influenciar a qualidade da inserção dos cidadãos em aspectos econômicos e políticos, atribuindo a essa inserção o sucesso das nações, a presença e pró-atividade do cidadão são elementos essenciais e distintivos da qualidade dessas instituições.

As inovações produzidas pela participação no interior das instituições não tem apenas aspectos de caráter gerencial. O fenômeno é bem mais amplo e profundo. E por que não estratégico? Ocorre que instituições não são entidades neutras, representam a cristalização de relações de força entre grupos, uma situação de equilíbrio temporário entre eles. Conseqüentemente, se um projeto de transformação profunda da sociedade tenta impor-se, é natural que enfrente resistência por parte da ordem institucional vigente que deverá, mais cedo ou mais tarde, ser modificada (LACLAU, 2013, p. 20).

Em certo momento, o sistema institucional vigente entra em obsolescência e mostra sua incapacidade de absorver as novas demandas sociais pelas vias tradicionais; em decorrência disso, tais demandas tendem a se aglutinar fora do sistema, num ponto de ruptura com o sistema (LACLAU, 2013, p. 21).

O ponto de ruptura aludido é identificado pelo autor como o corte em torno do qual se constitui o *populismo*. Esse corte é fundamental para compreender o populismo que, para além das conotações pejorativas, não se trata de uma ideologia, mas de um modo de construção do político que consiste na interpelação da população que se encontra abaixo em relação ao sistema de poder pelas mais variadas ideologias, do fascismo ao socialismo (LACLAU, 2013, p. 21). Populismo e *institucionalismo* em suas formas ideal-típicas seriam os extremos de um processo contínuo.

O institucionalismo extremo (e, como tal, impossível) seria a pura e simples substituição da política pela administração. É o ideal a que tendem todas as formas de tecnocracia... Mas também um populismo extremo baseado na pura mobilização e sem objetivos de transformação institucional, constitui uma opção impossível. Na prática, as políticas sempre se constroem em algum ponto interior desse processo contínuo, nunca em seus extremos. É o corte populista (LACLAU, 2013, p.22).

Instituições verdadeiramente inclusivas são aquelas que expressam esse equilíbrio, mantendo-se distante dos pontos extremos, constantemente renovadas pela escuta forte das aspirações da

sociedade. A participação democrática pode cooperar para a renovação e aperfeiçoamento das instituições.

A observação dessa simbiose pode ser ampliada mais adiante, na seção 2.3.3, quando Wampler e Avritzer descrevem a consolidação de públicos participativos, cenário em que se opta por fugir a ambas as perspectivas de análise em favor de uma compreensão combinada dos dois aspectos que demonstra ser mais do que epistemológica, ela é ontológica, diz respeito à própria formação coordenada de um tipo diferenciado de poder que é estatal e é popular ou social ao mesmo tempo e é, definitivamente um tipo de instituição inclusiva do ponto de vista político.

Ocorre que instituições econômicas inclusivas necessitam do suporte de instituições políticas inclusivas para vicejar, ao passo que, *contrariu sensu*, instituições econômicas de tipo extrativo necessitam de instituições políticas extrativas que as mantenham (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012, pp. 81 e 401). Assim, segundo tal lógica, o grau de inclusividade das instituições políticas pode determinar quão inclusivas serão as instituições econômicas.

Todavia é necessário ter cautela em relação ao poder do desenho institucional para realizar alguma transformação radical da sociedade. Apenas a presença de instituições melhores não é o suficiente, pelo menos a curto e médio prazos, para desencadear um processo de desenvolvimento inclusivo, como parece ter sido demonstrado na experiência italiana observada no longo estudo de Putnam (2007).

Robert Putnam observou durante vinte anos os desdobramentos da divisão da Itália em regiões e da conseqüente implantação em todas elas de instituições jurídicas e político-administrativas, descentralizadas, mas com a mesma configuração. A simples presença das “instituições certas” não foi o suficiente para induzir a um tipo de desenvolvimento uniforme, tendo, ao longo do tempo, persistido dinâmicas bastante distintas de desenvolvimento político e socioeconômico, significativamente relacionados aos índices pré-existentes de desenvolvimento econômico, mas surpreendentemente mais dependentes do que ele

identificou como uma vocação associativa ou de engajamento cívico e político nas regiões que mais se beneficiaram do novo desenho institucional.

Tais constatações o levaram a atribuir à cultura cívica das regiões italianas com forte associativismo e um histórico ancestral de liberdades cívicas, as antigas repúblicas, uma capacidade notável de aproveitar o impulso das instituições democráticas ao passo que nas regiões mais dominadas pelo clientelismo e com baixo índice de participação dos cidadãos, especialmente os antigos reinos meridionais sem a mesma experiência republicana, tais instituições pouco fizeram para diminuir o atraso em relação à Itália setentrional (PUTNAM, 2007, p. 190 a 194).

Tem-se optado aqui por uma aceção ampla de desenvolvimento, uma concepção compreensiva de outros aspectos além do econômico. O social, o político, o jurídico-legal e o cultural interagem com o econômico, prevalecendo incógnita qual a medida em que um precede ou provoca o outro ou mesmo se essa medida exata existe e pode ser percebida.

Aposta-se, ainda, na importância da inovação institucional, da experimentação, da busca local de soluções com a intenção de privilegiar aspectos da riqueza cultural previamente existentes que de outro modo, na mera importação ou repetição de modelos desconectados da experiência construída e da práxis social, podem ser entraves ao invés de estímulos. Tomou-se igualmente como pressuposto que a participação e deliberação democráticas geram um tipo de ambiente altamente sociabilizado onde os temas são submetidos ao crivo do caráter público sobre o qual se pode constituir um ciclo contínuo de desenvolvimento humano.

O grande desafio da superação do subdesenvolvimento é a transformação das estruturas socioeconômicas e institucionais para satisfazer as necessidades da sociedade nacional. Para efetivação deste objetivo [...], é fundamental a participação social, política e cultural dos grupos tradicionalmente considerados como “objeto” do desenvolvimento, que devem tornar-se “sujeito” deste processo. Podemos afirmar, então, que a

democracia também é essencial para o desenvolvimento (BERCOVICI, 2005, p. 54)⁵³.

A esta altura já está bem claro que o desenvolvimento é um processo. O desenvolvimento nacional não acontece por acaso, não é um “movimento histórico casual”, mas uma sucessão de atos encadeados que respondem a uma lógica ou legalidade interna. O desenvolvimento é um processo que encontra sua definição na finalidade a que se dirige. Essa finalidade é rigorosamente determinada, pois sem visão clara dos fins almejados o processo não se poderia constituir, e não teria sentido, então, falar propriamente de processo (PINTO, 2006, p. 76).

Daqui se descortina a possibilidade de a ideologia do desenvolvimento nacional ser não um esquema conceitual, abstrato e improdutivo, mas uma concepção geral (geral, não abstrata) de que decorrem linhas inteligíveis de ação prática rigorosa. Com efeito, sabendo que a natureza do processo implica referência a um fim, os homens de ação pública, os homens de governo e todos os que exercem, em forma manifesta, a intervenção promotora na evolução da comunidade, perceberão que devem, previamente a qualquer iniciativa, fixar as metas futuras permissíveis pelo estado atual (PINTO, 2006, p. 77).

O desenvolvimento nacional só pode ser consequência de um processo consciente, no qual uma ideologia própria do desenvolvimento desempenha papel crucial, podendo-se reduzir essa ideia a um postulado básico: “Sem ideologia do desenvolvimento não há desenvolvimento nacional” (PINTO, 2006, p. 77).

Adverte que a ideologia é, no entanto, apenas o aspecto social daquilo que no indivíduo é a consciência de uma ideia. Ideias só existem nas consciências das pessoas, assim, “a ideologia

⁵³ O autor faz referência neste trecho ao trabalho de Osvaldo Sunkel e Pedro Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del desarrollo*, pp. 24-25 e 29-32.

do desenvolvimento tem necessariamente de ser fenômeno de massa” para poder comandar o rumo da ação política e provocar repercussão histórica. Esta ideologia só alcança eficácia quando está socialmente amparada na consciência das camadas populares, depende do número de indivíduos que aderem à ideia, de maneira que “o processo de desenvolvimento é função da consciência das massas” (PINTO, 2006, p. 82).

Desse modo, não se pode depositar toda a fé em um projeto de desenvolvimento, seduzidos apenas pela ideia de que as instituições adequadas serão capazes de lhe dar corpo. A contraparte que confere alma às instituições é esse engajamento moral das massas. Atribui-se sempre à educação a tarefa de preparar os cidadãos, o que não é um erro, mas não deixa de ser uma ideia elitista e verticalizada da questão política.

A educação é um dos componentes mais importantes de uma agenda para o desenvolvimento, mas não se pode menosprezar o papel da convivência no trabalho, na rua, nos espaços de lazer, na vida pública em geral e, sobretudo das redes associativas e da prática política para produzir uma cultura política apta a participar. Portanto, se desenhos institucionais importam, a ação política é imprescindível e por isso optamos por uma abordagem da democracia enquanto ambiente de conjugação dos dois aspectos de maneira intencional.

No momento em que ambas as instâncias se combinam na formulação, na implementação e no controle de políticas públicas ou em outras formas de gestão democrática, está em processo uma mudança no modo de atuar do Estado e a inserção de um novo ator político no processo. As interfaces sociais têm um potencial inclusivo muito grande do ponto de vista político e isso deve influenciar nos resultados do processo.

Hoje estou convencido de que os recursos científicos de que dispomos são insuficientes para captar os problemas de nossa civilização material, a começar pelo mais urgente: a superação do subdesenvolvimento, que preocupa a todos nós. Pode-se partir de uma visão microeconômica ou macroeconômica. Mas qualquer que seja o exercício analítico, parece-me cada vez mais patente que a dimensão política do processo de

desenvolvimento é incontornável. A história nos demonstra que o avanço social dos países que lideraram esse processo não foi fruto de uma de uma evolução automática e inercial, mas de pressões políticas da população. São estas que definem o perfil de uma sociedade, e não o valor mercantil da soma de bens e serviços por ela consumidos ou acumulados. Em outras palavras, só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com “crescimento econômico”, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento (FURTADO, 2013, p. 108).

Daron Acemoglu e James Robinson (2012, pp. 455-460) tecem algumas comparações entre exemplos de crescimento acompanhados ou não do que eles denominam instituições inclusivas para descrever o processo de empoderamento ou inclusão da sociedade civil. Narram, a partir das greves dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo em 1978, a evolução política no período da democratização, ressaltando a “reativação da sociedade civil” através dos sindicatos, associações profissionais, igrejas, organizações estudantis, grupos de estudo e círculos de debate, movimentos sociais, enfim, uma ampla coalizão com o propósito de recriar a democracia e mudar a sociedade brasileira.

Concluem que a ascensão do Brasil desde os anos 1970, não foi alcançada com injeções de ajuda estrangeira, nem arquitetada por economistas de instituições internacionais a instruir os criadores de políticas públicas locais sobre como projetar as melhores políticas ou evitar falhas de mercado (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012, p. 457).

Em vez disso, foi a consequência de diversos grupos de pessoas corajosamente construindo instituições inclusivas. Finalmente estas levaram a instituições econômicas mais inclusivas. Mas a transformação brasileira, tal como aquela da Inglaterra no Século XVII, começou com a criação de

instituições políticas inclusivas (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012, p. 457)⁵⁴.

Se o desafio para o desenvolvimento ou para os desenvolvimentos é avançar além dos modelos estabelecidos e conhecidos, é preciso construir e aprender pela via da experimentação, superando a dependência de trajetória (*path dependence*). Esse desafio requer ir além do saber acumulado pelas instituições e consolidado em forma de instituições, exige a produção constante de soluções inovadoras e factíveis, apoiadas no saber local.

A hipótese é de que o ambiente mais apropriado e confiável para vicejar a inovação em matéria de instituições inclusivas é o espaço político altamente sociabilizado da democracia participativa. Também é parte da hipótese que a fonte de revitalização do Estado, sem os efeitos deletérios da concentração excessiva de poder e com o máximo fomento possível do caráter público das decisões e estratégias de desenvolvimento seja aquela da proximidade do cidadão na formação das decisões.

⁵⁴ Na edição utilizada: Rather, it was the consequence of diverse groups of people courageously building inclusive institutions. Eventually these led to more inclusive economic institutions. But the Brazilian transformation, like that of England in the seventeenth century, began with the creation of inclusive political institutions. But how can society build inclusive political institutions.

2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: RELAÇÕES

A solidariedade com nossos sonhos não vai nos fazer menos solitários, enquanto isso não for traduzido em atos concretos de apoio legítimo às pessoas que aceitam a ilusão de ter uma vida própria na divisão do mundo.

Gabriel García Márquez

2.2.1 Participação no Estado Democrático de Direito

A participação do cidadão na formação da vontade do Estado não é de modo algum um elemento estranho ao nosso ordenamento jurídico. Figura como princípio fundamental declarado no Art. 1º, § único da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - *Todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição* - em cujo *caput* também figura a opção pelo Estado Democrático de Direito.

Ao aderir ao modelo do Estado Democrático de Direito, a Constituição de 1988 erigiu à categoria de princípio constitucional a participação popular. No que diz respeito à gestão pública, significa aproximar as decisões para o âmbito dos interessados, transferindo-lhes parte do poder que antes era exclusivo das autoridades públicas (MARTINS, 2005, p. 238).

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do

problema das condições materiais de existência (STRECK & MORAIS, 2006, p. 97).

A nova ordem democrática brasileira, plasmada no Estado qualificado pelos adjetivos “Democrático” e “de Direito”, bem como na comunidade social de cidadãos instados à participação ou ao exercício do poder, tem um nascedouro comum no campo normativo, inaugurado com a promulgação da Constituição de 1988. No plano constitucional a participação é desvelada em sua essência; trata-se de exercício de poder.

Esse poder, antes até de ser um direito fundamental, é reconhecido pela República Federativa do Brasil como direito universal, inserto na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo XXI. 1: “Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

É, entretanto, um poder pertencente ao povo que não se pode exercer na ausência do mesmo Estado⁵⁵. A arquitetura estatal pode ser mais ou menos favorável ao exercício das liberdades e garantias paradigmáticas da cidadania e do ambiente democrático ou, quando estejam estas ainda incipientes, propiciar-lhes ambiente adequado para o seu florescimento.

O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que tem que ser implementados. Tais aspectos não constituem meros complementos, funcionalmente necessários para o sistema de direitos, e sim, implicações jurídicas objetivas, contidas *in nuce* nos direitos subjetivos. Pois o poder

55 A soberania do povo... depende da sua institucionalização mediante a Constituição como acoplamento estrutural de direito e política; por outro lado, a soberania do Estado estruturada sistemicamente depende do fluxo de legitimação proveniente do povo heterogêneo. Em suma, no Estado Democrático de Direito a soberania do povo funda-se na soberania do Estado, enquanto a soberania do Estado, por seu turno, na soberania do povo. NEVES, 2008, p. 166.

organizado politicamente não se achega ao direito como que a partir de fora, uma vez que é pressuposto por ele: ele mesmo se estabelece em formas do direito. O poder político só pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais (HABERMAS, 2003, p. 171).

Há uma circularidade, ou antes uma relação dialética, entre o estágio de amadurecimento do Estado e suas instituições e o vigor da atuação da cidadania. Se o Estado é o garante dos direitos fundamentais inscritos na Constituição – inclusive o direito de participação política – tais direitos fundamentais não são entidades metafísicas reveladas e sim construções históricas ou, antes, conquistas históricas do povo. O retorno dessa relação dialética, no que tange à participação, se verifica pelo impacto produzido em todo o ordenamento infraconstitucional pela presença do princípio democrático e participativo no estatuto constitutivo do Estado Democrático de Direito.

É claro, pois, que em todas as suas fases, participação não quer dizer deliberação solitária de assembleias populares ou de grupos de cidadãos desligadas da presença das instituições e, portanto, das instâncias políticas e administrativas. A característica da democracia participativa é justamente a de por em relação, uma relação dialética, mas também com vistas a encontrar um acordo, sociedade e instituições, base e vértice. Logo essa não subordina a liberdade dos cidadãos à autoridade, tampouco pretende diminuir a autoridade das instituições que na democracia são a expressão presumivelmente genuína do povo, antes a valoriza, reconhecendo seus papéis de iniciativa, de instrução para o reconhecimento dos fatos relevantes e dos interesses em jogo, de mediação entre estes e, enfim de decisão. O que quer dizer também reconhecer as contribuições específicas no curso do

processo, do papel da burocracia administrativa e das tecnoestruturas, além dos representantes políticos⁵⁶.

Por esse viés objetivo a interatividade entre as instituições e a sociedade deriva uma noção de participação que pode ser descrita como “um relacionamento da sociedade com as instituições, de modo a colocar-se como uma presença direta da primeira nos processos de atuação da segunda” (ALLEGRETTI, 2006, p. 156)⁵⁷.

É redundante, mas não supérfluo afirmar que quem participa toma parte em alguma coisa. Assim, a participação é uma cooperação com as instituições que já existem e não implica solapar seus atributos legítimos. Trata-se, de fato, de cooperação, reconhecido também o legítimo e essencial direito de participação do cidadão.

Participação e democracia participativa poderiam ser consideradas não apenas como conteúdos de um princípio objetivo que rege os procedimentos e decisões política e administrativa, mas igualmente, como o conteúdo de um verdadeiro “direito subjetivo” mesmo, na forma de um direito individual fundamental (direito político) (ALLEGRETTI, 2006, p. 154)⁵⁸.

56 Na edição utilizada: “È chiaro poi che, in tutte le sue fasi, partecipazione non vuol dire deliberazione solitaria di assemblee popolari o di gruppi di cittadini slegate dalla presenza delle istituzioni e, quindi, delle istanze politiche e amministrative. La caratteristica della Dp è proprio quella di *mettere in rapporto*, un rapporto dialettico ma anche mirato a trovare un’intesa, *società e istituzioni*, base e vertice. Dunque essa non subordina all’autorità la libertà dei cittadini, ma neanche pretende di umiliare l’autorità delle istituzioni, che in democrazia sono l’espressione sperabilmente genuina del popolo, anzi le valorizza riconoscendo loro ruoli di iniziativa, di istruttoria per il riconoscimento dei fatti rilevanti e degli interessi in gioco, di mediazione tra questi, e infine di decisione. Il che vuol dire riconoscere anche gli specifici apporti nel corso del processo del ruolo della burocrazia amministrativa e delle tecnostrutture, oltreché dei rappresentanti politici”.

⁵⁷ Na edição utilizada: “un relacionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde”.

58 Na edição utilizada: “Partecipazione e Dp potrebbero essere considerate non solo come contenuti di un principio “oggettivo” che regge i procedimenti di decisione politica e amministrativa, ma altresì come i contenuti di un vero e proprio “diritto soggettivo”, nella forma di un diritto individuale fondamentale: il che potrebbe ricondursi alla concezione tradizionale che concepisce l’attività politica del cittadino come la vera e propria espressione di un diritto fondamentale (diritto politico)”.

Considerando a processualidade inerente à participação – e à democracia participativa -visto que é resultado de uma teia complexa de intervenções dos cidadãos nos processos de atuação das instituições do Estado, é de se supor que resulte consequências diferentes franquear ou restringir o acesso às distintas etapas do processo.

2.2.2 Imbricações entre participação e sistema representativo

Haveria entre participação e representação uma oposição real? Cabe discutir se essa oposição tida como óbvia pelo senso comum e alegada vez ou outra, sobretudo, por agentes políticos de matiz político conservador, corresponde à verdade ou se sustenta unicamente numa concepção maniqueísta e irrefletida acerca dos efeitos exercidos pela participação sobre a representação e vice-versa.

Existe uma conexão intrínseca entre representação política, tradição liberal e a consolidação dos estados nacionais. Os princípios norteadores da representação e os dispositivos institucionais deles derivados remontam ao Século XVIII (URBINATI, 2006) tendo assumido as feições de mandato da vontade nacional, nos moldes imaginados por Sièyes, no pós-Revolução Francesa. Até meados do século XX passaria por diversos ajustes sem nunca perder inteiramente sua viabilidade. Um desses ajustes foi a universalização do sufrágio nos países centrais. No pós-segunda-guerra, o modelo democrático praticado pelos países centrais se estenderia a grande parte do globo e no final do Século XX, com a derrocada do socialismo real, prevaleceria como o único modelo aparentemente aplicável e desejável (LAGO, 2010, p. 19), ou seja, democracia desde então é sinônimo de democracia representativa e capitalista (SOUZA, 2006, pp.187 e 454).

Neste período vêm ocorrendo uma série de fenômenos que tornam difusa e artificial a ideia de limites rígidos entre Estado e sociedade civil, bem como a noção de polarização entre esses dois “entes”, de modo que a representação tradicional do mandato-nação perde relevância e na ausência de uma representação vinculada à delegação direta entre parcelas do povo e seus representantes, estes, em vez de mediadores da vontade popular junto ao Estado, passam a

fazer parte do “lado de lá”, deixam de ser o único instrumento de mediação entre dois reinos supostamente distintos⁵⁹.

Contudo, a aceitação pacífica da ideia de crise do modelo representativo⁶⁰, não explica por si só a necessidade expressa em diversas iniciativas pelo mundo afora – sobretudo nos países semiperiféricos – de maior participação popular na política, sobretudo se o fenômeno for compreendido como momento de substituição radical de um modelo por outro.

Os sinais do que alguns chamam de crise, portanto, podem simplesmente indicar uma mudança na forma pela qual a representação política se manifesta. No atual momento histórico, estamos certamente diante de uma destas mudanças. Nos últimos anos, assiste-se progressivamente ao surgimento de modelos participativos (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011, p. 259).

A sanha por participação pode ser mais bem explicada como uma reação à crise do Estado social do que pela crise de representatividade⁶¹, além do mais, a simplificação do problema

59 “A representação política nas democracias contemporâneas sofreu transformações profundas no último quartel do século XX: partidos políticos de massas perderam a centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação grupal nas funções executivas do governo”. LAVALLE, 2006, p.49.

60 Campilongo enumera alguns fatores que contribuem para a atual falta de responsividade do modelo representativo: 1-a perda da centralidade do conflito entre trabalho e capital que esvazia parcialmente a representatividade dos partidos políticos; 2- a excessiva fragmentação dos interesses sociais que torna ambígua a noção de bem comum; 3- o fenômeno das agregações transitórias que reúne sob uma mesma causa grupos políticos ou econômicos tradicionalmente opostos; 4- a perda de centralidade do circuito Governo-Parlamento como itinerário das decisões políticas e 5- a redução da política econômica à política conjuntural e de manobra monetária. Enquanto os partidos e parlamentos atuam com vista a importantes questões estruturais das políticas econômicas, deixam de fornecer respostas aos problemas conjunturais, ao dia-a-dia da vida econômica. CAMPILONGO, 1998, p. 51.

61 “Na medida em que o Estado e a sociedade não são mais vistos como tão antitéticos e separados, é possível, por exemplo, perceber que a política e o direito não se reduzem à política e ao direito estatais. Isto implica o reconhecimento de que a representação política estatal não tem nem o monopólio da representação social, nem a exclusividade da produção normativa. [...] A presença do Estado na ordem econômica, por sua vez, modifica o

numa fórmula que opõe representação e participação direta é um falso dilema (BENEVIDES, 1991, p. 22). A participação social corresponde a um esforço para tornar a “democracia representativa”, um arranjo no qual haja maior relevo no substantivo do que no adjetivo, no dizer de Bobbio (BOBBIO, 1986), ou seja, para democratizar a democracia. Mas por que não dizer também que a participação compete para tornar a representação mais representativa?

Repisando o óbvio, a não ser que se fale de algum modelo de democracia puramente direta - se é que isso seria praticável em sociedades complexas, sem deixar de ser democrático - sempre que se fala de participação, está-se falando de algum grau de cooperação do cidadão para o funcionamento das instituições representativas, de modo que participação pressupõe, portanto, representação e a representação sem participação ampla da cidadania é essencialmente pouco representativa em relação à comunidade política.

Nas últimas décadas no Brasil, especialmente após o advento da Constituição de 1988, seja por indução desta, seja simplesmente em decorrência da abertura democrática e da possibilidade do exercício de liberdades cívicas e políticas, o Brasil testemunhou o florescimento de inúmeras práticas participativas que pouco a pouco se institucionalizaram ou adquiriram forte poder de interlocução entre sociedade e governo. A principal justificativa para o emprego da variedade de instrumentos que se converteram em interfaces entre sociedade e Estado é a possibilidade de aproximação da sociedade da gestão pública, da formulação, execução e controle das políticas públicas de modo que o exercício da democracia permita ao cidadão ir além do voto, exercendo individual ou coletivamente papéis antes reservados exclusivamente aos poderes constituídos. Mas essa ênfase na participação menos mediada do cidadão na política representa, por sua simples existência, a diminuição da importância da representação política?

grau de demandas apresentadas às instituições representativas e o padrão de respostas, inclusive normativas do Estado. A expansão da cidadania como categoria inédita da vida política atual, incorpora as grandes populações ao processo político e coloca o tema da representação no centro dos debates sobre o fundamento do poder normativo: como tomar decisões vinculantes e legítimas em contextos sociais altamente complexos?” (CAMPILONGO, idem, p. 48).

Se as novas práticas democráticas ampliam a participação direta dos cidadãos, isso não significa que as instituições políticas tradicionais tenham se tornado menos aptas a representá-los. As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. Ao fortalecimento das formas participativas e deliberativas de democracia não corresponde, portanto, o enfraquecimento do governo representativo (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011, p. 261).

Se, por um lado, há uma insatisfação generalizada com o que se julga ser um baixo grau de correspondência entre instituições representativas tradicionais e as aspirações da sociedade civil, a ideia de que o aprofundamento da participação democrática deve substituir por completo a representação - discurso que deslegitima e ajuda a minar a confiança na capacidade das instituições para representar a soberania popular (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011, p. 261) - é um equívoco baseado num maniqueísmo que não contribui nem para a participação nem para a representação, pois como temos visto, há um consenso entre os teóricos mais importantes da participação política acerca da necessidade de cooperação entre as instituições existentes e a participação ativa do cidadão, de maneira que esta possa ser incentivada e intensificada e aquela aperfeiçoada pela aproximação do cidadão.

As conclusões da análise das práticas participativas são certamente surpreendentes para aqueles que enxergam como opostas a democracia participativa e a representativa e, ainda, para aqueles que enxergam na participação uma estratégia interesseira de fortalecimento isolado do partido político no governo. Pogrebinschi e Santos empregam apenas uma modalidade de interface socioestatal, as conferências nacionais temáticas realizadas no Brasil no período de 2003 a 2010, para um amplo e detalhado estudo acerca das relações entre deliberações de instâncias participativas e atividade legislativa. Os resultados estão longe de representar uma relação de oposição entre as duas vertentes da democracia.

Considerando apenas os projetos de lei, leis e emendas constitucionais convergentes com as deliberações das conferências nacionais temáticas no período mencionado, constata-se que

partidos de oposição foram autores de 31% dos atos legislativos que tramitaram no Congresso, dos quais a maioria, 23,8%, foram de autoria de PSDB/DEM, muito próximo do volume proposto pelo PT, 25,8%. Outro dado que confronta a ideia de cooptação da participação ou utilização dos mecanismos participativos pelo governo para impor sua agenda é que dentre os atos legislativos no período que divergem das recomendações das conferências nacionais, 40% são de autoria dos partidos de oposição, quando a base governista foi responsável por um volume de 60% dos atos divergentes daquelas recomendações.

Quanto à ideia de que os mecanismos de participação fortaleceriam o Executivo, enfraquecendo o Legislativo, os autores recorrem a estudos⁶² que demonstram que, desde 1988, cerca de 85% de toda legislação aprovada pelo Congresso Nacional foi de iniciativa do Executivo, ou seja, apenas 15% foram de iniciativa do próprio Legislativo. Esse dado é utilizado para estabelecer uma comparação com sua constatação de que, no universo de leis aprovadas pelo Congresso Nacional que convergem com recomendações das Conferências Nacionais, 56% tiveram iniciativa no próprio Legislativo, isto é, à parceria do Legislativo com os mecanismos participativos corresponde uma relação bem mais equilibrada. Mecanismos participativos, nesse sentido, parecem contribuir para o protagonismo do Legislativo em matéria de produção legal⁶³.

62 Os autores citam os estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Ver FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando M. P. FGV, São Paulo, 1999. Existem avaliações dissonantes acerca da dimensão da preponderância legiferante do Executivo sobre o Legislativo, bem como sobre as razões que explicariam o predomínio do Executivo, independentemente de sua extensão; "...a força de que dispõem o Executivo e o Legislativo para aprovar legislação social não está condicionada, apenas, à capacidade de ambos em utilizar os dispositivos institucionais que lhe são conferidos pela Constituição para introduzir, modificar e/ou regulamentar legislação, nem ao conteúdo das propostas apresentadas. Apesar de estes constituírem fatores não desprezíveis, acredita-se que a preponderância da presidência da República (ou do congresso Nacional) na arena legislativa depende, sobretudo, das estratégias adotadas pelos atores envolvidos no processo de tomada de decisão para obter aprovação de proposições legislativas e dos recursos políticos por eles utilizados. ZAULI, Eduardo Meira e Rodrigues, Marta M. Assumpção. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: Relação executivo-legislativo e política de saúde no Brasil. In Planejamento e Políticas Públicas – PPP, n. 25, jun/dez 2002, p. 184.

63 POGREBINSCHI e SANTOS, 2011 e POGREBINSCHI, 2010 e 2014.

Prosseguindo na análise da imbricação entre participação e representação, em termos práticos, se o Congresso obtém maior sucesso na aprovação de seus projetos quando estes convergem com o deliberado em conferências nacionais, a contribuição da rede de mecanismos participativos para efeitos eleitorais talvez esteja sendo subestimada. Considerando que somente em 2011, cerca de 2 milhões de pessoas participaram das oito conferências nacionais realizadas e que boa parte destas sucedem conferências realizadas em nível local e regional⁶⁴, as instâncias participativas são um importante mecanismo de oitiva das preferências do eleitorado a ser considerada por parlamentares preocupados em corresponder às expectativas populares e em se reeleger.

Apesar de se constituírem em espaços de representação extraparlamentar, as conferências nacionais fortalecem a representação parlamentar ao multiplicarem as formas de vocalização e agregação dos interesses presentes na sociedade. Neste sentido, as conferências propiciam uma nova forma de expressão dos elementos participativos e deliberativos que constituem desde sempre o conceito e a prática da representação política, como atestam a gênese daquele e a história desta (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011, p. 261).

Desafiando mais uma vez a noção de que a participação pode significar um novo sistema político em detrimento da democracia representativa, é preciso considerar o seu impacto sobre uma deficiência comum dos sistemas eleitorais, em razão de sua vinculação à regra da maioria, a sub-representação de minorias. É patente a vinculação entre as deliberações de conferências nacionais sobre temas como igualdade racial, idoso, índios, jovens e negros e mulheres, por exemplo, segmentos sub-representados no Congresso, com a produção legislativa sobre estes temas, algo em torno de 25%. De maneira que mecanismos

64 Somente a Conferência Nacional de Saúde contou com prévias locais em 4.375 municípios, reunindo aproximadamente 600.000 pessoas. Fonte:

participativos tendem a ampliar e pluralizar a atividade legislativa, aprimorando-a (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011).

Para além das contribuições oferecidas pela democracia participativa para a democracia representativa e dos canais e incentivos propiciados por esta àquela, bem como dos alegados aprimoramento e fortalecimento do sistema representativo causado pela intensificação da participação social, outra íntima conexão entre ambas está na presença no interior das práticas participativas de mecanismos ou procedimentos que outra coisa não são senão uma gramática representativa por excelência.

Tomando como exemplo mais uma vez as conferências nacionais e considerando que as conferências nacionais são, em geral, precedidas por etapas municipais ou estaduais, convocadas com o intuito de fornecer subsídios para as pautas das versões nacionais, além de eleger ou indicar delegados para portarem seu conjunto de recomendações locais e regionais ao nível posterior, está-se diante de um encadeamento de atos que correspondem fielmente à lógica da representação.

Vários aspectos reforçam ainda a feição propriamente representativa inerente às conferências nacionais enquanto instâncias de participação e deliberação: o formato participativo de composição e organização das conferências nacionais, a dimensão deliberativa de seus grupos de trabalho, painéis e plenárias finais, e o caráter normativo dos relatórios finais que condensam as resoluções, diretrizes e moções debatidas e aprovadas por maioria após o cumprimento de um conjunto de regras estruturadas na forma de um procedimento que busca garantir a legitimidade de seu resultado, independentemente de seu conteúdo. Seja por delegação presumida do Poder Executivo, que as convoca, seja por delegação consequente ao Poder Legislativo, que as recebe... as conferências nacionais certamente engrossam o conjunto de práticas de pluralização da representação compondo a chamada “nova ecologia da representação” (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011, p. 264).

Vista sob este viés, a proliferação de práticas participativas e sua progressiva institucionalização no Brasil desde a abertura democrática e sob a vigência da Constituição de 1988 têm funcionado de maneira substantiva no sentido de revitalizar o sistema representativo e aumentar sua correspondência às aspirações dos cidadãos. E ainda que parem no horizonte aspirações a modelos de governo e de Estado pluralistas e democráticos menos adstritos ao modelo hegemônico de democracia liberal representativa, é preciso reconhecer que nenhuma sorte de modelo democrático, por mais aberto que seja à intervenção dos cidadãos, poderia prescindir por completo de algum grau de representação. Em outras palavras, aproveitaria muito à democracia se representação e participação não fossem vistas como vias excludentes ou como valores em confronto, mas como gramáticas complementares. “Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social” (SANTOS, 2002, p. 33).

Em sentido inverso, promover simplesmente o descrédito nos partidos políticos, no parlamento, no sufrágio, nas instituições representativas de um modo geral, não contribui para alcançar a almejada complementariedade. Há que se buscar intensificar a participação política reconhecendo que a democracia participativa lucra com o aperfeiçoamento da democracia representativa.

Em uma democracia representativa, a cadeia de opiniões, interpretações e idéias que buscam visibilidade através da votação em um candidato ou partido consolida a ordem política – a divergência se torna um fator de estabilidade, um mecanismo de todo o processo político. Ela torna-se o liame que mantém unida uma sociedade que não possui centro visível e que vem a se unificar por meio da ação e do discurso (experiências comuns de interpretação que os cidadãos compartilham, narram, resgatam e refazem incessantemente, na condição de partidários-aliados) (URBINATI, 2006, pp. 191-228).

Se assim é, ou seja, se a representação democrática oferece garantias de estabilidade como nenhum outro sistema jamais experimentado, trata-se de aprimorar a representação e

aperfeiçoar as instituições representativas de modo a promover a democratização, ou seja, a pluralização das forças que o sistema representativo, de fato, representa. A intensificação da participação, nesse sentido, contribui e muito para tornar visível a pluralidade de interesses existentes na sociedade e produzir um debate sobre os temas de todos, trazendo-os para a agenda. Isso muda a qualidade do desempenho das instituições políticas.

2.2.3 Teoria, prática e conformação jurídica das interfaces socioestatais

O Brasil tem sido palco, desde o início dos anos 1980, do surgimento de uma grande variedade de experiências de participação da sociedade civil nos governos. Muitas dessas, experiências, como o Orçamento Participativo, chamaram a atenção do mundo e foram adaptadas e aproveitadas em países de maior e de menor tradição democrática e se espalharam pelo próprio território nacional, se consolidando como prática costumeira em alguns municípios e aparecendo de maneira sazonal em outros tantos⁶⁵.

Se nos níveis regional e nacional a gramática participativa ainda é uma “novidade” que busca se afirmar no imaginário político como um método compatível com as instituições democráticas e ainda sofre certa resistência para se firmar como elemento indissociável da prática democrática e de qualificação das instituições consolidadas para alcançar a abrangência verificada em muitos países de tradição democrática, por outro lado pode-se afirmar que o que tem ocorrido de mais inovador e produtivo são as experiências locais, surgidas da experiência de organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais atuando em nível municipal. Nos locais onde tais práticas encontraram canais de diálogo com a administração local, vicejaram e se institucionalizaram, mas não se deve relegar a um plano subalterno a importância e especificidade dos fatores sociais que possibilitaram a sua constituição.

65 AVRITZER, 2002 e 2009; DAGNINO, 1994 e 2002; DAGNINO e TATAGIBA, 2007; SANTOS, 2002; WAMPLER, 2012.

Desde meados da década de 1970 a sociedade civil encampava temas transversais por meio dos quais pressionava pela democratização política e institucional, de maneira que o fulcro político era quase sempre diluído ou tangenciado por intermédio de temas como a carestia, por exemplo - os movimentos populares de âmbito local foram se articulando e extrapolando os limites dos bairros (LAGO, 2010, p. 97). Segundo Gohn esta foi a fase dos “lançamentos oficiais” das lutas por creches, transportes, loteamentos clandestinos entre outros. Os movimentos de bairros tornaram-se, ainda, importantes pontos de apoio às greves ocorridas em 1978 e 1979, através do apoio material por meio da coleta de alimentos e pela organização que marcaria uma importante articulação entre o movimento de bairro e o movimento sindical (GOHN, 1991, p. 54).

A resistência e a luta contra a ditadura provocaram o surgimento de novas formas de organização na sociedade brasileira. A perseguição aos partidos de esquerda e aos movimentos sindical, camponês e estudantil gerou a politização de novos espaços de organização social como os bairros, as questões de gênero, de etnias, do meio ambiente, das crianças e jovens marginalizados. Estes novos movimentos sociais emergiram na cena pública questionando o autoritarismo e o centralismo da ditadura militar e colocando em pauta a exigência de direitos – civis, sociais e políticos – e o direito de participar da definição das políticas que viessem a garantir esses direitos. Um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares. Reivindicações convertem-se assim em propostas de políticas públicas que visaram garantir, através do novo ordenamento constitucional, a

universalização de direitos que jamais houvera na sociedade brasileira (ALBUQUERQUE, 2006, p.11)⁶⁶.

Em um primeiro momento, frente ao grande volume de demandas represadas e organizadas em nível local, mas replicadas e espalhadas por todo o país, a Constituição ofereceria um ambiente favorável à negociação pela simples flexibilização que representava do ponto de vista do exercício político. Mas, por certo, o caráter democrático e o viés participativo presentes na nova Constituição eram fruto de um amplo embate presente no empenho de inúmeras organizações da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos, comunidades eclesiais e associações de classe que confluíram para dois episódios especiais que refundariam a vida política do Brasil: o movimento pelas eleições diretas – “Diretas já” – e o movimento por uma Assembleia Nacional Constituinte (LAGO, 2010, pp. 104-112 e LEONELLI & OLIVEIRA, 2004).

Apesar do fracasso do movimento pelas eleições diretas em 1984, tendo sido derrotada no Congresso a Emenda Dante de Oliveira em 25 de abril daquele ano, a campanha das “Diretas Já” representou uma espécie de *debut* político da cidadania brasileira.

Já no tocante à Constituição Federal de 1988, deve-se considerar que a luta pela democratização política no início dos anos 1980 é a própria fonte do nosso atual Direito Constitucional. Segundo José Afonso da Silva, o momento histórico que a Teoria Constitucional denomina *situação constituinte* estava configurado.

⁶⁶ No mesmo sentido: “Muito embora a ditadura militar tenha controlado e restringido a liberdade de expressão e de associação de indivíduos e de grupos políticos e sociais que criticassem o regime político autoritário, havia algum espaço de mobilização e de debate na base da sociedade brasileira. Esse espaço foi estrategicamente identificado e utilizado por milhares de organizações – formais e informais -, militantes, religiosos, intelectuais e movimentos sociais inspirados, principalmente, por referenciais teóricos e morais, como a Teologia da Libertação e o movimento pedagógico criado pelo brasileiro Paulo Freire, chamado Educação Popular. A atuação era baseada em processos educativos junto a grupos populares com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã. Educar a população para a transformação social era o objetivo”. CICONELLO, 2008, p. 2.

Aquele espírito do povo que transmuda em vontade social, que dá integração à comunidade política, já se despertara irremissivelmente, como sempre acontece nos momentos históricos de transição, em que o povo reivindica e retoma o seu direito fundamental primeiro, qual seja, o de manifestar-se sobre a existência política da Nação e sobre o modo desta existência pelo exercício do poder constituinte originário, mediante uma Assembléia Nacional Constituinte (SILVA, 2002, p. 19).

A observação atenta deste curto período histórico é essencial para a compreensão do vigor, da profundidade e da extensão da demanda por participação política e pela possibilidade de construir e usufruir de todo um conjunto de direitos de cidadania, antes reconhecidos a apenas uma pequena parcela da população pertencente às classes sociais mais altas ou com acesso ao trabalho formal⁶⁷. O ímpeto participativo que se descortinou então acabou por exercer grande influência sobre os constituintes de 1987-1988 a ponto de conseguir participar de forma direta do processo de elaboração da carta por meio da apresentação de cento e doze emendas populares, reunindo doze milhões de assinaturas (FERREIRA & MICHILES, 1989).

Em contrapartida, o caráter participativo da cidadania, então um fenômeno político, iria inscrever-se no texto constitucional como fundamento jurídico através do mencionado Artigo primeiro e do seu parágrafo único e em diversos dispositivos específicos como o que trata da organização da seguridade social, Artigo 194, inciso VII; sobre a participação da comunidade no sistema único de saúde, 198, inciso III; 204, inciso II, no que tange à participação da comunidade nas ações governamentais na área de assistência social e 206, inciso VI, sobre a gestão democrática como princípio informador do ensino, entre outros, além dos clássicos instrumentos de participação direta elencados no Artigo 14, o voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

⁶⁷ Sobre a “cidadania regulada” ver SANTOS, 1979.

TABELA 2**Dispositivos constitucionais referentes à participação da sociedade civil**

Título	Capítulo	Artigo	Dispositivo
I. Dos Princípios Fundamentais		Art. 1º. § único	Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição.
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	IV. Dos Direitos Políticos	Art. 14	A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.
III. Da Organização do Estado	IV. Dos Municípios	Art. 29	O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do Estado e os seguintes preceitos: (...) XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (...)
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	III. Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária	Art. 187	A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes (...)
VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção I – disposições gerais)	Art. 194, § único, VII	Parágrafo único: Compete ao Poder Público, nos termos da Lei organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
		Art. 198, III	As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado com as seguintes diretrizes: (...) III – participação da comunidade.
		Art. 204, I e II	As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recurso do orçamento da seguridade social, previsto no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como à entidade beneficente e de assistência social; II – participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
	III. Da Educação, Da Cultura e do Desporto	Art. 205	A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

	Art. 206	O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (...)
VII. Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso	Art. 227, § 1º.	O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos: (...)

Fonte: Constituição Federal de 1988

No cômputo geral, prevaleceu desde o princípio uma noção difusa de um direito genérico a ter direitos e de que a democracia que se reiniciava era um campo aberto à instauração das negociações desses pleitos, clima de expectativa que combinou com as feições do modelo federativo esboçado pela Constituição.

A Constituição de 1988 descentralizou a autoridade política, conferindo às administrações municipais recursos suficientes e independência política para reestruturar o processo de produção de políticas públicas. Coalizões entre as OSC e atores políticos, apoiando-se nesta nova condição de flexibilidade, deram origem à experimentação de novos formatos institucionais. As estratégias políticas das OSC são, frequentemente, guiadas pela necessidade de encontrar soluções imediatas para problemas sociais, assim como pelo interesse mais geral de ampliar o acesso dos cidadãos comuns aos processos de tomada de decisão pública (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p. 210).

A observação da maneira como os espaços participativos foram surgindo no Brasil no período democrático, descreve um tipo de relação política em que a sociedade ofereceu a variedade do seu repertório de táticas e estratégias de negociação, desenvolvidas em ambientes informais e à margem do sistema oficial de liberdades civis e políticas, então reprimidas, e que só puderam ganhar relevo e se tornar efetivas, mais tarde, com a cooperação das instituições políticas.

Muito embora seja possível reconhecer importantes contribuições de abordagens tradicionais sobre o fenômeno (COELHO e FAVARETTO, 2012), como as teorias institucionalistas e da mobilização social, tomar por cânone um dos vetores individualmente talvez resulte em superestimar as assimetrias existentes entre participantes e poderes públicos e entre os

próprios participantes, realçando apenas os resquícios autoritários e patrimonialistas, sacrificando a riqueza das relações dialéticas que se estabelecem entre a sociedade civil e a sociedade política e subestimando seu potencial democratizante.

No âmbito do debate teórico sobre a democratização, pesquisadores vêm perdendo de vista (ou negligenciando) elos fundamentais entre atores da sociedade civil, participação local, coalizões no governo e instituições, pois têm considerado apenas duas opções mutuamente exclusivas: a desmobilização da sociedade civil nos contextos pós-transição ou a emergência de OSC contra-institucionais ou do tipo movimento social. Esses arcabouços teóricos são incapazes de mostrar como a sociedade civil no Brasil está associada a esforços para a expansão do terreno institucional através do qual os cidadãos competem por recursos políticos. Identificam-se casos no Brasil em que OSC desafiaram práticas anteriores (ou tradicionais), tais como o clientelismo e a patronagem, enquanto, simultaneamente, ofereceram alternativas concretas para novas práticas, estratégias e instituições (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p. 211).

É um caminho recorrente nas análises sobre a efetividade da democracia, além do exame dos desenhos institucionais, a busca de vínculos entre o seu sucesso e um conjunto prévio de recursos relacionados à cultura política de uma dada sociedade, condicionando o maior ou menor êxito das experiências de inovação institucional a um “civismo acumulativo” que resultaria da experiência reiterada em um ambiente de liberdades e de compromisso com as instituições republicanas. O Brasil parece não preencher o requisito da continuidade, em razão dos sucessivos sobressaltos institucionais que tornam os hiatos tão grandes quanto os períodos de constância da democracia, os requisitos que lhe franqueariam ser, tão cedo, bem sucedido

em sua trajetória política democrática, além de serem perceptíveis os traços autoritários não apenas nas instituições, mas também na própria sociedade civil⁶⁸.

Contudo, a constatação da profusão de práticas participativas surgidas desde as décadas de 1970 e 1980, sua sobrevivência e evolução até o presente, além de suas conquistas políticas e sociais, parece incompatível com o retrospecto da experiência democrática nacional. Haveria para além da estabilidade institucional democrática e do uso continuado das liberdades que a acompanham algum outro repertório que pudesse justificar o vigor, a originalidade e a adaptabilidade das interações construídas entre a sociedade civil e as instituições políticas brasileiras em sua tão recente vida democrática? Por certo a abordagem institucional não satisfaria essa questão. Muito provavelmente, nem a teoria das mobilizações sociais daria conta por si só de encontrar alguma vocação participativa e democrática repousando feito brasas sob as cinzas, visto que o cenário observável nesta perspectiva foi, por um longo período, estéril.

Juarez Guimarães (2009, pp. 13 e ss.) busca na análise de outros elementos culturais uma explicação para a sobrevivência – e com louvor – de uma tradição democrática e participativa que, se não pôde durante longo tempo manifestar-se diretamente na esfera política *strictu sensu*, transpirou política por outros canais diversos, de tal modo que a sociedade brasileira não interrompeu completamente seu processo de autoformação⁶⁹. O estudo por essa vertente o

⁶⁸ “Se a democratização no Brasil pode ser analisada em função das mudanças nas práticas dos atores sociais em âmbito local, ela também pode ser analisada sob o ponto de vista da continuidade de práticas políticas tradicionais, na medida em que a transição para a democracia e a Assembléia Constituinte ocorreram sob o controle de atores políticos ligados ao regime autoritário. No entanto, o fato de atores políticos conservadores terem detido o controle do processo constituinte, derrotando a sociedade civil organizada em questões tão relevantes quanto a reforma agrária ou a forma do sistema político, não impediu a abertura de espaços para um conjunto de políticas participativas inovadoras”. AVRITZER, 2002, p. 18.

⁶⁹ O autor recorre à ideia de “formação” presente em todas as grandes narrativas sobre o Brasil – em Sérgio Buarque de Holanda; Gilberto Freyre; Raymundo Faoro; Celso Furtado; Darcy Ribeiro e Antonio Cândido entre outros – como a estrutura que organiza as grandes teses de interpretação da Nação para, em seguida, afirmar que já não é mais a ideia de formação que se encontra no centro de nossa condição e sim a ideia de autoformação. “Não se trata de uma ideia alheia aos sujeitos que estão se construindo, que ao se autoformarem enquanto cidadãos democráticos repensam suas origens, as suas identidades e seus destinos. É uma nova condição o que

levou a identificar cinco grandes tradições que animaram o novo ciclo democrático. São elas: o comunitarismo cristão; o nacional-desenvolvimentismo; o socialismo democrático; o liberalismo republicano e a cultura popular.

Estas tradições já haviam se manifestado de forma bastante dinâmica no primeiro grande ascenso mobilizatório de emergência do povo brasileiro, ocorrido no período compreendido entre 1950 e 1964 e voltariam a animar o ímpeto democrático a partir da década de 1970 com a resistência ao regime militar, prolongando-se de forma contínua e inacabada até os dias atuais (GUIMARÃES, 2009, p. 14).

A primeira tradição mencionada, o *comunitarismo cristão*, tem como fato decisivo a fundação da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, em 1952, por dom Elder Câmara, que sob a inspiração de pensadores como Jacques Maritain e Emanuel Mounier, liderou a esquerda católica brasileira ou a ala esquerda do comunitarismo cristão. Esse movimento está relacionado ao relevo assumido no Brasil pela Teologia da Libertação e pela proliferação das Comunidades Eclesiais de Base que criaram raízes na vida popular, chegando a organizar cerca de dois milhões de ativistas cristãos, por intermédio de aproximadamente setenta mil CEBs, atuantes desde os anos 1960 até a década de 1990.

Com o advento da democracia na década de 1980, ao invés de se exaurir, essa corrente se intensificou contribuindo através de seu associativismo de base para os marcos institucionais em construção, procurando informar-lhes com sua opção preferencial pelos pobres e seus princípios da solidariedade, da ética e da igualdade contribuiriam para os temas da cidadania, sobretudo no período da Constituinte, em que a CNBB e as CEBs tiveram protagonismo na mobilização para formulação de emendas populares e na coleta das assinaturas requeridas (GUIMARÃES, 2009, p. 18).

sustenta essa afirmação, uma tentativa de constituir um diálogo com estudiosos da democracia participativa no Brasil, para pensar os ciclos de participação em uma escala histórica mais longa. Em vez de pensar em ciclos de conjunturas de participação, pensar em ciclos históricos mais longos do processo de mobilização social do povo brasileiro". GUIMARÃES, 2009, p. 14.

Já a tradição *nacional-desenvolvimentista*, herdeira do primeiro ciclo varguista, teve grande impulso no período de 1945 a 1964, sob impacto das ideias cepalinas no continente. Combinou projetos sistêmicos de nação com uma agenda de inclusão social e de afirmação da identidade cultural brasileira. Neste período foi criada a Petrobrás, o BNDE e a Sudene, entre outras grandes instituições, além da nova capital federal, Brasília.

Essa tradição perdurou como uma espécie de repertório que retornou após o período autoritário, alimentando a crítica ao neoliberalismo e ganhou força significativa na base política, social e intelectual dos governos Lula e Dilma.

A importância dessa tradição está exatamente em ter desenvolvido, em civilizações criadas a partir de uma experiência de colônia e submetidas a graves processos de desvalia de amor-próprio, a consciência cívica de um pertencimento e de um destino comuns. Em um país marcado por tão fortes heterogeneidades e clivagens de classe, ela contribuiu para estabelecer um solo republicano comum (GUIMARÃES, 2009, p. 14).

A terceira tradição apontada por Guimarães, o *socialismo democrático*, é reconhecida num conjunto de forças políticas de matriz socialista, dentro do qual sobressaiu-se o Partido dos Trabalhadores, um raro exemplo em nível mundial de um partido de esquerda com grande enraizamento social e força eleitoral. O PT amadureceu por uma vertente que se pode chamar de esquerda tardia, crítica ao stalinismo e à social-democracia europeia, tendo em razão disso, sobrevivido incólume, tanto à derrocada da URSS como à sedução pelas “terceiras vias” nos anos 1990.

Sua recusa em aceitar o dualismo sociedade/estado, movimentos sociais/institucionalidade, deu grande contribuição ao florescimento de experiências participativas à medida que foram sendo atingidos postos de comando na esfera política, além de ter penetrado e se capilarizado por todo o território nacional, diversificando grandemente suas bases sociais originais (GUIMARÃES, 2009, p. 21).

O liberalismo republicano é a tradição que justifica o dinamismo da experiência democrática brasileira “no que diz respeito à juridificação de novos direitos, procedimentos e salvaguardas democráticas. Esse dinamismo constitucional contribui de modo decisivo para a institucionalização da vida democrática em expansão” (GUIMARÃES, 2009, p. 14).

À década de 1980, profundamente marcada pela distensão do regime militar, movimento pelas eleições diretas, pelo movimento por uma Assembleia Nacional Constituinte e pela realização do processo constituinte, seguiu-se, nos anos 1990, uma série de reformas constitucionais marcada, sobretudo, por interesses do mercado, inclusive com flexibilização de direitos, o que, se de fato não representou um aspecto positivo para a cidadania, pelo menos demonstra o caráter maleável da ordem jurídica no Brasil que se apresenta, assim, híbrida e aberta à renovação. Tem prevalecido, contudo, uma dinâmica que incorpora a criação coletiva e social de direitos. “É esse dinamismo legal que pode distensionar conflitos, dar cobertura institucional a novas práticas associativas e deliberativas, além de exercer uma pressão civilizatória sobre a ordem mercantil excludente e concentradora” (GUIMARÃES, 2009, p. 14).

Por fim, a *cultura popular* é a tradição que manteve acesa a chama da inventividade, da mescla das diversas raízes culturais, de construção contínua de uma identidade brasileira, além de ter sido, por longo tempo – quando as possibilidades de expressão política estiveram tolhidas- o único canal de expressão da vontade geral. É através da riqueza da cultura popular brasileira que se pode reconhecer um eixo contínuo de incorporação da diversidade racial, de gênero, da diversidade religiosa e que, muito antes das instituições jurídicas, deslegitimou “o *apartheid* social vigente e suas engenharias de dominação”.

Essa matriz formadora da cultura popular deveria ser entendida como o leito do grande rio para onde podem convergir todas as tradições participativas brasileiras, conformando uma identidade civilizatória original, ao mesmo tempo comunitarista, plural e inovadora, não redutível aos padrões do liberalismo anglo-saxão (GUIMARÃES, 2009, p. 14).

Considerar todas essas contribuições dialéticas para a cultura democrática no Brasil, facilita a compreensão de sua vitalidade e originalidade e, ao mesmo tempo, faz crescer a exigência sobre os instrumentos teóricos empregados na análise de suas práticas.

Públicos Participativos e Interfaces Socioestatais.

Na década de 1980, o foco da teoria política recaiu sobre as instituições políticas nacionais e sobre a sociedade política como um campo institucional ou formal. O desinteresse em relação à sociedade civil justificava-se, em parte, pela desmobilização de suas organizações e dos movimentos sociais no período precedente, e, por outro lado, por um certo consenso de que as mobilizações contenciosas eram fator de desestabilização do sistema democrático ainda incipiente.

Já na década de 1990 o debate voltou-se para o presidencialismo, os partidos, o sistema eleitoral, federalismo e comportamento legislativo, na vertente institucional, pouco equipada para além das fronteiras da sociedade política formal, sobretudo em um “contexto de renovação institucional à medida que as regras da interação estão sendo reescritas, a informação é incompleta e o número de atores é desconhecido”; outros viram o aprofundamento da democracia apenas como um problema de ação coletiva, de modo que, uns ou outros, parecem ter descuidado da investigação sobre a maneira como novas formas de articulação com a sociedade civil afetariam a mudança e renovação institucional (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p. 210)⁷⁰.

Na tentativa de remediar as limitações do institucionalismo e das teorias da sociedade civil e construir um ferramental de observação do fenômeno das arenas participativas de que temos tratado, Wampler e Avritzer introduziram o conceito de “públicos participativos” que compreende “cidadãos organizados em busca da superação da exclusão social e política por

⁷⁰ Para aprofundar a discussão sobre as abordagens institucionais e da mobilização social no período que se seguiu à democratização e ao surgimento das práticas participativas no Brasil ver também O'Donnell e Schmitter, 1986, Weyland, 2002, Przeworski, Stokes e Manin, 1999, Oxhorn, 1985 e 1995, Roberts, 1998 e Escobar e Alvarez, 1994.

meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas” (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p. 215), conceito este que pensamos estar em consonância com o conceito das “interfaces socioestatais”, que o desdobra no que diz respeito às categorias e tipos de ferramentas desenvolvidas.

O conceito em questão é resultado da conjugação ou entrelaçamento dos dois tipos de demandas políticas presentes na sociedade civil naquele período, ou seja, o aprofundamento da democracia e as soluções específicas para problemas sociais intensos e da maneira como setores relativamente organizados da sociedade civil em nível local buscaram suas soluções, isto é, “os novos atores e seus aliados políticos institucionalizaram suas estratégias e práticas em sistemas de produção participativa de decisões, criando, assim, uma nova esfera de deliberação e negociação” (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p. 212).

Deliberação e negociação já eram parte da prática através da qual as associações, organizações comunitárias, comunidades eclesiais de base, movimentos sociais, clubes de mães, entre outras formas associativas, operacionalizavam os temas contenciosos locais, trazendo-os da esfera privada para a pública, para a deliberação face a face, em fóruns públicos informais.

No Brasil, no período entre 1978 e 1985, houve uma grande proliferação de associações voluntárias à medida que o governo militar vagarosamente se retirava do poder. O número total de associações comunitárias aumentou de 71 para 534 em Belo Horizonte. O crescimento também foi impressionante em São Paulo e no Rio de Janeiro, uma vez que, respectivamente, 98% e 91% das associações de bairro foram criadas após 1970 (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p. 216).

Dáí resultou uma crescente propensão à participação dos cidadãos, o surgimento de novas associações com temáticas que variavam de questões materiais locais, como saneamento básico, até a proteção ao meio-ambiente e aos direitos humanos. As práticas no interior dessas organizações da sociedade civil foram sendo adaptadas de modo a tonarem-se mais

democráticas, mais participativas nos seus processos de deliberação e mais sujeitas aos seus pactos coletivos, tornando os seus participantes mais capazes de negociar, deliberar e avaliar criticamente as políticas do Estado e as desigualdades sociais existentes, além de reconhecer e superar os vícios autoritários e clientelísticos presentes em suas organizações de modo a confrontá-los em suas relações com os políticos tradicionais.

Esta dialética no interior das OSCs - mormente nas associações voluntárias, associações comunitárias e movimentos sociais - corresponde ao estágio inicial da formação dos PPs; fase de aquisição da habilidade de negociar e argumentar no plano horizontal.

O segundo estágio de formação dos PPs baseou-se no desafio à tradição clientelista e hierárquica e à política do favor, respaldados pela disseminação do conceito do “direito a ter direitos”. Os bens materiais pleiteados pertenceriam a um conjunto maior de direitos que englobava direitos civis, sociais e políticos. Reconheceu-se nas associações voluntárias um espaço alternativo de formulação de demandas e de formulação de “novas práticas democráticas e formatos institucionais que confrontam a exclusão política” (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p. 212). As associações experimentaram em seu interior as práticas que mais adiante viriam a oferecer como alternativas na sociedade política.

Para ilustrar como políticas contenciosas estiveram ligadas à introdução de práticas alternativas, volta-se ao exemplo da participação direta no processo orçamentário que foi reivindicada em Porto Alegre e levou ao surgimento do OP. Em Porto Alegre, em meados da década de 1980, havia uma proliferação substantiva de movimentos comunitários. Estes movimentos criaram a UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre, uma organização guarda-chuva para representação coletiva das associações em uma gama variada de assuntos. A UAMPA identificava o orçamento como ponto crítico e tema a ser problematizado, merecedor da atenção de seus membros. E, assim, propunha a participação direta dos cidadãos no processo de confecção do orçamento como um passo para a democratização da cidade. Sua proposta de 1986 remonta, de forma muito semelhante, ao

que é conhecido hoje como Orçamento Participativo (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p. 212).

O próximo passo para a consolidação dos PPs seria a institucionalização das suas práticas de modo que suas decisões negociadas adquirissem um caráter vinculante, propondo, OSCs e cidadãos em conjunto com a administração municipal, os formatos institucionais que viabilizassem à sociedade tomar decisões vinculantes. “Trata-se do elo empírico que possibilita a conexão, para além da divisão teórica, entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade civil” (WAMPLER & AVRITZER, 2004, p. 220).

Este passo exigiria atrair atores capacitados a viabilizar do ponto de vista jurídico, político e administrativo, as propostas de institucionalização da participação cidadã na formulação de políticas públicas. Tais esforços resultaram em diversas propostas de emendas populares durante a Constituinte de 1987-1988 que visavam à ampliação da participação nos governos municipais e contribuíram para a formulação dos preceitos inscritos nos incisos XII e XIII do Artigo 29 da Constituição Federal⁷¹.

A envergadura diferenciada das experiências de participação no Brasil mostra que a renovação institucional não se relaciona apenas a uma engenharia institucional abstrata. Ao invés disso, a inovação institucional nos municípios brasileiros surgiu em resposta às demandas formuladas pelas OSC para participar diretamente na distribuição de recursos públicos escassos. No caso brasileiro, atores da sociedade civil desafiaram, através da

⁷¹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

...

Constituição da República Federativa do Brasil.

constituição de fóruns públicos e de mobilizações em torno de questões problemáticas, todo um legado de garantia duvidosa (e fraca imposição) de direitos sociais e de intervenção de mediadores políticos na distribuição de bens públicos (ex.: clientelismo e patronagem). Estes atores introduziram práticas alternativas que, em alguns casos, foram institucionalizadas, tanto legal quanto politicamente. Uma vez que estas novas instituições foram colocadas em operação, geraram-se novos padrões de interação entre Estado e sociedade civil, padrões estes que, atualmente, produzem impactos sobre instituições e práticas políticas tradicionais (ou centenárias) (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p. 234).

Assim, o conceito de “Públicos Participativos” tem como elementos centrais o tipo de associações voluntárias que proliferaram durante os anos 1970 e 1980, a extensão das práticas participativas originadas na sociedade civil e a disposição de atores políticos, sobretudo os governos locais, para reformar as instituições de acordo com essas novas práticas. Esse arranjo analítico foi a solução encontrada pelos autores para melhor compreender o fenômeno da participação política e suas peculiaridades no Brasil, a partir da democratização, com a intenção de superar a divisão conceitual instituições \times sociedade civil, apontando uma interação entre participação cidadã, formulação de políticas públicas e criação de novas instituições capazes de transcender antigas práticas políticas.

Um aspecto dos processos participativos amadurecidos a partir dos fóruns informais e aos poucos incorporados a variados formatos institucionais de negociação entre Estado e sociedade civil é que, nem em seu nascedouro e tampouco no âmbito institucional, as relações estabelecidas entre ambos foram idílicas e destituídas de conflito como pode sugerir uma leitura desatenta baseada apenas no balanço do amadurecimento dos procedimentos. Pelo contrário, suas relações são quase sempre permeadas por conflitos de diversos graus, que são minimizados ou aumentados a depender da maior ou menor convergência dos projetos políticos subjacentes (DAGNINO, 2002, p. 280). Ou seja, as arenas participativas são um espaço de negociação em meio a variados graus de conflituosidade.

Decorridos quase trinta anos desde o período, em que ocorreu provavelmente a maior confluência dos atores sociais em torno da dupla demanda por maior participação política e pela universalização dos direitos de cidadania, que culminou na ANC, as práticas participativas se tornaram mais variadas, encamparam maior leque de temas, alcançaram interação com inúmeras instâncias nas esferas local, regional e nacional e foram adotadas por um espectro muito mais amplo de OSCs.

Ao mesmo tempo, quando nos referimos a práticas participativas e de interação entre a sociedade civil e o Estado, devemos ter em conta outras práticas previamente existentes, não necessariamente surgidas em contextos e com propósitos semelhantes aos abordados no âmbito da constituição dos públicos participativos - como é o caso das conferências nacionais que remontam à década de 1940, mas que podem ser, como tem sido o caso, empregadas em um tipo de interação que pode ser vista como um desdobramento dos PPs e com finalidades coincidentes com as destes.

Além disso, outras práticas há que podem ter se originado primeiro no campo institucional e passado a figurar entre os instrumentos de diálogo entre o Estado e os cidadãos ou, ainda, que foram inspirados e adaptados pelas instituições a partir de práticas originárias da sociedade civil. Fato é que nem todas as ferramentas participativas hoje em uso podem ser englobadas nos atributos centrais dos PPs, o que não significa que não sejam ferramentas participativas. Também não se trata de afirmar que a abordagem teórica pelo viés dos públicos participativos não se preste para a análise do tipo de relação que ocorre no âmbito dos diversos fóruns públicos institucionalizados, trata-se, antes de tudo, de procurar a terminologia que possa se adequar de modo mais genérico à complexidade e à variedade das ferramentas aqui contempladas.

A perspectiva de interface aplicada às relações democráticas havidas entre Estado e sociedade civil no âmbito dos fóruns públicos ou arenas participativas parece ser abrangente o suficiente para este fim descritivo sem abdicar dos predicados que caracterizam as relações próprias da democracia participativa e que devem nortear sua análise, daí a opção desta tese, desde o início, pelo emprego da terminologia “interfaces socioestatais”.

O conceito de interface se aplica aos espaços de intercâmbio e conflito nos quais atores pertencentes a áreas distintas - para fins metodológicos, descartando a concepção de oposição natural entre os dois “entes” – neste caso, agentes estatais e atores da sociedade civil, relacionam-se intencionalmente. Este conceito implica analisar as relações socioestatais enquanto confronto de interesses sociais, bem como de contraste de interpretações e informações que se efetivam durante a implementação das políticas públicas (HEVIA e ISUNZA, 2010, p. 61).

As ISEs podem ainda ser entendidas como: a) entidades organizativas de intenções e relações entrelaçadas; b) espaço para o conflito, a incompatibilidade e a negociação; c) espaço de confronto de paradigmas culturais; d) relação que implica centralidade dos processos de conhecimento; e) constituídas pelo poder, enquanto resultado de lutas por relações estratégicas e significados; f) compostas por múltiplos discursos; g) possível espaço para a intervenção planejada no mundo da vida dos atores sociais individuais e coletivos (LONG, 1999, pp. 1-4 *apud* HEVIA e ISUNZA, 2010, p. 62).

De tal modo que devem ser postas de lado possíveis preconceções a respeito das virtudes intrínsecas ou apriorísticas da sociedade civil e de suas demandas e projetos políticos em face das “maldades constitutivas” do Estado (HEVIA e ISUNZA, 2010, p. 62). Os espaços em questão são arenas de conflito e aprendizagem da gestão pública, realizados em meio a tensões, contradições e, não raro, de assimetrias de poder e de detenção de conhecimentos e capacidades técnicas.

Hévia e Isunza classificam as interfaces sociais, segundo a natureza das interações por elas realizadas, em dois tipos ideais principais, as cognitivas (relações de “fazer saber”) e as políticas (relações de “fazer fazer”), as quais se subdividem em três tipos cada. Em síntese os tipos cognitivos são:

1. Interfaces de contribuição (participação social informativa) - nas quais a sociedade civil informa o Estado;

2. Interfaces de transparência (informação governamental) - nas quais o Estado informa a sociedade civil; (páginas eletrônicas informativas governamentais, informes regulares de gestão governamental e campanhas midiáticas;

3. Interfaces comunicativas (colaboração informativa) - nas quais a sociedade civil e o Estado se informam mutuamente;

Os tipos políticos são:

4. Interfaces mandatárias (democracia direta, controle social) - nas quais a sociedade civil exerce controle, domina ou dirige o Estado;

5. Interfaces de transferência (políticas públicas sub-rogadas, transferência de políticas), nas quais o Estado controla, domina ou dirige a sociedade civil e

6. Interfaces de cogestão, nas quais a sociedade civil e o Estado mantêm uma relação de cogestão, conselhos de caráter vinculativo.

Cada tipo ideal pode corresponder a algum caso paradigmático que explique suas principais características, contudo na análise prática de um dado mecanismo pode-se perceber a imbricação empírica dos tipos ideais (HEVIA e ISUNZA, 2010, p. 65).

A institucionalização é comumente vista como um risco para a genuinidade e a espontaneidade das emanções da sociedade civil. Mas como tem sido possível compreender, inclusive a partir da observação via conceitos como “públicos participativos” e “interfaces sociais”, essa “espontaneidade” é relativa, ou condicionada, à medida em que a sociedade civil seja posta em interlocução com canais de negociação, de exposição de demandas, evidenciando os conflitos e publicizando os temas que surgem nas esferas privadas do mundo da vida. A aparente espontaneidade da sociedade civil é, em realidade, apenas um dos pares do embate entre teses e antíteses, ou seja, integra uma dialética.

Comunicação e dialética

Movimentos sociais e OSCs, bem como as demais formas de participação da sociedade civil organizada ou mesmo de cidadãos singulares, seja em práticas de caráter consultivo, deliberativo, propositivo, fiscalizatório, de controle ou de protesto, tem em conjunto o potencial de estabelecer relações dialógicas que, além de construírem o acesso a bens da vida,

representam a possibilidade de construção acumulativa de uma nova forma de sociabilidade democrática, que surge no cenário ampliado das arenas de debate em torno dos conflitos.

Construídas na interface entre Estado e sociedade, essas arenas públicas permitem tornar a gestão pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade. E isso significa um outro modo de se construir uma noção de interesse público: uma noção plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade e, rompendo, por isso mesmo, com sua versão autoritária (PAOLI & TELLES, 2000, p. 121).

Recobrando a advertência do conceito de interfaces socioestatais a respeito da preconceção acerca da implícita candura dos propósitos da sociedade civil frente ao perverso sistema estatal, os espaços participativos se caracterizam por uma conflituosidade que é constitutiva e que expõe a pertinência e possibilidade dos temas, de tal modo que se opera uma “metamorfose do conflito social quando esse ganha as esferas públicas que estabelecem a mediação entre Estado e sociedade. Pois aí o particularismo das reivindicações necessariamente tem que se redefinir em função de parâmetros públicos” (PAOLI & TELLES, 2000, p. 117).

Por fim, examinando as ISEs à luz de uma abordagem sistêmica da sociedade, equivale dizer que essa sociedade civil ampliada e multiforme busca formas de mediação dos conflitos frente ao Estado, em seus subsistemas político e jurídico, produzindo provocações destinadas a serem objeto das elaborações internas do sistema, ainda que segundo seus códigos peculiares, o que pode resultar ou não em evolução, atualizações internamente admitidas para a “reprogramação” do sistema estatal.

Como temos afirmado, a *programação* diz respeito aos critérios de seleção dos processos comunicativos que deverão definir as operações que serão aceitas como válidas, o que influenciará na evolução do sistema.

Essa definição é importante para o sistema porque, apenas a partir do código binário, ele não é capaz de selecionar quais serão os processos comunicativos que serão realizados com o código, que serve apenas para operacionalizar e não para verificar os requisitos de validade. A programação é, assim, complementar ao código binário na evolução do sistema (NEVES, 2005, p. 34).

Interessa dar relevo a essa forma de controle interno das operações do sistema, pois parece ser uma compreensão de como ele pode ser modificado, respondendo às provocações exteriores, mas a partir de seu próprio interior. A instabilidade e o conflito são o *habitat* dos sistemas e suas variações e evoluções são condição de sua sobrevivência. Essa ideia se aplica ao Estado.

Ainda que inadvertidamente, as táticas e estratégias dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, ou, ainda, os cidadãos singulares, utilizando-se dos tradicionais ou dos novos canais de participação, visam, primeiramente comunicar suas expectativas e vê-las correspondidas ou, diante do silêncio do interlocutor, nada mais, nada menos do que influenciar na remodelagem das instruções que constituem a programação do sistema estatal.

A legitimação pública das demandas, ainda que se verifiquem improcedentes ou impossíveis, provém das interações complexas no ambiente social, constrói-se primeiro na esfera pública, e esse parece ser o principal dividendo da diversificada sociabilidade resultante da participação social e da manifestação conflitiva dos movimentos sociais frente ao Estado. Quer dizer que as próprias demandas da sociedade são submetidas ao crivo da legitimidade pelo exame público, entendido que tais conteúdos não estavam pré-definidos, pois também estão sujeitos a variações ou atualizações e, nesse sentido, tenha-se em conta o papel dos movimentos sociais de iluminar as questões presentes e impercebidas na sociedade.

Se isso sugere a presença de algum consenso, ele é de tipo puramente procedimental em torno de dissensos contitudinários, mas a importância de tal consenso não pode ser desprezada ou diminuída porque vai além do simples critério majoritário, já que, como vimos, o

particularismo das reivindicações necessariamente tem que se redefinir em função de parâmetros públicos e algumas questões minoritárias se tornam indeclináveis ou alcançam a presença da comunidade social como condição de sobrevivência de seus membros e de manutenção da coesão social.

Nesse sentido a própria heterolegitimação do sistema Estado, ou seja, a legitimação que provém da soberania popular, enquanto índice de responsividade com as expectativas da sociedade, é facilitada, pois parte do conflito já está mediado pela negociação no âmbito societal. Ao mesmo tempo, é maior a vinculação entre a ação do Estado – *outputs* - e os *inputs* provenientes do ambiente social.

O sucesso do esforço por reconhecimento dos pleitos da sociedade no conjunto de instruções internas do Estado, depende, ainda, da presença de estruturas de acoplamento entre o sistema Estado e o ambiente ou outros sistemas. Nesse sentido, as instâncias de participação que se institucionalizam progressivamente no Brasil parecem representar canais idôneos de provocação de “irritações” no sistema desde que perenizados, independentemente da alternância de gestores públicos nas três esferas do Estado.

Conselhos municipais, estaduais e federais, conferências em todos os níveis, consultas e audiências públicas, gestão orçamentária participativa, gestão democrática das cidades, são alguns dos instrumentos que podem ser apropriados da forma mais ampla e decisiva pela sociedade em movimento e pelos movimentos sociais, sem abrir mão de seu repertório de táticas e estratégias de mobilização desvinculadas de toda institucionalidade.

Os instrumentos de participação política semidireta consagrados na constituição: voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei, são ferramentas que desempenham o papel de superfície de contato com o sistema estatal. Do mesmo modo, os instrumentos jurídicos e constitucionais de caráter processual.

No que se refere à autopoiese do sistema Estado, sua fonte de autolegitimação, curiosamente depende dos mesmos processos propostos para a primeira condição. Em ambos os casos, trata-

se de democratização. Democratização da sociedade e do Estado no primeiro caso e democratização do Estado, no segundo.

A autopoiese do Estado Democrático de Direito, como temos podido observar por intermédio do aporte teórico da teoria sistêmica da sociedade, é ameaçada pelo fenômeno da sobreintegração que se dá pela captura das estruturas do Estado por interesses privados de grupos que corrompem o *modus operandi* próprio do sistema. O sistema não gozaria, assim, de fechamento operativo adequado – resultando em *alopoiese*.

Toda a prática democrática participativa – combativa, conflitiva e construtivista - via movimentos sociais e demais ativismos da sociedade civil, através de práticas mais ou menos institucionalizadas na intersecção da esfera pública com a esfera estatal tem uma influência fundamental também sobre este problema da abertura indesejável.

As aludidas causas de deficiência no fechamento do sistema tendem a ser percebidas como um desvio intolerável pela “moral pública” ou pela cultura política fortalecida pelas crescentes formas de sociabilidade democrática. Corroboram essa tese, apenas como pequena amostra, iniciativas populares de lei como a Lei da Ficha Limpa, antigo pleito das organizações da sociedade civil ou Movimento Nacional pela Reforma Política, entre outras mobilizações que, embora sejam externas ao sistema estatal, podem contribuir para a sua racionalidade.

As ISEs não são propriamente nem externas nem internas ao sistema estatal, são um processo, uma dialética, um fazer que coloca em contato duas especificidades sociais, Estado e sociedade civil. Assim, não se pode dizer delas que sejam mecanismos de acoplamento estrutural; os mecanismos em si ou sua previsão legislada, regulada, sua disciplina, pertencem à estrutura do Estado. Já os processos, que são sua essência, pertencem a ambos e só se realizam com a sua presença. Talvez interfaces socioestatais sejam, nessa perspectiva, mais

bem definidas como momentos *previsíveis* de abertura cognitiva, certo é que são uma cunha democrática inserida na estrutura do poder⁷².

2.2.3.1 Conferências Temáticas

As conferências temáticas podem ser realizadas em nível local, regional e nacional, e, nesta esfera, têm sido realizadas com considerável frequência; são, em geral, bianuais. É seu modelo formal que tomaremos como referência para abordar o instituto. As conferências nacionais são, na dicção do Decreto 8.243/2014, uma instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado. O acesso às conferências é público, contudo a partir das etapas estaduais e federal, o direito de votar é reservado aos delegados das etapas anteriores.

O emprego de conferências nacionais não é propriamente uma novidade na vida política brasileira, pois remonta a 1941, quando foi realizada a primeira Conferência Nacional da Saúde. Contudo o instituto veio a adquirir seus contornos mais pronunciadamente participativos e deliberativos após a Constituição de 1988 e ganharia grande relevo nos governos Lula, a partir de 2003. Ao todo, foram realizadas 139 conferências, sendo 125 no período pós-1988, 99 das quais ocorreram no período de 2003 a 2011.

Levando em consideração o expressivo número de conferências nacionais temáticas realizadas nos dois governos Lula, 73, percebe-se uma clara preferência por este instrumento como mecanismo de grande mobilização e concertação nacional, além de construção de legitimidade em torno das linhas gerais da agenda política, tendo em vista que, em regra, as versões

⁷² Expressão utilizada pela Profa. Dra. Maria Paula Dallari Bucci em sua fala no evento *Direito, políticas públicas e participação popular. A polêmica sobre o Decreto da “Política Nacional de Participação Social”*, realizado em 22 de outubro de 2014 na Faculdade de Direito da USP, no âmbito das comemorações dos 80 anos da Universidade de São Paulo.

nacionais das conferências são precedidas por fases preparatórias em nível municipal e estadual, onde se constituem as pautas propositivas.

São creditados a diversos canais, mas, sobretudo, às setenta e três conferências nacionais temáticas, uma infinidade de debates que teriam precedido e contribuído para a elaboração de programas como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), Plano Nacional de Habitação, Plano de Expansão das Universidades Públicas (Prouni), a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), políticas afirmativas contra a discriminação racial, de mulheres e minorias sexuais, medidas de impulso à agricultura familiar, entre outras. Há referências de que até o ano de 2011, cerca de cinco milhões de pessoas tenham participado de conferências públicas apenas em nível federal (IPEA, 2011, pp. 18-34).

Com o aumento da frequência de realização de conferências nacionais e a ampliação do leque de temas submetidos a estes fóruns, alguns parâmetros foram se consolidando como diretrizes mínimas, em geral, já utilizadas, o que se procurou contemplar na tentativa de estabelecimento de uma política nacional de participação social.

Sua realização está condicionada a uma ampla divulgação prévia da convocação, com especificação de objetivos e explicitação de etapas, se precedida de fases municipais e estaduais, por exemplo. Esse requisito colabora para a exigência de diversidade dos sujeitos participantes.

A convocação, que, conforme foi já mencionado, via de regra é feita pelos órgãos e secretarias do governo federal, bem como pelos conselhos afins ao tema ou, ainda, por comissões do parlamento, deve proceder de ato normativo específico, prevendo os critérios e procedimentos para designação dos delegados governamentais e para escolha dos delegados da sociedade civil.

O estabelecimento prévio da agenda preparatória visa à possibilidade de integração entre as etapas municipais, estaduais, regionais e distrital, quando for o caso, para a realização da etapa nacional. Devem, igualmente, ser definidos previamente os procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas etapas mencionadas, bem como, disponibilizados para as

conferências preparatórias documentos de referência e materiais que se pretende apreciar na etapa nacional.

As conferências são, antes de tudo, públicas, assim, é um pressuposto, bem como uma exigência lógica, a publicidade de seus atos e resoluções em todas as etapas, cujo acompanhamento e controle pela sociedade e pelos órgãos competentes também devem ser determinados. Por fim, está entre as atribuições das conferências nacionais indicar, em conformidade com o calendário de processos conferenciais, a sua periodicidade.

Embora seja um instrumento majoritariamente utilizado pelo Poder Executivo, através dos diversos ministérios e secretarias, as conferências nacionais não são convocadas apenas por estes órgãos. Dentre as conferências listadas acima, aproximadamente 15% não foram convocadas por órgãos do executivo, mas pelos conselhos de políticas afins ou pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

TABELA 3

Conferências	Ano	Quantidade
Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais	2004, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013	6
Conferência Brasileiros no Mundo	2008, 2009, 2010, 2013	4
Conferência Nacional das Cidades	2003, 2005, 2007, 2010, 2013	5
Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional	2008	1
Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	2003, 2006, 2009	3
Conferência Nacional de Assistência Social	1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013	9
Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	2012	1
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	1985, 2001, 2005, 2010	4
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	1994, 2004	2
Conferência Nacional de Comunicação	2009	1
Conferência Nacional de Cultura	2005, 2010, 2013	3
Conferência Nacional de defesa Civil e Assistência Humanitária	2010	1
Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	2008, 2013	2
Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional	2012	1
Conferência Nacional de Direitos Humanos	1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2008	11
Conferência Nacional de Economia Solidária	2006, 2010	2
Conferência Nacional de Educação	2010	1
Conferência Nacional de Educação Básica	2008	1
Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena	2009	1
Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica	2006	1
Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente	2012	1
Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008, 2011	2

**CONFERÊNCIAS NACIONAIS REALIZADAS NO BRASIL POR TEMAS
1941 A 2013 (Parte 2)**

Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	1986, 1994, 2006	3
Conferência Nacional de Juventude	2008, 2011	2
Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003	1
Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	2005, 2009, 2013	3
Conferência Nacional de Políticas para Mulheres	2004, 2007, 2011	3
Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Federal	2009	1
Conferência Nacional de Saúde	1941, 1950, 1963, 1967, 1975, 1977, 1980, 1986, 1992, 1996, 2000, 2003, 2007, 2011	14
Conferência Nacional de Saúde Ambiental	2009	1
Conferência Nacional de Saúde Bucal	1986, 1993, 2004	3
Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador	1986, 1994, 2005	3
Conferência Nacional de Saúde Indígena	1986, 1993, 2001, 2006, 2013	5
Conferência Nacional de Saúde Mental	1987, 1992, 2001, 2010	4
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	1994, 2004, 2007, 2011	4
Conferência Nacional de Segurança Pública	2009	1
Conferência Nacional do Esporte	2004, 2006, 2010	3
Conferência Nacional do Meio Ambiente	2003, 2005, 2008, 2013	4
Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2012	9
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	2006, 2008, 2012	3
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	2006, 2009, 2011	3
Conferência Nacional dos Povos Indígenas	2006	1
Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio-ambiente	2003, 2006, 2009, 2013	4
Conferência Nacional de Transparência e Controle Social	2012	1
	Total	139

Elaborada pelo autor com base em dados da SGPR

A amplitude, abrangência, inclusividade e frequência das conferências nacionais são destacadas por POGREBINSCHI e SANTOS (2011, p. 262). A amplitude deve-se à sua capacidade de envolver número cada vez maior de pessoas, em participação direta como delegados nas etapas nacionais, ou, nas etapas estaduais, municipais ou regionais que as precedem, ou, ainda, em conferências livres ou em ambientes virtuais, via rede, se assim for previsto. A sua abrangência decorre da variedade de temas, hoje multiplicados para muito além da pioneira área da saúde e de temas cuja institucionalização já é uma realidade. A inclusividade está refletida na diversidade e heterogeneidade dos grupos sociais que contemplam ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outras entidades, profissionais ou não.

Como muitas destas conferências nacionais trazem entre as suas diretrizes a demanda pela sua reprodução periódica, com o devido respaldo em políticas dos ministérios, secretarias, conselhos nacionais ou grupos de trabalho envolvidos na sua convocação e organização e, em alguns casos, na própria legislação, que assegura a periodicidade de algumas delas, alcançam também notável frequência, de maneira que grande variedade de questões tem a possibilidade de “ser deliberadas por meio de mais de trinta áreas, separadas pelas peculiaridades de todos e unidas pela transversalidade de alguns” (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011, p. 262).

TABELA 4

ALGUMAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRUTO DE DELIBERAÇÃO EM CONFERÊNCIAS NACIONAIS	
Conferência Pública	Política Pública
Conferência Nacional da Saúde	Sistema Único de Saúde - SUS
Conferência Nacional de Assistência Social	Sistema Único de Assistência Social
Conferência Nacional de Segurança Alimentar	Plano Brasil sem Miséria
	Lei da Agricultura Familiar
	Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
	Programa de Aquisição de Alimentos
Conferência Nacional de Políticas para Mulheres	Lei de Alimentação Escolar
	Lei Maria da Penha
	I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalho do Adolescente
Conferência Nacional de Juventude	Plano Juventude Viva
Conferência Nacional do Meio Ambiente	Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal
	Lei de gestão de Florestas Públicas
	Política Nacional de Mudanças do Clima
Conferência Nacional dos Direitos do Idoso	Plano Nacional de Mudanças do Clima
	Rede Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
Conferência Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável	Estatuto do Idoso
	Plano Nacional para o Desenvolvimento Rural Sustentável

Fonte: Jornal GGN

Por mais que a realização das conferências e a concretização de seus resultados não sejam, com poucas exceções, respaldadas por leis e dependam, portanto, da vontade política dos governos federais, as mesmas já se encontram sobremaneira institucionalizadas de forma a dispor de alguma autonomia no seio do próprio Estado. Por terem se institucionalizado como parte do processo de formulação e monitoramento de políticas públicas do Poder Executivo – e, portanto, como parte de sua estrutura –, as conferências nacionais geram consequências que impactam na formação da agenda do Poder Legislativo, que pode usá-las seja como bases informacionais, seja como mecanismos de legitimação via participação, seja como insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa. (POGREBINSCHI & SANTOS, 2011, p. 265).

Embora sejam uma instância essencialmente consultiva e não vinculante, foi também neste período que se consolidou seu potencial participativo, deliberativo, normativo e representativo.

São participativas sobretudo na etapas municipais, onde são inteiramente abertas ao público. À medida que avançam para as etapas estaduais e nacional, vão sendo organizadas em torno de algum grau de representação por meio de delegados. Em geral são bipartites, com cidadãos ou seus representantes e os representantes designados pelo poder público - na fase nacional, em geral, a sociedade civil conta com 60% dos delegados e o governo com 40%⁷³. As conferências têm hoje uma grande adesão por parte das OSCs (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 264).

Sua característica deliberativa decorre de serem orientadas à formação de consensos que resultam de processos intercomunicativos de formação da opinião, “envolvendo representantes

da sociedade civil e do governo em um processo de justificação pública de argumentos que se espera racionalmente motivados” (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 264) e porque adotam procedimentos deliberativos em todas as etapas que convergem na aprovação do documento final contendo as diretrizes para as políticas públicas.

Tem feição normativa em razão se concluírem em um documento debatido e aprovado “mediante diferentes estratégias e métodos de agregação de preferências e, com isso, geram expectativas não apenas cognitivas, porém também normativas naqueles envolvidos no processo e naqueles que... são afetados indiretamente por suas eventuais consequências” (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 264). Tivemos a oportunidade de apontar anteriormente o caráter representativo das conferências e de suas virtuais contribuições para o aperfeiçoamento das instituições representativas tradicionais.

2.2.3.2 Conselhos e Comissões de Políticas Públicas

Os conselhos de políticas públicas são instâncias colegiadas temáticas permanentes, instituídas por ato normativo, criadas para o diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas. Eles podem ser consultivos e deliberativos. Comumente chamados de conselhos gestores, são canais que estão presentes em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal), funcionam com regularidade, abrangem diversas temáticas e têm por público-alvo toda a sociedade, já que debatem diretrizes em políticas públicas gerais.

Os Conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais os representantes da sociedade civil e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas, em áreas específicas (TATAGIBA, 2004, p. 348).

As Comissões de Políticas Públicas são um mecanismo adotado com frequência pelo Governo Federal que possuem formato similar ao dos conselhos, objetivam igualmente o diálogo entre o governo e a sociedade civil em torno de objetivos específicos relacionados a alguma política

pública. Diferem dos conselhos por terem prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades. Algumas das comissões nacionais em funcionamento atualmente respondem pelos seguintes temas: erradicação do trabalho escravo (CONATRAE); erradicação do trabalho infantil (CONAETI); política indigenista (CNPI); agronegócio e produção orgânica (CNAPO); desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais (CNPCT)⁷⁴.

Os conselhos de política são resultado das legislações, específicas ou infraconstitucionais, que regularizaram os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. Esses artigos expressaram genericamente a necessidade da participação nas políticas públicas, mas não determinaram nenhum formato específico. O formato conselho emergiu das legislações infraconstitucionais nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. A LOS – Lei Orgânica da Saúde, LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Cidade são as legislações federais que estabeleceram a participação em conselhos nos diferentes níveis administrativos... O formato institucional dos conselhos em todas as áreas mencionadas é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação sejam dados pela legislação federal (AVRITZER, 2009, p. 34).

Entre as diretrizes mínimas para o desempenho da prática dos conselhos, podemos apontar a presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, cuja diversidade deve ser garantida, observando forma paritária com representantes do governo, a definição com consulta prévia à sociedade civil das atribuições, competências e natureza do conselho, critérios transparentes de escolha dos membros, rotatividade dos membros, publicidade dos

74 Fonte: SGPR.

atos do conselho e compromisso com os processos conferenciais sobre o tema de sua competência.

Pode parecer desnecessário chamar a atenção para a fundamentação normativa dos diversos conselhos, em franco funcionamento e com participação ativa na formulação, implementação e controle das mais diversas políticas públicas, em todas as esferas da federação. Os conselhos são, por certo, a interface socioestatal mais difundida e mais efetiva em uso no Brasil. Consolidados e incorporados pela sociedade, em geral, como auxiliares de um modelo compartilhado de governança, são, contudo, o alvo preferencial de abordagens ideologicamente contrárias a um modelo político-administrativo mais participativo.

TABELA 5

ALGUNS CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (parte 1)		
Conselho Nacional	Sigla	Normas de instituição
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Conape	Lei nº 9.257/1996; Decreto nº 6.090/2007
Conselho Nacional de Assistência Social	CNAS	Lei nº 8.742/1993
Conselho das Cidades	CONCIDADES	Decreto nº 5.790/2006; Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	CCT	Lei nº 9.257/1996; Decreto nº 6.090/2007
Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT	CNCD	MP 2216-37/2001; Decreto nº 7.388/2010; Lei 10.683/2013
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Conselho Nacional dos Direitos Humanos * - Lei 12.986/2014)	CDDPH *CNDH	Lei nº 4.319/1964; Lei nº 5.763/1971; Lei 10.683/2003; Lei nº 12.314/2010
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	CODEFAT	Lei nº 7.998/1990
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	CDES	<u>Lei nº 10.683/2003; Decreto nº 4.744/2003;</u> <u>Lei 11.204/2005; Decreto nº 7.465/2011;</u> <u>Decreto nº 8.151/2013</u>
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Condraf	Decreto nº 3.200/1999; Lei nº 10.683/2003; Decreto 4.854/2003
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	CONANDA	Lei nº 8.242/1991
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	CNDM	Lei nº 7.353/1985 e atualmente regido pelo Decreto nº 6.412/2008
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	CONADE	Decreto nº 3.076/1999; Portaria MJ nº 537/1999; Lei 10.683/2003
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	CNDI	Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso). Decreto nº 4.227/2002; Decreto nº 5.109/2004
Conselho Nacional de Economia Solidária	CNES	Lei nº 10.683/2003; Decreto nº 5.811/2006; Resolução nº 01/2006
Conselho Nacional de Educação	CNE	Lei nº 9.131/1995
Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação		Lei nº 11.652/2008
Conselho Nacional do Esporte	CNE	Lei nº 9.615/98
Conselho Curador do FGTS	CCFGTS	Lei nº 5.107/1966; Lei nº 8.036/1990
Conselho Nacional de Imigração	CNIg	Lei nº 6.815/1980; Decreto nº 840/1993; Decreto nº 3.574/2000
Conselho Nacional de Juventude	Conjuve	Lei nº 11.129/2005; Decreto nº 5.490/2005
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Conama	Lei nº 6.938/1981

ALGUNS CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (parte 2)

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	CNPCP	Artigos 61 a 64 da Lei nº 7.210/84 – LEP
Conselho Nacional de Política Cultural	CNPC	Decreto nº 5.520/2005; Lei nº 8.131/1990; 12.343/2010; Constituição Federal, art.216-A
Conselho Nacional de Política Energética	CNPE	Lei nº 9.478/1997; Decreto nº 3.520/2000
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Conad	Decreto nº 5.912/2006; Lei 11.343/2006.
Conselho Nacional da Previdência Social	CNPS	Lei nº 8.213/1991
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	CNPIR	Lei nº 10.678/2003
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	Condec	Decreto nº 7.257/2010; Lei nº 12.608/2012
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	CNRH	Decreto nº 4.613/2003; Lei 9.984/2000
Conselho de Relações do Trabalho	CRT	Portaria MTE nº 2.092/2010 do MTE; Portaria MTE 754/2011
Conselho Nacional de Saúde	CNS	Lei nº 378/1937; Resolução nº 407/2008
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Consea	Lei 10.683/2003; Decreto nº 6.272/2007
Conselho Nacional de Segurança Pública	Conasp	Decreto nº 98.936/1990; Lei 10.683/2003.
Conselho Nacional de Transparência Pública e Combate à Corrupção	CTPCC	Decreto nº 4.923/2003; Lei 7.857/2012; Lei nº 10.683/2003.
Conselho Nacional do Turismo	CNT	Lei 11.771/2008.

Elaboração do autor com base em dados da SGPR e sítios eletrônicos dos respectivos conselhos.

Os conselhos de políticas públicas são a espécie de ISE mais replicada por todo o país. Segundo dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) de 2013, os conselhos municipais de saúde, de assistência social, conselhos tutelares, de controle e acompanhamento do FUNDEB, dos direitos da criança e do adolescente, bem como os conselhos municipais de alimentação escolar, já estavam implantados na quase totalidade das cidades brasileiras, estando, cada um dos conselhos mencionados, presentes em mais de 95% dos 5.570 municípios brasileiros.

TABELA 6

PRESENÇA NOS MUNICÍPIOS DE ALGUMAS ESPÉCIES DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASIL: 5.570 MUNICÍPIOS (2013)		
Conselho Municipal / área	Municípios	Ano
Saúde	5.553	2013
Assistência Social	5.527	2012
Tutelar	5.521	2011
Controle e acompanhamento do Fundeb	5.462	2011
Direitos da Criança e do Adolescente	5.446	2011
Alimentação Escolar	5.303	2011
Educação	4.718	2011
Escolar	4.243	2011
Meio Ambiente	3.784	2013
Habitação	3.240	2011
Direitos do Idoso	2.868	2011
Política Urbana	1.231	2012
Defesa dos Direitos da Mulher	976	2013
Direitos da Pessoa com Deficiência	791	2011
Transporte	357	2012
Saneamento Básico	195	2011
Direitos Humanos	123	2011

Elaborada pelo autor com base em: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC (2011, 2012, 2013)

2.2.3.3 Audiências Públicas

As audiências públicas são mecanismos participativos de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais. As audiências são um instrumento já comumente empregado também pelo Legislativo e pelo Judiciário com a mesma finalidade de subsidiar decisões e formulação de políticas.

O Supremo Tribunal Federal, recentemente, se juntou a essa iniciativa de incorporar formas de participação na arquitetura dos três Poderes e, hoje, realiza audiências públicas. Já foram realizadas sete audiências públicas pelo Supremo Tribunal Federal. Portanto, ele também aceita a iniciativa da sociedade civil como importante para as suas decisões⁷⁵.

A realização de audiências públicas, a fim de atender à sua função e vocação de mecanismo de transparência e publicidade, deve ser precedida de ampla divulgação da convocação, na qual é necessário especificar seu objeto, a metodologia e o momento de realização. O acesso deve ser livre a todos os interessados, sobretudo aos diretamente afetados pelo tema em questão.

Com relação aos seus resultados, as diretrizes que devem ser observadas são a sistematização das contribuições apresentadas, ampla divulgação de seus resultados, bem como a disponibilização do conteúdo dos debates, além do compromisso de resposta às proposições recebidas.

As audiências públicas são um instrumento que, em qualquer instância, contribui muito para a transparência e publicidade dos atos da administração ou da elaboração e implementação de

⁷⁵ Da fala de Leonardo Avritzer à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 5 de agosto de 2014. Disponível em www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid. acesso em 17 de outubro de 2014.

políticas públicas, além de ser uma oportunidade privilegiada para troca de informações, com possibilidades de subsidiar o governo com as experiências de cidadãos e organizações direta ou indiretamente afetados pelas políticas em questão. Há uma frequência mais significativa da utilização de audiências na área ambiental.

O tipo de interação que se desenrola nas audiências públicas não alcança, em geral, a mesma repercussão na opinião pública que outros espaços participativos, o que não diminui a sua utilidade, respeitada a especificidade e adequação de cada instrumento, “o que quer dizer que, em última instância, podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de *enforcement*, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa” (PIRES & VAZ 2012a, p. 15).

O formato simples deveria servir de incentivo para uma utilização mais frequente em todas as esferas e em grande parte dos órgãos da administração direta e indireta, bem como nos demais poderes, que também podem subsidiar-se de elementos técnicos alheios à sua esfera específica de atuação, ademais, as audiências públicas são processos que não envolvem grandes custos e não necessitam de muitas ações prévias, senão os atos de divulgação anteriormente mencionados.

De todo modo, ainda que não seja imposta de maneira generalizada sua realização, a audiência pública é um mecanismo exigido por força de lei em distintos procedimentos como, por exemplo, o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 – que a prescreve no curso do processo de elaboração do Plano Diretor, artigo 40, § 4º, I: “No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”, como instrumento de garantia da gestão democrática da cidade, artigo 43, II e, ainda, no rito da gestão orçamentária participativa, no artigo 44, “incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Também a Lei

Complementar no. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, arrola a audiência pública (Inciso I) entre os instrumentos de transparência da gestão fiscal.

As audiências públicas são mecanismo em uso há bastante tempo e mesmo na legislação não são propriamente uma novidade, o artigo 31 da Lei 9.874/1999, a Lei do Processo Administrativo, as audiências figuram entre as formas de participação social dos administrados, sem prejuízo de outras que venha a administração a adotar.

Podemos citar, entre outras previsões de audiências públicas, as seguintes: para licitações de grande vulto (art. 39 da Lei nº 8.666, de 1993), nos âmbitos da Aneel (art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996) da ANP (art. 19 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997), da ANAC (art. 27 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005), nas concessões florestais (art. 8º da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006), na discussão dos planos de saúde dos entes federados (art. 31, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012) (REZENDE, 2014, p.58).

2.2.3.4 Consultas Públicas

Consulta pública é um mecanismo realizado por um período definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação. Esse dispositivo tem se utilizado largamente da internet para viabilizar a consulta a um grande espectro de cidadãos, estando a utilização da plataforma virtual prevista entre as diretrizes a serem observadas para o emprego desta interface.

Tal como as audiências, as consultas públicas devem ser precedidas de ampla divulgação da convocação, com especificação do objeto, metodologia e o momento ou período de realização. Requerem também a disponibilização prévia e em tempo hábil de todos os documentos objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, bem como dos estudos e material técnico utilizado como fundamento para a proposta submetida à consulta. As agências reguladoras costumam valer-se desta ferramenta com frequência.

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, conhecida como Lei do Processo Administrativo federal (LPA), arrola a consulta pública (art. 32) como um dos mecanismos de participação social que podem ser dispostos pela administração aos administrados, junto das audiências e de outros que venham a ser criados.

As consultas públicas vem sendo utilizadas, ainda, com base em uma variedade de previsões normativas, por exemplo: no âmbito da Anatel (o art. 42 da Lei nº 9.472, de 1997), na criação de unidades de conservação ambiental (art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), nas parcerias público - privadas (art. 10, VI, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), no âmbito do Plano Nacional de Cultura (anexo da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010), na gestão das cidades (arts. 2º, XIII, 40, § 4º, I, 43, II, e 44 da Lei nº 10.257, de 2001), no âmbito da ANTT e da ANTAQ (arts. 34 - A e 68 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001), na política de saneamento básico (arts. 11, V, 19, § 5º, e 51 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007), na instituição de datas comemorativas (Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010), e para o acesso a informações públicas (art. 9º, II, da Lei nº 12.527, de 2011) (REZENDE, 2014).

De acordo com o decreto do Executivo que procurou introduzir o Plano Nacional de Participação Social, espera-se das consultas, ainda, a sistematização das contribuições recebidas, a publicidade de seus resultados, bem como o compromisso de resposta às propostas recebidas.

2.2.3.5 Ouvidorias

Em nível federal, a ouvidoria pública é uma instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública. Trata-se de modalidade de interface tipicamente informativa, auxiliando o cidadão em suas relações com o Estado. Tem o papel de promover a interlocução entre os cidadãos e a Administração Pública, de tal sorte que as manifestações dos cidadãos provoquem contínua melhora dos serviços públicos.

À Ouvidoria Pública aplica-se o disposto para a Ouvidoria-Geral, da União da Controladoria-Geral da União, nos termos do artigo 14, I, do Anexo I ao Decreto 8.109/2013, ou seja, compete-lhe realizar a coordenação técnica das atividades de ouvidoria no Poder Executivo Federal e sugerir a expedição de atos normativos e de orientações. É um canal de participação da gestão pública, além de um meio de controle social sobre políticas, serviços e sobre a atuação dos agentes públicos.

2.2.3.6 Orçamentos e Planos Plurianuais participativos

O Orçamento Participativo, embora fuja à característica geral das interfaces aqui reunidas, no que diz respeito à abrangência, já que é um instrumento eminentemente local, tem uma relevância espetacular para a compreensão da dimensão das experiências participativas no Brasil. Dentre as interfaces socioestatais é a mais celebrada, estudada e replicada, no país e fora dele, e, em grande medida, contribuiu para atrair o foco das ciências sociais para o conjunto de instituições participativas.

O incentivo à participação popular durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, visa à transparência da gestão fiscal. O Estatuto da Cidade prevê no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa. Ela compreende a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal o que está explícito no texto.

O Orçamento Participativo (OP), contudo, é uma instituição participativa cuja criação não é decorrência direta do Estatuto da Cidade, é um instrumento surgido ainda no final da década de 1980, na primeira gestão da Frente Popular, que reunia partidos de esquerda sob a liderança do Partido dos Trabalhadores. A participação popular nas decisões sobre o orçamento municipal era uma velha demanda da UAMPA – União de Associações de Moradores de Porto Alegre e que encontrou eco na referida administração. Mais tarde seria incorporado ao Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, no capítulo dedicado à gestão democrática da cidade, mais especificamente como Gestão Orçamentária Participativa, no artigo 44.

O Orçamento Participativo é uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população por meio da cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral. A decisão de iniciar o OP é sempre do prefeito. A soberania passa a ser partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação (AVRITZER, 2009, p. 37).

Em âmbito federal, seu formato tem servido de modelo, com as devidas adaptações, às experiências do Plano Plurianual Participativo, referentes aos períodos de 2004-2007 e 2012-2015. “Abrange temáticas diversas, mas focadas no quesito administrativo e de gestão dos programas do governo federal e o público-alvo tende a se restringir àquelas entidades interessadas e convidadas a participar do processo”⁷⁶.

Em nível municipal, entretanto, os PPAs participativos, têm sido realizados em diversas cidades e têm mantido a mesma dinâmica utilizada pelos OPs, com encontros diretos com as comunidades, diferindo quanto ao período focado, neste caso os quatro anos seguintes, e quanto ao caráter menos específico e emergencial dos PPAs que definem planos para metas mais abrangentes do governo e que devem incidir sobre o planejamento municipal e os orçamentos a médio prazo.

76 Em 2003, o governo federal estabeleceu, em conjunto com diversas redes e fóruns de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, um processo participativo pioneiro de participação popular no Plano Plurianual (PPA 2004-2007). Foram realizadas plenárias nos 27 estados da federação. Em 2011, o governo federal iniciou um novo processo participativo na formulação da dimensão estratégica e no estabelecimento de uma sistemática de monitoramento participativo do PPA 2012-2015. Esse processo tem se dado por meio da criação de um espaço de participação chamado Fórum Interconselhos, que conta com a presença de representantes da sociedade civil de diversos Conselhos Nacionais, assim como outras organizações, redes e movimentos sociais. Comunicado IPEA 132 e Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil.

2.2.3.7 Mesas de Negociação

Mesas de negociação - ou diálogo, segundo disposto na recente tentativa de estabelecer a Política Nacional de Participação Social - PNPS – são um mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais. Tendem a abranger apenas uma temática específica como ponto de discussão e, por fim, o público-alvo geralmente congrega apenas grupos específicos, como uma categoria profissional, um movimento social determinado, entre outros.

Este é, entre as interfaces socioestatais, um dos mecanismos de menor apelo no imaginário popular, seja em razão de abranger públicos específicos – “diretamente interessados” – ou de não ser instrumento originado nas práticas populares, sendo mais tradicionalmente associado a negociações de conflitos do mundo do trabalho e da esfera privada, inclusive. É um instrumento largamente empregado, sobretudo na esfera federal, e envolve uma série de questões de grande relevância.

Há inúmeros exemplos de utilização deste mecanismo na esfera privada, para a negociação de acordos sobre os mais diversos temas. Também se assemelham aos mecanismos de mediação e conciliação utilizados pelos tribunais para dirimir conflitos de maneira informal a fim de evitar instauração de litígios e desafogar as vias processuais tradicionais. Também são comuns no âmbito dos estados, sobretudo, para negociações de questões laborais com categorias do funcionalismo, e a regularidade de seu funcionamento pode variar em função dos acordos estabelecidos entre os agentes do Estado e da sociedade.

Suas diretrizes mínimas são, no âmbito das ISEs, a participação das partes afetadas, envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito, prazo definido de funcionamento – muitas delas são instituídas em caráter permanente, no entanto - e acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas. As mesas de diálogo criadas para o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza

tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Exemplos recentes da utilização deste instrumento foram as mesas redondas que resultaram no Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-açúcar e no Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção. O primeiro deles resultou de uma mesa instalada em 1º. de julho de 2008, tendo sido firmado em 25 de junho de 2009 entre Governo Federal, entidades representativas de trabalhadores e de empresários do setor sucroenergético.

O segundo compromisso foi firmado em 1º. de março de 2012, após realização de dezoito reuniões e três plenárias – entre março e dezembro de 2011 – através de uma mesa de diálogo tripartite como no exemplo anterior, foram contemplados diversos aspectos envolvendo a qualidade do trabalho na construção civil, como segurança, formação e qualificação, entre outras.

2.2.3.8 Novas ágoras virtuais/eletrônicas

Ambiente virtual de participação social é o mecanismo de interação entre Estado e sociedade civil que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Estes ambientes se caracterizam pela volatilidade, decorrente tanto da versatilidade das formas de uso por cidadãos de todas as idades e origens socioculturais como da incorporação acelerada de ferramentas inovadoras em razão da evolução tecnológica e crescente difusão do acesso às tecnologias. Contudo, para que possam atender a parâmetros de utilização para fins de interação entre sociedade civil e Estado, devem atender a um conjunto mínimo de diretrizes que A PNPS procurou apontar:

- I- a promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;

- II- fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;
- III- disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento de cadastro;
- IV- explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;
- V- garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- VI- definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;
- VII- utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;
- VIII- priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;
- IX- sistematização e publicidade das contribuições recebidas;
- X- utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social e
- XI- fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Os ambientes virtuais podem ser previstos como a única instância para o debate de algum tema ou questão, mas independentemente de serem eleitos como a interface socioestatal específica em um debate, estes ambientes integram hoje a maioria das ferramentas participativas. A divulgação de todas elas se dá prioritariamente por meio das páginas eletrônicas dos órgãos envolvidos e por mensagens em diversos formatos nas redes sociais, além dos meios tradicionais de divulgação, eletrônicos ou não. A prestação de relatórios, e a disponibilização prévia de documentos, bem como a apresentação de relatórios e decisões é, em geral, disponibilizada em sítios eletrônicos. As consultas públicas, formais ou informais, sobre grande variedade de temas são realizadas via plataforma eletrônica. Os ambientes virtuais são, ainda, uma ferramenta que possibilita a participação em tempo real de diversos fóruns, podendo ser utilizada como ferramenta auxiliar para dar maior publicidade a audiências, conferências, etc.

Há muito que se cogitam as possibilidades que seriam oferecidas pela tecnologia à democracia, como as imaginadas “televisões com retorno” de Macpherson (1977, p.99), a computadorcracia⁷⁷ de Bobbio (1995, p. 14) ou a invocação da imagem de cidadãos votando diariamente em seus terminais de computador como aventado por Sartori (1994) com indisfarçada objeção.

Não é o caso de confundir os meios, ou seja, a ferramenta, com os processos políticos em si, que através delas se manifestam. Mas é certo que há uma realidade que não pode ser ignorada: a quase totalidade dos problemas sociais na atualidade ganha feições de demandas sociais e políticas e tornam-se a causa ou a pauta de muitos movimentos, mais organizados e duradouros ou mais difusos e espetaculosos, constituindo-se muitas vezes em redes com o suporte da *rede* e projetando-se de volta para o conjunto da sociedade sob variadas formas, inclusive através das redes sociais⁷⁸.

As tecnologias que possibilitam a constituição de redes são significativas por fornecer a plataforma para essa prática continuada e que tende a se expandir, evoluindo com a mudança de formato do movimento. Embora os movimentos tenham em geral sua base no espaço urbano, mediante ocupações e manifestações de rua, sua existência contínua tem lugar no espaço livre da internet. Por serem uma rede de redes, eles podem dar-se ao luxo de não ter um centro identificável, mas ainda sim garantir as funções de coordenação, e também de deliberação, pelo inter-relacionamento de múltiplos núcleos... Essa estrutura descentralizada maximiza as chances de participação no movimento, já que ele é constituído de redes abertas, sem

⁷⁷ Na edição utilizada: “computer-crazia”.

⁷⁸ O potencial de “organizar sem organizações” proporcionado pela difusão do uso da internet é um tema que tem sido bastante explorado por estudiosos de diversas áreas do conhecimento, entre eles ver: SHIRKY, 2011 e 2012; CASTELLS, 2013; SAKAMOTO, 2013; SUROWIECKI, 2006.

fronteiras definidas, sempre se reconfigurando segundo o nível de envolvimento da população em geral (CASTELLS, 2012, p. 160).

O poder de reunir, pulverizar e voltar a reunir, virtual ou fisicamente, multidões em torno de variados temas é gigantesco e a grande novidade neste início do Século XXI. Se a internet tem poder para trazer à tona as questões, para problematizá-las, para fomentar redes de discussões no sentido de interpelar o Estado, também é lógico que sirva de ferramenta para a reunião dos cidadãos em torno da busca de soluções.

É vital que a constituição de arenas virtuais de interação sociedade-civil/Estado leve em consideração a dimensão do desconhecimento e da inexperiência envolvidas na exploração deste novo tipo de relação - interações em rede na sociedade do conhecimento e da informação - para aproveitar seu potencial inovador em vez de tentar adaptá-lo às amarras institucionais construídas ao longo de séculos de gramática política, para as quais a própria democracia de massas é ainda uma novidade.

A fonte essencial de valor nesse momento vem mais da ampla experimentação do que do domínio de uma estratégia, porque ninguém tem uma concepção completa, ou mesmo muito boa, de como vai ser a próxima grande ideia. Todos nós estamos passando pela desorientação que nasce da inclusão de 2 bilhões de novos participantes num panorama de mídia antes operado por um pequeno grupo de profissionais. Com tantas coisas que já mudaram, nossa melhor chance de encontrar boas ideias é ter o máximo possível de grupos tentando o máximo possível de coisas (SHIRKY, 2011, p. 164).

Por isso as ágoras eletrônicas representam a novidade dentro do mundo ainda em construção da democracia participativa. A previsão de utilizar ambientes e ferramentas de redes sociais, priorizar a exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas, softwares e licenças livres para estimular a construção das ferramentas tecnológicas de participação social,

etc., são aberturas necessárias para construir as características, ainda desconhecidas, de uma novidade dentro de outra novidade.

A internet oferece a todo instante a oportunidade de que pessoas se organizem em torno de interesses diversos, sem constituir organizações formais. Já há uma profusão de participação em curso (SHIRKY, 2012), e que vai muito além do papel dos seres humanos como cidadãos. É pouco provável, observando a mudança de comportamento das novas gerações em relação a “tomar parte em tudo”, que se produza em relação à possibilidade de participação política os efeitos colaterais do fastio e da apatia profetizados por Bobbio (1995, p. 14) com remissão ao caricato “cidadão total” de Dahrendorf. A dimensão política *strictu sensu* da vida associativa e participativa, seja nas redes ou nas ruas, é apenas um dos aspectos da cultura. Ademais o que a democracia participativa preconiza é o alargamento da política, com mais cidadãos dentro de cada negócio do Estado, não necessariamente de todos os cidadãos, a todo o tempo e em cada um dos negócios do Estado. De modo que o que deve catalisar o interesse do Estado, ao elaborar sua arquitetura participativa é interpretar as implicações políticas dessa ampla participação.

Uma expressão pontual e emblemática das gigantescas possibilidades oferecidas pelas redes eletrônicas e pelo avanço das tecnologias de interpretação deste ambiente é a “extração de conhecimentos coletivos”⁷⁹ com vistas à sua aplicação em um modelo mais participativo de democracia. Ou seja, já é factível a utilização de tecnologia informacional para auxiliar a gestão pública e isso não se restringe às formas já “tradicionais” de consulta objetiva de cidadãos por órgãos da administração pública a respeito de temas específicos e circunscritas a períodos preparatórios da formulação de políticas públicas ou de implementação de projetos para a prestação de serviços e execução de obras públicas. Em qualquer tempo e lugar, das

79 Referimo-nos mais especificamente à tecnologia desenvolvida pelo pesquisador Tiago Novaes Angelo, denominada “extrator de conhecimento coletivo” e desenvolvida em pesquisa para elaboração de sua dissertação de Mestrado na Faculdade de Engenharia Elétrica e Computação da Unicamp. ANGELO, Tiago Novaes. “Extrator de Conhecimento Coletivo: uma ferramenta para Democracia Participativa”. Campinas, Unicamp: 2014. vide também e-democracia, Castanho e A Sabedoria das Multidões, Surowiecki.

mais simples demandas às questões orçamentárias mais complexas, das pequenas cidades às megalópoles, o fator dimensão populacional ou contingente de cidadãos sempre tem sido o horizonte último da democracia direta.

O que se visa – e há demonstrações bastante convincentes de que se pode atingir- com ferramentas dessa natureza, não é substituir manifestações pessoais, conscientes e objetivas, tampouco de construir os conhecimentos, mas fazer emergir das opiniões o conhecimento coletivo. Angelo (2014) desenvolveu recentemente um projeto denominado “extrator de conhecimentos” especificamente voltado para a participação democrática na gestão pública baseado no emprego da Teoria dos Grafos – diagramas matemáticos que são utilizados para atribuir peso aos temas, conforme a frequência das palavras utilizadas e de suas relações - combinada à filosofia virtual de Pierre Lèvy. Seu software demonstrou ser capaz de reunir, extrair e sintetizar conhecimentos a respeito de questões envolvidas em políticas públicas; conhecimentos expressos nas opiniões das populações diretamente afetadas, ou seja, contextualizadas.

Todavia, os avanços tecnológicos não suplantam nem substituem a realidade de que é mais imediatamente transformadora, didática, efetiva e necessária a participação em nível local, onde os cidadãos são imediatamente afetados pelas decisões públicas e onde se pode tomar parte de maneira mais direta nas discussões e nas deliberações, desde que presentes os canais para que essas funções sejam exercidas. Ademais, é na “democracia de proximidade” que se pode esperar o tipo de convivência capaz de engendrar de forma natural o senso de comunidade que parece ser um dos requisitos para o surgimento da efetiva democracia participativa que diz respeito a uma mudança de consciência e que implica passar da

autoimagem e do comportamento de meros consumidores a cidadãos ativos que desfrutam da execução e do desenvolvimento de suas próprias capacidades⁸⁰.

Mas aqui também, tal como a democracia participativa e seus instrumentos de democracia direta não excluem, mas sim auxiliam no aprimoramento da democracia representativa, a utilização de tecnologias complexas de escrutínio de opiniões na ágora virtual não exclui e pode coadjuvar as manifestações dos cidadãos em mecanismos consultivos e deliberativos, presenciais ou não.

2.2.4 Contribuições das interfaces socioestatais para o desenvolvimento inclusivo

A partir deste ponto do desenvolvimento do nosso trabalho, urge tentar dar respostas a algumas das indagações iniciais da pesquisa. Toda a problemática desta tese se constituiu em torno da ideia de que a participação social é um elemento indutor do desenvolvimento, mais especificamente de um tipo inclusivo, distributivo ou abrangente de desenvolvimento. Daí decorrem questões desafiadoras para as quais procuramos oferecer algumas hipóteses.

Qual é a relação entre participação e desenvolvimento? Ou, após as devidas especificações conceituais - consistentes na visão de Estado como relação social específica de conformação das disputas de poder, da democracia como o arranjo ajustável de domesticação destas disputas e conseqüentemente, a visão do desenvolvimento como o estado da arte em matéria de equilíbrio na disputa pelo poder, traduzida na melhor equação possível de acesso equânime e universalizado às oportunidades - a questão se traduz na fórmula mais restrita e objetiva: qual é a natureza da relação entre instituições participativas e desenvolvimento abrangente, inclusivo ou distributivo?

80 “Pode-se adquirir e consumir por si mesmo, para sua própria satisfação ou para mostrar a própria superioridade em relação a outros: isto não exige nem alimenta um senso de comunidade; ao passo que o desfrute e desenvolvimento da própria capacidade deve ser feito em conjunto com outros, em certa relação de comunidade. E não será de duvidar que a atuação de uma democracia de participação exija um sentido mais forte de comunidade do que agora existe” (MACPHERSON, 1977, p. 103).

Qual é a natureza da relação entre a participação social formalmente institucionalizada e incorporada ao governo e à estrutura estatal e um tipo específico de desenvolvimento, dotado de distributividade, capaz de produzir ganhos materiais, sociais, culturais, políticos e de ampliar o espaço das liberdades e oportunidades públicas?

Esta relação pode ser descrita como de interdependência causal, cooperação ou mera coexistência? A disputa por significados conducentes a uma justificativa finalística pode ser suprida ou substituída pelo reconhecimento de uma espécie de conexão constitutiva, compreendida no raciocínio da integridade conceitual de democracia?

Outra questão desta tese é: independentemente da profundidade das implicações entre participação e desenvolvimento, a crescente formalização institucional dos mecanismos de participação contribui para a sua racionalidade e efetividade ou oferece risco à sua genuinidade e vigor? A institucionalização corresponde necessariamente a uma espécie de colonização do mundo da vida e cooptação das forças sociais ou, ao invés, à criação de uma zona de diálogo tendente a ampliar a esfera pública?

A literatura sobre IPs no Brasil, apesar de vasta, pouco se dedicou à investigação de *se* e *como* tais instituições produzem impactos sobre a atuação dos governos, especificamente sobre sua gestão em políticas públicas... Em outras palavras, ainda sabemos pouco sobre a seguinte questão: existe alguma diferença, em termos de gestão pública e resultados de políticas públicas, entre municípios que possuem IPs consolidadas e municípios que não possuem as mesmas características? (VAZ & PIRES, 2011, p. 247).

A resposta a esta questão tem implicações práticas importantes para a consolidação de um modelo radicalizado de democracia, mas a simples análise da efetividade das instituições participativas pode dar cabo de todas estas questões? É pouco provável. Muito do que se espera como resultados concretos ou efeitos das interfaces socioestatais faz parte de um conjunto de ações e concepções políticas que antecedem e subjazem à práxis participativa.

Essa dialética, por exigência lógica, depende da participação de diferentes polos e, nesse caso específico, é necessário que haja opção pelo diálogo.

A gramática do debate que se dá no interior das interfaces socioestatais não está destituída do conflito, dos antagonismos, das expectativas e decepções, mas só pode existir com uma iniciativa de diálogo. Do contrário estaríamos analisando as venturas e desventuras dos movimentos sociais clássicos frente ao sistema estatal, ambos como opostos, questão cujos méritos reconhecemos e que continuará a ser fundamental como prática social e como teoria para a compreensão das conquistas da cidadania, mas no terreno das interfaces institucionalizadas da sociedade civil com o Estado que se permite a essa gramática, a disposição para algum nível de diálogo é um pressuposto.

E, ainda, na busca da conexão participação-desenvolvimento, é necessário ter cuidado com as expectativas a respeito do seu poder de transcender as contingências próprias da complexidade sistêmica do Estado, dos fluxos de poder político e da plêiade de interesses da sociedade civil. Neste sentido é preciso conservar uma perspectiva não demasiadamente restrita aos resultados mensuráveis das interfaces socioestatais ou instituições participativas e mais atenta às teorias sobre a democracia e a sociedade civil e à Teoria do Estado, atentando para os seguintes aspectos:

- 1) nem toda influência da sociedade sobre os processos decisórios em políticas públicas se dá pelas instituições participativas. Aliás, talvez seja necessário considerá-las, em princípio, como elementos marginais nesses processos. Essa afirmação deve nos levar a evitar uma sobrevalorização do peso das IPs na constituição de agendas e demandas da sociedade civil frente aos governos; 2) a ação societária nas instituições participativas não se dá imune aos mecanismos próprios dos ambientes de competição eleitoral e/ou das instituições próprias da democracia representativa. Portanto, o debate sobre sua efetividade também deve considerar o estudo sobre a influência de tais mecanismos em seus processos internos; 3) o foco nas instituições participativas já consolidadas – como os conselhos, conferências, audiências

públicas, ouvidorias e orçamento participativo – não pode ofuscar outras formas de controle social, movimentos pela modificação de normas, prioridades e agendas de interesse público (ROMÃO & MARTELLI, 2013, p. 168).

Neste caso a teoria (ou teorias) democrática e a teoria (ou teorias) do Estado não podem perder um mínimo de importância, sendo a questão da participação social apenas uma de suas disciplinas.

No que diz respeito às interfaces socioestatais, precisamos ter em mente que espécie de mudança ou transformação esperamos encontrar ao procurar aferir seus impactos, quais tipos de impactos devem ser analisados, qual é o intervalo de tempo apropriado para uma análise desses impactos e, sobretudo, que tipo de autoridade os atores envolvidos desempenham.

Em geral, o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das IPs é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização. Os cidadãos e as lideranças comunitárias geralmente se envolvem no processo, pois esperam, muito razoavelmente, que os seus esforços transformem a maneira como e para quem as agências do governo alocam seus escassos recursos. A função de fiscalização é projetada para aumentar, por exemplo, a probabilidade de que os recursos e o tempo de trabalho dos funcionários públicos sejam utilizados efetivamente no desenho de políticas e de normativas para a área. Já a função “propositiva” das IPs permite aos cidadãos e às lideranças comunitárias identificar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para as suas respectivas comunidades (WAMPLER, 2011, p. 44).

Tais objetivos e as funções fiscalizatória e propositiva aplicam-se também, *mutatis mutandis*, à participação hoje institucionalizada nos demais níveis ou esferas de governo, projetando maior complexidade na institucionalidade e nos meios de análise destas relações.

Muitos pesquisadores, embora endossem o consenso de que a adoção de práticas participativas pelos governos correspondem ganhos políticos importantes, apontam para a “carência de evidências que sustentem a aposta na relação entre participação e desenvolvimento e da ausência, a rigor, de uma literatura que problematize os nexos causais contidos nesta aposta” (COELHO & FAVARETTO, 2012, p. 240).

O mecanismo causal proposto para explicar a associação entre governança participativa e desenvolvimento associa... a inclusão de um amplo espectro de cidadãos à circulação mais intensa de informação, à maior transparência e legitimidade do processo político e à intensificação do debate público. Esse processo deveria contribuir para ampliar determinadas formas de coordenação facilitando com isso o desenvolvimento (COELHO & FAVARETTO, 2012, p. 253).

A abordagem individualizada até aqui adotada para definição e descrição das ISEs mais comuns, embora seja útil para estabelecer uma taxonomia, pode contribuir, tanto no campo acadêmico, quanto no campo prático, para a dificuldade de uma visão holística a respeito da participação social e de seus efeitos sobre a qualidade das políticas públicas, programas e qualquer ato de interesse público dos governos e demais instituições da democracia.

Ou seja, a perspectiva insulada dos instrumentos e dos temas a eles relacionados contribui para uma visão fragmentada das relações entre participação e a formulação, gestão e controle social das políticas públicas. No que diz respeito a uma tentativa de avaliação das contribuições da participação social para as políticas e seus efeitos para o desenvolvimento, é mais proveitoso empreender um recorte diferente, transversalizado. Esse é um desafio para a abordagem acadêmica e, certamente, para os atores estatais e sociais envolvidos na prática política.

Obviamente não se trata de tarefa fácil. Não pretendemos nos arvorar a construir aqui, no âmbito de um trabalho eminentemente teórico e dentro da perspectiva restrita a uma teoria política do Estado, uma proposta de análise de dados com pretensões de enfrentar um desafio metodológico de peso para todas as ciências sociais, qual seja, estabelecer causalidades. O

propósito, neste caso, é contemplar abordagens recentes de análise de resultados da interação de interfaces socioestatais com as políticas públicas em nível local, de maneira comparativa e, em seguida, verificar superficialmente o grau de penetração das instituições participativas no âmbito dos programas e políticas do governo federal para oferecer demonstrações do vínculo entre participação e programas e políticas de reconhecido impacto sobre diversos aspectos do desenvolvimento.

2.2.4.1 ISEs -Uma amostra dos efeitos em âmbito local

Consideremos, à guisa de amostra, a aferição realizada pelo IBGE na pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC) de 2011 sobre o item Saneamento Básico. Um dos recortes da pesquisa trata sobre a presença de órgãos colegiados com participação paritária da sociedade civil no controle social dos serviços de saneamento básico.

A institucionalização e a gestão dos serviços de saneamento básico estão fortemente articuladas ao aprofundamento da cidadania no Brasil, bem como às diversas formas de manifestação dos movimentos locais reivindicando o acesso ao saneamento básico e/ou à melhoria dos serviços, sendo possível afirmar que o direito ao saneamento básico se confunde, cada vez mais, com o próprio direito ao meio ambiente e à qualidade de vida. O acesso aos serviços de saneamento básico resulta, desse modo, em indicadores altamente sensíveis do grau de organização da sociedade civil em busca do acesso à cidadania e da própria diminuição das iniquidades presentes no País (IBGE, 2012, p. 113).

A justificativa do instituto para eleição do tema como prioritário se adequa com perfeição ao conjunto de avanços que interessam a esta pesquisa. Seria interessante poder avaliar outras políticas com a mesma relevância para os municípios sob este enfoque, mas, da consulta aos relatórios de pesquisa do IBGE sobre os municípios brasileiros, não consta que tal abordagem tenha sido empreendida em relação a outros temas (ver educação) no mesmo formato.

O controle social está entre os princípios (Artigo 2º., X) da Lei Nacional de Saneamento Básico, que o define (Artigo 3º., IV) como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”.

Conquanto seja um princípio, o controle social sobre os serviços de saneamento básico ainda estava restrito a 44% dos municípios, sendo que nestes, as ISEs que participavam no controle eram os debates e audiências públicas (62,4%), consultas públicas (41%); conferências das cidades (41%) e os órgãos colegiados (24,1%), ou seja, o controle se exercia concomitantemente por duas ou mais ISEs em muitos desses municípios. Já foi mencionado (TABELA 6) que apenas 196 municípios contavam com conselhos municipais relacionados ao tema em 2011, o que representava, então, pouco mais de 3,5% do número total de municípios e destes, apenas 2,5% atuaram no controle social dos serviços de saneamento.

A interpretação dos dados da MUNIC 2011 (IBGE, 2012, p. 114) chama a atenção para a baixa presença de órgãos colegiados entre os mecanismos de controle social, mas ao mesmo tempo realça a possibilidade de percepção diversa, quando a pesquisa, por meio de quesito específico acerca da participação de órgãos colegiados no controle social dos serviços de saneamento, obtém resultados bastante diferentes da aplicação do quesito anterior.

Ou seja, em 3582 municípios (64,4%) identificou-se a participação de algum órgão colegiado participando no controle social das políticas de saneamento básico, dos quais 83,9% referem-se ao Conselho Municipal de Saúde; 53,5% ao Conselho Municipal de Meio Ambiente; 1,9% ao Conselho Municipal da Cidade e 9,7% relativos a outros órgãos não discriminados. De todo modo, percebe-se que outros órgãos, cujas temáticas tangenciam a questão do saneamento básico, participam do controle social do saneamento básico.

A área de saneamento básico tem muitos desafios para implementar e desenvolver a atividade regulatória e, para tanto, os municípios, titulares desses serviços, podem e devem criar mecanismos de participação e controle

social efetivos, como prevê a Lei Nacional de Saneamento Básico, adequando a sua realidade, para as atividades de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. A instituição de instrumentos de participação e controle social é essencial para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços regulados (IBGE, 2012, p. 115).

Embora uma pesquisa como a mencionada possa dizer algo sobre a frequência do uso de instituições participativas sobre uma dada política, tomar por base apenas a observação dessa característica em determinado período não permite extrair conclusões a respeito da efetividade de sua atuação - ou mesmo de sua indispensabilidade - para a implantação e o êxito das políticas resultantes. É preciso dar um passo além, procurando aferir a presença de indicadores de melhora onde tal participação ocorreu em relação aos locais onde ela esteve ausente.

Nesse sentido, há já o exemplo de diversas pesquisas empreendidas para aferir o impacto das ISEs sobre políticas públicas nos últimos anos, despontando o Orçamento Participativo como um dos fatores mais apreciados pelos estudos, bem como um dos que demonstraram maior impacto para a qualidade das políticas na comparação entre municípios em que foi empregado com os que não empregaram tal instrumento.

Boulding e Wampler (2010), por exemplo, conseguiram demonstrar, neste caso através da técnica de análise de regressão logística, os impactos do Orçamento Participativo em uma ampla gama de resultados, descobrindo que a adoção deste instrumento está associada com a redução no percentual da população vivendo em extrema pobreza.

Vaz e Pires (2011, p. 253) mencionam, entre outros casos, a comparação efetuada por Coelho, Dias e Fanti, (2010) entre regiões de uma única cidade, São Paulo, na avaliação da descentralização da gestão dos serviços de saúde, ou seja, avaliou-se em cada região da cidade o desempenho dos conselhos distritais de saúde e os resultados das políticas respectivas. Apurou-se, primeiramente, que regiões com maiores dificuldades de acesso a educação, assistência social e saúde, ou seja, aquelas com IDH-M mais baixos, foram as destinatárias dos

maiores volumes de recursos (físicos, humanos e financeiros) sendo perceptível um padrão distributivo consistente, resultante, sobretudo, dos critérios de gestão de recursos adotados pelo poder público.

Contudo, ao comparar regiões com o mesmo conjunto de características, conforme os critérios anteriormente mencionados, verificou-se que algumas delas receberam volumes significativamente maiores de recursos para construção de unidades básicas de saúde e hospitais, entre outros benefícios. Ao aprofundarem a análise comparativa entre estes casos específicos, perceberam que as regiões favorecidas eram aquelas que contavam historicamente com um “substrato de participação política mais ativa do que aquelas que receberam menos recursos. Sugerem, então, a relação entre esta variável e a capacidade de captação e barganha pelos recursos disponibilizados pelo poder público” (VAZ & PIRES, 2011, p. 253), em outras palavras, na comparação entre regiões com um conjunto de indicadores muito similar, as que conseguiram captar e canalizar com maior sucesso os investimentos para realização de suas demandas, foram aquelas em que os índices de participação local eram mais sólidos.

A fim de aprofundar a análise comparativa, tornando-a mais complexa pela incorporação de outras ISEs, ou melhor, de um conjunto global de ISEs ao perfil das cidades a serem comparadas entre si, elaborou-se um índice de caracterização dos municípios, conforme a presença de instituições participativas, denominado IMIP (índice municipal de institucionalização da participação) (PIRES & VAZ, 2010).

Grosso modo, a composição do índice reside basicamente em quatro dimensões analíticas específicas: a densidade, que mensura a quantidade de IPs existentes em um município; a dimensão diversidade, que mede a abrangência (entendida como a variedade e o número de áreas de política pública e de métodos de participação acumulados nos últimos 12 anos) do conjunto das IPs existentes no município sobre o leque de atuação do governo municipal; a dimensão durabilidade, que mensura a vigência continuada dessas instituições para além do intervalo entre gestões municipais; e, por fim, a dimensão deliberação, que mensura o potencial

para efetiva deliberação entre os participantes de IPs com base nas normas que regem o funcionamento desses espaços, as dinâmicas de interação entre os participantes e os processos de tomada de decisão (VAZ & PIRES, 2011, p. 254)

A partir do emprego do IMIP, os autores, empreenderam uma análise sistemática de uma amostra de aproximadamente 50 municípios, a fim de comparar seus índices de institucionalização da participação e os seus resultados para indicadores fiscais, administrativos e sociais. A partir do emprego do IMIP, foi possível estabelecer três classes de cidades, aquelas com alta, média ou baixa intensidade de institucionalização da participação.

Mais adiante serão confrontados os desempenhos das cidades a partir de critérios complexos que as selecionam em pares por um conjunto amplo de indicadores semelhantes, mas com significativa diferença no IMIP de maneira que se possa avaliar a influência deste índice sobre seus desempenhos. Antes, contudo, pode-se observar um conjunto de comparações entre os grupos de municípios com baixa, média e alta intensidade de institucionalização da participação, segundo o critério dos quatro Ds. Tais comparações são estabelecidas, levando em consideração apenas o IMIP.

TABELA 7

Médias de tipos de receitas e de despesas das três gestões (1996-2000; 2001-2004 e 2005-2008) para cada classe de IMIP (em R\$ e <i>per capita</i>)			
	IMIP		
	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade
Receita Corrente Municipal	487,4	604,9	736,1
Receita Tributária Municipal	93,7	150,6	199,1
Orçamento da Saúde	7,5	7,8	9
Orçamento da Assistência Social	7,8	6,8	7,9
Orçamento da Educação	8,3	7,8	9,3

Elaborado com base em Pires e Vaz, 2010, p. 265.

A tabela 7 faz referência à relação entre capacidade e organização administrativa e intensidade da participação. Em ambos os tipos de receita, as médias per capita crescem à medida que aumenta o IMIP.

TABELA 8

Taxa média de crescimento do número de funcionários em três áreas de políticas públicas nas três gestões (1996-2000; 2001-2004 e 2005-2008) para cada classe de IMIP (%)

	IMIP		
	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade
Funcionários da área da Saúde (p/ mil habitantes)	14,1	25,6	59,7
Funcionários da área da Educação (p/ mil habitantes)	2	18,3	21
Funcionários da área da Assistência Social (p/ mil habitantes)	19,6	28,4	52,2

Elaborado com base em Pires e Vaz, 2010, p. 267.

A Tabela 8 traz uma comparação entre os recursos humanos disponíveis na oferta dos serviços públicos em três áreas importantes. Os dados sugerem que o maior grau de intensidade da participação está relacionado com melhores indicadores de capacidade de gestão e planejamento de serviços públicos.

TABELA 9

	IMIP		
	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade
Número de matrículas em ensino fundamental (p/ mil habitantes)	16,3	12,8	17,3
Número de creches municipais (p/ mil habitantes)	32	35	56,7

Elaborado com base em Pires e Vaz, 2010, p. 268.

A mesma lógica prevalece na observação das taxas de oferta de serviços públicos, quanto a matrículas no ensino fundamental e número de creches (Tabela 9) e nas taxas médias de oferta de serviços de saúde, verificadas em números de consultas médicas no SUS e número de leitos do SUS (Tabela 10).

TABELA 10

	IMIP		
	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade
Número de consultas médicas do SUS (p/ mil habitantes)	0,65	1,5	1,6
Número de leitos do SUS (p/ mil habitantes)	1,87	1,66	3

Elaborado com base em Pires e Vaz, 2010, p. 269.

PIRES e VAZ (2010), em estudo no qual se valem da técnica de desenho de pesquisa denominada *matched-pair analysis* ou análise de pares contrafactuais⁸¹ para aferir a efetividade dessa relação no âmbito local, iniciam indagando se existiria alguma diferença, em termos de gestão pública e resultados de políticas públicas, entre municípios que possuem instituições participativas consolidadas e municípios que não possuem esta característica.

Algumas considerações são muito importantes para o estabelecimento ou eleição dos “pares contrafactuais” a serem empregados nas comparações. A primeira é o cuidado de escolher cidades de estados ou regiões de origem comum, em razão das diferenças de cultura associativa existentes no Brasil de região para região. A segunda diz respeito a considerar municípios com semelhanças na dimensão populacional, IDH, PIB *per capita*, índice de Gini e outros de caráter socioeconômico ou sociodemográfico, como taxa de urbanização, por exemplo. Por fim, a escolha de grupos de municípios que possam ser considerados por compartilhar similaridades de contexto histórico, político e econômico (VAZ & PIRES, 2011, p.252).

81 Essa análise consiste na comparação entre municípios para verificar a variabilidade em dimensões de interesse. Estabelece variáveis de resultados a serem observados (tais como indicadores de oferta de serviços em áreas específicas) e variáveis de controle (características sociodemográficas, socioeconômicas e políticas), possibilitando investigar se a variação na existência e no comportamento de alguns fatores (neste caso as IPs) pode ser associada à variação nos resultados observados. “Em termos formais, trata-se de um procedimento que considera uma variável de interesse Y e uma intervenção ou tratamento W_i . W_i pode assumir valores zero ou 1, mas nunca ambos. Zero indica a ausência do tratamento, em nosso caso a ausência (ou insuficiência) de IPs. Portanto, $Y_i = Y_i(W_i)$ será o resultado de uma variável de interesse (por exemplo, qualidade da gestão ou investimentos em saúde etc.) quando a variável de tratamento esteja presente ou não em um dado município i . A questão central, então, se torna a diferença entre $Y_i(1)$ e $Y_i(0)$. Entretanto, para um município com o tratamento, apenas $Y_i(1)$ é observável, enquanto o resultado contrafactual – por exemplo, investimento em saúde – na ausência do tratamento para o mesmo município $Y_i(0)$ não é observável e, por isso, precisa ser estimado utilizando-se os resultados observados em um município muito semelhante não submetido ao tratamento. Partindo do princípio de que a única diferença relevante entre os municípios é a sua condição em relação a ausência e presença do tratamento – isto é, ausência ou presença (ou qualidade) de IPs –, quaisquer diferenças entre os resultados e o desempenho observado entre os municípios podem ser associadas à operação de IPs” (VAZ & PIRES, 2011, p. 251).

Não seria proveitoso aqui descer às minúcias de todas as variantes dos casos abordados nos trabalhos citados, sobretudo porque é possível ilustrar de forma satisfatória o tipo de implicação que interessa a este trabalho apenas pelo exame dos primeiros passos da pesquisa mencionada, consistente em tomar pares de municípios que correspondem entre si em toda uma série de indicadores, diferindo especificamente no que diz respeito ao IMIP.

TABELA 11

Pares de municípios e suas características básicas									
UF	Município	População	Taxa de Urbanização	Renda per capita	Índice de Gini	IDH-M	Taxa de Alfabetização	Sobrevivência até 60 anos	IMIP
BA	Vitória da Conquista	262.494	85,9	204,9	0,63	0,708	80,22	71,23	0,84
	Ilhéus	222.127	73,0	170,22	0,64	0,703	79,4	73,54	0,43
MG	Juiz de Fora	456.796	99,2	419,4	0,58	0,828	95,3	83,17	0,77
SP	Sorocaba	493.468	98,6	448,22	0,55	0,828	95,34	82,71	0,41
	São Leopoldo	193.547	99,7	370,06	0,55	0,805	95,22	77,68	0,75
RS	Novo Hamburgo	236.193	98,2	390,95	0,55	0,809	94,99	79,74	0,39

Fonte: Pires e Vaz (2010)

Como é possível observar, os pares são constituídos de municípios que pertencem a um só estado ou a regiões com características similares, conforme os critérios anteriormente observados, e cada membro de um par apresenta um conjunto quase idêntico de características (indução de semelhança), destoando apenas em suas características associativas ou, mais precisamente em seus índices de institucionalização da participação (IMIP), que pertencem a classes distintas, estando próximos das extremidades mais alta e mais baixa, num *ranking* de municípios com as demais características uniformes.

A seguir os mesmos pares de municípios foram examinados estabelecendo-se uma comparação entre os seus desempenhos em relação a dois serviços de infraestrutura de sua competência.

TABELA 12

	PARES DE MUNICÍPIOS E INFRAESTRUTURA			
	% de domicílios conectados à rede de esgoto		% de domicílios com abastecimento de água	
	2000	2004	2000	2004
Vitória da Conquista	50,3	53	90,7	92
Ilhéus	40	42	42,7	60
Juiz de Fora	50,3	53	90,7	92
Sorocaba	40	42	42,7	60

Para as variáveis “domicílios com rede de esgoto” e “domicílios com abastecimento de água”, as cidades com altos IMIPs apresentaram desempenhos bastante superiores em relação aos seus pares. A implementação mais eficaz e eficiente deste tipo de política é, em geral, associada à responsividade dos governos locais a demandas da sociedade civil, além da sua capacidade administrativa e financeira (VAZ & PIRES, 2011, p. 255).

A mesma metodologia de comparação foi empregada em relação a outros serviços básicos, como saúde, educação e assistência social e em todos os casos prevaleceu relação bastante semelhante. Em geral observou-se ao longo do período pesquisado o crescimento da oferta de serviços por habitante nas áreas mencionadas de forma mais acentuada nas cidades com maior IMIP, bem como o aumento nessas cidades do orçamento destinado às respectivas áreas (PIRES & VAZ, 2010, 282-289).

Embora a associação positiva entre níveis de institucionalização da participação nos municípios examinados e o desempenho em termos de gestão e provisão de políticas públicas não seja nem inequívoca, nem perfeita, parece orientar no sentido de que a técnica de desenho de pesquisa de pares contrafactuais pode ser uma ferramenta eficiente para essa tarefa; com o aprimoramento do uso e análise das variáveis, procurando superar o risco de ignorar outros fatores que possam ser relevantes, de modo a tornar as comparações mais seguras.

Ao mesmo tempo, no que diz respeito aos resultados em si, embora ainda haja poucas demonstrações desta natureza, parecem se encaminhar para a confirmação do vínculo entre a

participação da sociedade civil e a eficiência e eficácia das políticas públicas de âmbito local. Algo que só poderá ser afirmado, ou descartado, à medida que cresça o volume de estudos empíricos com esta abordagem.

Apesar das limitações apontadas, as análises da relação entre ISEs e desempenho das políticas públicas afins ao desenvolvimento inclusivo em nível local pode se valer de comparações entre casos práticos, como temos visto. Já em nível nacional as tentativas de apreciar essa relação se tornam mais complexas. Não há como aplicar o mesmo tipo de ferramental até aqui sugerido.

Ainda que os esforços para avaliar o índice de institucionalização da participação, em nível nacional, venha a se tornar um empreendimento bem sucedido, este índice não nos serviria para efeito de comparação, por falta de um *contre-rôle*⁸² idôneo. Igualmente pouco proveitoso seria fazê-lo para comparar os eventuais êxitos de políticas ou programas “mais participativos” em relação a outros “menos participativos”, destituídos de parâmetros técnicos que sequer estão consolidados na matéria no vasto campo das ciências sociais e, portanto, sem nenhuma certeza de que essa metodologia seria capaz de demonstrar algum nexo de causalidade.

Além do mais, extrapolaria os limites desta pesquisa pretender demonstrar de forma exaustiva todas as políticas do governo federal neste século que sejam exemplos bem sucedidos em matéria de distributividade ou inclusividade, sustentabilidade e crescimento. Os métodos de apreciação, portanto, devem ser outros.

Assim, o que é adequado como objeto e satisfatório aos objetivos desta pesquisa é selecionar alguns programas que representem mudanças de enfoque na orientação do desenvolvimento no Brasil nos últimos anos - talvez entre as maiores – que apresentam caracteres relacionados

⁸² Odete Medauar (2012, p. 19) explica a origem etimológica do termo controle, atribuindo-a a um galicismo que teria operado a contração dos termos *contre* e *rôle* que, por sua vez, eram uma herança do latim fiscal medieval *contra rotulum*. Ou seja, o controle é uma comparação com um padrão ou parâmetro. O termo parece caber bem ao caso, já que a situação aludida apresenta uma limitação lógica quanto a proceder a uma comparação global com um par contrafactual suficientemente semelhante.

a um tipo abrangente de desenvolvimento e que se deram, em grande medida, no âmbito de interfaces socioestatais.

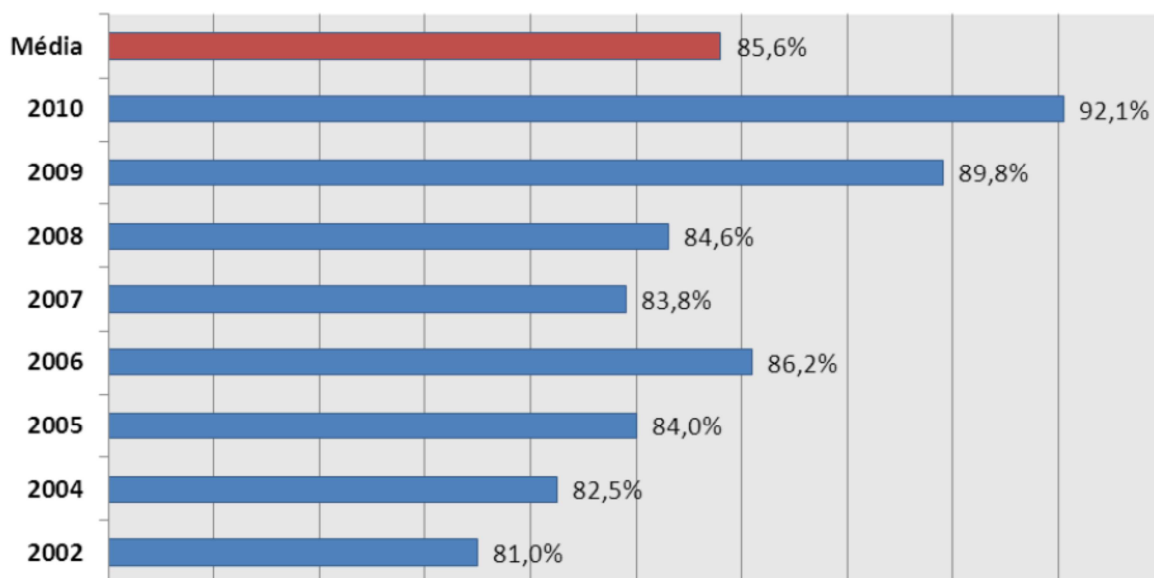
O enfoque adotado recai sobre a Agenda Nacional do Desenvolvimento e a Política de Valorização do Salário Mínimo. Embora nenhum deles possa ser atribuído a apenas um tipo de ferramenta, sua exposição tem o propósito de destacar, respectivamente, um processo conciliar e um processo constituído prioritariamente em torno de mesas de negociação, tendo em vista que os processos conferenciais, também muito importantes, têm, em razão da grande notoriedade que alcançaram nos últimos anos e devido ao fato de produzirem suas diretrizes num momento muito preciso e definido no tempo, tiveram vasta documentação e mesmo aqui neste trabalho já foi possível oferecer um panorama razoável das conexões entre suas edições e as políticas públicas delas resultantes.

2.2.4.2 ISEs - Uma amostra da incidência em âmbito federal

Primeiramente será útil examinar a incidência geral das interfaces socioestatais em nível federal, adiantando que com base em pesquisa do IPEA, subsidiada por dados do Sigplan, informações obtidas a partir do estudo dos programas federais que compõem os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 (IPEA, 2012, p. 4).

No período de 2002 a 2010 foi possível constatar um aumento no volume de programas que se utilizam de pelo menos uma interface socioestatal nos processos de desenvolvimento e operação.

Gráfico 1
Percentual anual de programas com interface socioestatal
2002 - 2010

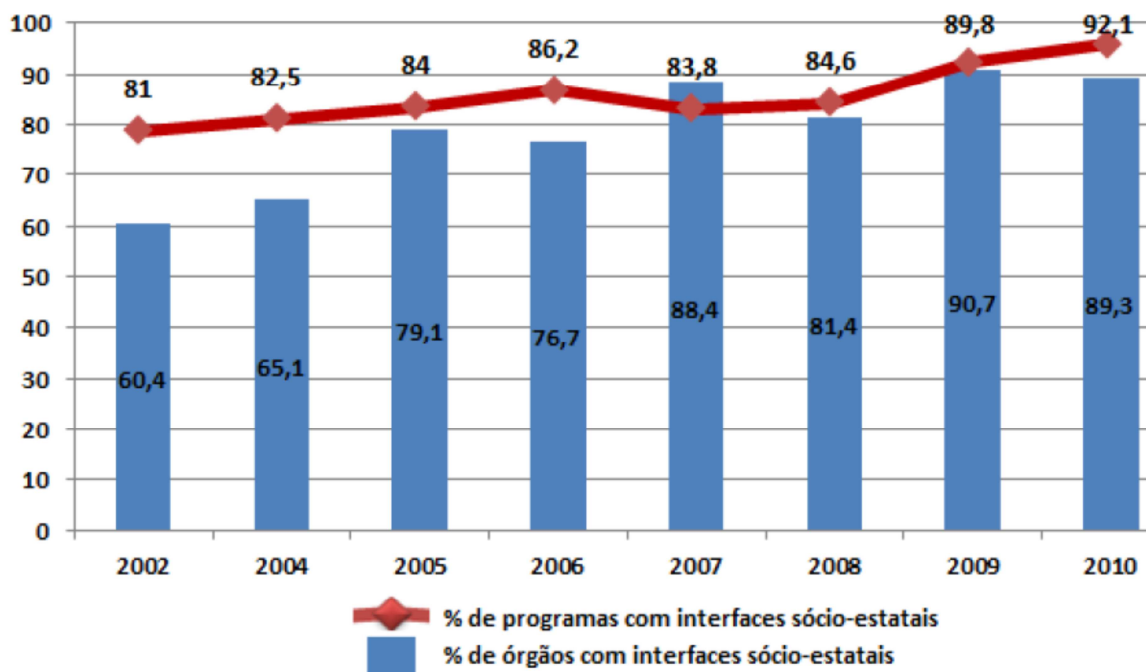


IPEA (2012) e Sigplan(2010)

Conforme é possível verificar pelo gráfico, a incidência de programas do governo federal que se utilizava de algum instrumento de participação da sociedade já era bastante alto, 81%, em 2002, tendo atingido, com variações positivas ou negativas no período, um total de 92,1% de presença de mecanismos de participação social nos programas do governo federal em 2010.

Em seguida procurou-se tomar os órgãos da administração como foco da análise, ou seja, observar a incidência das ISEs por órgão do governo, considerando também órgãos da administração indireta que a eles respondem, visto que um mesmo órgão pode ser responsável por diversos programas. Obteve-se o seguinte quadro:

Gráfico 2
Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal
2002 - 2010



IPEA (2012) e Sigplan(2010)

Assim, observa-se que entre 2002 e 2010, não só número de programas que se utilizavam de algum modelo de ISE cresceu, mas também a porcentagem de órgãos da administração que adotava alguma interface socioestatal, variando de 60,4% dos órgãos em 2002 para 89,3% em 2010, ano marcado por forte presença de interlocução social (IPEA, 2012, p.6).

Uma terceira abordagem dos dados disponibilizados pelo Sigplan é um recorte que permite visualizar o incremento na utilização por ministérios, secretarias e outros órgãos, de interfaces sociais entre 2002 e 2010. Ou seja, realizou-se a comparação entre o número de programas que cada órgão declarava empregar mecanismos participativos no ano de 2002 e no ano de 2010.

TABELA 13

Percentual geral e por órgão de programas com interfaces socioestatais nos anos 2002 e 2010		
	2002	2010
Geral	80,7%	92,1%
Por órgão		
Até 25%	11,5%	0,0%
De 25% a 50%	46,2%	2,9%
De 50% a 75%	30,8%	21,7%
Mais de 75%	11,5%	75,4%
Total	100%	100%

Elaboração do autor com base em IPEA (2012) e Sigplan(2010).

Verificou-se então, e é o que demonstra a Tabela 13, que não apenas aumentou o número de órgãos, mas também, no interior de cada órgão, o número de programas que se utilizam de práticas participativas em seus processos. Considerando apenas a última faixa de incidência, vê-se que em 2002, dentre os órgãos que se utilizavam de alguma interface socioestatal, apenas 11,5% o faziam para mais de 75% de seus programas, montante que passou a ser de 75,4% em 2010.

Por fim, outro tópico considerado pelo IPEA (2012) na análise longitudinal das interfaces socioestatais diz respeito à sua incidência por tipo de interface. Ou seja, observando-se a frequência com que os tipos identificados de interfaces ocorrem no âmbito dos programas, sendo que as ISEs que mais se destacaram foram:

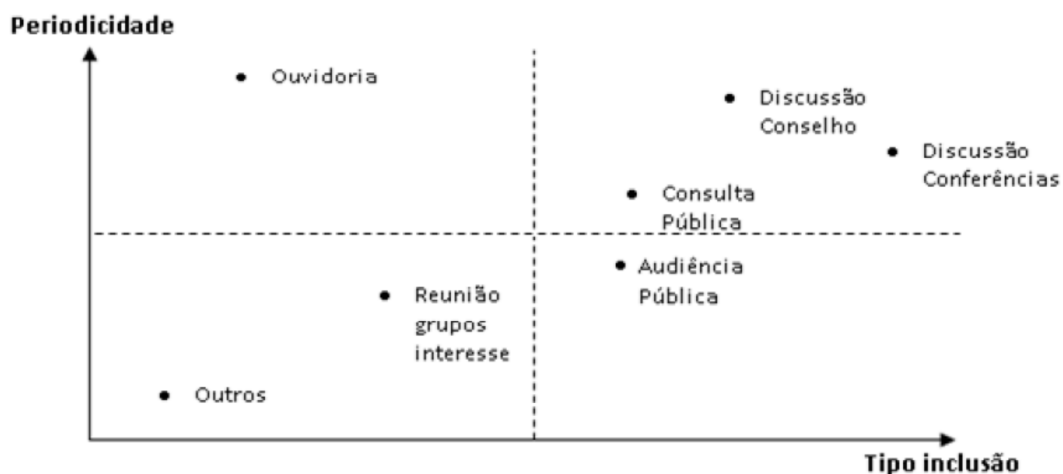
- ouvidoria;
- reunião com grupos de interesse;
- audiência pública;
- discussão em conselho setorial;
- discussão em conferências temáticas (disponível apenas para 2009 e 2010);
- consulta pública e

- outros (sítios de internet, comitês gestores, telefones disponibilizados, ações pontuais para divulgação de ações do programa).

Trata-se de uma variedade de formatos que contemplam desde a intervenção de um indivíduo em defesa de um interesse próprio até um grupo ou grupos em defesa de causas coletivas. Os pesquisadores levaram em consideração esses dois vieses, a periodicidade de utilização e o nível de inclusão, vale dizer, maior ou menor número de atores envolvidos na interface, e dispuseram essas duas variáveis num plano cartesiano, obtendo o seguinte quadro.

Gráfico 3

Tipos e classificação das ISEs por periodicidade e tipo de inclusão promovida



IPEA (2012) e Sigplan(2010)

Assim, pela análise do gráfico é possível perceber, além da variedade de interfaces, entre as mais utilizadas, e da grande ocorrência de utilização de interfaces mais inclusivas – as que tem maior número de cidadãos envolvidos - como das menos inclusivas.

A pesquisa em referência se desdobra na observação de diversos outros recortes, mas estes passos iniciais são suficientes para o nosso propósito de ilustrar a difusão de práticas participativas no aparelho estatal. Esta abordagem pôde apontar como principais conclusões:

- 1) Ocorreu um crescimento considerável do emprego de interfaces socioestatais pelos órgãos e programas do governo federal, tanto em relação à adoção de interfaces por órgãos que anteriormente não o faziam, como pelo aumento da prática por aqueles já a adotavam;
- 2) Consolidou-se a utilização variada entre uma grande diversidade de formatos de interfaces, entre formas mais e menos coletivas;
- 3) Por último, um ponto que não chegamos a detalhar aqui, mas que interessa saber, de todo modo, que é relativo à possibilidade de associação de determinados tipos de interface a certas áreas temáticas de políticas públicas. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo com programas da área de proteção e promoção social, audiências, consultas públicas e reuniões com grupos de interesse estiveram mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura (IPEA, 2012, p. 28).

2.2.4.3 Efetividade das ISEs em âmbito federal

A formação de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento

Instituído no início do Governo Lula, pela Lei no. 10.683 de 28 de maio de 2003, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social tem, nos termos da lei, a competência de

...assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados (Lei 10.683/2003, Art. 8º).

A criação do CDES representou uma forma de ampliação do diálogo direto entre o Governo e a sociedade civil por meio de um canal institucionalizado de negociação e formação de “pactos entre diferentes atores societários e o governo, em relação à agenda das reformas

econômicas, políticas e sociais” (FLEURY, 2006, p. 79). Com uma pluralidade de atores que, se não representam fielmente todos os segmentos da sociedade, introduz a possibilidade de colocar em igualdade de condições em uma arena de debates representantes do grande empresariado, dos movimentos sociais, dos sindicatos, da academia, entre outros setores da sociedade, orientados pela proposta de desenvolver e qualificar um projeto de desenvolvimento de longo prazo.

O CDES integra a Presidência da república, como órgão de assessoramento imediato (Lei 10.683/2003, Art. 1º, § 1º, II), é presidido pelo Presidente da República que designa formalmente os seus membros por dois anos, com possibilidade de recondução. Entre os membros estão empresários, trabalhadores, representantes de movimentos sociais, do governo e lideranças de diversos setores⁸³. O objetivo da pluralidade de atores é atingir uma visão sistêmica da sociedade e suas questões, de modo a orientar a concepção de desenvolvimento do CDES para o conjunto dos aspectos econômico, social, político, ambiental, cultural etc.

A concepção conciliar para se tornar praticável em um grupo tão grande e heterogêneo e com a complexidade e profusão de temas, lança mão em seu interior de diversos arranjos como os grupos de trabalho, colóquios, seminários com contribuições externas, além das seções plenárias, ocasião em que ocorrem a divulgação das opiniões e a deliberação sobre as moções, pareceres, cartas e agendas, todos frutos do consenso obtido em negociações internas entre os

⁸³ Segundo a Lei 10.683/2003, Art. 8º, §§ 1º. A 8º, o CDES é presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros: da Secretaria de Relações Institucionais (Secretário Executivo do CDES); da Casa Civil; da Secretaria Geral da PR; do Gabinete de Segurança Institucional; da Secretaria de Assuntos Estratégicos; da Secretaria de Políticas para Mulheres; da Secretaria de Direitos Humanos; da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; da Secretaria da Micro e Pequena Empresa; da Fazenda; do Planejamento; do Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento da Indústria e Comércio; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Trabalho e Emprego; do Meio Ambiente; das Relações Exteriores; da Pesca e Aquicultura; do Banco Central do Brasil. É constituído também por noventa cidadãos brasileiros e respectivos suplentes, maiores de idade, conduta ilibada, reconhecida liderança e representatividade para mandatos de dois anos, faculta a recondução. Fleury (2006, p. 91) aponta que em sua primeira composição, os noventa representantes da sociedade civil estavam assim caracterizados: 41 empresários; 13 sindicatos; 11 movimentos sociais; 10 personalidades; 3 entidades de classe e 2 religiosos. Posteriormente foram acrescentados 7 representantes das regiões Norte e Nordeste.

pares. Aos Grupos de Trabalho – GTs – por exemplo, cabe analisar temas específicos, debater e formular posicionamentos que são convertidos em documentos finais encaminhados à deliberação do Pleno. Os GTs recorrem a contribuições de representantes de governo, especialistas e de outras instituições, com o objetivo de ajudar a construir uma proposta sólida, que incorpore o máximo de informações possíveis sobre os temas em questão (CDES, 2010).

Compreendemos a criação do CDES como uma inovação social que amplia a esfera pública, ao introduzir em uma mesma arena de discussão atores sociais que não interatuam em outras situações, em uma sociedade marcada por clivagens e exclusões. Diferentemente das experiências anteriores, este não é um Conselho setorial, nem uma experiência de gestão local, nem também uma arena que congrega apenas representantes empresariais com os dirigentes governamentais. Trata-se, por primeira vez na história brasileira, da existência de um órgão consultivo nacional, com a missão de discutir tanto políticas específicas quanto os fundamentos do desenvolvimento econômico e social. Sua composição é também original, já que difere do formato marcadamente corporativo dos Conselhos europeus, em correspondência com o tecido e estrutura social existentes no Brasil” (FLEURY, 2006, p.90).

Entre documentos de orientação estratégica produzidos desde sua criação estão as “Cartas de Concertação” (2003-2004), a Agenda Nacional de Desenvolvimento (agosto de 2005), os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (agosto de 2006) e a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (2010). Apresentou recomendações e propostas relativas ao enfrentamento da crise econômica internacional, sobre as reformas Tributária e Política, sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, contribuições para a legislação sobre as Parcerias Público-privadas, Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, FUNDEB, Agenda Nacional do Trabalho Decente, entre outras.

Ainda, na área de infraestrutura geraram-se propostas sobre política nacional de aviação civil, habitação de interesse popular, alternativas para o financiamento da expansão da infraestrutura

e medidas para a expansão do cooperativismo. O CDES propõe-se, ainda, a tarefa de discutir o sistema tributário nacional e a minimização das desigualdades na escolarização do país, sob o ponto de vista da equidade, característica que figura entre seus postulados como “indissociável da construção do desenvolvimento e, portanto, parâmetro fundamental para as políticas públicas”⁸⁴.

Fleury descreve o que considera ser efetividade política, embora considere pouco eficaz do ponto de vista pragmático.

Consideramos a efetividade do reconhecimento do outro e da ampliação da esfera pública como os pontos fortes do CDES, mas a eficácia tende a ser baixa, na medida em que seu caráter deliberativo não é vinculante, podendo ou não ser tomado em conta pelo governo, dado sua natureza apenas consultiva. A experiência nestas primeiras fases de funcionamento do Conselho demonstrou a existência de inúmeras contradições entre este novo espaço e as diferentes instâncias institucionais da democracia, como os ministérios, o parlamento, a imprensa, etc. Por outro lado, esta inovação permitiu a circulação, em igualdade de condições, de diferentes discursos políticos e a reagrupação dos atores sociais em novos arranjos e coalizões políticas. Progressivamente, o clima de estranhamento entre os diferentes atores vai sendo superado por relações de maior confiança, geradas a partir do trabalho comum em grupos temáticos (FLEURY, 2006, p. 97).

Como um fórum constituído majoritariamente por membros da sociedade civil, provenientes de diversos extratos sociais e com atividades das mais diversas, além do lastro no ideário do desenvolvimento com equidade e sustentabilidade construído e compartilhado no fragor das negociações desde o princípio do funcionamento do conselho, suas deliberações, embora não

⁸⁴ Com base na página eletrônica oficial do CDES em www.cdes.gov.br.

vinculativas, são tributárias de um considerável repertório de experiências e saberes e dotadas de uma inegável chancela legitimadora.

Entre fevereiro de 2003 e março de 2004 o CDES apresentou seis Cartas de Concertação. Estas cartas são documentos que explicitam os primeiros consensos construídos no primeiro ano de funcionamento do conselho e que orientariam, em seguida, a formulação de uma agenda de desenvolvimento. As cartas são documentos com forte teor normativo, no qual sobressai a opção pela busca da equidade na sociedade brasileira como a tônica principal do desenvolvimento, expressa também em seus consensos pragmáticos, menos pronunciados⁸⁵.

Por consensos normativos entendemos todas as afirmativas acerca dos valores da democracia e da concertação, de conteúdo genérico e que não se traduzissem, imediatamente, em propostas de políticas concretas. Acredita-se que tais consensos tenham alto valor educativo e formativo, portanto, efetividade política. Por consensos pragmáticos, entendemos medidas de efeito prático, propostas e soluções, que poderiam ser traduzidas em políticas públicas, o que, se acatadas pelo governo, resultaria em eficácia política (FLEURY, 2006, p. 99).

As cartas versam respectivamente sobre as seguintes temáticas⁸⁶:

1ª) Ação política para a mudança e a concertação;

⁸⁵ “Além da análise específica dos temas tratados, elaboramos um índice de pragmatismo, para identificar em que medida os consensos alcançados chegariam a propostas concretas ou concentrar-se-iam em aspectos doutrinários, relativos à necessidade de concertação. (O Índice de Pragmatismo = número de trechos pragmáticos / número de trechos normativos)” (FLEURY, 2006, p. 100). Desse modo, o resultado “1” indicaria o equilíbrio perfeito entre os dois tipos de conteúdos. A análise foi efetuada com base apenas nas cinco primeiras cartas. Os resultados encontrados pela autora mostraram os seguintes índices de pragmatismo:

1ª. Carta	2ª. Carta	3ª. Carta	4ª. Carta	5ª. Carta
0.25	0.33	0.47	0.17	0.44

Fleury, 2006.

⁸⁶ Com base na página oficial do CDES em www.cdes.gov.br.

- 2^a) Ação pelo progresso e inclusão social;
- 3^a) Fundamentos para um novo contrato social;
- 4^a) O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento;
- 5^a) Caminhos para um novo contrato social: documento de referência para o debate e
- 6^a) Política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento.

O viés doutrinário, de certo modo, já se depreende dos títulos das cartas, o que não desmerece o seu papel estruturante, visto que estavam em formação as bases normativas que orientariam as negociações em torno de temas práticos dali por diante. A ação afirmativa e dirigida para o desenvolvimento, num fórum de interação entre Estado e sociedade civil, tem uma importância política e estratégica muito emblemática e a opção consensual pela equidade como diretriz fundamental do desenvolvimento teria um impacto prático sobre a orientação das ações do governo⁸⁷. De todo modo, conteúdos pragmáticos das Cartas de Concertação viriam a se reafirmar na agenda do desenvolvimento e nos enunciados estratégicos dela decorrentes.

A Agenda Nacional de Desenvolvimento⁸⁸ – AND – foi elaborada ao longo de 2004 e 2005. O conselho procurou estabelecer como marco inicial uma visão sobre o Brasil que seria

⁸⁷ E o conselho parece estar bem atento para esse papel, conforme ressalta a primeira proposição da primeira carta de concertação: “Os interesses contrapostos, legítimos e ilegítimos, fazem parte da vida “espontânea”, de qualquer povo e qualquer país, mas a produção de um sentido para a história é sempre uma decisão consciente dos sujeitos políticos”, além das afirmações da quarta proposição: “primeiro: a agenda da concertação não vai satisfazer todos os interesses específicos de classe, grupos ou setores da sociedade, nem se destina a eliminar da cena pública interesses corporativos, que sempre serão pauta de qualquer sociedade democrática; segundo: para que haja produção de alguns consensos fundamentais é necessário que se processem conflitos regulados, abertos a toda a sociedade, para que se dê visibilidade a pontos comuns que interessam ao Brasil como nação, acima dos interesses setoriais e de classes”. (CDES, 2003, grifos no original, disponível em www.CDES.gov.br, acesso em 20/10/2014).

⁸⁸ O conceito consensual de agenda para os conselheiros do CDES: “Conjunto de diretrizes estratégicas orientadoras das ações de todos os atores sociais empenhados em combater as situações que nos impedem de sermos o país que gostaríamos. A Agenda aponta a direção desejada, indica o que deve ser superado, estabelece os valores que selecionam e dão consistência às escolhas a serem feitas ao longo do percurso, para que os objetivos sejam alcançados. A Agenda assinala o rumo a ser seguido, estabelecendo os compromissos a serem assumidos por todos os que se dispuserem a caminhar juntos em busca do destino comum, participativa e

desejável ou servisse como a meta global a ser conquistada. Essa visão foi expressa no parágrafo “A visão de futuro ou o Brasil que queremos”.

Um País democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos (CDES, 2005, p. 13).

Como valores orientadores da construção deste país alvo, foram apontados: democracia; liberdade; equidade; identidade nacional; sustentabilidade; respeito à diversidade sociocultural e soberania.

Em seguida foram listados os seis âmbitos problemáticos, cuja correção seria o objetivo do modelo de desenvolvimento adotado pelo CDES, assim descritos:

democraticamente definido. Por isso, é dinâmica, se ajusta aos tempos, tem compromissos cumpridos e incorpora novos. É uma proposta para empreender a construção coletiva de um novo País” (CDES, 2010, p. 11).

TABELA 14

Âmbitos problemáticos	Objetivos a alcançar
Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social.	Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas, além da vigorosa e ascendente mobilidade social.
Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados.	Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, desenvolvendo novos produtos e mercados e com participação relevante na economia internacional.
Infraestrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais.	Ter uma infraestrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacionais.
Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho.	Construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego.
Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória/fiscalizadora.	. Instaurar a segurança pública e a paz social, um sistema judicial transparente, ágil e democrático, e um Estado que regule e fiscalize a contento.
Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais.	Desenvolver um aparato estatal que opere eficiente e eficazmente, um pacto federativo competente para lidar com conflitos, com equilíbrio entre regiões e capacidades de manejar recursos naturais de forma sustentável.

Elaborada pelo autor com base na Agenda Nacional do Desenvolvimento.

Desdobram-se destes objetivos as diretrizes para compor a AND com vistas a orientar na formulação de todas as políticas públicas. A seguir apenas os tópicos dos enunciados:

- I- Reforma política: regulamentação do plebiscito, referendo e iniciativa popular; reorganização do sistema partidário; aperfeiçoamento das formas de representação popular;
- II- Crescimento anual do PIB em torno de 6% ao ano até 2022;
- III - Promover a redução das desigualdades na sociedade brasileira com redução do índice de Gini a 0,400 em 2022;
- IV- Educação como estratégia para a transição a um novo modelo de desenvolvimento;

- V - Aperfeiçoamento do SUS, com definição das responsabilidades de cada esfera de governo;
- VI - Política de valorização continuada do salário mínimo;
- VII – Crescimento acompanhado de instrumentos de política industrial e tecnológica;
- VIII – Cumprimento sistemático de metas de inflação;
- IX – Redução do *spread* bancário;
- X – Crescimento econômico aliado à redução progressiva da taxa de juros;
- XI – Desenvolvimento focado na expansão dos mercados externo e interno;
- XII – Atingir taxa de formação bruta do capital de, pelo menos 25% do PIB ao ano;
- XIII- Aplicação pelo BNDES de recursos no valor de R\$650 bilhões para projetos industriais e de infraestrutura;
- XIV - Banco do Brasil como agente estratégico do setor público na formação de capital fixo;
- XV- Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) que altere o patamar competitivo da indústria;
- XVI- Aumentar proporção do gasto em Ciência e Tecnologia no PIB para 2,5%;
- XVII – Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e Política Industrial devem contemplar a política nacional de saúde como área estratégica para o desenvolvimento;
- XVIII – Fortalecer e consolidar política de comércio exterior;
- XIX – Infraestrutura econômica: logística e transporte; energia; infraestrutura hídrica;
- XX – Infraestrutura Urbana e Social: mobilidade urbana; universalização do saneamento; habitação e desenvolvimento urbano;
- XXI – Implementar Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- XXII – Trazer para a formalidade cerca de 10,3 milhões de micro e pequenas empresas até 2022;
- XXIII- Reforma agrária. Distinção entre terra de trabalho e terra de negócio como principal critério para desapropriação e redistribuição de terras;
- XXIV – Segurança Pública e Judiciário: fixada em cinco diretrizes;
- XXV – Governança estratégica: fixada em oito diretrizes.

Em 2006 o CDES elaborou, com base nos objetivos e diretrizes estratégicas da AND e em resposta a um desafio do Governo Federal sobre metas de crescimento, um conjunto de

enunciados para o desenvolvimento econômico e social de curto e longo prazos, os “Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento” - EED, contendo diversas metas fiscais e financeiras que pudessem orientar o desenvolvimento sustentável no período de 2006 a 2022. O documento procurou traduzir em metas quantitativas e qualitativas as prioridades constantes na AND: reformas política e tributária, variáveis macroeconômicas, sistema financeiro nacional, comércio exterior, infraestrutura econômica, pequenas e médias empresas, desenvolvimento regional, reforma agrária, desigualdade social, educação, saúde, salário mínimo, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura urbana e social, segurança pública e sistema judiciário e governança estratégica (CDES, 2010).

A este período de grande produtividade do CDES seguiu-se um intervalo de silêncio do governo, envolvido em grave crise política, em relação à implementação dos projetos estratégicos, reunidos na AND e nos EED. Muitas das propostas então apresentadas, de diversas naturezas e todas relativas a problemas concretos, eram entendidas como passíveis de execução imediata e necessárias para criar condições para que outras se realizassem. O clima de descontentamento e decepção entre os conselheiros era notório (GARCIA, 2010, p. 119). Mas há um fator crucial nas democracias representativas que é capaz de renovar e catalisar esforços titânicos em torno de projetos de futuro, as eleições, e aos poucos viu-se renovado fortemente o interesse pelo capital desenvolvido pelo CDES ao longo daqueles anos.

Algumas manifestas preocupações do Presidente parecem ter ajudado para que a Agenda Nacional de Desenvolvimento não fosse parar nas prateleiras empoeiradas ou nos fundos escuros das gavetas. Os fatos revelam que mesmo sem pública explicitação da ascensão da AND à posição orientadora das ações governamentais, os seus conteúdos e diretrizes passaram a ser encontrados em muitas decisões e iniciativas do governo, desde então (a redução célere das desigualdades sociais, a geração recorde de empregos formais, a ampliação inédita do mercado interno de consumo, o aumento do investimento público, a valorização continuada do salário mínimo e benefícios previdenciários e assistenciais, a atenção à segurança pública –

Pronasci, a recuperação da malha infraestrutural - PAC, o Plano de Desenvolvimento da Educação, a redução das taxas de juros básicas e a ampliação do financiamento ao investimento entre outros). Uma confrontação mais detalhada das propostas da AND com as realizações governamentais irá mostrar grande convergência (GARCIA, 2010, p. 121).

Ao CDES, pode ser atribuído também, em grande medida, o suporte político e técnico para adoção das medidas anticíclicas de enfrentamento dos efeitos da crise internacional, contrárias à bula ortodoxa, traduzida em políticas de austeridade e sacrifício do investimento social, empregada pela grande maioria das economias. Os pressupostos que orientaram as medidas do governo brasileiro para o enfrentamento da crise, com incrementos à geração de emprego, valorização do salário mínimo, manutenção e ampliação dos programas de transferência de renda, diminuição gradativa de taxas de juros e aumento dos incentivos, sobretudo por meio dos bancos públicos, à concessão de crédito às camadas da população tradicionalmente excluídas do crédito bancário, geraram condições para a retomada do crescimento a partir do último trimestre de 2009 e refletem alguns dos enunciados estratégicos para o desenvolvimento.

Em outubro de 2008 o CDES apresentou ao Presidente da República uma moção sugerindo medidas para combater os possíveis impactos negativos da crise financeira sobre a economia e a sociedade brasileiras. A moção condensava um entendimento de que a crise deveria ser enfrentada sob a perspectiva do crescimento com equidade e distribuição de renda, manutenção do emprego, dos investimentos, dos gastos sociais, da valorização do salário mínimo e das transferências de renda.

O documento ressaltava as condições favoráveis do país nos últimos cinco anos que lhe proporcionavam capacidade de agir e proteger o desenvolvimento com distribuição de renda, recomendando, entretanto, a prudência diante da gravidade da crise nos EUA e Europa o que, num cenário de globalização, com provável contração das demandas mundiais, poderia resultar em graves consequências para o Brasil. O primeiro efeito já se fazia notar;

desvalorização do Real e diminuição da liquidez e do crédito, as políticas monetária e fiscal deveriam ser adaptadas à situação de crise com ação imediata do Estado.

Assim, o CDES recomendava atuação do Banco Central sobre o câmbio, mantendo um nível de equilíbrio favorável ao comércio internacional e aos investimentos privados de médio e longo prazo. Sugeria, também, intervenção da autoridade monetária na implementação de medidas de incentivo ao crédito, pelos bancos públicos e privados, para atividades produtivas e o comércio, além da suspensão do processo de aumento da taxa de juros (SELIC).

Propugnava, por fim, a manutenção da taxa de crescimento dos investimentos públicos, do compromisso com o PAC, com a Política de Desenvolvimento Produtivo e com os Programas Sociais e, no campo político, o entendimento nacional em torno da proteção ao desenvolvimento com equidade⁸⁹.

⁸⁹ Íntegra da moção do CDES sobre a crise financeira internacional, apresentada ao Presidente da república em outubro de 2008:

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES
MOÇÃO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Brasília, 14 de outubro de 2008.

Os Conselheiros e Conselheiras do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, cumprindo atribuição de assessoramento ao Presidente da República em relação aos temas fundamentais para o desenvolvimento do País, reuniram-se para refletir e gerar recomendações para o enfrentamento do governo brasileiro aos efeitos da crise econômica internacional.

- Considerando as condições econômicas construídas pelo Brasil nos últimos cinco anos, que lhe proporcionam singular capacidade de agir e de proteger o desenvolvimento com distribuição de renda.
- Considerando que, apesar disso, a crise não pode ser subestimada. A recessão já atinge os EUA e a Europa, é previsível a contração da demanda mundial e a globalização criou vasos comunicantes entre as economias nacionais. A crise pode, então, ter consequências profundamente danosas para o Brasil.
- Considerando que o impacto da crise no Brasil já se faz presente pela rápida desvalorização do real e pelo represamento da liquidez e do crédito.
- Considerando que as políticas monetária e fiscal devem ser adaptadas à situação extraordinária decorrente da crise financeira internacional, e que a ação do Estado deve ser imediata para não perder efetividade diante das proporções que essa crise pode assumir.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, órgão representativo da sociedade brasileira, recomenda a Vossa Excelência:

1. Intensificar a ação do Banco Central visando à estabilização do câmbio, num nível de equilíbrio, variável fundamental para restaurar o comércio internacional e a previsibilidade para os investimentos privados de médio e longo prazo.

As grandes mudanças experimentadas no período 2003-2009 e que levaram a realização parcial dos objetivos da AND de 2005, levou o CDES a formular e apresentar em 2010 uma Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, na qual os mesmos princípios e compromissos da AND estavam presentes, mas agora com ênfase especial sobre dois fatores: a educação como estratégia privilegiada do desenvolvimento com qualidade e a sustentabilidade ambiental, mais adiante contemplada na formulação do Acordo para o Desenvolvimento Sustentável.

A ANC apresenta nove eixos principais com os temas considerados prioritários para que o Brasil mude profundamente e construa igualdade social. A educação é tratada em primeiro lugar no texto, que também aponta alternativas para a política macroeconômica, para a infraestrutura nacional, medidas para a entrada do Brasil na era do conhecimento - o que inclui a defesa do Plano Nacional de Banda Larga- agropecuária, ampla reforma política com maior participação popular, convivência harmônica entre desenvolvimento e meio ambiente e, por fim, a transformação das políticas sociais em lei, ou seja, em políticas permanentes (CUT, 2010).

Por certo a análise dos significativos êxitos das ações do governo no período resumidamente ilustrado que guardem compatibilidade com as prescrições do CDES, depende de uma gama extremamente complexa de fatores e dificilmente seria possível estabelecer conexões que demonstrem taxativamente nexos de causalidade entre recomendações estratégicas e políticas

-
2. Restabelecimento do crédito para as atividades produtivas e o comércio, o que exige uma intervenção mais ativa da autoridade monetária com relação aos bancos públicos e privados.
 3. Suspensão do processo de aumento da taxa de juros (SELIC) a partir da próxima reunião do Copom.
 4. Manutenção da taxa de crescimento dos investimentos públicos, do compromisso com o Programa de Aceleração de Crescimento, com a Política de Desenvolvimento Produtivo e com os Programas Sociais.
- O CDES defende que o momento é de entendimento nacional entre governos, parlamento, empresários, trabalhadores e organizações sociais para proteger nosso desenvolvimento com equidade, geração de emprego e distribuição de renda, baseado nas atividades produtivas, no trabalho e na solidariedade.
(disponível em <http://www.cdes.gov.br/grupo/461/monitoramento-da-crise-economica-internacional.html>).

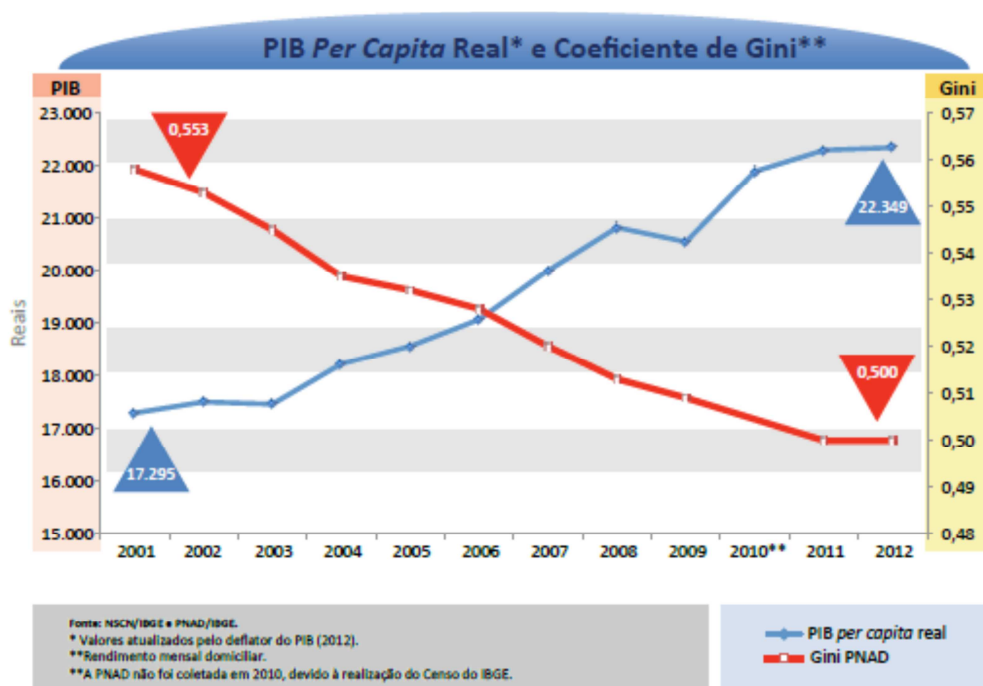
efetivas. É possível reconhecer um vínculo de cooperação entre as duas instâncias, expresso nas já mencionadas contribuições do CDES às políticas do Governo Federal.

É preciso ter em mente, também, que as implicações entre a participação e as políticas reunidas em torno do eixo do desenvolvimento abrangente devem ser creditadas a uma pluralidade de arenas constituídas sob formatos variados e voltadas a temas diversos, de modo que ao tentarmos vislumbrar a congruência entre os pactos produzidos no interior de um dado arranjo e as políticas públicas por eles almejadas, não se quer reduzir todo um complexo de contribuições a uma única instância.

Aproveitando da percepção, certamente muito bem informada e talvez pouco isenta, externada mais acima por um ex-membro da Secretaria Executiva do CDES, temos uma sugestão da espécie de resultado que se espera observar como decorrência das estratégias formuladas no interior de um fórum tão representativo da diversidade da sociedade civil e de sua capacidade de percepção dos problemas nacionais e de busca de formas inovadoras de aglutinar interesses diversos na construção de um destino comum.

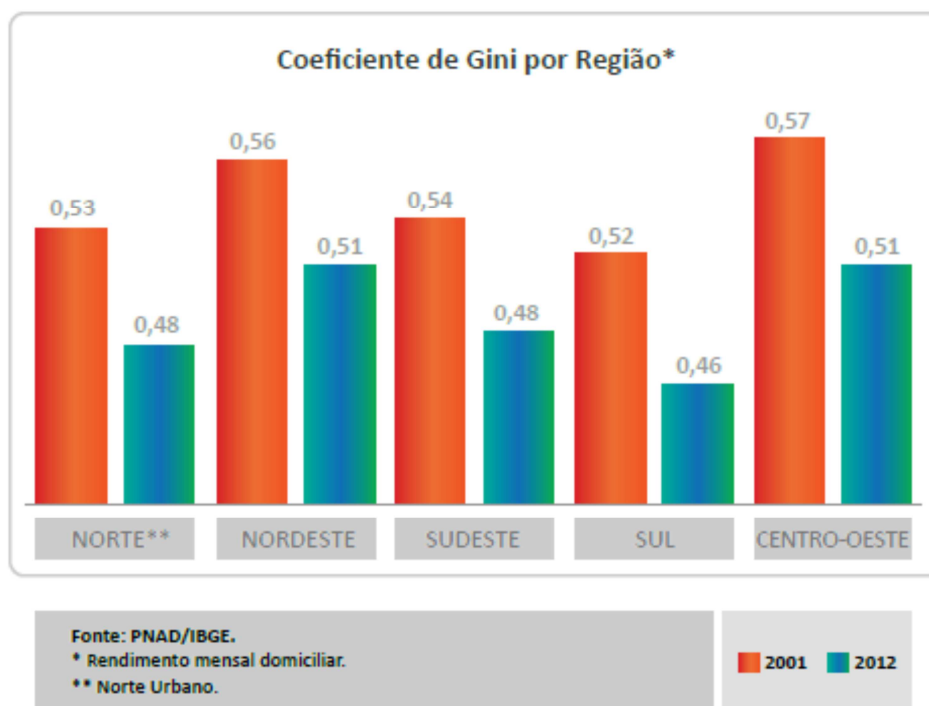
A demonstração da evolução de alguns indicadores de desenvolvimento no Brasil no período que se seguiu à experiência da implantação do CDES revela o que pode ser mais do que a feliz coincidência de fatores econômicos e políticos: redução de desigualdades sociais, geração de empregos formais, ampliação do mercado interno de consumo, aumento do investimento público, a valorização continuada do salário mínimo, entre outras, não são fenômenos acidentais, mas fruto do senso de oportunidade e fidelidade aos princípios norteadores que a própria presidência delineou ao constituir o CDES.

Gráfico 4



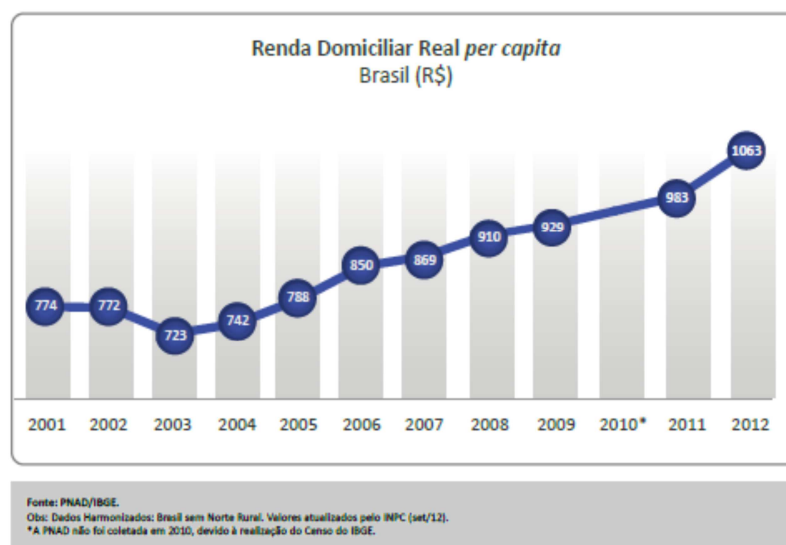
Um pressuposto sempre invocado desde as Cartas de Concertação e repetido em cada etapa da elaboração das estratégias para o desenvolvimento do CDES, foi a equidade. O CDES estabeleceu metas objetivas com relação ao índice de Gini e para o crescimento do PIB. São metas ambiciosas aprazadas para o ano de 2022, até o qual o PIB deveria crescer à média de 6% ao ano e o índice de Gini cair a 0,4. A crise mundial afetou consideravelmente a trajetória de crescimento do PIB, especialmente em 2009, mas teve pouca influência sobre a trajetória da redução da desigualdade, pelo menos em curto prazo. O perfil distributivo de renda no país também pode ser observado em termos regionais.

Gráfico 5



A renda domiciliar *per capita* (Gráfico 6) tem crescido a uma taxa média anual de 4,4%, desde 2004. Segundo informações do MPOG (2014, p. 14) esse crescimento tem ocorrido de forma mais intensa nas regiões mais pobres e para as parcelas menos favorecidas da população, o que também contribui para a redução das desigualdades.

Gráfico 6



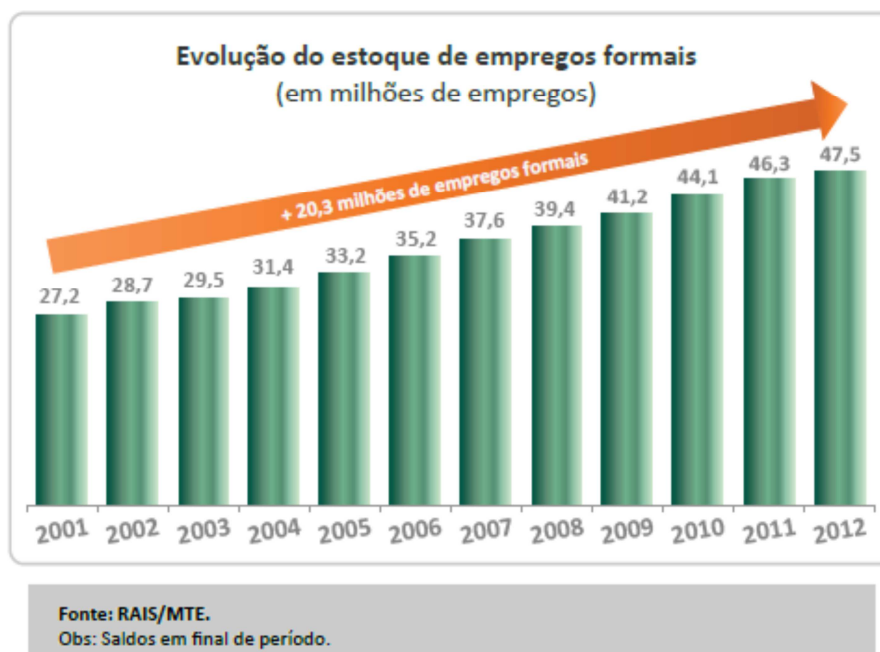
Pobreza e miséria eram identificados como âmbitos problemáticos que requeriam maior atenção das políticas do governo. O CDES preconizava forte ênfase sobre a aceleração ascendente da mobilidade social.

Gráfico 7



O Gráfico 7 ilustra a progressiva diminuição da parcela da população abaixo da linha internacional da extrema pobreza (até US\$1,25/dia). Tendo em vista que o aumento da renda familiar foi mais representativo para faixas mais pobres no período de 2001-2012 (MPOG, 2014, p. 18), a população em situação de extrema pobreza que, em 2001 correspondia a 14% da população, já respondia por 3,5% em 2012.

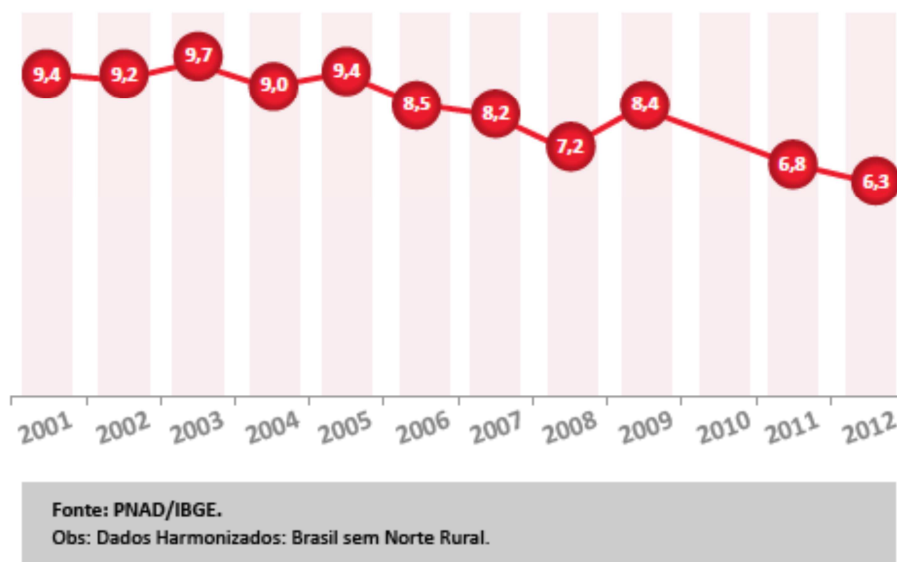
Gráfico 8



O crescimento econômico no período em questão contribuiu para a criação de oportunidades de inserção profissional – Gráfico 8. De 2001 a 2012, foram gerados 20,3 milhões de empregos formais (MPOG, 2014). A redução da taxa de desocupação (Gráfico 9) que atingiu 6,3% em 2012 – e que em 2014 encontra-se em torno de 5% - combinada à elevação do rendimento real, leva ao aumento da massa salarial e do consumo das famílias. Geração de empregos formais e ampliação do mercado interno de consumo foram metas contempladas nos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento.

Gráfico 9

Taxa de Desocupação
(População Desocupada/População Economicamente Ativa)



Por fim, tendo por certo que a variedade, complexidade e relevância dos temas abrangidos pela atuação do CDES, perfazem um conjunto de estratégias tão amplo e de consequências tão difíceis de serem quantificadas e valoradas numa observação perfunctória como esta, uma dedução que aflora paralelamente ao inventário das contribuições oferecidas por esta estrutura socioestatal é a constatação da restauração da importância da ideia de planejamento estatal para o atingimento dos fins contidos em seu programa e, ainda nesta perspectiva, a participação social pôde ser experimentada em seu potencial de inovação.

A Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo.

A Política de Valorização do Salário Mínimo é regulada atualmente pela Lei 12.382 de 25 de fevereiro de 2011 que estabelece, para o período de 2012 a 2015, reajustes para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo, que devem corresponder à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste (Art. 2º., §1º.). O reajuste deve ser aplicado a partir de 1º. de janeiro do ano respectivo (Art. 2º.).

A título de aumento real, será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB, apurada pelo IBGE, para o segundo ano anterior, ou seja, para o ano de ano de 2012, aplica-se o índice de 2010 e assim sucessivamente (Art. 2º., §4º. e incisos).

Como visto, embora a política de valorização do salário mínimo tenha sido prevista para seguir até o ano de 2023, a lei em questão previu a aplicação da fórmula até o ano de 2015, estando prevista a manutenção ou edição de nova regra a ser encaminhada ao Congresso até o final de 2015 para vigorar de 2016 a 2019 (Art. 4º.).

A política de valorização do salário mínimo é fruto de sucessivas lutas das centrais sindicais em face do governo federal, que culminaram com as marchas de trabalhadores a Brasília, primeiramente no ano de 2004, resultando na negociação de expressivo aumento para o ano de 2005, repetindo a realização da marcha em 2005 com vistas a um novo percentual para o ano de 2006 (DIEESE, 2014, p. 3).

No ano de 2006, após a realização de nova Marcha das Centrais, conquistou-se aumento real para o SM e conseguiu-se estabelecer uma política de valorização para valer a partir de 2008, visando a estabelecer uma política de recuperação de longo prazo. Esta, na realidade, fruto de sucessivas mesas de negociação, compostas basicamente por ministros e dirigentes sindicais, prevalecendo a fórmula contida na lei e expressa acima.

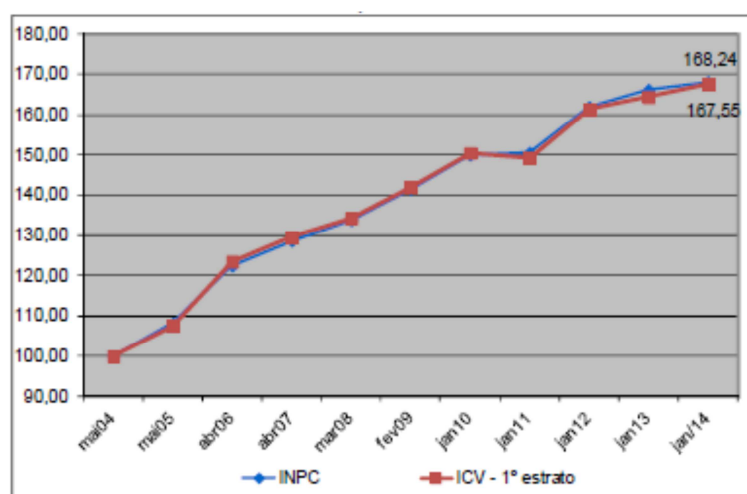
A cada ano, a data de reajuste foi antecipada em um mês até alcançar, em 2010, 1º de janeiro, que passou a ser a data base de revisão do valor do SM. Até 2011, o governo federal seguiu o que foi negociado por meio de medidas provisórias. Em fevereiro de 2011, foi aprovada a lei proposta pelo Executivo, que consolidou o critério negociado, a vigorar até janeiro de 2015 (DIEESE, 2014, p. 3).

Com o termo do primeiro prazo previsto na lei, abre-se um período de avaliação e disputas em torno da continuidade ou não da política, com a interveniência dos atores costumeiros, além dos debates orientados por distintos vieses ideológicos e técnicos, além de compreensões

opostas acerca da conveniência econômica e fiscal de manter uma tal política. O que se pode mencionar em termos práticos é a evolução do valor real do SM desde o início da aplicação de uma política de valorização real, conforme ilustra o Gráfico 10, que corresponde a uma valorização de 68,24% do valor em 2014 em relação ao SM vigente em maio de 2004, e deve atingir 72% em janeiro de 2015.

Gráfico 10

Evolução do valor real do SM na data de reajuste pelo INPC- IBGE e pelo ICV-DIEESE (do 1º. Estrato de renda) – Brasil – 2004 a 2014



Fonte: DIEESE; IBGE
Elaboração: DIEESE

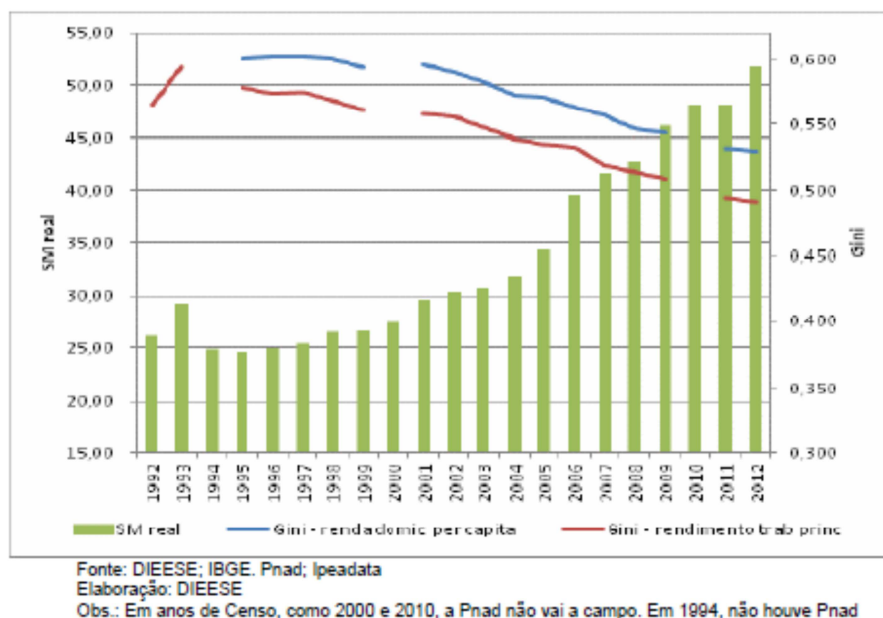
Ocorre que as implicações de uma política de valorização do salário mínimo tem uma gama de impactos diretos e indiretos para o desenvolvimento econômico e social. Dentre os efeitos da valorização continuada do SM, vê-se que as categorias que recebem valores menores foram beneficiadas pela elevação, independentemente de categorias sindicais e da existência ou não de piso. Como aproximadamente 70% dos assalariados brasileiros têm rendimentos de, no máximo, dois salários mínimos, a elevação dos salários de base expandiu expressivamente o poder de consumo interno (DIEESE, 2014, p. 8).

O modelo de correção do SM passou a servir de referência para muitas negociações coletivas, mas para salários de valores maiores, têm prevalecido reajustes inferiores aos critérios aplicados ao SM, de maneira que ocorreu uma diminuição da diferença entre maiores e

menores salários. Os efeitos positivos sobre a renda do trabalho vão além do universo dos assalariados com carteira assinada, potencializando a renda disponível para o consumo (DIEESE, 2014, p. 9). O processo de elevação do SM, aliado à melhora do mercado de trabalho desde 2003, produziu diminuição das desigualdades de renda entre trabalhadores e entre famílias.

Gráfico 11

Evolução do Salário Mínimo real e dos Índices de Gini na distribuição da renda domiciliar *per capita* e do rendimento do trabalho principal Brasil – 1992 a 2012



A elevação dos salários, empurrados pelos salários de base e pela expansão do emprego, contribuiu para a ocorrência de uma redistribuição da renda em favor do trabalho entre os componentes do PIB.

Mais do que discutir os desdobramentos econômicos e sociais de uma política permanente de valorização do salário mínimo - o que certamente é impactante do ponto de vista do desenvolvimento, econômica e socialmente inclusivos - está em questão aqui reafirmar a relevância da participação social ao longo do processo. Em um primeiro momento, em regra,

pela via da confrontação a fim de trazer à tona as questões de interesse social, e, em seguida, alcançada a via da interação negocial entre o Estado e a sociedade civil, para submeter tais questões ao crivo do interesse público.

2.3 POLÍTICA E SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

2.3.1 Da política como prática à política como aparato

A alternância nos governos entre partidos políticos de inclinações ideológicas distintas, compromissos com grupos de interesses diversos ou com projetos e pautas mais ou menos receptivos à proximidade da população, não são os únicos riscos à perenidade das práticas participativas em quaisquer níveis. Se a participação não é característica do Estado, tampouco método de governo fortemente vinculado a uma cultura política participativa, mas sim fruto do voluntarismo de uma gestão ou um modelo facultativo de governança entre outros, a participação na gestão pública pode não encontrar condições de se enraizar e de se estabelecer como essência democrática do Estado.

Em sentido inverso, se a própria sociedade civil não tem entre seus usos um significativo comportamento associativo em diversos setores e a participação nos assuntos de interesse público de sua comunidade, ou seja, alguma atuação política para além dos processos eleitorais, é pouco provável que o Estado possa reproduzir um comportamento dialógico com os cidadãos. Assim, falta de continuidade nem sempre é consequência de falta de organização, mas, muitas vezes, de falta de penetração do interesse público, via participação social, nos processos de decisão e de execução de políticas e programas. A participação é um processo no qual as forças sociais e estatais estão, quando destituídas de regras claras e de um certo grau de institucionalização, sujeitas a um equilíbrio precário que pode pender, ao final, para a lógica tradicional, ou seja, para decisões intramuros.

Pode-se considerar como uma segunda causa da efemeridade das experiências participativas a falta de vinculação ou de obrigatoriedade, seja de realização da presença popular nas etapas do processo ou para a final vinculação dos entes públicos - equivale dizer coercitividade – quanto à aplicação das medidas pactuadas em esferas deliberativas.

Entretanto, todo o arcabouço democrático da Constituição Federal de 1988 constitui um claro material normativo, no sentido de que as deliberações populares são legítimas e, portanto, devem ser respeitadas. O mesmo

depreende-se dos marcos jurídicos federais mencionados, que tratam, especificamente, da participação popular na elaboração da proposta orçamentária. Assim, ainda que as deliberações não possam ser investidas de caráter vinculativo, elas consistem em subsídios que devem ser levados em conta pela Administração (VITALE, 2004).

A este respeito, temos visto que a Lei de Responsabilidade Fiscal é um importante marco, bem como o Estatuto da Cidade em nível local. No terreno estritamente jurídico, a interpretação judicial do conteúdo da expressão participação social pode depender de definição de critérios qualitativos e quantitativos mínimos que não figuram na lei. Faz falta o recurso a critérios numéricos ou de proporcionalidade mais precisos e ao tipo de debate/consulta exigido ou, ainda, o número de atores individuais ou a variedade da representatividade por meio de associações.

Por certo, a decisão final é sempre da administração, ou seja, ela é que dispõe, de fato, dos meios de execução das políticas e ações e é a quem assiste o poder discricionário de decidir segundo critérios de oportunidade e conveniência, além de ser quem arca com as responsabilidades pela má atuação. Entretanto essas suas prerrogativas não são diminuídas ou cerceadas quando decide atuar de maneira dialógica. Viabilizar o diálogo também é função - uma das mais importantes - da administração. As mudanças fundamentais operadas sob este enfoque são a modulação no entendimento do termo “conveniência” e na formação da ideia de interesse público.

O terceiro ponto vulnerável é o dos requisitos a serem observados nos diversos procedimentos participativos. Inspira cautela avançar demais sobre o quanto é salutar regular os diversos tipos de procedimentos, cuja informalidade é uma característica importante. Talvez se possa fixar

em questões tais como em que circunstâncias a participação deve se dar e os possíveis mecanismos a serem empregados⁹⁰.

Não criar catálogos e limites à variedade de procedimentos é fundamental, devendo-se assegurar que um mesmo tema não seja objeto de mais de um processo deliberativo, como, por exemplo, que uma deliberação resultante de sucessivas etapas de discussão seja objeto de um referendo ou vice-versa. Há previsão de limites a esse tipo de situação na *Lei Regional da Toscana sobre a Participação*⁹¹.

É comum nas ciências sociais encontrar críticas a um traço próprio do Direito de querer regular tudo ou se imiscuir em todos os reinos e de, enquanto ciência, querer definir tudo em taxonomias exatas⁹². A acusação não é de todo impertinente e serve, no mínimo, para chamar a atenção para a impossibilidade de regular de antemão todas as ações da sociedade e no que diz respeito à participação popular, vale, com a devida licença, lembrar o dito popular “quem muito abraça, pouco aperta”. Ainda que muito apertasse, seria desejável regular demais um espaço cuja maior virtude parece ser a espontaneidade que lhe confere vitalidade e a capacidade de inovar?

A participação democrática é por definição uma zona híbrida situada entre a esfera pública política e o sistema político estatal, região onde toma forma objetiva a grande variedade de práticas espontâneas – assim consideradas por se tratarem de uma práxis originada no espaço

90 Para uma discussão mais detida sobre alguns modelos de participação, vide BOBBIO, Luigi. *Dilemmi della democrazia partecipativa*. In: *Democrazia e Diritto*, 2006, pp. 11-26 e FUNG, Archon. *Receitas para Esferas Públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências* in COELHO e NOBRE, 2004, p. 173-209.

91 Lei Regional sobre a Participação da Região da Toscana – Itália, (Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69). Toda a cronologia das etapas de constituição da lei, incluindo os temas de debate, a qualificação dos participantes do processo, suas intervenções verbais, discursos, fotos dos encontros e uma profusão de textos acadêmicos sobre o tema podem ser encontrados na página oficial da Região da Toscana disponível em: <http://www.regione.toscana.it/partecipazione>, acesso em 8 de maio de 2012.

92 O problema começa quando o saber jurídico, por tradição onívoro e guloso, não se apercebe (ou por força do corporativismo, não quer admitir ou tomar conhecimento) de suas limitações, dando-se sutilmente, uma inversão curiosa e fatal: em vez de simplesmente ordenar, apropriar-se, pautado em seus critérios e cânones técnicos, para fins de normatização, do saber substantivo oriundo da pesquisa e do labor científico e técnico. SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p.233.

público como resultado de uma sociabilidade democrática e dialógica - o que não implica desconsiderar todo o conflito depurado até que atingissem essa sua forma como também não implica ignorar que são atualizações ou respostas dentro de processos dialéticos, nos quais inclusive práticas e mecanismos anteriormente institucionalizados também tomam parte, daí falarmos de circularidade – cuja vitalidade e capacidade de reprodução e consolidação na cultura política dependem dessa liberdade mais do que de disciplina legal muito rígida, embora não deva prescindir de recursos ou fontes jurídicas.

Contudo, seja pela perspectiva das alegadas limitações do Estado enquanto sistema, seja como forma de expressão de poder de grupos dominantes, pela mão inversa, que contribuição pode dar o direito e o complexo institucional para aprimorar a qualidade da participação? E, ainda, independentemente da intensidade com que essa interação ocorra, é um papel do direito se ocupar dessa questão?

Naturalmente, o direito não pode tudo e, particularmente neste campo, não pode por si só gerar práticas adequadas, se não se produzem sólidos impulsos sociais e políticos e, antes, toda uma “cultura” nova (ALLEGRETTI, 2006, p. 151)⁹³.

A regulação é especialmente útil nas lacunas, nos pontos mais vulneráveis dos processos participativos. Como processos políticos dialógicos e primordialmente informais, situados na zona cinzenta entre o mundo da vida da sociedade civil e a esfera política estatal, ela está sujeita à boa vontade dos gestores públicos. Prova desta afirmação é que em um mesmo território, valendo-se do mesmo caldo cultural ou capital social, a democracia participativa é mais profusa, mais penetrante, mais presente e funciona melhor dentro de algumas administrações, isto é, de algumas gestões governamentais, e menos em outras, certamente

93 Na edição utilizada: “Naturalmente il diritto non può tutto e, particolarmente in questo campo, non può da solo generare pratiche adeguate, se non si producono solidi impulsi sociali e politici e, anzi, tutta una “cultura” nuova”.

pelo não emprego dos recursos institucionais adequados. Em geral, ela é mais aceita e alcança maior nível de institucionalização dentro de governos conduzidos por partidos com maior vínculo popular, enquanto que em outros ela é relegada ao esquecimento ou é utilizada apenas *pro-forma* para “legitimar” processos que não fogem essencialmente à construção tradicional.

Daí surge a percepção da carência de uma estrutura institucional abrangente e capaz de articular todas as construções coletivas dessas interfaces, tornando-as um conjunto racional de ações mais efetivas e que resultem em economia de recursos e procedimentos. Ao mesmo tempo, e tão relevante quanto, a ideia de uma estrutura sempre apta a viabilizar o diálogo e a canalizá-lo de maneira eficiente e de vincular os atos dos governos à maior publicidade, transparência, prestação de contas e busca de correspondência às demandas sociais, parece ser a maneira mais efetiva de transcender a dependência do voluntarismo para perenizar o emprego de mecanismos participativos.

Falta de continuidade é o principal problema aqui em questão. As bases jurídicas podem favorecer justamente a sobrevivência dessas práticas como conquistas da cidadania. A gramática participativa, que não é nada mais do que política em sentido estrito, ainda é vista como um recurso facultativo e, como tal, enfrenta dificuldades em se constituir em um elemento perene nas feições do Estado e na cultura política.

O cuidado de não engessar juridicamente o exercício da participação é em virtude da notória origem de tipo *bottom-up* que a caracteriza na perspectiva de sua relação com o Estado e seus órgãos e da dinâmica de sentido horizontal que favorece o desenvolvimento de uma cultura política de participação. O direito não pode se tornar um obstáculo vertical e descendente a mais para estes fluxos. O ideal é que a estrutura jurídica seja a garantia do exercício da participação, bem como a garantia de sua exigibilidade, mas, no que tange às dinâmicas através das quais a participação se expressa, deve, no máximo, fornecer exemplos mínimos e assegurar a preservação da pluralidade de instrumentos e a previsão de ampla abertura às inovações resultantes da ação comunicativa dos cidadãos.

A pluralidade de instâncias participativas com temáticas diversas e desarticuladas entre si traz a possibilidade de ocorrerem deliberações concorrentes sobre pontos coincidentes e atinentes a mais de uma política pública, produzindo às vezes certa esquizofrenia decisória. Um dos desafios, portanto, é aprimorar a arquitetura participativa para corrigir tais distorções e melhorar sua conjugação com os mecanismos da democracia representativa. É a partir de preocupações como essas que começaram a cogitar a necessidade de um sistema que articulasse as políticas e os fóruns de decisão, de consulta e de informação.

Uma clara demonstração dessa percepção foram as articulações do Governo Federal desde o início de 2011 no sentido de constituir um Sistema Nacional de Participação Social. Em se consolidando no tempo como método de governança, imune à transitoriedade das gestões e projetos político-partidários, pode-se estar diante de um modelo de subsidiarização horizontal da administração pública, favorável à constituição de um capital social ou uma cultura política da flexibilidade e do experimentalismo⁹⁴.

2.3.2 Um sistema “centralizado” de participação social

2.3.2.1 A gênese do aparato centralizado de participação

Até aqui tivemos oportunidade de apreciar algumas amostras da grande variedade de instrumentos participativos que têm sido canais de intervenção de um grande número de cidadãos em um amplo universo de políticas, programas, empreendimentos e ações diversas do Estado em todos os níveis ou esferas. É certo que há muitos nichos da administração que ainda estão longe de se deixarem penetrar pela presença da sociedade, conservando-se, ainda,

⁹⁴ “O experimentalismo democrático precisa das ferramentas da imaginação institucional. Ele repousa particularmente sobre uma prática de análise jurídica e econômica que leva a sério as coações e alternativas institucionais” (UNGER, 1999, p. 20). Para ampliar debate sobre experimentalismo ver: LOBEL (2004); PIRES (2011); RODRIK (2003); SABEL (2007) e SABEL & REDDY (2007). Sobre capital social e cultura política, ver: AVRITZER (2002); BAQUERO (2006) e PUTNAM (2007). Sobre subsidiariedade horizontal: ALLEGRETTI (2010) e HERMANY (2012).

sujeitas apenas a mecanismos tradicionais de controle e transparência, bem como da formação de suas decisões.

Pode ser atribuído ao notável relevo dado a instâncias da democracia participativa nos últimos anos um grau considerável de intercorrências com a pauta política, intercorrências muitas vezes passíveis de serem quantificadas e avaliadas em sua efetividade, como tivemos a oportunidade de ver.

Se são mais efetivas as tentativas de avaliação de eventuais relações positivas entre instituições participativas e políticas que contribuem para o processo de desenvolvimento em nível local, por outro lado as práticas participativas ocorridas em nível federal têm maior impacto político imediato, tornando-se emblemáticas de um relacionamento mais dialógico entre Estado e sociedade civil.

Esse talvez seja o primeiro e mais certo dividendo, por exemplo, do grande número de conferências nacionais realizadas nos últimos anos. O impacto político de um modo diferente de governar acrescido das realizações materiais desses processos são um forte atrativo para o uso cada vez mais intenso e frequente de práticas e instituições participativas.

O poder de mobilização de instrumentos como as Conferências Nacionais, precedidas por fases preparatórias em todos os níveis, é anterior e mais multiplicador do que seus ganhos objetivos. Fomenta uma cultura política de cidadania que se reproduz desde os municípios até a instância final de deliberações. São esses desdobramentos políticos e cívicos, além da crença na participação como um direito fundamental, que justificam todas as afirmações de que a democracia é um bem em si mesmo.

Mas é papel da administração, bem como do legislador, buscar a melhor maneira de aproveitar esse círculo virtuoso em favor do Estado e da sociedade civil. Se os governos Lula se caracterizaram pela multiplicação das instâncias participativas, o primeiro governo Dilma buscou logo de início estabelecer uma marca de racionalidade administrativa. Em março de 2011 foram estabelecidos quatro fóruns com a finalidade de estruturar a gestão de sua administração: Fórum de Desenvolvimento Econômico; Fórum de Gestão, Infraestrutura e

PAC; Fórum de Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria e o Fórum Nacional Direito e Cidadania.

O FDC [...] consiste na instância responsável pela articulação política e gerencial voltada para a garantia e expansão do exercício da cidadania e do desenvolvimento sustentável. A ideia norteadora do fórum pode ser expressa por meio do pronunciamento da Presidenta de que “[u]m governo tem que falar para o conjunto da sociedade. E falar para o conjunto da sociedade é necessariamente levar em conta toda sua diferença, o que a sociedade tem de diferente, de específico, de instigante” (CEBRAP, 2011, p. 19).

Mais do que dar continuidade à verve político-participativa dos governos anteriores, começa a se pronunciar nesse período um viés mais pragmático, de fundamentar a participação como método de governo e com vistas a se tornar uma política de Estado.

Mas, ao mesmo tempo que a criação de um arcabouço jurídico destinado a personificar uma política nacional para a participação é o atendimento a uma antiga aspiração de quadros envolvidos com o tema⁹⁵, especialmente ao longo dos diversos governos municipais do Partido dos Trabalhadores, esse esforço de organização tinha um propósito estratégico bem definido: a coordenação ou articulação de maneira centralizada das demandas coligidas nos múltiplos processos de escuta.

Para além das virtudes políticas intrínsecas da prática participativa, de que adiantaria tanto diálogo se não houver capacidade do governo de inseri-los na agenda? Por isso, os fóruns mencionados envolvem articulações entre diversos ministérios e a formulação do sistema de participação ficou sob a coordenação da SGPR, através de sua Secretaria de Articulação Social

⁹⁵ “A idealização de tal sistema retoma projetos longínquos, se apoia sobre os avanços recentes da institucionalização da participação e tem por objetivo criar uma estrutura jurídico-vinculante complexa que possa tornar a participação um ‘método de governo’”, Pedro Pontual, Diretor do Departamento de Participação Social da SNAS/SGPR, na abertura da mesa “Participação e Cidadania: novos horizontes e desafios” no âmbito do I Seminário Nacional da Participação Social”, (CEBRAP, 2011).

e teve a presença indelével do MPOG, certamente com vistas a estabelecer de forma objetiva canais entre os processo de escuta e os PPAs. A este propósito, a participação constitui uma das diretrizes do PPA 2012-2015.

No âmbito do Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, constante do anexo do PPA, são identificadas iniciativas como a implementação do sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal, o fortalecimento dos espaços de participação social, a criação de novos mecanismos para ampliar a transparência e a participação da sociedade civil na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, e o estabelecimento e manutenção de interfaces de diálogo social (REZENDE, 2014, p. 23).

Nesse sentido, muito embora se ressalte amiúde o propósito de construir um sistema com caráter descentralizado, horizontal e, portanto, não hierárquico de integração das interfaces sociestatais⁹⁶, fica claro que se trata de centralização em algum aspecto. O propósito do sistema pode não ser o de exercer ascendência ou algum tipo de tutela sobre a arquitetura da participação e sobre a diversidade de instâncias e debates, correto, já que uma rede de informações pode trabalhar de maneira eficiente numa lógica horizontalizada, o que lhe confere caráter mais democrático e não hierarquizado.

Essa aspiração figurou na concepção do sistema como poderemos observar. Todavia, em algum momento, cabe à administração tomar as decisões estratégicas, decidir, segundo os princípios da Administração Pública, o que convém e é oportuno, e nesse momento ela deve dispor de um conjunto global e organizado de informações. Portanto, desde o ponto de vista da

⁹⁶ “Estamos constituindo um Sistema Nacional de Participação Social, cuja essência democrática deve enfrentar o desafio de uma construção aberta ao cotidiano e à História e suas contradições, sendo horizontal, disposto em rede, poroso à vida social concreta, com seus sempre novos atores e formas organizativas, e que seja capaz de se reinventar permanentemente”. Ponto 11 da Agenda para Construção do Sistema Nacional de Participação Social, por Paulo Maldos e Pedro Pontual em CEBRAP, 2011, p. 57.

administração, quando desempenha estritamente o seu papel, está a valer-se de uma convergência de complexos fatores que não estão sujeitos a uma lógica hierárquica e vertical, contudo sua atuação corresponde a um ato objetivamente centralizado. Por isso falamos de centralização.

O sistema em questão não integra a administração, é claro, mas mesmo ele, de modo similar, por mais que se apoie em coordenação, horizontalidade, transparência e trânsito livre de informações, autonomia das diversas instâncias etc., para se beneficiar do volume de informações na hora de elaborar estratégias ou até mesmo de fornecer subsídios para a administração, necessita de visão global das necessidades e vantagens envolvidas e sujeitas a serem consideradas nas estratégias do governo. O momento da decisão, ainda que se reporte a uma vontade coletivamente formada, é um momento de centralização e o centro nos momentos finais de todo processo será, primeiramente do SNPS e, finalmente, do Estado, via administração pública.

Lamentavelmente o Decreto 8.243/2014 não é pródigo em detalhes a respeito das características do SNPS, tampouco de suas funções específicas, de modo que em alguns momentos podemos estar a exercer uma análise puramente prescritiva a respeito de suas virtuais atribuições e de seus impactos. Mas, ao que tudo indica, tratar-se-á de uma espécie de órgão colegiado composto por representantes de instâncias variadas.

Um sistema com tais características, ainda assim, parece atender aos predicados que Acemoglu e Robinson (2012) apontam como próprios das instituições políticas inclusivas: *a)* um certo grau de centralização, oferecido pela presença substantiva do Estado e *b)* pluralismo que, no caso específico de um sistema de participação, é o primeiro pressuposto que deve ser assegurado justamente pela descentralização da capacidade de deliberação, pela máxima difusão de informação, pelo respeito à pluralidade de práticas e pelo fomento aos debates na sociedade.

O passo seguinte na constituição da PNPS e do SNPS foi a realização, em outubro de 2011, em Brasília, do I Seminário Nacional de Participação Social, a cargo da Secretaria-Geral da

Presidência da República e da Secretaria Nacional de Articulação Social com vistas às discussões sobre a criação do *Sistema Nacional de Participação Social*⁹⁷. A organização assim resumiu o propósito do evento:

O Seminário Nacional de Participação Social é uma iniciativa da Secretaria-Geral da Presidência da República organizada para estabelecer um diálogo entre o governo e a sociedade civil sobre o tema da participação social. Nosso objetivo além de fortalecer vínculos é de transformar efetivamente a participação social em política de Estado e Método de Governo.

Segundo a fala do diretor da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, Pedro Pontual, por ocasião da realização do Seminário, a idealização do Sistema Nacional de Participação Social retoma projetos longínquos e se apoia sobre os avanços recentes da institucionalização da participação e “tem por objetivo criar uma estrutura *jurídico-vinculante* complexa que possa tornar a participação um *método de governo*” (CEBRAP, 2011, grifos nossos).

Depreende-se do discurso que não havia um modelo pré-concebido e que a ideia era que o Sistema Nacional de Participação Social fosse fruto de uma construção participada, através de diálogos socioestatais e independentes dos sistemas setoriais de políticas públicas.

Duas implicações do conceito de sistema que almejava desenvolver: 1) interdependência, que significa aprofundar relações, articulações e incorporar interfaces entre instâncias que interagem e 2) integração, compartilhamento de objetivos, em particular a aspiração de consolidar a participação como instrumento que possa servir para fortalecer a democracia.

⁹⁷ As informações sobre o Sistema Nacional de Participação Social aqui trazidas figuram no Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social. BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social. Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social. São Paulo: CEBRAP, 2011. Disponível em Acesso em.

Também são expressões recorrentes nos anais do evento “motivação”, “sinergia”, “complementaridade”, “intersetorialidade” como conceitos que perpassariam a concepção do sistema. Trata-se, nas palavras do Diretor da Secretaria Nacional de Articulação Social, “de construir uma prática de democracia, na qual os cidadãos possam intervir cotidianamente na agenda pública, no processo decisório e nos fóruns de deliberação pública”.

O documento ressalta, ainda, a relevância de articular as três esferas da federação nos processos participativos. Noticia que sistemas estaduais de participação estavam em discussão nos estados do Rio Grande do Sul e Bahia e faz menção ao fortalecimento das relações governamentais com os movimentos sociais e da cultura de participação, ainda propõe a articulação de instrumentos seguindo um princípio que seja horizontal, respeitando as intercomunicações entre os instrumentos.

O conceito de “metainstitucionalidade participativa”⁹⁸ – consistente na interação de órgãos governamentais estratégicos, órgãos gestores dos diferentes níveis da federação, agentes do setor privado, atores da sociedade civil, bem como centros de pesquisa e arrola, para uma compreensão mais objetiva do futuro sistema, um conjunto de objetivos específicos e de atividades de suporte:

- formação e capacitação de atores do sistema;
- fomento à participação dentro do Estado e entre atores governamentais;
- estímulo da corresponsabilidade socioestatal;
- promoção do diálogo entre conselhos, conferências e ouvidorias;
- a criação de mecanismos que permitam conhecer o funcionamento do Estado;
- o estabelecimento de relações com políticas de transparência;
- diagnóstico das ações de participação social no governo federal;

⁹⁸ O conceito se afina com as considerações de Dani Rodrik (2007, pp. 153-183) sobre as democracias de tipo participativo. Estas são, segundo ele, metainstituições ou “instituições para construir boas instituições”.

- diagnóstico da visão e das demandas dos movimentos sociais com relação à participação social, reconhecendo a diversidade regional do país e as diferenças entre contextos urbano e rural;
- fortalecimento e ampliação dos mecanismos de participação da sociedade na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas;
- articulação de parcerias com os poderes legislativo e judiciário em seus espaços e projetos participativos e
- promoção do fortalecimento de formas e linguagens inovadoras de participação social, priorizando a participação que emerge do uso das novas mídias e redes digitais (CEBRAP, 2011).

Algumas das inquietudes e desejos manifestados pelos cidadãos participantes das oficinas do seminário podem resumir o tipo de expectativas e os temores levantados refletidos em nossa discussão do tema: a) criação de programas de disseminação – publicitária inclusive - da cultura da participação social; b) criação de marco regulatório imediato para fortalecer os mecanismos existentes; c) reafirmação pelo governo da legitimidade das organizações da sociedade civil, contra a criminalização dos movimentos sociais; d) promover articulações que integrem a participação social também nos níveis legislativo e judiciário; e) criar espaços para participação na gestão orçamentária do governo federal; f) criação de um sistema pressupõe o apoio para os vários níveis de participação social – garantia de recursos públicos para este fim; g) mapear as experiências locais; estimular no planejamento pedagógico a participação em diferentes níveis e momentos da vida escolar; h) utilização de novas formas (virtual, presencial, organizada, individual) e linguagens (artísticas, culturais, digitais); i) Sistema Nacional de Participação Social como política de Estado e não apenas método de governo ou de um governo; j) criação de “casas do diálogo social” como canal de organização dos fluxos de informação; k) adesão ao sistema das demais esferas de governo; l) aplicação dos consensos ao PPA; m) criação do “Portal da Participação”; n) mobilização do legislativo para a implementação legal do sistema e planejamentos e metas periódicas (CEBRAP, 2011).

Assim, com base nas discussões ocorridas no âmbito do seminário, a Secretaria-Geral da Presidência da República, através de sua Secretaria Nacional de Articulação Social, prosseguiu na tarefa de elaborar uma estrutura que pudesse atender às expectativas levantadas nas fases iniciais.

Cabe ressaltar que a participação da sociedade não se restringiu ao momento específico da realização do I Seminário. De julho a setembro de 2013 permaneceu aberta na internet uma página exclusiva contendo informações a respeito da PNPS e os meios para que os visitantes se manifestassem sobre cada item individualmente apontando deficiências fazendo sugestões. A constituição da Política Nacional de Participação Social foi, ela mesma, um processo participativo de consulta pública por meio de ambiente virtual.

Com a onda de protestos ocorrida a partir de junho de 2013, frente a uma queda espetacular nos índices de aprovação do governo federal e ante a constatação do descontentamento geral e difuso com as instituições políticas tradicionais, além do mal-estar manifestado em relação aos serviços e ao atendimento de direitos fundamentais individuais e sociais diversos, o governo tinha a necessidade urgente de estabelecer um conjunto de medidas emergenciais que parecessem atender em curto prazo aos reclamos da população, mas, sobretudo viu-se diante da realidade de um abissal desconhecimento de parte a parte. Seria necessário buscar meios de estabelecer diálogo com a sociedade civil de maneira a interpretar as demandas sociais de maneira mais ágil e buscar superar o estado de beligerância que se havia instalado na relação entre o Estado e setores médios da sociedade civil.

Não discutiremos aqui nem o conjunto de medidas emergenciais nem os eventuais esforços políticos e institucionais para restabelecer a normalidade nas relações governo/sociedade. Certo é que uma das medidas foi a aceleração do processo de elaboração da Política Nacional de Participação Social.

Ao analisar o Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014, pode-se perceber que boa parte das inquietudes dos participantes na fase seminal do processo foram contempladas entre as diretrizes da PNPS para cada um dos instrumentos que constituem o sistema. Algumas delas

foram implementadas pelo governo em curto prazo independentemente do instrumento normativo, como a criação do *Participa.br*, entre outras. Algumas das demandas referiam-se à viabilidade, inclusive financeira, de as diversas organizações da sociedade civil atuarem de maneira mais efetiva e continuada, tema que acabou se descolando da temática da política da participação social e foi tratada de maneira específica na empreitada exitosa pela constituição de um Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Não se sabe precisamente, contudo - ou não se pode afirmar peremptoriamente sob pena de fazer um juízo limitado e baseado mais em expectativas do que em constatações ou conhecimento dos fatos – sobre os efeitos produzidos pela urgência pós-“jornadas de junho” sobre o resultado final do Decreto e, ao que parece, a análise do diploma em confronto com as expectativas iniciais, sobretudo as expressas no relatório do I Seminário Nacional da Participação Social, bem como nos relatórios dos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, demonstra coerência entre o desejado e o realizado, com a notável exceção de um ponto que pudemos identificar: considerando as intenções iniciais manifestas, por exemplo, na fala do Diretor do Departamento de Participação Social da SNAS, Pedro Pontual, bem como no rol de propostas consolidadas no I Seminário, pode-se perceber o desejo de elaborar um aparato legal com poder real de vinculação da administração, preferencialmente por meio do instrumento normativo *lei*, ou seja, com clara exigência da obrigatoriedade de utilizar mecanismos participativos em programas e políticas do governo doravante.

Ao final, sobressai do Decreto 8.243/2014 um conjunto de enunciados para o emprego das interfaces pelos órgãos da administração *sem a coercitividade* que se supunha que viria a ser uma de suas marcas. Do exame do instrumento normativo, percebe-se que os órgãos da administração têm à sua disposição um conjunto de instrumentos participativos, cujo rol, afortunadamente, não é exaustivo, mas sugerido, e um conjunto detalhado de diretrizes a serem observadas na utilização dos referidos instrumentos, *caso venham a usá-los*.

Temos apenas indícios de que a ideia original da SNAS era, no prosseguimento normal dos trâmites de constituição da política da participação, propor um projeto de lei ao Congresso no qual, com a chancela do Legislativo, haveria possibilidade de prevalecer um conjunto de

normas com maior alcance nas instituições políticas e com exigências mais taxativas de emprego de instrumentos participativos, mas é certo que a opção pelo instrumento normativo *decreto* do Poder Executivo deve ter imposto restrições preventivas quanto a exigências taxativas, além do cuidado minucioso em não invadir a seara dos outros poderes.

Ao mesmo tempo, tratando-se de um ano eleitoral, a resolução célere do projeto e a expedição de uma política com tal apelo para as expectativas de ampliação dos canais democráticos para a sociedade poderia ter resultados positivos na opinião pública. A esta altura são apenas elucubrações, admitimos, mas, de certo modo, prevalece a sensação de que a PNPS, para atender ao requisito da celeridade, abrindo mão de uma discussão mais ampla no Legislativo, tornou-se *soft*.

O Decreto do Executivo, justamente por ser decreto, cercou-se de todos os limites constitucionalmente previstos, aos quais uma eventual Lei da Política Nacional da Participação Social não estaria adstrita. E se, sendo suave, o Decreto 8.243/2014 sofreu tão duros ataques do Congresso e da sociedade, quais não seriam os resultados se ele fosse verdadeiramente impositivo?

2.3.2.2 Conteúdo resumido da Política Nacional de Participação Social e o SNPS

O Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014 institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e dá outras providências.

Em seu artigo 1º. O Decreto institui a PNPS e anuncia o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. O seu parágrafo único prescreve que os objetivos e diretrizes da PNPS deverão ser considerados na formulação, execução, monitoramento e avaliação dos programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública.

A Política Nacional de Participação Social é uma tentativa de racionalizar a arquitetura da participação e, assim, procurou contemplar os principais instrumentos participativos em uso

no Brasil, sem prejuízo de outras formas que venham a surgir ou se firmar no exercício da participação.

O artigo 2º. define primeiramente o que se considera sociedade civil para os fins do Decreto e em seguida um rol de mecanismos de participação social cujas definições, adverte, não visam desconstituir ou alterar qualquer mecanismo previamente instituído no âmbito do governo federal.

Não nos alongaremos na descrição dos instrumentos como o faz o Decreto, em razão de já termos fornecido uma descrição detalhada das interfaces contidas na PNPS, estando os conceitos e a descrição ali empregados em harmonia com o conteúdo do Decreto. O único instrumento não contemplado naquele ponto foi o Fórum Interconselhos que se destina ao “diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade”.

Os artigos 3º. e 4º. expõem os objetivos e as diretrizes da PNPS e o artigo 5º. determina que os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, segundo suas especificidades, considerar os mecanismos dispostos no decreto, prestando relatório anual relativo à implementação da PNPS no âmbito de seus programas.

O foco de nossa abordagem se fecha sobre os artigos 6º. e 7º. diretamente relacionados ao SNPS. O artigo 6º. Enumera de I a IX as instâncias e mecanismos de participação, observando não se tratar de uma lista exaustiva, admitindo outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. As instâncias previstas são:

- I- Conselho de políticas públicas;
- II- Comissão de políticas públicas;
- III- Conferência nacional;
- IV- Ouvidoria pública federal;
- V- Mesa de diálogo;
- VI- Fórum interconselhos;

- VII- Audiência pública;
- VIII- Consulta pública e
- IX- Ambiente virtual de participação social.

O artigo 7º. Estabelece que a Secretaria Geral da Presidência da República coordenará o Sistema Nacional de Participação Social, que será integrado pelas instâncias referidas nos incisos de I a IV. A seleção de apenas parte dos instrumentos para integrar o SNPS pode causar alguma estranheza. Por que os demais instrumentos não integrariam o SNPS?

A possível confusão talvez resulte do fato de que os mecanismos escolhidos para *integrar* ou fazer parte do SNPS não são os órgãos que o SNPS visaria *articular*. Ou seja, o SNPS será integrado por: conselhos de políticas públicas; comissões de políticas públicas; conferências nacionais e ouvidoria pública federal – com a possível integração de algum outro mecanismo, já que menciona “sem prejuízo de outras formas de diálogo” - para articular as atuações de todos os mecanismos: conselhos de políticas públicas; comissões de políticas públicas; conferências nacionais e ouvidoria pública federal, além de mesas de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública e ambiente virtual de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Segundo o parágrafo único do artigo 7º, a SG-PR “publicará a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS”. A opção pelos aludidos mecanismos adquire um outro sentido se partirmos da ideia de que o sistema seja uma espécie de órgão colegiado formado por representantes de diversas instâncias por algum período a ser definido e, nessa condição, talvez surjam empecilhos para a representação de instâncias que não têm caráter permanente ou duradouro, ocorrendo apenas esporadicamente.

Tivemos a intenção de contemplar aquelas instâncias de maior nível de institucionalidade, permanentes no seu funcionamento, que discutem todo ciclo de gestão de uma política pública e presentes na maioria dos órgãos do governo federal e que se reproduzem em estados e municípios de forma mais

abrangente. Os mecanismos de V a IX são mais esporádicos, têm objetos muito específicos e menor nível de institucionalidade. Como trabalhamos com uma ideia de sistema na forma de rede e aberto não me parece haver contradição em deixá-lo aberto à incorporação de novas formas de participação sempre que elas se tornem uma prática mais permanente e institucionalizada⁹⁹.

Ao mesmo tempo, a preferência por mecanismos que estão efetivamente presentes em todos os ciclos das respectivas políticas públicas, como menciona o trecho acima, é justificada pela necessidade de uma visão conjunta ou global sobre o tema.

À parte a recepção negativa angariada pelo Decreto da PNPS, a grande maioria dos comentaristas especializados ou não, entendeu como algo benéfico ou racional a constituição de algo que pareceu ser uma estrutura de coordenação dos múltiplos espaços participativos em nível federal. Mas, sob um exame um pouco mais detalhado do dispositivo normativo, o Decreto é muito pouco elucidativo a respeito da forma e das funções do SNPS, suscitando algumas questões: a) se, de fato, tratar-se-ia de órgão composto por representantes de diversos conselhos, conferências, comissões e da ouvidoria; b) em sendo, por que número de membros seria composto e sob quais critérios?; c) por quanto tempo fariam parte do SNPS os representantes destas instâncias? d) para desempenhar que espécie de função exatamente? e) com que periodicidade se reuniriam?

Conhecer essas características do SNPS possibilitaria compreender melhor a maneira como pretenderia articular os diversos mecanismos participativos. De outro modo o nosso exercício de análise sobre o SNPS não pode ser mais do que prescritivo. Estende-se aos limites do que

⁹⁹ Explicação gentil e prontamente prestada pelo Sr. Pedro Pontual, Diretor do Departamento de Participação Social da SNAS, por e-mail, em resposta a questionamento que lhe dirigi especificamente a respeito da seleção de mecanismos ou instâncias que comporiam o SNPS, conforme o artigo 7º do Decreto 8.243/2014.

seria o papel de um sistema de integração das deliberações dos diversos mecanismos participativos em nível federal.

O artigo 8º. fixa atribuições da SG-PR em relação à PNPS, e o artigo 9º. institui o Comitê Governamental de Participação Social – CGPS para assessorar a SG-PR na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

Os artigos 10 a 18 explicitam as diretrizes a serem consideradas no exercício de cada um dos mecanismos ali contemplados e que, em sua maioria, já foram abordados na seção 2.2.3.

O artigo 19 institui a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas. O artigo 20 determina que agências reguladoras, no uso de audiências e consultas públicas, observem o disposto no Decreto, no que couber.

O artigo 21 atribui à Casa Civil da Presidência da República a divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social, e o artigo 22, por fim, estabelece a vigência do Decreto.

2.3.2.3 Delenda participationis!

Iniciamos uma curta, mas necessária abordagem da disputa deflagrada no Congresso Nacional com vistas à sustação do Decreto Presidencial que instituiu a Política Nacional da Participação Social em 23 de maio de 2014. Primeiramente levantamos algumas questões em forma de considerandos para, em seguida, proceder ao exame superficial do processo de sustação da referida política.

Considerando que *a)* a incidência de mecanismos participativos, especialmente os conselhos, já é tão visível e presente na administração pública federal e conta com inúmeros exemplos em todas as unidades da federação e, principalmente nos municípios; *b)* a quase totalidade dos programas federais atualmente se utilizam de pelo menos uma modalidade de interface entre Estado e sociedade, sendo que mais de 75% deles se utilizam de mais de uma forma, como

temos podido observar na seção 2.2.4.2; *c*) o processo de formulação da PNPS foi longo, transparente, participativo, documentado, divulgado em sites e redes sociais, tendo envolvido inclusive governadores e prefeitos que foram ostensivamente convidados a aderir ao Compromisso Nacional pela Participação, tendo ocorrido a adesão formal de muitos deles; *d*) a contribuição de mecanismos como as conferências para a prática legislativa é comprovadamente positiva e estes dados e estudos são amplamente conhecidos; *e*) a presença da maior parte das instâncias participativas em relação direta com a administração pública decorre de leis produzidas pelo próprio Poder Legislativo e *f*) do puro exame da lei observa-se não incorrer na criação de órgãos ou estabelecimento de despesas.

Indaga-se: por que a tentativa do poder Executivo de estabelecer diretrizes para os seus órgãos subordinados no exercício de funções que lhe são típicas e conformes com o princípio da legalidade suscita tamanha contrariedade entre setores do Parlamento e da sociedade civil? Que tipo de perigo se afigura, a partir dessa iniciativa, para o modelo democrático representativo? Que tipo de invasão ou supressão de prerrogativas ocorre? Que ofensa ao equilíbrio entre os poderes está em curso? Que riscos à relação Parlamento/cidadãos foram desenhados pelo Decreto?

Se é conhecido o fato de que todas as nações desenvolvidas utilizam mecanismos semelhantes e privilegiam a participação social de forma ostensiva, por que a pecha de “bolivariano”¹⁰⁰ para o nosso dispositivo normativo doméstico?

Argumentos de toda natureza foram mobilizados no sentido de combater a PNPS e o SNPS por ela configurado; de início na grande mídia, onde a pecha de “decreto dos conselhos” ou “decreto bolivariano” foi largamente difundida acriticamente e nas redes sociais, onde se difundiu uma onda de oposição diuturna à “sovietização” do Brasil, ao “chavismo” e tantas

¹⁰⁰ Termo que, não obstante seu significado original, associado à independência dos povos da porção espanhola da América do Sul por Simón Bolívar, hoje é frequentemente empregado em sentido pejorativo no Brasil com conotação sinônima de autoritarismo, populismo, caudilhismo etc.

outras assombrações ideológicas que não davam espaço à argumentação a respeito dos fundamentos jurídicos ou da legitimidade política da sistematização empreendida pelo Executivo.

Em seguida a batalha se deu nos bastidores e nas tribunas do Congresso, onde os argumentos não eram necessariamente mais profundos. Uma reação prática ao Decreto 8.243 de 2014, e a mais contundente delas, foi o Projeto de Decreto Legislativo no. 1491, de 2014, que visa sustar a aplicação da PNPS a pretexto de ser esta inconstitucional e tendente a corroer as “entranhas do sistema representativo”. Antes mesmo de discutir a procedência dos argumentos jurídicos que fundamentam a iniciativa, ressaltam os argumentos de tipo puramente ideológico, mas havia, por certo, sobretudo em um período que antecedia com muita proximidade os pleitos eleitorais, um ânimo de oposição ao governo e ao partido hegemônico em sua base de sustentação.

O referido PDL foi secundado pelo PDL no. 117 de 2014, no Senado Federal, com a mesma finalidade daquele e onde despontam justificativas semelhantes, tais como as que seguem.

[A] PNPS implementa instâncias de relacionamento institucional direto da população com o Poder Executivo federal, através da criação de conselhos e outras instâncias participativas, e de que o Decreto estaria a criar mecanismo de representação popular impróprio, por meio da eleição de representantes da sociedade civil para o exercício de mandato em conselhos de políticas públicas, ou, ainda, por indicação direta, além de estabelecer modalidade de democracia direta no caso das mesas de diálogo e nos ambientes virtuais de participação social. Os temores expostos nas justificações dos projetos, contudo, parecem infundados (REZENDE, 2014, p. 59).

Ora, tais argumentos não podem ter sido tecidos candidamente numa casa legislativa onde é muito pouco provável que os instrumentos supracitados não sejam já largamente conhecidos de todos e sabidamente em uso franco e consolidado na administração em todos os níveis; alguns deles, inclusive nas casas do Legislativo e no Judiciário. Causaria estranheza que não

se soubesse que grande parte dos instrumentos, alegadamente ora criados, são fruto de legislação ordinária, como temos podido observar.

É também curioso que até mesmo linhas de argumentação cientificamente aprofundadas como a de Pogrebinski, à qual recorreremos nas seções anteriores, entre outras produções importantes dadas no âmbito do próprio Legislativo, que demonstram os efeitos benéficos das instâncias participativas para a atividade legiferante do Congresso Nacional, ao contrário do que de última hora se alega, tenham sido acidentalmente ignoradas em favor de uma fundamentação tão precária.

Não nos aprofundaremos muito mais na celeuma, pois se trata sobretudo de um embate político e, assim, tende a seguir a lógica dos fluxos do poder conforme se configuram no momento presente no Congresso Nacional¹⁰¹. Mas argumentos doutrinários cuidadosos abundam em sentido diverso daqueles que orientaram as discussões e a consequente sustação do Decreto que tenta instituir a PNPS.

Assim que, antes de tudo, no Decreto 8.243/2014 não se pode acusar tentativa de ingerência nas funções ou usurpação de competências do Congresso Nacional. Se fosse o caso, tratar-se-ia de fato de uma inconstitucionalidade, mas os instrumentos de participação em questão já existem na estrutura do Poder Executivo federal, como pudemos abordar repetidas vezes no capítulo anterior, outrossim, como procuramos afirmar na descrição dos instrumentos participativos, a grande maioria está fartamente amparada na legislação ordinária e em outros instrumentos de competência do Legislativo.

No que diz respeito à participação propriamente dita, é difícil vigorar no terreno da lógica a afirmação de que a relação “direta” entre o cidadão ou a temível sociedade civil com o Poder

¹⁰¹ Até o momento de conclusão deste trabalho ainda não se resolveu completamente a questão, mas a iniciativa de sustação do Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014, do Poder Executivo foi bem sucedido na Câmara dos Deputados, tão logo se reinstauraram os trabalhos daquela casa após o segundo turno das eleições de 2014, e é provável que siga pelo mesmo caminho no Senado Federal.

Executivo possa constituir modalidade de democracia direta ou mecanismo de representação popular imprópria.

Ao se incorporar novos elementos e práticas devemos ter atenção na necessidade do respeito aos sujeitos sociais e suas culturas, com suas formas próprias de agir, de se comunicar, de interagir, de fazer política. Devemos lembrar que indivíduos que desejam fazer sua contribuição, sem se associar em coletivos, possuem igualmente o direito de participar (CEBRAP, 2011, p. 57)¹⁰².

Não fosse apenas pelas razões originais, com todas as suas implicações estratégicas sob os pontos de vista político-ideológico e de gestão pública, que permearam e orientaram a criação da política em discussão, tais como a afirmação acima, restariam ainda os argumentos puramente técnicos, tais como o que segue:

A escolha de representantes da sociedade civil para compor conselhos, além de constituir determinação constitucional expressa em alguns casos (arts 10 e 194, parágrafo único, VII, da Carta Magna, e art. 79, parágrafo único, do ADCT), é prevista em diversas leis aprovadas pelo Congresso Nacional [...] como visto anteriormente, algumas das quais se referem à indicação de membros por entidades extraestatais. O mecanismo de representação popular ora considerado impróprio não foi criado pelo Decreto, mas por leis cujos dispositivos atinentes à matéria não foram, à época de sua discussão, considerados espúrios ou antidemocráticos pelo legislador. Assim, se o Chefe do Executivo edita Decreto para regular os procedimentos e o funcionamento de órgãos de participação popular, isso nada tem de excepcional, antes é feito com base nas competências previstas no art. 84, IV

¹⁰² Afirmação correspondente a um dos pontos da Agenda para Construção do Sistema Nacional de Participação Social, por Paulo Maldos e Pedro Pontual em CEBRAP, 2011, p. 57.

e VI, a, da Carta Maior. A menos que o Decreto se choque com as disposições das leis editadas sobre o assunto, não há que se cogitar de sua inconstitucionalidade (REZENDE, 2014, p. 61).

Ou, ainda, os argumentos técnicos que não se furtam de apontar, com sagacidade política, a incoerência que deixa a descoberto a verdadeira natureza da “defesa” feita por parte do Parlamento em favor da independência dos poderes e da legitimidade do modelo representativo, diante da suposta afronta de mecanismos que solapariam prerrogativas do Legislativo, instaurando mecanismos de “democracia direta”, tais como mesas de diálogo, por exemplo .

A adoção desses mecanismos de pacificação, além de afinada com as diretrizes de outros Poderes, reflete mais uma vez uma política de aceitação de forças sociais informais como representação do poder popular, sem qualquer diminuição das instituições legais. O decreto deve, assim, ser lido nessa perspectiva. As críticas que se elevam contra sua redação podem ter conteúdo técnico-formal, hipótese em que assim deverão ser debatidas. Mas as reservas não terão outro significado se estiverem baseadas em discordância político-ideológica, quando serão insuficientes para contestação do ato pela via formal. No entanto, foi com base nesse viés que o Parlamento [...], através de diversos Projetos de Decreto Legislativo [...] teceu duros questionamentos ao decreto. Um dos argumentos veiculados nesses projetos é o de que arregimentar a sociedade civil em favor da administração subtrairia a base de representação do Parlamento. Essa sustentação escorrega em dois pontos: em primeiro lugar, na insegurança quanto à representatividade real dos parlamentares. Em segundo lugar, na concepção equivocada de uma democracia ainda presa à pura formalidade de escolha dos representantes (DIPP, 2014, p. 3).

De maneira que um exame mais apurado dos dispositivos contidos no Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014 que visava instituir a Política Nacional de Participação Social, à luz da doutrina

administrativa e constitucional, não permite insistir na sua inconstitucionalidade, na inadequação do instrumento decreto para sua veiculação ou na sua ingerência nas prerrogativas de outros Poderes da República. Quanto aos argumentos de fundo político-ideológico, o que se pode dizer é que a suprema mandatária representa uma coalizão de partidos e, antes, uma agremiação partidária, sendo lícito supor que representa alguma visão de mundo sustentada pelos seus eleitores e a esta visão de mundo, ou seja, a esta inclinação ideológica, deve alguma obediência programática.

Desse modo, a iniciativa da presidente da República, ao formatar sua administração com o modelo de execução participativa, como lhe parecer adequado ao conjunto das diretrizes de seu governo e do próprio programa do partido pelo qual se elegeu, cumpre também suas obrigações políticas e administrativas (DIPP, 2014, p. 1).

2.3.2.4 Articulação da participação e articulação intragovernamental

De todo modo, mais para além das disputas em torno da regularidade formal, jurídica e constitucional da Política Nacional de Participação Social, persiste a necessidade de apreciar a pertinência de um sistema centralizado de articulação e coordenação das diversas modalidades participativas e, por via delas, do mais amplo conjunto de demandas sociais, bem como do mais variado repositório de soluções provenientes da sociedade civil.

A necessidade de organizar um sistema de coordenação é fruto da constatação, ainda durante o segundo governo Lula, da ausência de articulação entre os diferentes espaços de participação. Naquele momento a interlocução com a sociedade civil corria à margem das ações de integração intragovernamental. Isto impossibilitava implementar decisões que refletissem as demandas recolhidas dos fóruns participativos por extrapolarem as competências dos órgãos responsáveis isoladamente. “A fragmentação da administração pública estaria gerando efeitos perversos na efetividade dos processos participativos” (SANTOS & GUGLIANO, 2014, p. 11).

Ao assumir a Presidência da República, o governo Lula construiu as bases de um novo pacto com a sociedade civil organizada, por meio da criação e institucionalização de novos espaços participativos. Exemplos destas iniciativas encontram-se na criação do CDES, nas novas funções assumidas pela SG-PR, no incentivo à formação de novos fóruns participativos, na elaboração e revisão de um método participativo e na criação do grupo de trabalho organizado entre representantes da sociedade civil e do governo, de forma paritária, para discutir e aperfeiçoar este mesmo método. Tais iniciativas constituem exemplos inequívocos da disposição deste governo de ampliar suas bases de negociação e sustentação política para além dos atores politicamente instituídos como parlamentares, prefeitos e governadores, construindo, assim, formas mais criativas de governabilidade e de desenvolvimento do país. Não obstante [...] é necessário que esta incorporação torne-se de fato uma política de governo majoritariamente sustentada. Do contrário, os esforços empreendidos até aqui para a construção e o aperfeiçoamento da participação nas políticas públicas do governo Lula podem tornar-se marginais e seletivos, comprometendo, assim, as potencialidades inclusivas que estes mesmos esforços podem gerar (FARIA, 2010, 202).

As dificuldades constatadas pela autora e vivenciadas pelo governo de então em fazer a estrutura estatal funcionar em favor de sua agenda descrevem um problema próprio de estruturas profundamente hierarquizadas e fragmentadas e que foram fortemente combatidas pelas reformas de viés neoliberal empreendidas nos países centrais. Embora não se trate do mesmo contexto e não esteja em questão promover reformas com os mesmos propósitos, nem exatamente pelos mesmos meios das empreendidas naquele cenário e naquele dado momento, os problemas são semelhantes. Ali se optou majoritariamente por solucionar o problema pela via da terceirização, quando no contexto atual e local trata-se de permear as ações de governo pela maior presença possível da sociedade de forma cooperativa e não em substituição às funções do Estado.

Uma das mudanças diz respeito à atuação do governo em rede ou do governo coordenado (GOLDSMITH & EGGERS, 2011, p. 31). Grosso modo, parece tratar-se de mobilizar diferentes áreas do governo, fora e acima de seus escaninhos, em torno de um projeto da agenda governamental. Mantidas as devidas peculiaridades, isso corresponderia no caso em questão à articulação a ser empreendida pelo SNPS, ou antes pelo órgão por ele responsável, a SG-PR, entre diferentes Ministérios em torno de políticas e programas relevantes para a sociedade, mas que de outro modo, peregrinariam indefinidamente pelos diversos órgãos sem serem devidamente compreendidas ou sem encontrarem algum órgão com autonomia suficiente para implementá-las. A Secretaria-Geral da Presidência da República tem coordenado experimentos desse gênero nos últimos anos. Essa seria uma das virtuais atribuições do SNPS.

A administração pública ainda carece de mecanismos e processos que efetivem a gestão participativa. Apesar dos avanços previstos constitucionalmente em favor da democracia participativa, as mudanças ocorridas em função da reforma gerencial do Estado não favoreceram a democratização das esferas burocráticas e o aprofundamento do paradigma participativo [...], gestores públicos ainda têm dificuldades de incluir a sociedade civil nos processos decisórios. Se durante o governo Lula são revitalizados e criados novos mecanismos de participação, coube ao governo Dilma articular a estrutura governamental para incorporá-los na gestão das políticas públicas, mediante o próprio fortalecimento da coordenação da Secretaria-Geral. Diante do desafio de articular os processos participativos e de promover a sinergia entre os órgãos da administração pública federal, o governo iniciou a elaboração da Política Nacional de Participação Social e do Compromisso Nacional pela Participação Social (SANTOS & GUGLIANO, 2014, p. 12).

Tratamos anteriormente a respeito do efeito centralizador do SNPS, advertindo que centralizar não é empregado aqui no sentido de exercer uma ascendência hierárquica sobre as interfaces,

de ditar pautas, imiscuir-se nas discussões e deliberações dos conselhos, comissões, conferências e ouvidorias etc., mas de exercer um papel de coordenação e monitoramento das informações produzidas, das questões surgidas, bem como das soluções propostas, de modo a estar a par em tempo real das expectativas da sociedade.

O SNPS foi planejado para integrar as instâncias de participação em rede, de modo flexível, não hierarquizado e complementar, ou seja, não se constitui em uma pirâmide hierárquica, mas numa rede de instâncias que trocam informação em todos os sentidos. É certo que as informações são um dividendo precioso desses processos, haja vista a quantidade de menções à “sistematização das contribuições recebidas” entre as diretrizes das interfaces, e que esta sistematização está à disposição de toda a “rede”, já que a concepção é horizontal e coordenada, não subordinada.

O Sistema Nacional de Participação Social deve gerar dois tipos de movimentos: um centrípeto e outro centrífugo. O SNPS atrai para si os dados para formar uma visão conjunta e global, este é o seu mister como sistema. Essa visão conjunta permite subsidiar o governo e seus órgãos que desta maneira podem contemplar tais questões em suas políticas e programas, este é o movimento centrípeto, ou seja, de fora para dentro.

O movimento centrífugo - de dentro para fora - se realiza em sua condição de nó da rede que esparge de volta para todos os pontos da mesma rede os fluxos de informação e também porque o sistema, com sua visão conjunta, fornece subsídios às áreas e órgãos do governo responsáveis pelas diversas políticas e os mobiliza em torno de questões conjuntas, quer dizer, que exijam ação de mais de um desses órgãos ao mesmo tempo, promovendo a necessária integração intragovernamental mencionada pelos autores mais acima. Ademais, do ponto de vista da economia e racionalidade dos procedimentos, a visão global lhe confere a capacidade de evitar ou harmonizar disposições contraditórias entre si ou que se repitam no interior de instâncias com temáticas distintas.

De posse dos subsídios do SNPS a SG-PR estaria aparelhada para promover a integração de órgãos em questões pontuais, de modo semelhante ao que se procurou estabelecer com o

fórum interconselhos em relação aos diversos conselhos de políticas públicas, ou seja, a fim de buscar transversalidade e intersetorialidade. É com esse fim que a PNPS instituiu a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais. Se a participação necessita de maior articulação, a administração pública precisa encontrar maneiras de transcender seus compartimentos estanques, pois as demandas sociais são multissetoriais.

Os temores em relação à burocratização da participação, bem como da cooptação de movimentos sociais são uma forma de crítica frequente às relações entre Estado e sociedade civil, contudo, tais relações não deixariam de existir seja com a presença ou a ausência de um aparato tal como o SNPS. A ação de um sistema como órgão nuclear de toda a rede de participação pode ao longo do tempo se provar pernicioso ou ineficaz, como pode ser exitosa. Mas não se podem exagerar as expectativas quanto ao SNPS, nem à política que ele visaria coordenar, seja para o bem, seja para o mal.

O sistema que temos abordado aqui não tem a pretensão ou o poder, a ele imputados por alguns, de esvaziar as prerrogativas do Poder Legislativo. Por outro lado, desde que seja bem sucedido, pode ir estabelecendo por intermédio de seu interlocutor privilegiado dentro da administração, a SG-PR, novos parâmetros, para a administração pública de forma gradual, à medida que a SG-PR for conseguindo articular as iniciativas correspondentes às demandas construídas nas arenas participativas com cada ação estatal necessária para melhor atendê-las.

Todo esse processo, desde que sempre remetido aos conteúdos políticos envolvidos – as dimensões de direitos da cidadania que devem ser atendidos e um projeto de desenvolvimento inclusivo e sustentável – e não apenas os aspectos técnicos e gerenciais, corresponderia a uma democratização de toda a estrutura do Estado para que se tornasse amplamente dialógica¹⁰³.

¹⁰³ “[A]ponta-se para o surgimento de uma nova concepção de Administração pública, a **Administração pública dialógica**, a qual contrasta com a tradicional Administração pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade. Assim, importa ao Estado contemporâneo reforçar os vínculos com a sociedade civil, habilitando a organização administrativa para bem corresponder ao

Contudo, o virtual aperfeiçoamento da prática e das instituições participativas não pode abrir mão de seus conteúdos políticos, sob pena de tornar o processo participativo em mais uma relação de consumo de serviços, onde a responsividade e *accountability* sejam apenas requisitos de uma prática eficiente de governança e não elementos intrínsecos da legitimidade democrática. A efetivação dos direitos da cidadania e da coletividade são “o” fim por excelência de todo esse processo e não um reflexo contingente ou uma consequência entre outras.

Em outras palavras, a busca do aperfeiçoamento de um sistema integrado de participação não pode significar a subsunção deste complexo ao sistema estatal, mas sim a sua capacitação para tornar-se mais um elemento provocador e administrativamente inovador, mais porta-voz da sociedade civil do que outro apêndice autorreferente do *sistema Estado*, sujeito a não cumprir o seu papel original. A dimensão política, com a qual cremos que a presença constante da sociedade civil pode contribuir, é aquela que determina a opção entre modernização ou *reformismo radical*.

desafio de potencializar os efeitos positivos que a experiência com instrumentos participativos pode acarretar no desenvolvimento das ações estatais” (OLIVEIRA, 2011, p.. grifo do autor).

CONCLUSÃO

Toda a teoria política do Estado Democrático, reunida em torno dos modelos históricos apresentados na primeira parte do trabalho, se encaminharam no sentido de advertir sobre a impossibilidade de modelos políticos e econômicos calcados no primado da total independência das forças produtivas, com discreta e oportuna regulação do Estado e pouca constrição por parte do núcleo normativo da proteção dos direitos sociais, construam a rota de transformação social que alcance o mínimo e essencial nível de bem-estar para todos.

A exaustão paradigmática que se reconhece tanto no campo científico como no social, deixa em aberto a construção de novos caminhos para a política, a economia e as ciências em geral e desafia o Direito a ser a trincheira dos direitos, a defender a dignidade humana diante dos artifícios da acumulação sem limites e a construir instituições que conquistem e preservem liberdades iguais para todos.

Entre os pressupostos que deram base a esse percurso de estudo está a ideia de que o fortalecimento da participação da sociedade civil na relação com o Estado seria o melhor modo de fortalecer a ambos e impor uma lógica distinta ao poder econômico, sempre mais amigo da liberdade do que da igualdade, sempre mais livre do apego ao território, à história ancestral e aos modos de vida locais.

Se o poder econômico pode multiplicar suas forças sem contenção, de modo a estabelecer sua hegemonia, obliterar as aspirações coletivas e conquistas pretéritas da sociedade e desarticular o Estado nas funções de proteger a cidadania e de induzir processos de desenvolvimento universalizantes de direitos e garantias, há que se buscar estratégias de empoderamento da comunidade e de rearticulação do Estado por meio da cooperação em torno de um projeto, de maneira a domesticar a terceira força para que seu proveito seja o mais plural possível.

O Brasil tem hoje cerca de trezentas mil organizações da sociedade civil, conta com uma rede de instrumentos participativos presente, pelo menos em alguma de suas modalidades, em praticamente cem por cento dos municípios, experimenta um dos maiores índices de

crescimento no mundo em acesso à rede mundial de computadores e é das populações mais participativas do mundo nas redes sociais.

Essas são apenas algumas das características da sociabilidade do povo brasileiro, características que, se não dizem tudo a respeito do amadurecimento de uma cultura política participativa e cidadã, diz muito a respeito do potencial de construção de soluções negociadas e inventadas segundo as possibilidades presentes aqui.

Inventado também deve ser o desenvolvimento, como temos visto. O desenvolvimento, que para nós brasileiros, corresponde a um dessubdesenvolvimento. Essa é a nossa condição e é dela que temos que partir, percebendo-a e superando-a naquilo que tem de mais iníquo que é também o que ancora o país no passado: o enorme e arcaico déficit social convivendo com a opulência no quintal ao lado. Uma se alimentando do outro.

Estarmos conscientes das enormes limitações impostas pela organização e complexidade dos sistemas político, econômico e jurídico apenas nos serve de explicação e não de justificativa para capitularmos, temendo o latido sem enxergarmos o cão do outro lado do muro. Apontar limitações é uma das missões de todas as ciências sociais, bem como fornecer ferramentas para que se descubram novas rotas.

Se não há garantias taxativas e incontestáveis – e não há – de que com participação se possa alcançar a transformação social e que talvez outros métodos obtivessem resultados mais eficientes, eficazes, efetivos e menos barulhentos, é certo que, no Brasil, a opção por uma gramática política participativa e híbrida é um meio e um fim, pois se trata de construir durante o percurso a nossa própria política, aquela que a história tantas vezes nos negou.

Nós nos propusemos a examinar as interações da participação social com o desenvolvimento abrangente para tentar responder a algumas questões, confirmando ou refazendo algumas hipóteses iniciais. Não nos cabe oferecer afirmações peremptórias após um período tão curto de observação e análise de um vasto complexo de iniciativas e uma pauta de demandas tão extensa. Ademais, parece que o objeto desta pesquisa é pleno de capacidade de inovações e de surpresas de modo que não nos fixamos tanto em enumerar os problemas da participação no

Brasil como em perseguir demonstrações da conexão que originariamente nos interessava e o resultado não foi de modo algum infrutífero.

Certamente, a relação entre participação social e desenvolvimento abrangente não se trata apenas de coexistência sem maiores consequências. No mínimo deveria ser levada em conta a capacidade das instâncias participativas de tornarem públicos os seus temas de interesse, conferindo a eles e aos programas e políticas a eles relacionados um grau de publicidade e de transparência que, ainda que não seja o ideal, não há garantia nenhuma de que seria alcançado no interior dos gabinetes, mesmo que atendendo apenas a critérios técnicos. A legitimidade que se forja no debate das questões coletivas, ainda quando o pactuado não é perfeito, dificilmente é suplantada pela melhor das políticas de perfil técnico e destituídas da participação popular em algum momento. É óbvio que nem sempre se está num desses extremos. Mas a participação tem esse primeiro efeito de produzir a consciência do pertencimento à sociedade e de apropriação dos temas dessa sociedade.

Coordenação é mais um meio do que um fim. É a atitude posta em prática pela administração e a sociedade civil quando dialogam nas interfaces socioestatais e a simples menção aos critérios quantitativos, explorados nas diversas aferições da incidência das ISEs em todo o Brasil já é uma demonstração de algum nível de coordenação sendo exercido em torno dos temas importantes para o processo de desenvolvimento em nível local, regional ou nacional de forma frequente e continuada.

A interdependência causal, de fato, é mais complexa porque os ganhos de qualidade e efetividade das políticas públicas verificados talvez possam ser atribuídos com maior peso para alguma variável que simplesmente não tenha sido testada. Todos os cientistas sociais mais experientes e aparelhados do que nós são reticentes em afirmar de forma taxativa que o aumento da qualidade das políticas e programas que contemplam fatores constituintes do desenvolvimento abrangente seja decorrente da democratização dos ciclos das políticas públicas. Contudo o mesmo tipo de efeito observado repetidas vezes ou em repetidos âmbitos, como foi possível verificar nas comparações dos desempenhos em implementação de políticas públicas sobre serviços essenciais – que são direitos fundamentais individuais ou sociais - nos

municípios ou na construção de uma política de valorização permanente do salário mínimo, abordadas no capítulo 2.2.4, não podem ser facilmente aceitos como meras coincidências.

A observação por períodos mais longos e com o aperfeiçoamento e fortalecimento das técnicas de desenho de pesquisa para que contemplem maior número de variáveis, poderão tirar a prova dos nove, mas, de qualquer modo, é difícil não se inclinar para o reconhecimento de que há algum nexo de causalidade entre índice de institucionalização de mecanismos participativos e qualidade e efetividade de políticas públicas de grande interesse para o desenvolvimento abrangente.

Por fim, nesta questão, a conexão constitutiva não substitui os nexos anteriormente mencionados, mas é uma escolha normativa a orientar a construção do processo de desenvolvimento com efeitos práticos porque abrir mão de, ou contingenciar, algum dos aspectos do desenvolvimento, pode significar o sacrifício não apenas de um modelo, mas o sacrifício de pessoas, cujos direitos e necessidades podem ser ignorados por gerações.

A segunda questão proposta visava averiguar se, independentemente da profundidade das implicações entre participação e desenvolvimento, a crescente formalização institucional dos mecanismos de participação contribuiria para a sua racionalidade e efetividade ou ofereceria risco à sua genuinidade e vigor? E se a institucionalização corresponderia necessariamente a uma espécie de colonização do mundo da vida e cooptação das forças sociais ou à criação de uma zona de diálogo tendente a ampliar a esfera pública?

A resposta à questão sobre a contribuição da institucionalização para a racionalidade dos instrumentos só poderá ser respondida completa e satisfatoriamente com o tempo, pelo menos no que se refere aos esforços da Política Nacional da Participação Social, porque depende de uma dialética que está em curso e que poderá ser observada retrospectivamente. Mesmo com os reveses sofridos pelo instrumento normativo oferecido pelo Executivo e sua consequente sustação do ordenamento, nada impede que a administração pública federal insista na implementação das práticas participativas do modo proposto enquanto houver interesse por parte do governo federal em fazê-lo e, se houver tempo, irá se estabelecer como método de

alguns governos, mas não se pode afirmar se como uma política de Estado através de distintos governos, influenciando profundamente a gestão pública.

Mas, genericamente, a própria análise da efetividade do emprego de instrumentos participativos para a qualidade de políticas públicas, anteriormente mencionada, já fornece bons subsídios para compreender que o grau de institucionalização, ou seja, de incorporação de interfaces socioestatais à administração pública não representa um ganho apenas para os resultados almejados pela política, mas pode ser interpretado adicionalmente, tanto como aprimoramento dos métodos de gestão, como de amadurecimento dos mecanismos participativos.

Não é possível descartar a possibilidade de efeitos deletérios de diversas naturezas como burocratização, cooptação, clientelismo, formalismo etc. Mas tais problemas não são inerentes à gramática participativa, são inerentes à política como um todo e tendem a ser enfraquecidos em ambientes fortemente penetrados pela publicidade e pelo controle dos partícipes sobre os temas de seu interesse, mas, ainda assim, serão encontradas inúmeras experiências fracassadas ou insatisfatórias.

Mas, de um modo tão prático quanto próximo do ideal, ao se observar como se constroem públicos participativos nas arenas de debate, tal como demonstrado no capítulo 2.2.3, é possível compreender a essência do político em pleno exercício. Pessoas não se despem de seus interesses, nem se tornam altruístas por causa das instituições, mas podem ser compelidas docemente a empregar a melhor de suas capacidades sociais que é construir solidariamente o bem-estar coletivo ao buscarem nada mais que a satisfação de suas próprias necessidades.

Qual a importância para o Estado desse diálogo relativamente informal com a sociedade? Este é um tema bastante complexo ao qual se podem agregar muitas diferentes abordagens. Privilegiando uma delas apenas, diremos, com base nas reflexões aqui realizadas, que o Estado, *por si só*, não é capaz de ser o portador de nossas aspirações de emancipação social.

Em algum momento mencionamos a afirmação de que o Estado não deve ser entendido como instrumento para realização dos objetivos sociais, mas como expressão institucional de

relações específicas de dominação e de exploração e que seria impossível superar as relações sociais por meio de um aparelho de domínio do qual elas são a base. Diremos que esta afirmação não é totalmente precisa porque a sociedade é composta de muitos sujeitos com interesses diversos e alguma parte da sociedade tem realizado seus objetivos. Mas também não deixamos de afirmar o protagonismo do Estado em promover o desenvolvimento.

Mas em que condições? Qual Estado? Sempre aquele que se deixa penetrar pelo poder da comunidade de modo a se reequipar para produzir e defender direitos, mantendo uma postura ativa diante do poder do mercado. Pensamos ter explicado por quê o Estado e a sociedade civil podem se fortalecer mutuamente nesta interação e para fazer frente a quem.

Os ganhos políticos, embora sejam quase sempre tomados como pressupostos, só podem ser aferidos pela observação mais prolongada, porque são comportamentos que podem ou não se incorporar à cultura da cidadania brasileira com a prática reiterada e este é um processo circular, retroalimentante, que depende da adesão crescente dos cidadãos ao acompanhamento dos temas que lhes afetam, bem como de instituições participativas que possibilitem o diálogo.

Dissemos em outro momento que as próprias demandas da sociedade, aquelas que as interfaces socioestatais visam levantar e viabilizar, submetendo-as ao crivo da legitimidade pelo exame público, são conteúdos que nem sempre estão pré-definidos, pois também estão sujeitos a variações ou atualizações e, nesse sentido, todas as OSCs têm a sua contribuição a dar, mas sobressai o papel dos movimentos sociais com suas emergências e bandeiras que, não apesar, mas justamente por estarem sempre de fora e em oposição ao sistema político e/ou econômico, têm a grande virtude de iluminar e tornar objetivas as questões prementes, impercebidas ou percebidas de forma difusa na sociedade.

A “centralização” ou articulação institucional do precioso manancial de instâncias participativas da sociedade brasileira, só faz sentido se preservar suas concepções originais, atentas às dimensões materiais e políticas das demandas que visa atender.

Por fim, dentre todas as frentes que devem atuar conjuntamente para a realização da tarefa do desenvolvimento, ou do nosso *dessubdesenvolvimento*, está esta humilde contribuição para a

compreensão do papel que podem ter as instituições participativas na construção do carácter social imprescindível para qualquer projeto factível de desenvolvimento – que redundantemente insistimos em adjetivar – abrangente, distributivo, sustentável e incluyente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Business, 2012.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. *Participação Popular nas Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

ALLEGRETTI, Umberto. *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*. In: *Democrazia e Diritto*. Francoangeli Edizione. Número 3/2006 – pp. 151-166 disponível em http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1211815561858_allegretti_b_asigiurudiche.pdf acesso em maio de 2012.

_____. *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*. In: ALLEGRETTI, Umberto (organizador). *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press, 2010.

ALVES, Alaôr Caffé. *A Função Ideológica do Direito*. In: *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, Ano 6 – número 8 p.1. São Bernardo do Campo: Faculdade de Direito de São Bernardo Campo, 2002.

ANGELO, Tiago Novaes. *Extrator de Conhecimento Coletivo: uma ferramenta para Democracia Participativa*. Dissertação de Mestrado na Faculdade de Engenharia Elétrica e Computação da Unicamp. Campinas: Unicamp: 2014.

ANKARLOO, DANIEL. *New Institutional Economics and economic history*. *Capital and Class*, 2002 vol. 26 no. 3 pp. 9-36.

AQUINO, Rubim Santos Leão de [et al.]. *Sociedade Brasileira: uma História através dos movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ASSIS, José Carlos de; DORIA, Francisco Antonio. *Universo Neoliberal em Desencanto*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

AVRITZER, Leonardo (organizador). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo, Cortez, 2009.

_____. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. In: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext acesso em 28/05/2009a.

_____. *Modelos de Deliberação Democrática*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (organizador). *Democratizar a Democracia – Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BACKHOUSE, Roger E. *História da economia mundial*. São Paulo: Estação Liberdade, 2007.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BENHABIB, Seyla. *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*. In: *Democracy and Difference, contesting the boundaries of the political*. Princeton University Press, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Política: uma relação difícil*. In: *Lua Nova*, 2004, no.61, pp.5-24.

_____. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____; OCTAVIANI, Alessandro. *Direito e Subdesenvolvimento: o desafio furtadiano*. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (organizadora) Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento. Rio de Janeiro: E-papers: Centro Internacional Celso Furtado, 2013.

BOBBIO, Luigi. *Dilemmi della democrazia partecipativa*. In: *Democrazia e Diritto*. Francoangeli Edizione. Número 4/2006 – pp. 11-26.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. *Il Futuro Della Democrazia*. Torino, Einaudi, 1995.

_____; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1998.

BOHMAN, J. *Public Deliberation*. Cambridge: MIT Press, 2000.

_____; REGH, William. *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Do País Constitucional ao País Neocolonial*. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei 10.257/2001.

BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social. Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social. São Paulo: CEBRAP, 2011.

BRASIL, MPOG. Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro. Brasília, janeiro 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *From old to new developmentalism in Latin America*. Textos para Discussão n. 193, Junho de 2009. São Paulo: FGV-EESP, 2009.

_____. *O Surgimento do Estado Republicano*. In: Lua Nova, 2004, no. 62, pp. 131-150.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Organizadora). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Interpretação do Direito e Movimentos Sociais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. *O Direito na Sociedade Complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

- _____. *Representação Política*. São Paulo: Ática, 1988.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, s.d.
- _____. *O Direito Constitucional na Encruzilhada do Milênio. De uma disciplina dirigente a uma disciplina dirigida*. In: *Constitución y Constitucionalismo Hoy*. Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo, 2000.
- CARDOSO, Sergio. *Notas sobre o Ideário Democrático e Republicano*. In: CARDOSO, Sergio (Organizador). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Redes*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2007.
- _____. *Redes de Indignação e Esperança – movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira e CAPISTRAN, Daniel. *Cultura Política Pós-Consenso de Washington: O conceito de cultura cívica e a mudança política na América Latina*. In: *REVISTA DEBATES*, Porto Alegre: v. 2, n.1, p. 75-97, jan.-jun.2008.
- CHANG, Ha-Joon 2006. *Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development – some key theoretical issues*. UNU-WIDER Discussion Paper 2006/05:1-14.
- _____. *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHAUÍ, Marilena. *As manifestações de junho de 2013 em São Paulo*. *Teoria e Debate*, Edição 113, 27 de junho de 2013.
- CICONELLO, Alexandre. *A Participação Social como Processo de Consolidação da Democracia no Brasil*. In: *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*. Oxfam International, 2008.

COCCO, Giuseppe. *Mundobraz: o devir-mundo do Brasil e o devir-Brasil do Mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (organizadores). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

_____; FAVARETO, Arilson. *Conexões entre Participação, Democracia e Desenvolvimento: Investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social*. In: GURZA LAVALLE, Adrian (organizador). *O Horizonte da Política: Questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Editora UNESP: Cebrap: CEM, 2012.

COHEN, Jean e Arato, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1994.

COHEN, Joshua. *Deliberation and democratic legitimacy*. In: BOHMAN, J., REHG, Deliberative Democracy. W. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. *Procedure and substance in Deliberative Democracy*. In: BOHMAN, J., REHG, Deliberative Democracy. W. Cambridge: MIT Press, 1996a.

COSTA, Sérgio. *As Cores de Ercília. Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2002.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MARQUES NETO, Joaquim Ramalho. *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DAGGER, Richard. *Republican Citizenship*. In: Engin F. e Turner, Bryan S. *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage Publications, 2002.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil, Espaços públicos e a construção democrática: limites e possibilidades*. In: DAGNINO, Evelina - Organizadora. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

_____; TATAGIBA, Luciana. *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Editora Universitária Argos, 2007.

DANIEL, Celso [et al.]. *Desenvolvimento Local e Socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOK, Michael J. *A Relação Entre Direito e Desenvolvimento: Otimistas Versus Céticos*. Revista de Direito GV 5(1), São Paulo, Jan-Jun 2009, pp. 217-268.

DIEESE. Nota Técnica. Número 136. São Paulo: DIEESE, Maio de 2014.

DIPP, Gilson. Poderes Respeitados: Sistema Nacional de Participação Social não afronta prerrogativas. Consultor Jurídico, 11 de julho de 2014. Disponível em www.conjur.com.br acesso em 14 de julho de 2014.

DUSSEL, Enrique. *Democracia Participativa e Representativa*. In: ANDRADE, Claudio César de, BARBOSA, Evandro (orgs). *Ensaio de Filosofia Política – reflexões contemporâneas*. Vinhedo, Editora Horizonte, 2013, pp. 135-154.

_____. *20 Teses de Política*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

ECHEVARRÍA, Corina. *O povo: assiste ao jogo ou joga? Reflexões em torno do espaço público nas instituições de gestão participativa*. In: Encontro Nacional da ANPUR, 11. *Anais...* Salvador, 2005. <http://www.anpur.org.br/XIENANPUR/TEMAS.swf>. acesso em 25/05/2009.

FARIA, Claudia Feres. *Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Construindo uma sinergia positiva?* Revista de Sociologia e Política V. 18, Nº 36: 187-204 JUN. 2010

FARIA, José Eduardo. *Eficácia Jurídica e Violência Simbólica, O Direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

_____. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo, Malheiros, 1999.

FERREIRA, Francisco Whitaker; MICHILES, Carlos (organizadores). *Cidadão Constituinte – A saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

- FERREIRA, Jorge. *João Goulart: uma biografia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- FIORI, José Luís. *O Poder Global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- _____. *O Vôo da Coruja: para reler o desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- _____. *Ensaio crítico sobre a Festejada Crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FUNG, Archon. *Receitas para Esferas Públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências*. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (organizadores). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento: um enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.
- _____. *O verdadeiro desenvolvimento*. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (organizadora). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.
- _____. *Elementos de uma Teoria do Subdesenvolvimento* (Capítulo 4 de Desenvolvimento e Subdesenvolvimento – 1961). In: D'AGUIAR, Rosa Freire (organizadora). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013a.
- _____. *Alienação do poder econômico* (Capítulo 7 de Raízes do subdesenvolvimento - 2003). In: D'AGUIAR, Rosa Freire (organizadora). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013b.
- _____. *Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais*. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (organizadora). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013c.

_____. *O desenvolvimento do ponto de vista interdisciplinar*. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (organizadora). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013d.

_____. *O Subdesenvolvimento Revisitado*. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (organizadora). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013e.

_____. *A superação do subdesenvolvimento*. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (organizadora). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013f.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *O CDES e a Construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento: Um relato particular*. In: CARDOSO, José Celso; SANTOS, José Carlos dos Santos; ALENCAR, Joana (organizadores). *Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula*. Brasília: Ipea: CDES, 2010.v. 2 (428 p.).

GARGARELLA, Roberto. *As Teorias da Justiça Depois de Rawls*. São Paulo, Wf Martins Fontes, 2008.

GOHN, Maria da Glória M. *História dos Movimentos e Lutas Sociais. A construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. *Movimentos Sociais e Luta pela Moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. *Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Cívicas no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010.

_____. *Teorias dos Movimentos Sociais Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2008.

GOLDSMITH, Stephen, EGGERS, William D. *Governar em Rede: o Novo Formato do Setor Público*. Brasília: São Paulo: ENAP/UNESP, 2011.

GOYARD-FABRE, Simone. *Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- GUIMARÃES, Juarez. *Culturas Brasileiras da Participação Democrática*. In: AVRITZER, Leonardo (organizador). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo, Cortez, 2009.
- GUIMARÃES, Samuel P. *Alternativas Brasileiras*. In: BAVIA, Sívio C. (Organizador). *Thomas Piketty e o Segredo dos Ricos*. São Paulo: Veneta / Le Monde Diplomatique Brasil, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*, vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.
- _____. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*, vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.
- _____. *Três Modelos Normativos de Democracia*. In: HABERMAS, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2004.
- _____. *Verdade e Justificação, ensaios filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. *Direito Constitucional*. São Paulo: Manole, 2005.
- HARVEY, David. *Para Entender o Capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- _____. *O Enigma do Capital e as Crise do Capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford University Press, 2006.
- HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.
- HEVIA, Felipe; VERA, Ernesto Isunza. *La Perspectiva de Interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado em México*. In: Olvera, Alberto J. (organizador). *La Democratización Frustrada*. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010.
- HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

- _____. *¿Que significa Estado? Reflexiones Acerca de La Teoría del Estado Capitalista*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 24. p. 165-175, Junho de 2005.
- HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- HODGSON, Geoffrey M. *What are institutions?* Journal of Economic Issues, vol. XL, No. 1, Março 2006, pp. 1- 25.
- HOLLOWAY, John. *Mudar o Mundo sem Tomar o Poder*. São Paulo: Viramundo, 2003.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: why liberty depends on taxes*. W.W. Norton, 2000.
- IPEA – *Desafios do Desenvolvimento*. 2011, Ano 8, no. 65, pp. 18-34. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.
- IPEA. *Comunicados do IPEA no. 132: Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. Brasília, 2012.
- IPEA. *Comunicados do IPEA no. 158: 2012: Desenvolvimento inclusivo e sustentável*. Brasília, 2012a.
- IPEA. *Desafios do Desenvolvimento no. 76*. Brasília, 2013.
- IPEA. *Nota técnica: Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação*. Brasília, novembro 2012b.
- ISUNZA, Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara. *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, Cuadernos para la Democratización, núm. 4, ciesas-uv, Xalapa, 2006.
- JESSOP, Bob. *State Theory – Putting the capitalist State in its place*. Oxford: Polity Press, 2003 – Digital Print.

KUHN, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press, 1996.

LAGO, Paulo Cesar do. *Participação Popular e Reforma Urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. Dissertação Mestrado Programa de Pós-Graduação Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143030.pdf> acesso em 25 de abril de 2013.

LAGO, Paulo Cesar do. *Republicanism e participação cidadã*. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2538, 13 jun. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/15025>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. *Enfrentando os Limites do Crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

LOBEL, Orly. *The Renew Deal: The fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought*. *Minnesota Law Review*, Novembro 2004, pp. 262-390. Também disponível em Social Science Research Network Electronic Paper Collection: <http://ssrn.com/abstract=723761>.

LONG, Norman. *The Multiple Optic of Interface Analysis*, Background Paper on Interface Analysis. Unesco, s.l. 1999.

LORA ALARCÓN, Pietro de Jesús. *Ciência Política, Estado e Direito Público: uma introdução ao Direito Público da Contemporaneidade*. São Paulo: Verbatim, 2011.

LUHMANN, Niklas. *La Sociedad de la Sociedad*. México: Editorial Herder, 2007.

MARTINS Jr., Wallace Paiva. *Participação Popular no Estatuto das Cidades In: Temas de Direito Urbanístico*, vol. 4. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MARTORANO, Luciano Cavini. *Conselhos e Democracia: em busca da participação e da socialização*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado Empreendedor. Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MORONI, José Antônio e CICONELLO, A. *Participação Social no governo Lula. Avançamos?* Cadernos da ABONG, 2005. Disponível em http://www2.abong.org.br/final/downloadQ3_moroni.pdf acesso em 10 de junho de 2012.

_____. *Como avançar no controle social de políticas públicas*.

_____. *O direito à participação no governo Lula*. In: AVRITZER, Leonardo (organizador). *Experiências nacionais de Participação Social*. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NAVES, Marcio Bilharinho. *Marxismo e Direito. Um estudo sobre Pachukanis*. São Paulo: Boitempo, 2008.

NEGRI, Antonio. *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DPA, 2002.

NEVES, Marcelo. *Ente Têmis e Leviatã: uma relação difícil. O Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NEVES, Rômulo Figueira. *Acoplamento Estrutural, Fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. Dissertação, FFLCH USP, São Paulo, 2005. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-02102005-215154/pt-br.php> acesso em 3 de junho de 2012.

NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil. Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática*. São Paulo: Cortez, 2011.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Participação Administrativa*. http://www.justinodeoliveira.com.br/wp-content/uploads/2011/10/35_ParticipacaoAdministrativa.pdf acesso em 18 de outubro de 2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos, Resolução 217 A(III) da Assembléia Geral das nações Unidas de 10 de dezembro de 1948. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm Acesso em 20 de junho de 2012.

PAOLI, Maria Célia e TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais – conflitos sociais e negociações no Brasil contemporâneo*. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (organizadores). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos*. Novas Leituras. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

_____. *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil – sem a gente não tem jeito*. São Paulo: Marco Zero, 1995.

PASUKANIS, E. B. *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo*. Rio de Janeiro, Renovar, 1989. pg. 120.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo, Paz e Terra, 1992.

PAULA, João Antônio de. *Celso Furtado, desenvolvimento e transformação social*. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (organizadora) *Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers: Centro Internacional Celso Furtado, 2013.

PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

PINTO, Álvaro Vieira. *Ideologia e Desenvolvimento Nacional*. In MUNTEAL, Oswaldo; VENTAPANE, Jaqueline; FREIXO, Adriano de (organizadores). *O Brasil de João Goulart: um Projeto de Nação*. Rio de Janeiro: PUC – Rio: Contraponto, 2006.

PIRES, Roberto R. C. *Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies*. *Regulation & Governance*. Vol. 5, 2011 pp. 43-69.

_____.; VAZ, A. *Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros*. In: AVRITZER, L. (organizador). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

_____. *Participação como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais*. Brasília: IPEA, 2012a.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. *Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional*. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no. 3, 2011, pp. 259 a 305.

_____. *Conferências Nacionais, participação social e processo legislativo*. In: *Série Pensando o direito*, no. 27/2010, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), Brasília: 2010.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia – a Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

RAWLS, John. *Justiça e Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REZENDE, Renato M. *Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou decreto?* Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro/2014(Texto para Discussão nº158). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 13 Out 2014.

RODRIG, Dani. Hausmann, Ricardo. *Economic Development as Self-discovery*. 2003. Disponível em <http://www.nber.org/papers/w8952>.

_____. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

ROMANO, Jorge O., ATHIAS, Renato e ANTUNES, Marta. *Olhar Crítico sobre a participação e cidadania: trajetórias de organização e luta pela redemocratização da governança no Brasil*. São Paulo, Expressão Popular, 2007.

ROMÃO, Wagner M., MARTELLI, Carla G. *Estudos sobre as Instituições Participativas: o debate sobre sua efetividade*. Revista Pensamento e Realidade. São Paulo. Ano XVI, V. 28 no. 1/2013, pp. 124 a 143.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Ediouro, 1994.

SABEL, Charles. *Bootstrapping Development: rethinking the role of public intervention in promoting growth*. In: *On Capitalism*, edited by Victor Nee and Richard Swedberg. Stanford: Stanford University Press, 2007.

_____; REDDY, Sanjay. *Learning to Learn: Undoing the Gordian Knot of Development Today*. Challenge, vol. 50, setembro-outubro 2007. pp. 73 – 92.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento, incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro,: Garamond, 2008.

SADER, Emir (organizador). *10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

_____; GENTILI, Pablo - Organizadores. *Pós-neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. *Reforma ou Revolução? O Orçamento Participativo e a Revolução Democrática do Estado*. In FEDOZZI, Luciano. *O Poder da Aldeia*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

SANTOS Jr. Orlando Alves. *Dilemas e Desafios da Governança Democrática*. In: TATAGIBA, Luciana (2004) *A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas na cidade de São Paulo*. In: Leonardo Avritzer (ed.) *A participação em São Paulo*, São Paulo: Unesp.

SAKAMOTO, Leonardo. *Em São Paulo, o Facebook e o Twitter foram às ruas*. In MARICATO et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, : Carta Maior, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Gramática do Tempo. Para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *A Crítica da Razão Indolente. Contra o Desperdício da Experiência*. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Afrontamento, 1994.

_____. (organizador). *Democratizar a Democracia – Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2005.

SANTOS, Priscilla R., GUGLIANO, Alfredo A. *Em Busca da Qualificação dos Processos Participativos Nacionais: A Criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS)*. Anais do IX Encontro da ABCP. Brasília: ABCP, 2014. Disponível em <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=9>, acesso em 17 de novembro de 2014.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2005.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- _____. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- _____. *What is the role of legal and judicial reform in the development process*. World Bank Legal Conference. Washington, DC. Junho 2000. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/legalandjudicial.pdf> acesso em 17/11/2012.
- _____. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SHIRKY, Clay. *Lá vem Todo Mundo: O poder de organizar sem organizações*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- _____. *A Cultura da Participação: criatividade e generosidade no mundo conectado*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- _____. *Poder Constituinte e Poder Popular – estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. *Um pouco de Direito Constitucional Comparado*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SINGER, André. *Os Sentidos do Lulismo. Reforma Gradual e Pacto Conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

- SOUTO, Anna Luiza; PAZ, Rosangela (organizadoras). *Novas Lentes Sobre a Participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Pólis, 2012.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *A Prisão e Ágora. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.
- STIGLITZ, Joseph. *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington*. Desarrollo Economico, IDES, v. 38, no. 151, out-dez 1998. pp. 691-722.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SUROWIECKI, James. *A Sabedoria das Multidões*. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- TARROW, Sidney G. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. 3d. Edition. New York: Cambridge University Press, 2011.
- TAVOLARO, Sergio B. F. *Existe uma modernidade brasileira? Reflexões em torno de um dilema sociológico brasileiro*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 20 no. 59, outubro/2005.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *O Local e o Global. Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2002.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard, 1986.
- TÖNNIES, Ferdinand. *Community and Civil Society*. Cambridge: University Press, 2001.
- TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo R. e SCHAPIRO, Mario G. *Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions*. Legal Studies Research Paper Series Paper no. 1207. 2012. World Bank Legal Review. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=2144939>. Acesso em _____;
- KENNEDY, David. *The “Rule of Law”, Political Choices, and Development Common Sense*. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro. *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

- TSHUMA, Lawrence. *The Political Economy of the World Bank's Legal Framework for Economic Development*. Social & Legal Studies, 1999, vol. 8, pp. 75-96.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O que a Esquerda Deve Propor*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- _____. *A Democracia Realizada – A alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- URBINATTI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago, Chicago University Press, 2006.
- URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* Lua Nova, São Paulo, 67: 191-228, 2006a.
- VAZ, Alexandre C., PIRES, Roberto R. C. *Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais* In PIRES, Roberto R. C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- VIEIRA, Lizst. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- VITALE, Denise. *Democracia Semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*. Tese de doutorado Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Banco de Teses da Universidade de São Paulo.
- WAMPLER, Brian. *Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?* In: PIRES, Roberto R. C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- _____. *Entering the State: civil society activism and participatory governance in Brazil* In: Political Studies, Political Studies Association, vol. 60, pp. 341-362, 2012.
- WEBER, Max. *Ciência e Política, duas vocações*. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2004.
- ZIZEK, Slavoj. *Problemas no Paraíso* In: MARICATO et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo,; Carta Maior, 2013.