

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E POS-GRADUAÇÃO

AMANDA QUERINO DOS SANTOS BARBOSA

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS NA BUSCA DA EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

JACAREZINHO - 2017



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E POS-GRADUAÇÃO

AMANDA QUERINO DOS SANTOS BARBOSA

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS NA BUSCA DA EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Função Política do Direito) do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Tiago Cappi Janini.

JACAREZINHO - 2017



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E POS-GRADUAÇÃO

AMANDA QUERINO DOS SANTOS BARBOSA

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS NA BUSCA DA EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Função Política do Direito) do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica, sendo aprovada pela Banca formada por:

Orientador Professor Doutor Tiago Cappi Janini Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

2º Membro: Professor Doutor Fernando de Brito Alves Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

3º Membro: Professor Doutor Rafael Lazarotto Simioni Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM

Coordenador do Curso: Professor Doutor Fernando de Brito Alves

Jacarezinho/PR, 17 de fevereiro de 2017.



AGRADECIMENTOS

A Deus, pela saúde, bem mais precioso.

Ao meu companheiro de vida, Guilherme, pelo amor e parceria de sempre.

Aos meus pais, primeiros professores e à minha irmã Laís, pelo amor incondicional e orgulho a cada vitória.

À APAE de Santo Antônio da Platina/PR, entidade que me apresentou os Conselhos de Políticas Públicas e inspirou esta pesquisa.

À CAPES.

Ao querido Dr. Fernando de Brito Alves, exemplo de dedicação e a quem serei sempre grata pela confiança em mim depositada.

À Natalina, pela amizade e apoio durante todas as etapas do Programa.

Ao meu orientador Tiago Cappi Janini, pela paciência e atenção com o desenvolver da pesquisa.

Aos Formandos de 2017, ou "Katucadão", minha primeira experiência como docente. Agradeço pelo carinho e respeito, e por me fazerem compreender o quão especial e apaixonante é o exercício do magistério.

À XII turma...e que turma! Compartilhar momentos (acadêmicos ou não) com vocês foi incrível! Que os laços aqui criados se fortaleçam e que continuemos caminhando juntos.

"Nenhuma dificuldade há com a democracia, exceto fazê-la funcionar".

Joseph A. Schumpeter

"Assim que o serviço público deixa de constituir a atividade principal dos cidadãos e eles preferem servir com sua bolsa a servir com sua pessoa, o Estado já se encontra perto da ruína. Se lhes for preciso combater, pagarão tropas e ficarão em casa; se necessário ir ao conselho, nomearão deputados e ficarão em casa. À força da preguiça e do dinheiro, terão por fim, soldados para escravizar a pátria e representantes para vendêla".

Jean Jacques Rousseau

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. **Conselhos de políticas públicas:** instâncias deliberativas na busca da efetivação do Estado democrático. 2017. Dissertação de Mestrado – Programa de Mestrado em Ciência Jurídica – Universidade Estadual do Norte do Paraná.

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo apresentar os Conselhos de Políticas Públicas como instituições legítimas na busca da efetivação do Estado Democrático. O texto traz algumas das principais teorias contemporâneas da democracia, com destaque para as teorias participativas da democracia, com enfoque na teoria deliberativa de Jurgen Habermas. Segue analisando a importância do protagonismo da sociedade civil bem como a forma pela qual se desenvolveu a participação na realidade brasileira, analisando os principais movimentos sociais da história até chegar nas formas institucionalizadas de participação. Por fim, o texto encerra com a efetiva apresentação dos Conselhos de Políticas Públicas, abordando suas deficiências e potencialidades como instâncias democráticas de participação.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos de Políticas Públicas; Democracia; Participação.

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. Public policy councils: deliberative instances in the search for the effectiveness of the democratic State. 2017. Master's Dissertation - Master's Program in Legal Science - State University of Northern Paraná.

ABSTRACT

This dissertation aims to present the Public Policy Councils as effective instruments in the search for the effectiveness of the Democratic State. The text brings some of the main contemporary theories of democracy, highlighting the participatory theories of democracy, focusing on the deliberative theory of Jurgen Habermas. It goes on to analyze the importance of the protagonism of civil society as well as the way in which the participation in the Brazilian reality has developed, analyzing the main social movements of history until arriving at the institutionalized forms of participation. Finally, the text closes with the effective presentation of the Public Policy Councils, addressing their deficiencies and potentialities as democratic instances of participation.

KEYWORDS: Public Policy Councils; Democracy; Participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 DEMOCRACIA: BREVES APONTAMENTOS E TEORIAS CONTEMPORÂNEA	S13
1.1 Formas de exercício: Democracia direta, semidireta e representativa	14
1.2 As Teorias Contemporâneas da Democracia	17
1.2.1 Teorias competitivas ou teorias da democracia como método: modelo elitis o modelo pluralista da democracia	
1.2.2 Teorias Participacionistas da Democracia	26
1.3 A Democracia em Habermas	34
1.4 A Teoria do Agir Comunicativo	36
1.5 A Ética do Discurso	42
1.6 A importância da razão comunicativa na democracia deliberativa	47
2 O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL: O DESENVOLVIMENTO CULTURA DE PARTICIPAÇÃO NA REALIDADE BRASILEIRA	
2.1 Cidadania, Participação e Cultura Política	49
2.2 A Sociedade Civil	51
2.3 Os Movimentos Sociais	55
2.4 Sociedade Civil Brasileira: Em Busca Do Protagonismo	57
2.4.1 Os principais movimentos do século XIX	57
2.4.2 O início do século XX e o avanço da participação	61
2.4.3 As lutas pela redemocratização	65
2.4.4 A década de 1990: a participação nos primeiros anos da volta da democra	
2.4.5 Movimentos e Lutas Contemporâneas: As manifestações de junho de 2013	70
2.5 A participação Institucionalizada	75
2.5.1 Orcamento participativo	76

2.5.2 Audiências públicas7	7
2.5.3 Iniciativa popular79	9
2.5.4 Plebiscitos e referendos82	2
2.5.5 Conselhos de políticas públicas84	4
3 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS80	6
3.1 Breve História dos Conselhos De Políticas Públicas8	7
3.2 Conselhos De Políticas Públicas: O Conceito	0
3.3 A Composição dos Conselhos De Políticas Públicas e Sua Atuação92	2
3.4 As Deliberações Dos Conselhos De Políticas Públicas Na Busca Pela Implementação De Políticas Públicas Para A Efetivação De Direitos Fundamentais	S
3.5 Os Conselhos como mecanismos de fortalecimento da democracia: impasses desafios	
CONSIDERAÇÕES FINAIS110	0
REFERÊNCIAS11	3

INTRODUÇÃO

A história do Brasil é uma história de luta. Desde os primeiros registros da época do "descobrimento", luta-se por terras, por independência, por reconhecimento, por ideais, por melhores condições de trabalho, por dignidade e atualmente umas das principais pautas é a luta pela democracia. Fruto das lutas por redemocratização, a Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, estabeleceu já no primeiro artigo de seu texto, que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Assim, foi garantida a soberania popular, na crença de que o país estivesse liberto do autoritarismo.

Passados 28 anos da promulgação da "Constituição Cidadã", percebe-se que a democracia é um processo perene, é necessário buscar constantemente seu aprimoramento, sob pena de golpes de elites usurpadoras, que anseiam a dominação em desrespeito à Lei Maior. Entretanto, ao contrário da época do descobrimento, ou mesmo dos períodos ditatoriais, a participação hoje é não só direito, mas dever de toda a população, logo, as instituições que possibilitam essa atuação direta, devem ser valorizadas e reconhecidas como instrumentos de democracia na busca por uma melhoria na realidade social.

O presente trabalho analisa a importância da participação popular na vida do Estado, por acreditar que ao tomar parte da vida em comunidade, as responsabilidades são divididas e o exercício da cidadania se torna uma rotina saudável da sociedade. Opta-se dentre as diversas formas de participação popular, pela análise mais aprofundada dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, pois apesar de constituírem órgãos de extrema relevância nos Municípios brasileiros, infelizmente são pouco explorados, tanto na área da pesquisa quanto na práxis social.

Através da experiência e do trabalho realizado junto aos Conselhos, acreditase que este é o momento ideal para a pesquisa e discussão do tema, pois com a crise de determinados órgãos representativos, faz-se necessária a percepção de formas concretas de efetiva participação e com poder de deliberação, onde cada um pode expor a sua situação e auxiliar a Administração a gerir os recursos públicos, é preciso fortalecer essas instâncias que são expressão da democracia. Nesse sentido, a participação social, por meio dos Conselhos de Políticas Públicas, é mais que direito, é função do cidadão do Estado Democrático de Direito. A participação se faz necessária para que haja um controle social das atividades da Administração, visando a diminuição das diferenças e uma distribuição dos investimentos para a área de Políticas Públicas na intenção de diminuir as desigualdades e propiciar uma vida mais digna à uma grande camada excluída da sociedade. Explorar os Conselhos de Política Públicas é uma necessidade em tempos de insatisfação social, infelizmente acompanhada de egoísmo e descrédito das Instituições.

Os Conselhos de Políticas Públicas são instrumentos eficazes de participação popular, contribuindo significativamente para o aprimoramento da participação popular, representando um ambiente privilegiado para formas de manifestação da vontade, por intermédio da democracia deliberativa.

Adotadas essas premissas, bem como o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e legislativa, o trabalho se desenvolve forma que se passa a expor.

No primeiro capítulo, busca analisar a democracia. Assim, são traçadas breves considerações sobre sua origem na Grécia antiga, bem como as possíveis formas para o seu exercício. Ainda serão analisadas as teorias contemporâneas da democracia, divididas no trabalho entre teorias competitivas e teorias democráticas. Após analisados os principais modelos contemporâneos, encontra-se no filósofo Jurgen Habermas, amparo teórico, para preferir o modelo deliberativo de democracia.

Na sequência, o segundo capítulo relata a trajetória do Brasil no desenvolvimento da participação em busca do protagonismo da sociedade brasileira, passando por conceitos como cidadania, participação, cultura política, sociedade civil, movimentos sociais, no intuito de se compreender a realidade brasileira tal como se encontra hodiernamente. Neste objetivo a pesquisa destaca alguns movimentos e lutas do século XIX até as manifestações de rua do ano de 2013, demonstrando que a participação não é uma inovação do século XXI, já que absolutamente todas as mudanças e transformações observadas na sociedade são frutos de muita luta, motivo pelo qual devem ser sempre rememoradas.

O segundo capítulo trata ainda, das inovações trazidas com a Constituição Cidadã, que possibilitou o exercício da participação de forma

institucionalizada, a exemplo do orçamento participativo, das audiências públicas, da iniciativa popular, os plebiscitos e referendos, e especialmente os Conselhos de Políticas Públicas.

O último capítulo, busca apresentar os Conselhos de Políticas Públicas, como instituições de participação popular, presente na maioria dos municípios brasileiros, e que permitem efetivamente uma participação no controle e direcionamento de políticas públicas, instrumentos efetivadores de direitos fundamentais. A pesquisa busca ainda, relacionar estas instituições, com a teoria discursiva de Habermas, já que se acredita que a participação nos Conselhos deve ser nos moldes propostos na ética de Habermas, ou seja, possibilidade real de participação e argumentação seguida de consenso.

1. DEMOCRACIA: BREVES APONTAMENTOS E TEORIAS CONTEMPORÂNEAS

A democracia pode ser entendida como a necessidade que cada um de nós tem, de não ser objeto passivo do governo alheio, de ter vez e ser reconhecido como sujeito ativo, responsável, em condições de relativa igualdade com os outros. Para Pietro Costa, a Democracia é um longo percurso que se desencadeia com a Revolução Francesa e se cumpre em tempos diversos segundo cada país, pois nada é garantido na democracia, e o sistema da liberdade está perenemente em risco¹.

Segundo Robert A. Dahl, embora a democracia seja discutida há cerca de 2.500 anos, tempo suficiente para se reunir um bom conjunto de ideias, ainda não existe consenso sobre alguns aspectos importantes:

Os 25 séculos em que tem sido discutida, debatida, apoiada, atacada, ignorada, estabelecida, praticada, destruída e depois às vezes restabelecida, aparentemente não resultaram em concordância sobre algumas das questões fundamentais sobre a democracia (p.12, 2001).

O governo do povo pelo povo, ou a democracia, pode ser exercida de diversas maneiras sem que seja perdida sua característica principal: a de que o povo é o soberano neste sistema. Por reconhecer as diversas possibilidades de exercício da democracia, necessário analisar as formas pelas quais os governos democráticos podem ser instrumentalizados, sejam de forma direta, semidireta ou indireta.

Assim, sem a pretensão de esgotar o tema, mas no intuito de se apresentar uma noção do que signifique na atual sociedade, esse conceito, tão discutido e ao mesmo tempo tão inovador, se buscará no presente capítulo, traçar uma breve explanação sobre as formas de manifestação da vontade ou de tomada de decisões nos contextos democráticos, bem como quais as Teorias mais relevantes e contemporâneas deste tema tão imprescindível à sociedade: a democracia.

¹ Entrevista disponível em https://www.youtube.com/watch?v=IFEf43vi5s8

1.1 Formas de exercício: Democracia direta, semidireta e representativa

A democracia direta tem seu berço na Grécia, mais especificamente em Atenas, onde o povo, que desconhecia a vida civil, reunia-se na praça para discutir os assuntos de relevância para a vida dos gregos. As antigas cidades gregas deveriam ter uma ágora, onde os cidadãos se congregavam, e lá exerciam o Poder Político. A ágora na cidade grega equivale ao parlamento nos tempos modernos.

Os gregos se devotavam por inteiro à coisa pública, deliberavam com ardor as questões do Estado, a ágora era o grande recinto da nação, onde diariamente o povo era orador. Neste ambiente eram discutidas todas as questões do Estado, eram nomeados os generais, julgados os crimes, concentrando-se na "praça" os poderes legislativo, executivo e judiciário (BONAVIDES, 2004, p. 270).

Os cidadãos gregos deliberavam exercendo controle e soberania legislativa, executiva e judicial e orgulhavam-se do seu regime político, como se percebe no discurso de Péricles, citado na obra de Paulo Bonavides:

Nosso regime político – disse Péricles – é a democracia e assim se chama porque busca a utilidade do maior número e não a vantagem de alguns. Todos somos iguais perante a lei, e quando a república outorga honrarias o faz para recompensar virtudes e não para consagrar privilégios. Nossa cidade se acha aberta a todos os homens. Nenhuma lei proíbe nela a entrada de estrangeiros, nem os priva de nossas instituições, nem de nossos espetáculos; nada há em Atenas oculto e permite-se a todos que vejam e aprendam nela o que bem quiserem, sem esconder-lhes sequer aquelas coisas, cujo conhecimento possa ser de proveito para os nossos inimigos, porquanto confiamos para vencer, não em preparativos misteriosos, nem em ardis e estratagemas, senão em nosso valor e em nossa inteligência (Péricles *apud* BONAVIDES, 2004, p. 272).

Embora os gregos tivessem orgulho de seu regime "democrático", uma corrente de pensadores defende a posição de que não houve na Grécia uma democracia verdadeira, mas sim uma aristocracia democrática, pois as condições que permitiram à Grécia o funcionamento da "Democracia Direta" foram o fato de a base social ser escrava, o que permitia que os homens se importassem diretamente com a política.

Além disto, não eram todos os gregos considerados cidadãos, o que reduzia o número de membros que participavam efetivamente das decisões da vida política da Grécia. Para o estabelecimento de quem era ou não cidadão grego, não eram consideradas as mulheres, os escravos, os estrangeiros, estes que eram totalmente excluídos do processo democrático:

Não era apenas o governo que era oligárquico, mas em todos os seus aspectos, mas também, todas as pessoas humildes, homens, mulheres e crianças eram servas dos ricos. (...) Todas as terras se achavam nas mãos de certo números de indivíduos, e, se os arrendatários deixavam de cumprir o combinado, expunham-se a ser submetidos à escravidão juntamente com seus filhos. (Aristóteles- A Constituição de Atenas).

Neste sentido quando se trata da democracia ateniense, necessário estar consciente de que a igualdade dos gregos era somente abstrata, pois embora os homens fossem igualados politicamente, existia uma grande diferença material entre eles, já que não existiam projetos para alteração no sistema de distribuição de renda, o que impossibilitava, também, que os escravos adquirissem o status de cidadão.

Todavia, por mais discriminatório que tenha sido o modelo grego de democracia direta, deve-se atribuir a ela o devido valor, pois foi um marco histórico da democracia. A Grécia deixou um legado valoroso, pois instituiu a ideia de igualdade, liberdade e participação no poder e conforme leciona Marilena Chauí abriu caminho para se criar, ampliar e exigir socialmente tais direitos, em tempos futuros, através da práxis humana (CHAUI, 2011, p.504).

Por indireta ou representativa se compreende o modelo de democracia em que o povo se expressa por meio da eleição de representantes e não diretamente.

Pioneiro nas teorias da democracia moderna, Montesquieu (1996, p. 170), em sua obra "O espírito das Leis", entendia que o povo era péssimo para governar, mas era admirável quando escolhia seus representantes e por isto precisavam de representantes que iriam decidir e querer em nome do povo. Ainda para o autor, a grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos, capacidade que o povo não tem, sendo esta incapacidade um dos grandes inconvenientes da democracia, nas palavras do autor:

Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo.

Em sua crítica à democracia representativa, Rousseau (1996, p.33), prega a ideia de que neste modelo, o homem só é livre no momento que vai às urnas depositar o seu voto, pois a soberania é inalienável. Para o autor, a soberania, sendo apenas exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se, e que o soberano, não passando de um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo.

Embora pertinente a crítica de Rousseau, há de se concordar, que com o advento da modernidade bem como do crescimento e complexidade da população, a representação se faz medida necessária, neste sentido:

A democracia representativa parece ser uma exigência de bom senso, isso porque existem severos óbices práticos para a concretização de qualquer proposta de democracia direta, de modo que os problemas comuns de um povo devem ser resolvidos por um parlamento, cujos integrantes tenham recebido uma delegação especifica e temporalmente limitada, para tanto (ALVES, 2013, p. 150).

A representação é uma medida necessária na atual sociedade, todavia, acatar a ideia de representação não é sinônimo de privação da soberania ou da participação, na democracia representativa o poder permanece com o povo, nas palavras de Paulo Bonavides (2004, p. 272): "O poder é do povo, mas o governo é dos representantes em nome do povo: eis aí a essência da democracia representativa".

Há de se destacar ainda, a forma semidireta de manifestação da vontade também conhecida como democracia participativa.

Esta forma altera os modelos clássicos de democracia representativa, para que ela possa se aproximar da democracia direta, ou seja, o sistema de governo é o da representação política, todavia, o povo pode intervir em alguns casos.

Com a democracia semidireta, a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas minadas instituições, como o referendum, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a interação do povo, garantem-lhe um poder de decisão de

última instância, supremo, definitivo, incontrastável (BONAVIDES, 2004, p.272).

No mesmo sentido, para José Afonso da Silva, "as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta" (2006 p.137). No ponto de vista semântico, democracia participativa e democracia semidireta são sinônimos, expressando a forma de governo que intercala representação no poder e participação direta.

Assim, a democracia semidireta figura como um "meio – termo" entre democracia direta e representativa, atendendo anseios das duas espécies, com status de forma possível de democracia na sociedade moderna, já que reconhece a impossibilidade de as pessoas se reunirem diariamente na ágora para decidir todas as questões, mas não abrindo mão da participação em momentos cruciais, por meio de instituições fundamentadas no instituto da soberania do povo.

1.2 As Teorias Contemporâneas da Democracia

Até o século XIX, a maior parte do mundo proclamava a superioridade dos sistemas não democráticos, na teoria e na prática. Este ideal era constantemente reafirmado por chefes de regimes não democráticos, valendo-se do antigo argumento de que as pessoas não tinham competência para participarem do governo de um Estado. Para os adeptos dessa teoria, a maioria estaria melhor, se deixasse o problema do governo nas mãos dos mais sábios (DAHL, 2001, p.58).

Datam das primeiras décadas do século XX, as primeiras discussões reais sobre a facticidade da democracia tal como era encarada na teoria clássica. Essa necessidade de repensar a forma dos governos, foi em grande parte motivada pelo grande trauma social causado em consequência tanto da I Guerra Mundial, quanto de outros fatores como a Revolução Russa de 1917, o colapso econômico da crise de 1929 e as transformações ocorridas nas estruturas sociais em virtude da ascensão do capital (GAMA NETO, 2011, p.28). Em síntese, a emergência democrática representou a busca por um modelo que proporcionasse governos com menor concentração de poder e menos autoritários.

Neste contexto, duas perspectivas do conceito de democracia se desenvolveram. A primeira pode ser descrita como "Teoria democrática competitiva", englobando os modelos elitista e pluralista, que serão analisados com ênfase em Schumpeter e Dahl, respectivamente, e a "Teoria democrática popular" formada pelos modelos participacionistas e deliberacionistas, que na sequência serão analisados, com ênfase nos estudos de Pateman e Habermas.

1.2.1 Teorias competitivas ou teorias da democracia como método: modelo elitista e o modelo pluralista da democracia

Os modelos elitista e pluralista de democracia são considerados como teorias competitivas, pelo fato de ambos entenderem a democracia como método político, percebendo a arena política como cenário constante de competições pela liderança. Dahl e Schumpeter, principais representantes dos referidos modelos, assentem que a eleição livre e competitiva é fundamental para a existência da democracia.

Os autores, porém, se distanciam, à medida em que Dahl valoriza a participação, tida como a possibilidade de manifestação ou contestação pública, considerando o governo responsivo para com seus eleitores, enquanto para Schumpeter, a sociedade somente participa no momento da escolha dos representantes, não apreciando a participação em qualquer outro momento do procedimento democrático.

1.2.1.1 O modelo elitista ou minimalista de democracia

Na percepção elitista, todo exercício da política, alheio às suas justificativas formais, está fadado à formação de pequenos grupos que subordinam a maior parte da população (HOLANDA, 2011, p.10).

Na análise de Avritzer (2000), quem primeiramente e com mais destaque se dedicou a analisar e criticar com veemência a democracia, foi Max Weber, cujas indagações inspiraram as grandes questões do debate democrático da primeira metade do século XX. Para o autor, Weber problematiza sua análise, principalmente

pelo ceticismo em relação a debates envolvendo tradições culturais distintas e a percepção de que a complexidade que uma administração exige, seria incompatível com a participação e a argumentação, já que na análise do autor as esferas de valor do mundo estão em conflito irreconciliáveis entre si, não se prestando a ciência, a solucionar essa diversidade

Já na contemporaneidade, quem sucede com mais propriedade as análises de Weber, que adiante seria denominada de Teoria Elitista da Democracia, é Joseph Schumpeter, que desmistifica o ideal democrático, baseado na ideia que as diferenças culturais não podem ser resolvidas racionalmente, já que para o autor, "as concepções sobre o que é a vida e a sociedade, ultrapassam a mera lógica" (SCHUMPETER, 1942).

A teoria schumpeteriana apresenta a democracia como algo restrito à esfera da política, constituindo-se apenas um artifício (mínimo, procedimental e competitivo) para a eleição de representantes, que fornece as bases para a caracterização do processo de eleição como democrático ou não-democrático, mas não exerce qualquer finalidade educativa. A participação popular dentro desse sistema representativo limita-se ao ato de votar do cidadão, sendo essa a efetiva participação popular existente (BRASIL, p.110, 2013).

Schumpeter (1961), concebe a democracia como método político ou método democrático, sistema institucional para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire poder de decidir, mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. Neste sentido o autor critica a doutrina clássica da democracia, encontrando dificuldades para aceitar a afirmação, de que o povo tem uma opinião definida e racional a respeito de todas as questões e que seria possível manifestar seu pensamento. Destaque a análise da autora Cristina Buarque de Holanda, em sua obra "A Teoria das Elites":

Para o economista austríaco, a filosofia democrática do século XVIII, herdeira do passado grego, é fantasiosa e não produz utilidade para a vida política. (...). O autor rejeita a suposição de que a vontade do povo instrui um corpo de especialistas, seus representantes, a realizar o bem comum. Schumpeter recusa, portanto, a suposição de que homens possam produzir acordo sobre um ideal político que inclua a todos, indistintamente. Aos vários interesses dispostos na sociedade tenderão a produzir entendimentos diversos a respeito do bem (HOLANDA, 2011, p.39)

Para o autor, a ideia de bem comum é totalmente descartada, assim como a possibilidade de a argumentação levar a sociedade a um consenso quanto a existência de um bem comum pelo qual todas as pessoas trabalhariam, já que, para cada grupo social, o bem comum significará coisas diversas, nestas ideias básicas consistem a Teoria Elitista ou Minimalista da Democracia:

O elitismo se consolidou baseado nas ideias: da negação de qualquer vinculação entre democracia e bem comum, bem como a sustentação de uma oposição entre participação e racionalidade, reduzindo a teoria da democracia à maximização de interesses individuais em conflito (AVRITZER, 1996, p.20).

Para a teoria elitista da democracia, o papel do povo é produzir um governo e desapossá-lo, ou seja, nesta teoria, a ideia de argumentação e de escolha racional é afastada, na medida em que o povo somente é responsável por definir a quem será dado o poder. Schumpeter critica a forma com que, a teoria clássica atribui maior valor a opinião popular, ignora as lideranças e atribui ao eleitorado um grau surreal de iniciativa, o que confronta com o pensamento do autor de que os corpos coletivos atuam quase que exclusivamente, pela aceitação da liderança. Assim, para Schumpeter:

Quem quer que aceite a doutrina clássica da democracia e, em consegüência, acredite que o método democrático deve permitir que os assuntos sejam decididos e a política formulada de acordo com a vontade do povo, não pode negar que, mesmo que essa vontade fosse inegavelmente real e definida, a decisão por simples maioria em muitos casos deturparia e jamais executaria esses desejos. Evidentemente, a vontade da maioria é apenas a vontade da maioria e não a vontade do povo. Esse último constituí um mosaico que a primeira não consegue reproduzir de maneira alguma. Igualar a ambos, por definição, não significa resolver o problema. Boas tentativas de soluções aceitáveis, todavia, foram feitas por autores de vários planos de representação proporcional. Tais planos, todavia, sofreram críticas por motivos práticos. É, na verdade, óbvio que a representação proporcional dará oportunidades não apenas a todos os tipos de idiossincrasias, mas impedirá que a democracia forme governos eficientes e constituirá um perigo em tempos de crise (p.325, 1961).

Na Teoria Elitista, a democracia não é considerada como um fim em si mesmo, mas somente como método, já que a competição pela liderança que é o critério definidor dos governos democráticos. Os elitistas defendem que o método eleitoral é tomado enquanto critério porque se mostra o único disponível a comunidades de qualquer tamanho na condução da competição dentro dos regimes democráticos:

[...] a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único exeqüível, qualquer que seja o tamanho da comunidade (SCHUMPETER, p.323, 1961).

Conforme Schumpeter, o papel do eleitorado nos regimes democráticos, é produzir um governo e desapossá-lo. Produzir um governo significa a aceitação de um líder ou grupo de líderes, enquanto a função de desapossar é a retirada da aceitação nas urnas. As rédeas do governo, por sua vez, devem ser dadas àqueles que têm mais apoio na competição pelos votos, assim, o autor descarta todos os elementos argumentativos da democracia. Eis a análise de Leonardo Avritzer sobre o tema:

O autor de Capitalismo, socialismo e democracia, na sua tentativa de reconstruir a democracia com base em uma concepção restrita de soberania, irá descartar os elementos argumentativos da democracia. Para ele, tais elementos foram desaparecendo no século XX em virtude de dois processos: a integração do homem comum à política e o desenvolvimento dos meios de comunicação de massas (2000, p. 30).

Na leitura de Schumpeter, a maior participação do homem comum na política, associada ao crescimento dos meios de comunicação de massa, contribuíram para que os processos de exercício de argumentação, deixassem de ter papel relevante na democracia. O autor acredita que a vontade dos indivíduos não existe de forma real, para ele, não passam de impulsos vagos, impressões falsas, muito manipuláveis pelos métodos de publicidade. Neste pensamento, a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político. Nas palavras de Cristina Buarque de Holanda:

A democracia compreendida por Schumpeter é, portanto, uma inversão do entendimento usual do conceito. No lugar da ficção democrática que supõe representantes diretamente vinculados ao povo, o autor identifica um cenário real constituído por elites políticas, com diferentes estratégias de captura de voto, em disputa pelo poder

e referidas aos interesses dos eleitores apenas na medida do seu próprio interesse. Nesse sentido, a atenção dos representantes aos representados deixa de ser um fim em si mesmo para constituir um instrumento subordinado à promoção do auto interesse. São essas as bases do elitismo democrático, que tem impacto decisivo na formulação do entendimento contemporâneo da democracia (2011, p.41)

Assim, por considerar a fragilidade do povo, os minimalistas entendem ser mais prudente, que a deliberação democrática seja reduzida unicamente a escolha de representantes através do voto. Eis a síntese da a teoria elitista ou minimalista:

[...] de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão (SCHUMPETER, p. 339, 1961).

Schumpeter sustenta o caráter formal da democracia, colocando a relação entre forma e conteúdo no interior da teoria democrática, rompendo com a ligação entre democracia e soberania, transferindo a fundamentação da democracia do conteúdo substantivo da vontade popular para o método de acordo com o qual decisões distintas são tomadas em conjunturas historicamente específicas.

1.2.1.2 O modelo pluralista de democracia

Dentre as principais Teorias Contemporâneas da Democracia, necessária a análise da proposta por Robert Dahl em sua obra denominada Poliarquia (2015). O autor consegue ocupar um local intermediário entre o elitismo democrático e uma concepção participativa da democracia, podendo ser utilizado e bem visto, por estudiosos de ambas vertentes da teoria democrática. A democracia para Dahl, é um processo de tomada de decisões coletivas, pregando a existência de uma democracia ideal e a democracia realmente existente, esta denominada Poliarquia.

Ao contrário de Schumpeter, Dahl avança a teoria elitista, na medida em que busca problematizar a possibilidade de progresso da democracia, considerando-a um sistema inteiramente responsivo, aliás a responsividade é em Dahl, um dos pressupostos da democracia, estando os governos continuamente vinculados aos

interesses dos cidadãos, que devem ser considerados como politicamente iguais. Também para o autor, é pressuposto da democracia, que os cidadãos tenham oportunidade plena para formular e expressar seus anseios a seus pares e ao governo, e que este considere sem qualquer tipo de discriminação essas preferências. (DAHL, 2015, p.26).

A democratização é entendida por Dahl, como a soma de contestação pública e direito de participação, mas em sua opinião, nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, preferindo chamar os sistemas mundiais reais que mais se aproximam de um ideal democrático de poliarquias. Textualmente para Dahl:

As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mais incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (2015, p.31).

Ao contrário da teoria elitista, Dahl valoriza a importância da participação popular, inclusive indicando requisitos para exercício da democracia para grande número de pessoas, rompendo assim com o ideal elitista, de que a participação seria irrealizável dado o aumento populacional da sociedade moderna. O autor então, em sua obra "Poliarquia", expõe um manual para exercício da democracia, destacando sempre a importância da liberdade de expressão, de formar e aderir organizações, do direito ao voto, bem como o direito de líderes políticos disputarem apoio e votos. Na análise do autor, a disputa de votos e a busca pelo apoio dos cidadãos, faz com que estes sintam-se motivados a participar efetivamente dos governos, tornando-os mais democráticos.

Os processos de democratização consistem de diversas transformações históricas amplas. Dahl analisa a forma com que essas mudanças ocorrem e qual a relevância disso na realidade das poliarquias. Em sua análise, quando regimes hegemônicos e oligarquias se deslocam na direção de uma poliarquia, é aumentada a possibilidade de participação. Consequentemente, os governantes, no seu atuar, tem que considerar mais opiniões e preferências, o que pode trazer novas possibilidades de conflito, dadas as divergências entre as prioridades. Os conflitos decorrentes da divergência de prioridades, naturalmente vão dando origem a grupos

opositores, que tem uma imagem invertida do problema dos governantes. Neste contexto governo e posição atuam no sentido de diminuir a participação da parte contrária, já que quanto maior o conflito, mais difícil se faz a tolerânciaentre os oponentes.

O fato de Dahl se preocupar com a forma pela qual se dará a participação e a inclusão de todos os cidadãos, dá a sua teoria a característica de pluralista, já que reflete a preocupação na ampliação da quantidade de grupos e cidadãos no momento da tomada de decisões. Para o autor, o aumento da participação aliado à competição política, provoca uma mudança na composição da liderança política. A ampliação do sufrágio junto à competição política, torna, para Dahl, a liderança política em geral consideravelmente mais representativa, fazendo com que os grupos antes hegemônicos trabalhem no sentido de se reinventar, para criar uma proximidade e identidade para com os eleitores, o que é extremamente benéfico para o regime democrático (DAHL, 2001, p. 44).

Na obra Poliarquia, há ainda a exposição de sete condições para a possibilidade de sua existência: 1) as sequências histórias, 2) o grau de concentração na ordem socioeconômica, 3) o nível de desenvolvimento socioeconômico, 4) a desigualdade, 5) as clivagens subculturais, 6) o controle estrangeiro, e 7) as crenças de ativistas políticos. A partir destas condições, Dahl vai delineando os traços de sua democracia possível, ou seja, a poliarquia.

Posteriormente, em "A democracia e seus críticos" (2012), Dahl analisa as mudanças sofridas pela democracia, reexaminando o conceito de poliarquia, enaltecendo agora, a importância das instituições na solidificação do aparato poliárquico, elencando a forma com que estas instituições devem atuar para o fortalecimento da poliarquia: 1) os funcionários eleitos, participando efetivamente das decisões, 2) a eleição destes funcionários por sufrágio livre e justo, 3) direito ao voto como fator inclusivo, 4) possibilidade ampla do cidadão concorrer a cargos eletivos, 5) a liberdade de expressão, 6) busca por informações alternativas, 7) a facilidade na formação de associações e organizações associativas.

Analisando os requisitos trazidos por Dahl, tanto na obra "Poliarquia", quanto na "democracia e seus críticos", nota-se que, embora tenha buscado aprimorar sua teoria para se adequar às transformações sociais, permanece acreditando na solução

pluralista para a poliarquia. Assim, Dahl ratifica relevância da poliarquia, inclusive analisando as possíveis mudanças que esta pode sofrer:

Mudanças nas condições para a poliarquia em diferentes países poderiam ocasionar uma mudança no número de poliarquias. Num extremo, a poliarquia poderia resumir-se a poucos países nos quais as condições fossem extremamente favoráveis; no outro extremo, poderia expandir-se a ponto de incluir países que contenham a maioria da população mundial; Mudanças na escala da vida política poderiam, mais uma vez, alterarprofundamente os limites e possibilidades do processo democrático; Mudanças na estrutura e na consciência talvez ajudassem a tornar a vida política mais democrática em alguns países agora governados por poliarquias. Uma sociedade mais democrática talvez resultasse, por exemplo, de uma equalização bem mais ampla dos recursos políticos e das capacidades entre os cidadãos ou de uma extensão do processo democrático a instituições importantes previamente governadas por um processo não democrático (DAHL, 2012, p. 498).

No balanço da possível onda de transformação, conclui-se que as poliarquias poderiam ou não aumentar em quantidade, dependendo das condições fomentadas para o seu acontecimento. E, por fim, o terceiro ponto condiz com as inquietudes demonstradas ao longo do livro: a probabilidade de expansão da participação política, da capitalização de recursos e, sobretudo, da inclusão das instituições na arena democrática. Em suma: Dahl parece ratificar a relevância da poliarquia na democracia atual e, como defensor de seu pensamento, há a crença de que somente um regime poliárquico reinventado daria conta de uma nova transformação democrática.

Para os críticos da poliarquia, a exemplo de Leonardo Avritzer, a obra dahlsiana apresenta ao menos dois limites claros, relacionados à forma com que a dimensão societária da democracia é problematizada:

O primeiro deles é que não fica claro que tipos de práticas seriam necessárias para se alcançar o tipo de sociedade empiricamente constatada enquanto favorecedora da democracia. O segundo problema é que a teoria dahlsiana, ao postular empiricamente os fundamentos societários da democracia, não consegue converter a sua teoria da democracia em uma teoria da democratização devido a ausência de uma concepção sobre as práticas capazes de tornar uma sociedade normativamente desejável (AVRITZER,1996, p.118).

Ainda para o crítico, a falta de praticidade da teoria pluralista e a ausência de uma normatização desejável, gera um terceiro problema, que acaba por limitar a teoria, qual seja a incapacidade de se tematizar a dimensão coletiva da democracia, limitando a reintrodução da normatividade na teoria democrática à ideia da auto realização moral dos indivíduos.

Embora se reconheça as limitações da teoria proposta por Dahl, sua análise merece destaque, já que o autor não se dedica à condenação da democracia clássica, entendida como regime de plena e contínua responsividade do governo dos cidadãos, mas limita-se a iluminar sua natureza utópica, distante das reais possibilidades de configuração da política. No sistema político proposto por Dahl, os homens devem enxergar a democracia como princípio moral ou ideal regulador, não havendo assim uma relação de antagonismo (HOLANDA, 2011, p.42). Assim, as várias formas de organização da política deverão ser analisadas conforme sua facticidade com relação à democracia que se visa alcançar.

1.2.2 Teorias Participacionistas da Democracia

Tanto Habermas (modelo deliberativo) quanto Pateman (modelo participativo), preocupam-se com a cultura cívica ou cultura política, numa tentativa de resgatar a esfera pública, esta que recebe destaque na teoria habermasiana, como espaço essencial para o debate. Para os autores, o governo do povo deve ter o máximo de participação de todo o povo.

As teorias participacionistas da democracia, alegam que a participação ativa no governo local e em organizações comunitárias e não governamentais, bem como no ambiente de trabalho, favorecem o desenvolvimento, no indivíduo, do senso de eficácia política, estimulando a participação ativa (ALVERGA, 2013, p.179). Para os adeptos desse modelo, a participação impede o colapso do sistema, sendo o modelo democrático exitoso somente quando o povo decide os rumos das políticas que os afetarão.

1.2.2.1 O modelo participativo

Influente nos debates sobre a democracia participativa, Carole Pateman busca estabelecer uma contraposição à teoria contemporânea da democracia. A autora busca em Rousseau, quem considera expoente da participação por excelência, os elementos para a defesa de seu modelo de democracia participativa.

Defende a autora, que todo estudo da política rousseauniana, apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua ideologia, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo (PATEMAN, 1992, p. 35).

A participação política para Rousseau, é a materialização da liberdade civil, o autor relaciona a participação com a possibilidade de conservação da igualdade entre os cidadãos, participar significa fazer parte do poder soberano, participando do processo de tomada de decisões públicas. O autor já se preocupava com os riscos da apatia política, tema recorrente no cenário político atual, alertando para os prejuízos do descaso dos cidadãos com a coisa pública:

Assim que o serviço público deixa de constituir a atividade principal dos cidadãos e eles preferem servir com sua bolsa a servir com sua pessoa, o Estado já se encontra perto da ruína. Se lhes for preciso combater, pagarão tropas e ficarão em casa; se necessário ir ao conselho, nomearão deputados e ficarão em casa. À força da preguiça e do dinheiro, terão por fim, soldados para escravizar a pátria e representantes para vendê-la (ROUSSEAU, p.129).

Na mesma linha de Rousseau, Pateman afirma (1192), que quanto mais o cidadão participa, mas ele se torna capacitado para fazê-lo. Ainda para autora, a participação proporciona a sensação de integração à comunidade. O cidadão passa a sentir-se responsável pela comunidade em que está inserido, à medida em que torna-se sujeito ativo dentro do ambiente.

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia, pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação:

[...] a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação continua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992:35).

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico, quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. O regime participativo se sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo.

O modelo desenhado por Carole Pateman a partir do debate sobre participação, enfatiza a necessidade da introdução de instrumentos democráticos de gestão na esfera da vida cotidiana, especialmente nos locais de trabalho. A ideia é estimular a participação engajada na base e, assim, treinar os indivíduos e formar cidadãos ativos, com maior interesse pelos assuntos governamentais (GRIGOLI, 2014, p.122).

O exercício da participação política prepara o indivíduo e a comunidade para a própria participação e para pensar formas de institucionalizá-las. Logo, para os adeptos desta teoria, a participação constitui um fim em si mesma. Faz-se necessário criar canais de participação, encontrar formas de permitir ou ampliar o acesso do cidadão comum às arenas decisórias, a fim de que possa aprender e desenvolver sua capacidade de fazer opções políticas (BARRETO, 2006, p. 49).

O amadurecimento social em relação ao exercício de escolha por meio do voto depende da possibilidade de ampliação das oportunidades de participação dos cidadãos públicos na esfera pública. A falta de aptidão do cidadão não pode ser

utilizada com o pretexto para defender teorias não participativas da democracia, conforme bem analisado nos textos de Pateman, o próprio ato de participar, desenvolve as capacidades dos cidadãos, tornando-os mais motivados a cada experiência de participação.

Assim, extrai-se que uma das principais contribuições dessa teoria é sua função social, ou seja, a participação democrática possui um caráter educativo e pedagógico, tornando os indivíduos conscientes do seu papel dentro da sociedade, proporcionando interrelação entre indivíduos e instituições, no intuito de se alcançar políticas mais eficazes e democráticas.

Assim como Pateman, Habermas compartilha a preocupação com a formação de uma cultura cívica dentro da sociedade, ressaltando a tentativa do resgate do interesse para com a esfera pública como espaço essencial para os debates entre indivíduos e cidadãos, todavia, como se analisará nos tópicos seguintes, o autor alemão problematiza sua teoria com a necessidade de estabelecer os procedimentos necessários para que se garanta a participação, esta que em Habermas é instrumentalizada pela deliberação, conforme se passa a analisar.

1.2.2.2 A democracia deliberativa

As raízes da democracia deliberativa remontam a Atenas, século V. De acordo com líderes da época, a discussão seria uma preliminar para qualquer ação sábia. Aristóteles foi o primeiro grande teórico a defender o valor de um processo no qual cidadãos discutissem e justificassem suas decisões. Para o filósofo, cidadãos comuns debatendo e decidindo juntos poderiam chegar a uma decisão melhor do que autoridades discutindo sozinhas.

Todavia, sabe-se que a democracia ateniense de Péricles e Aristóteles era bem diferente da nossa. Apenas pequena parte dos moradores era considerada cidadã, a maioria era escrava. Além disto, mesmo reconhecendo as virtudes da deliberação pela maioria, Aristóteles optou pela aristocracia, na qual os deliberantes pudessem ser mais competentes e a deliberação mais refinada. (GUTMANN, THOMPSON, 2007, p.24).

No início do período moderno, quando o termo "deliberativo" foi utilizado pela primeira vez referia-se a discussões políticas de um pequeno e seleto grupo de políticos. Antes do século XVII, a deliberação significava defender a representação política, esta que era rejeitada pela maior parte da população. O maior defensor do "governo pela discussão" do século XIX, foi John Stuart Mill, considerado uma das primeiras fontes da democracia deliberativa. No início, o autor defendia que a deliberação devia ser guiada pelas pessoas de maior educação, postura reavaliada, para que no início do século XX, se passasse a considerar a discussão como característica essencial da democracia (GUTMANN, THOMPSON, 2007, p.25).

Na análise de Alves, necessário considerar que, além de se preocupar com o elemento procedimental, a democracia deliberativa deve se preocupar com o quão inclusivos podem e devem ser os processos de deliberação, sob pena de ocorrer, ainda que que informalmente alguma espécie de exclusão (2003, p.102).

A primeira característica da democracia deliberativa é a necessidade de justificação. Parte-se do pressuposto de que as pessoas não devem ser vistas como objetos da legislação, mas como sujeitos de direitos capazes de fazer parte do governo da sociedade que faz parte. A justificação faz com que se expresse o valor do respeito mútuo entre os grupos de interesse.

A segunda característica da democracia deliberativa, é que os motivos que foram dados e justificados devem ser acessíveis a todos os cidadãos que serão "atingidos". Não se pode falar em justificação deliberativa, se as partes envolvidas sequer conseguem entender o que se está deliberando.

A terceira e a quarta características da democracia deliberativa, estão diretamente ligadas à temporariedade da decisão que será tomada. O processo deliberativo objetiva a produção de uma decisão que vincule por determinado período de tempo.

A decisão deliberada não tem caráter de imutabilidade, assim, fica mantida a possibilidade de um diálogo continuado e uma possível mudança. Na democracia deliberativa há o reconhecimento de que os resultados são provisórios, e o processo de decisão é mantido aberto, o que torna o processo algo mais crível e real:

Primeiro, em política, assim como em muito da vida prática, os processos de tomada de decisão e o entendimento humano sobre o qual eles dependem é imperfeito. Nós então não podemos ter certeza

que as decisões que tomamos hoje serão corretas amanhã, e mesmo as decisões que parecem mais acertadas no momento, podem parecer menos justificáveis à luz de evidencias posteriores (GUTMANN, THOMPSON, 2007, p.22).

Os autores, ainda expõe a real tese de que, a tendência a aceitar uma decisão não favorável, ou que não condiz com aquilo que se acredita, é maior, se for possível vislumbrar a possibilidade de mudança futura. A dinamicidade da democracia deliberativa, ou seja, a possibilidade de se continuar argumentando sobre as decisões tomadas, valoriza o chamado "princípio da economia da discordância moral". Os democratas deliberativos não vislumbram somente a formação de um consenso, mas valorizam a forma com a qual se deve trabalhar a discordância, que é questão central de qualquer democracia, para os democratas deliberativos, praticar a economia da discordância moral promove o valor do respeito mútuo, que está no centro da democracia deliberativa:

Ao economizar em suas discordâncias, os cidadãos e seus representantes podem continuar a trabalhar juntos para chegar a um senso comum, senão nas políticas que produziram a discordância, então nas políticas relacionadas sobre as quais eles têm uma grande possibilidade de entrar em acordo. (GUTMANN, THOMPSON, 2007, p.23).

Neste sentido, ao contrário do que muitas vezes se pensa da democracia deliberativa, esta não é utópica a ponto de acreditar da formação de um consenso, no sentido literal, mas sim, busca formas de que os desacordos não tornem insustentável a convivência entre os que possuem diferentes opiniões, não forçando-os a atuar em conjunto nos pontos discordantes, mas nas demais políticas relacionadas, sobre as quais existe a possibilidade de entrarem em acordo. Logo, unindo as quatro características da democracia deliberativa, esta pode ser definida como:

[...] forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura (GUTMANN, THOMPSON, 2007, p.23).

Ainda com relação à produção da decisão, ressalta-se que esta, é vinculante por certo período de tempo. O processo de decisão pretende, que sua decisão influencie a decisão que o governo tomará, ou um processo que afetará como decisões futuras serão tomadas, já que em algum momento as discussões cessam, e os líderes tomam uma decisão. Todavia, na democracia deliberativa, esta decisão, que em algum momento vai ser tomada, não tem caráter definitivo, a continuação do debate, e o dinamismo dessa forma de democracia, embora muitas vezes negligenciada, é um dos trunfos da democracia deliberativa.

Os democratas deliberativos, se preocupam tanto com o que acontece após uma decisão ser tomada do que com o que aconteceu no decorrer do seu processo. Assim, os cidadãos que discordaram da decisão original serão mais tendenciosos a aceitá-la, se acreditarem que tem chance de continuar argumentando, na intenção de modificar ou reverter tal decisão no futuro. Por essas razões, acredita-se que a democracia deliberativa se amolda melhor à sociedade atual, já que ao permitir a argumentação e o debate contínuos, permite que os governos estejam em maior harmonia com os desígnios da sociedade.

A democracia deliberativa busca fornecer a construção mais justificável para lidar com a discordância moral, inerente à política, assim, atende a quatro objetivos principais: 1) promover a legitimidade das decisões coletivas, 2) encorajar as perspectivas públicas sobre assuntos públicos, 3) promover processos mutuamente respeitáveis de tomada de decisão, 4) auxiliar na correção dos erros cometidos pelos agentes públicos (GUTMANN, THOMPSON, 2007, p.28).

Promover a legitimidade das decisões coletivas é medida necessária, já que as difíceis escolhas que precisam ser tomadas pelos agentes públicos devem ser aceitáveis, sob pena de não serem respeitadas. Uma das grandes fontes de discordância moral na política é, sem dúvidas, a escassez de recursos. Infelizmente na administração do dinheiro público, é necessário se estabelecer prioridades, deixando muitas vezes, parcelas da sociedade descontentes. O que se busca, portanto, na democracia deliberativa, é que essas difíceis escolhas que os oficiais públicos precisem fazer, sejam aceitáveis, ainda para aqueles que recebem menos do que julgam merecer.

O segundo objetivo da deliberação, tem o intuito de incentivar a solidariedade e o respeito mútuo, através de um ambiente de discussão que possibilite a

transmissão de informações, com a consequente tolerância às opiniões daqueles com pensamentos adversários. Os ambientes deliberativos reconhecem o egoísmo das pessoas no momento de estabelecer prioridades, todavia, acreditam que a deliberação em fóruns bem constituídos, respondam à limitação da generosidade. Assim, o terceiro objetivo da deliberação, é o de promover processos mutuamente respeitáveis de tomada de decisão.

No mesmo sentido do objetivo anterior, a democracia deliberativa permanece na busca pela tolerância nos casos de discordâncias morais. A deliberação não tem o condão de fazer com que valores incompatíveis sejam compatíveis, mas acredita na possibilidade de ajudar os participantes a reconhecer o mérito moral presente nas demandas oponentes.

O quarto objetivo a que visa atender a democracia deliberativa, seria atuar no auxílio da correção dos erros que podem ser cometidos pelos agentes públicos. Neste pensamento, um fórum deliberativo bem constituído, oferece oportunidade de avançar tanto no entendimento individual como no coletivo. Acredita-se que no calor da discussão, é possível que os participantes aprendam uns com os outros, quanto mais discutem, mais podem evoluir no sentido de aprender como conseguir melhor o que querem. É comum que se presuma saber qual a melhor solução para as situações mesmo antes de adentrarmos ao debate, imprescindível ao debate democrático analisar a complexidade dos assuntos e interesses que estão em jogo. A recusa pela deliberação impossibilita a chegada a um compromisso moral ao mesmo tempo em que se desiste de uma base moral mais justificável.

Quem advoga a ideia de deliberação na contemporaneidade é Jurgen Habermas, responsável por dar à deliberação uma fundamentação democrática, baseada na ideia de soberania popular, tendo como fonte fundamental o julgamento coletivo das pessoas. A democracia deliberativa, se trata de espécie na qual há a necessidade de justificar as decisões tomadas por seus cidadãos e representantes. Na democracia deliberativa, espera-se que os líderes justifiquem suas decisões e respondam às questões dos cidadãos.

1.3 A Democracia em Habermas

O maior responsável pela reintrodução da ideia de deliberação na atualidade, é o teórico Jurgen Habermas. Sua política deliberativa é amplamente baseada nas condições de comunicação sob as quais o processo político se julga capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se em todo seu alcance, de modo deliberativo (HABERMAS,2002, p.277).

Habermas se preocupa em estabelecer procedimentos que conferem força legitimadora à formação institucionalizada da opinião, no intuito de garantir a inclusão das pessoas no processo de deliberação (HABERMAS, 2002, p.277).

A teoria habermasiana sempre caminhou no sentido de reintroduzir o debate argumentativo na análise política, que para Habermas " é um processo que envolve negociações e formas de argumentação"(2011, p.9). O autor enaltece a necessidade de se estabelecer conceitos básicos. Assim, parte da premissa de que o modo de operar um sistema político, constituído pelo Estado de direito, não pode ser descrito adequadamente, nem mesmo em nível empírico, quando não se leva em conta a dimensão de validade do direito, e a força legitimadora da gênese democrática do direito.

Em sua perspectiva, Habermas se situa entre o modelo republicano, que situa o Estado como uma comunidade ética, e o modelo liberal, que concebe o Estado como defensor de uma sociedade econômica, acolhendo elementos de ambos os lados, para delimitar o conceito de um procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisões. Assim, a Teoria do discurso, obriga o processo democrático com conotações mais fortemente normativas do que o modelo republicano. Já do republicanismo, herda a centralidade do processo político de formação da opinião e da vontade, sem, no entanto, entender a constituição como algo secundário (HABERMAS, 2002, p.278).

A teoria do discurso não torna a efetivação de uma política deliberativa dependente de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito, ou seja, a proposta de democracia de Habermas, é de uma teoria procedimental de democracia, já que para o autor, "o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo

democrático" (2011, p.18). Assim, para os defensores de teorias procedimentalistas da democracia, os princípios devem ser aplicados apenas ao processo de tomada de decisões.

Para os procedimentalistas, a exemplo de Habermas, os princípios não devem determinar os conteúdos das leis, mas apenas os procedimentos pelos quais as leis são criadas. Imprescindível na visão dos procedimentalistas, é garantir um método seguro, para que as pessoas possam se expressar, com as devidas garantias de que participam de um processo efetivo e legítimo.

Habermas pertence ao grupo de intelectuais alemães, que se costuma chamar de Escola de Frankfurt, ou, Teoria Crítica, sendo considerado um dos herdeiros dessa corrente. Os primeiros livros e artigos de Habermas, apontavam uma crise no projeto de emancipação propagado pelos iluministas, nesta fase de seu pensamento, suas obras são marcadas por uma linha crítica e pessimista em relação ao processo de emancipação do sujeito (FERNANDES, 2011, p.118).

Na década de 1980, Habermas dá uma "guinada" no seu pensamento e faz uma revisão de suas teses, provocando grande crítica e certa "ruptura" com o pensamento frankfurtiano, resultando na publicação da Teoria do Agir Comunicativo. Assim, o autor adota uma postura diversa sobre a modernidade e passa a trabalhar com o paradigma da comunicação, compreendendo a sociedade como uma permanente tensão entre o mundo sistêmico e o mundo da vida, entendendo que os sujeitos interagem no espaço público e podem interferir na realidade social.

Importante ressaltar, que a democracia brasileira, não é o objeto do estudo de Habermas. Na qualidade de filósofo, as reflexões do autor permanecem em um nível abstrato, elaborando proposições potencialmente aplicáveis à democracia de diversos países. Deste enfoque abstrato, busca-se analisar a teoria habermasiana em possível compatibilidade com a experiência democrática brasileira, no intuito de indicar a existência de espaços para a participação popular na ordem jurídica brasileira e a importância do aspecto procedimental no respectivo uso deles.

Assim, o presente capítulo abordará alguns aspectos da teoria de Habermas, indispensáveis na busca da mediação com o contexto histórico participativo do Brasil, buscando pontos harmonizáveis entre a Teoria de Habermas e a práxis brasileira.

1.4 A Teoria do Agir Comunicativo

Ao analisar o pensamento pós metafísico, Jurgen Habermas (1990, p.20) afirma que se tornou costume aplicar à filosofia o conceito de "paradigma", advindo da realidade das ciências. Ainda para o autor, estes paradigmas ou movimentos filosóficos não passam de fenômenos produzidos pela história (1990,p.12).

Para Ludwig (2011, p.19), o conceito de paradigma consiste um modelo de racionalidade, um padrão teórico, aceito pela comunidade e utilizado por esta na busca da compreensão das questões. Assim, destaca-se na história da Filosofia os Paradigmas do ser, da consciência e da linguagem (HABERMAS, 1990, 22).

O esgotamento do paradigma da consciência foi primeiramente identificado por Karl Otto Apel (1992), que percebeu que a transformação da filosofia estava em jogo. O novo paradigma trouxe a linguagem para o centro da reflexão filosófica, passando a ser condição de fundamento do pensar (LUDWIG, 2011, p.71):

O discurso argumentativo constitui a última instância filosófica e política, por meio da qual e perante a qual a responsabilidade coletiva dos homens precisa justificar seu agir e deixar agir, pelas suas teorias e suas expectativas normativas de validade. (...) Neste sentido, o discurso argumentativo e não o eu-consciência pré – comunicativo e anterior à linguagem é aquele para além do qual não se pode metodologicamente retroagir, tendo em vista uma filosofia transcendental renovada em nosso século. Isto vale para a fundamentação de normas jurídicas e morais como também para a fundamentação de aspirações de verdade (APPEL, 1992, p. 120).

Baseado nessas premissas, Apel (1992) elabora sua teoria, baseada na responsabilidade, na emancipação do pensamento e na obrigação da sociedade de colaborar no estabelecimento de relações de comunicação e cooperação políticas, responsabilizando a humanidade solidariamente pelas consequências de seus atos.

Inserto neste contexto de transição paradigmática, Habermas elabora seu quadro teórico que resulta na Teoria do agir comunicativo. Publicada em 1981, a obra de Habermas contém ideias bastante atuais, afastando-se das propostas tradicionais da época em que foi apresentada, trazendo uma exposição complexa da realidade social. O agir comunicativo de Habermas tem por objetivo o entendimento e o consenso: é este o sentido da razão comunicativa ou do agir comunicativo.

A transição para o paradigma da linguagem, leva Habermas a acreditar que a utilização pragmática da linguagem pelos agentes sociais é orientada pelo consenso (AVRITZER, 2012, p.45). A possibilidade desse consenso se dá, pela constatação de que os indivíduos têm diferentes atitudes, baseados em suas experiências subjetivas, todavia, tem a capacidade de entender o sentido que as ações imprimem, com a possibilidade de abertura de um debate crítico, com critérios de validade internos e métodos aceitos formalmente, amparados ainda na ideia de igualdade no que tange a participação de outros indivíduos e a relevância dos argumentos por eles levantados.

Há de se mencionar, que Habermas diferencia consenso de entendimento. Para o autor, o entendimento é um processo para que se venha a obter um consenso. Assim, quando determinados atores participam de um processo de entendimento, assumem "regras" que lhes permitem compartilhar seus argumentos no intuito de ao final chegarem a um consenso(BOTELHO, 2008, p.96).

Ao contrário do paradigma da consciência, o novo paradigma não define o sujeito com base na sua relação com objetos, mas passa a interpretá-lo como aquele que se obriga historicamente a entender-se com outros sujeitos, valorizando a capacidade de linguagem e ação.

A diferença entre os paradigmas evidencia-se também com relação à razão. No paradigma da consciência a razão é instrumental e subjetiva, isto é, torna possível ao sujeito o controleo- das coisas do mundo, a razão é o instrumento pelo qual o homem domina os objetos. Com o advento do paradigma da comunicação, há um deslocamento da razão, que passa a ser centrada na comunicação, a partir desse deslocamento, as soluções para as questões da vida não são buscadas somente na consciência subjetiva, mas também em procedimentos argumentativos (SIEBENEICHLER, 1989, p.63). Na análise de Celso Luiz Ludwig:

Habermas, ao elaborar seu pensamento, tem em vista um conceito amplo de razão, com pretensão de validade geral. Recusa, no entanto, o conceito de razão pura. Formula um conceito de razão situada na história e na sociedade. Com tal perspectiva, a razão instaura-se, tendo como médium a linguagem, ou seja, a comunicação linguística tem por objetivo o entendimento e o consenso: é este o sentido da razão comunicativa ou do agir comunicativo. (2011, p. 82).

Assim, na perspectiva de Habermas, a razão deve estar centrada na comunicação, não se pautando o sujeito, somente em sua consciência, mas em procedimentos argumentativos que possibilitam, além do elemento cognitivo, elementos práticos e morais. O autor alemão, portanto, reconhece ser necessário considerar as relações intersubjetivas, já que o ser humano vive em sociedade e é nesse contexto que decisões precisam ser tomadas. Em síntese:

O autor expõe o agir comunicativo como uma alternativa à teoria da ação racional weberiana, que é monológica, e à teoria da racionalidade instrumental da Escola de Frankfurt, que é funcionalista. Ambas as perspectivas teriam negligenciado o papel da intersubjetividade comunicativa à qual Habermas considera essencial devido ao seu caráter essencial na vida humana em sociedade. Ele propõe a teoria do agir comunicativo como uma forma de se produzir novo sentido para a razão na modernidade (PALERMO, 2013, p.5).

Ao propor a teoria do agir comunicativo, Habermas busca produzir novo sentido para a razão na modernidade, buscando alternativas mais adequadas ao atendimento das demandas da sociedade. O sujeito deixa de ser aquele que se relaciona com o outro para agir através dele. O uso da linguagem, permite a comunicação, meio pelo qual os sujeitos podem expressar suas opiniões e se chegar a um acordo sobre os fatos em questão. Textualmente:

O agir comunicativo pode ser compreendido como um processo circular no qual o ator é as duas coisas ao mesmo tempo: ele é o indicador, que domina as situações por meio de ações imputáveis, ao mesmo tempo ele é também o produto das tradições nas quais se encontra, dos grupos solidários aos quais pertence e dos processos de socialização nos quais se cria (HABERMAS, 1989, p.79)

Primordial para a teoria do agir comunicativo, o conceito de ação, é entendido em Habermas, como a capacidade que os sujeitos possuem de interagir, na busca de racionalmente alcançar os objetivos almejados. Para o autor, a prioridade das relações humanas, deve ser a busca pela melhor forma de compreender as ações de natureza comunicativa, ou seja, as ações de diálogo entre os sujeitos. A comunicação tem papel de destaque na teoria habermasiana, à medida em que o autor estabelece, que o entendimento é o objetivo da linguagem humana, sendo a comunicação

elemento fundamental na compreensão do homem e da sociedade, devendo ser às reflexões, guiadas pela linguagem.

O filósofo desenvolve ainda, para o desenho de sua teoria, outros elementos, dentre eles as concepções de "Mundo da Vida" e "Sistema", buscando uma sociedade com a capacidade de abarcar estes dois conceitos imprescindíveis e interligados em sua teoria.

O mundo da vida para Habermas, constitui um horizonte formado pelas convicções de fundo, mais ou menos difusas, mas sempre aproblemáticas. Assim, por mundo da vida, pode se compreender o espaço social característico onde se possibilita o exercício do agir comunicativo:

[...] o mundo da vida constitui uma rede de pressupostos intuitivos, transparentes, familiares e, ao mesmo tempo, destituídos de limites, a serem preenchidos, para que uma manifestação atual possa adquirir sentido, isto é, possa ser válida ou inválida (HABERMAS, 2012, p.216).

Habermas admite o mundo da vida como o *locus* que possibilita que se exercite a ação comunicativa. No mundo da vida, os sujeitos se sentem livres para a discussão racional, no intuito de se chegar a um entendimento. Assim, o mundo da vida pode ser todo e qualquer lugar, que possibilite o debate, através de atos de fala e pretensões de validade, sendo um complemento da categoria do agir comunicativo. Em síntese, o mundo da vida é o ambiente no qual o agir comunicativo se efetiva, podendo ser compreendido ainda sob três aspectos:

Sob o aspecto funcional do entendimento, o agir comunicativo se presta à transmissão e à renovação de um saber cultural; sob o aspecto da coordenação da ação, ele possibilita a integração social e a geração de solidariedade; e, sob o aspecto da socialização, o agir comunicativo serve à formação das identidades pessoais (HABERMAS, 2012, p.252).

Já os sistemas, em Habermas, representam as estruturas e processos sociais baseados na ação instrumental, tendo por princípio a concretização da reprodução material da sociedade, provendo bens e serviços necessários para os indivíduos, se organizando independentemente do controle social comunicativo. Enquanto o mundo da vida tem como principais atores, os sujeitos em um agir comunicativo, os sistemas

têm como guias o dinheiro e o poder, que Habermas também denomina "meios diretores".

O autor busca essa definição de sistemas como "meios diretores" dos teóricos de tradição funcionalista, para os quais, os meios de controle apresentam algumas características principais, como o fato de serem meios meramente simbólicos, servindo para representar outros objetos que podem ser lembrados em certas circunstâncias. Apresentadas as características dessas duas esferas, antagônicas e complementares, Habermas busca esclarecer o porquê da emergência dos conflitos nos locais de encontro entre o sistema e o mundo da vida:

O mundo sistêmico é pautado pela lógica instrumental, pelas relações impessoais, pela busca de resultados que atendam ao bom desempenho administrativo e técnico do Estado e o lucro e a produtividade do mercado. Os indivíduos se relacionam no mundo sistêmico pela lógica do consumo de bens e serviços e pela venda da força de trabalho, quando se trata do mercado, e pela lógica do clientelismo (impostos) e da cidadania política (votos e apoio às decisões políticas), quando se trata da relação com o Estado. O mundo sistêmico privilegia a comunicação para o sucesso e é o lugar em que a coordenação de ação prescinde da coordenação de linguagem. Os meios de controle e os meios de integração orientam-se para obtenção de resultados (FERNANDES, 2011, p.123).

Sistema e mundo da vida são espaços sociais autônomos, possuem funções e lógicas diferentes, mas em conjunto dão conta de explicar adequadamente a sociedade. Os dois universos têm formas distintas de comunicação e são interligados pelas esferas públicas plurais contemporâneos. A existência e interdependência entre os "dois mundos "traduzem o pensamento habermasiano de que nem todos os aspectos da vida social devem ser processados por meio da ação comunicativa.

Os meios de controle, podem ser entendidos, portanto, como uma forma de "desafogar" os processos de comunicação, trocando-os quando possível por mecanismos que são capazes de resolver determinadas situações, como o dinheiro e o poder. Assim, embora Habermas privilegie a comunicação, admite que o aparato burocrático estatal se faz necessário à modernidade, sob pena de não haver reprodução material (PEREIRA, 2013, p.56)

A teoria habermasiana entende que as sociedades contemporâneas são amparadas pelo equilíbrio entre sistema e mundo da vida. O que o autor descreve, porém, é que o desenvolvimento do capitalismo e da modernidade fizeram com que

houvesse uma penetração do mundo da vida pelo sistema, o que Habermas chama de colonização do mundo da vida:

[...] no final de tudo, mecanismos sistêmicos reprimem formas de integração social, também em áreas nas quais a coordenação consensual da ação não pode mais ser substituída, ou seja, nas quais está em jogo a reprodução simbólica do mundo da vida. A partir daí a mediatização do mundo da vida se transforma em colonização (HABERMAS, 2012, p.355)

Colonização do mundo da vida, é o fenômeno causado, quando as regras dos sistemas passam a dominar o mundo da vida, fazendo com que ações estratégicas, dominem as relações que tem por princípio a ação comunicativa. A intromissão exacerbada dos imperativos do sistema no mundo da vida, rompe com a base da razão comunicativa, fazendo com que os assuntos pertinentes à sociedade deixem de ser objetos da deliberação democrática. Todavia, o autor alemão acredita na possibilidade de equilíbrio entre Estado/mercado e espaços democráticos, por meio do fortalecimento da comunicação:

Somente essa racionalidade comunicativa, que se reflete na autocompreensão da modernidade, confere uma lógica interna à resistência contra a mediatização do mundo da vida provocada pela dinâmica própria de sistemas que se tornaram autônomos (HABERMAS, 2012, p.670).

E complementa, afirmando que

[...] trata-se de preservar esferas da vida que dependem necessária e funcionalmente de uma integração social apoiada em valores, normas e processos de entendimento, a fim de que não caiam sob os imperativos dos sistemas da economia e da administração — que possuem uma dinâmica de crescimento própria — e não sejam transportadas [...] a um princípio de socialização que não lhes é funcional (HABERMAS, 2012, p.670).

Assim, embora reconheça os problemas da modernidade, Habermas busca identificar suas dificuldades na busca pelo seu aprimoramento, já que para o autor a modernidade é um projeto inacabado, o que não o faz perder a perspectiva de que a interação comunicativa é elemento basilar para se compreender e melhorar a

sociedade (PEREIRA, 2013, p.60). Considerando a extrema importância da comunicação para sua teoria, o autor tece também os procedimentos necessários, para que se alcance a ética nos discursos, assunto que passará a ser abordado.

1.5 A Ética do Discurso

A Ética do Discurso fundamenta-se na Teoria da Ação Comunicativa, que sugere uma fundamentação racional da escolha sobre valores, entre sujeitos que cooperam na busca da verdade. O método dessa perspectiva ética é o da comunicação intersubjetiva, num sistema participativo que conduz aos consensos em torno de normas e princípios para a ação.

Para a compreensão da teoria proposta por Habermas, necessário diferenciar ação comunicativa de discurso. Na ação comunicativa, há uma ideia de que as pretensões de validade apresentadas poderão ser justificadas. O discurso passa a existir com o questionamento dessas pretensões de validade. Assim o discurso pode ser compreendido como "um agir comunicativo numa atitude reflexiva, em que os participantes utilizando-se de argumentos, buscam restaurar o consenso perturbado pela suspensão das pretensões de validade" (BOTELHO, 2008, p. 94).

Habermas explica que no agir comunicativo, o ator é ao mesmo tempo sujeito e objeto de suas decisões, assim, a importância da preocupação da teoria, em estabelecer "pretensões de validez", fundamentais para que o posterior momento do Discurso/Argumentação, venha a ocorrer de maneira satisfatória, ou seja, são estabelecidos pré-requisitos para que o debate seja legítimo:

Chamo comunicativas às interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação, o acordo alcançado em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validez. No caso de processos de entendimento mútuo linguísticos, os atores erguem com seus atos de fala, ao se entenderem uns com os outros sobre algo, pretensões de validez, mais precisamente, pretensões de verdade, pretensões de correção e pretensões de sinceridade, conforme se refiram a algo no mundo objetivo (HABERMAS, 1989, p.79).

As pretensões de verdade e correção são adquiridas pelo discurso argumentativo durante o agir comunicativo, onde simplesmente com base nos argumentos apresentados, os ouvintes serão levados a concordar ou não com que está sendo proposto. Já quanto as pretensões de sinceridade, estas são consideradas de acordo com a consistência do comportamento do falante, assim as atitudes e o modo de agir do falante também serão analisados e ponderados no momento de discussão.

As pretensões de validade se agregam na comunicação habitual, podendo ser questionadas em determinados momentos. A problematização das pretensões de validade relativas à justiça das normas se dará nos discursos práticos, enquanto as discussões sobre as pretensões de validade relativas à verdade das proposições se dará nos discursos teóricos (LUDWIG, 2011, p.85).

Apoiado nas pretensões de validade, Habermas segue no desenvolvimento de sua teoria da argumentação, partindo de um consenso antecipado. O reconhecimento recíproco das pretensões de validade torna manifesto o consenso, e possibilita o prosseguimento do processo de discussão. Assim, tendo os participantes garantida a possibilidade de um discurso ideal ou situação de fala ideal², a argumentação se aperfeiçoa na busca da construção do verdadeiro consenso, este que é fruto da comunicação argumentativa:

Na argumentação, o oponente e o proponente disputam uma competição com argumentos para convencer um ao outro, isto é, para chegar a um consenso. Essa estrutura dialética de papéis prevê formas erísticas para a busca cooperativa da verdade. Para o fim da produção do consenso, ela pode valer-se do conflito entre os competidores orientados para o sucesso, na medida em que os argumentos não funcionem como meios do influenciamento recíproco - no Discurso, é apenas de uma maneira "isenta de coações", isto é, inteiramente, através de mudanças de atitude racionalmente motivadas, que a coação do melhor argumento se comunica às convicções (HABERMAS, 1989, p. 196).

Além do estabelecimento das pretensões de validade, o autor narra como imprescindíveis ao eficaz procedimento da produção de consensos, a introdução do princípio da Universalização (U), bem como a necessidade de mostrar que as fundamentações morais dependem da realização de argumentações.

O princípio (U) faz-se imprescindível, pois a ética discursiva habermasiana, considera que somente interesses universalizáveis podem servir de base para a justificação de normas. Assim, Habermas denomina como princípio (U) "princípio-ponte que torna possível o acordo em argumentações morais, aliás, numa versão que exclui a aplicação monológica desta regra de argumentação" (HABERMAS, 1989, p.78).

Além do princípio (U), Habermas também introduz o princípio (D), pelo qual somente podem ser consideradas válidas as normas que possam contar com o assentimento de todos os afetados como participantes em um discurso prático. A validade de uma norma, portanto, está diretamente vinculada ao fato de ter sido obtida por meio de consentimento, merecendo assim, o reconhecimento universal:

De acordo com a ética do discurso, uma norma só deve pretender validez quando todos os que possam ser concernidos por ela cheguem, enquanto participantes de um Discurso Prático, a um acordo quanto à validez dessa norma. Esse princípio ético-discursivo (D), já pressupõe que a escolha de normas pode ser fundamentada. No momento, é desta pressuposição que se trata. Introduzi (U) como uma regra de argumentação que possibilita o acordo em Discursos práticos sempre que as matérias possam ser regradas no interesse igual de todos os concernidos. É só com a fundamentação desse princípio-ponte que poderemos dar o passo para a ética do Discurso (HABERMAS, 1989, p. 87).

Teórico de uma democracia deliberativa, Habermas busca garantir um procedimento eficaz, no intuito de que a norma produzida tenha validade, para isso, o autor enaltece a importância da aceitação no momento de elaboração das normas. A imposição duradoura de uma norma depende também da possibilidade de mobilizar, num dado contexto da tradição, razões que sejam suficientes pelo menos para fazer parecer legitima a pretensão de validez no círculo das pessoas a que se endereça. Aplicado às sociedades modernas, isso significa: sem legitimidade, não há lealdade das massas (HABERMAS, 1989, p.83).

Ao entrarem numa argumentação moral, os participantes prosseguem seu agir comunicativo numa atitude reflexiva com o objetivo de restaurar um consenso perturbado, as argumentações morais servem, para dirimir consensualmente os conflitos da ação:

A reparação só pode consistir, consequentemente, em assegurar conhecimento intersubjetivo para uma pretensão de validez inicialmente controversa e em seguida desproblematizada ou, então, para uma outra pretensão de validez que veio substituir a primeira. Essa espécie de acordo dá expressão de vontade comum. Mas, se as argumentações morais devem produzir um acordo desse gênero, não basta que um indivíduo reflita se poderia dar se assentimento a uma norma. Não basta nem mesmo que todos os indivíduos, cada um por si, levem a cabo essa reflexão, para então registrar os seus votos. O que é preciso é, antes, uma argumentação real, da qual participem cooperativamente os concernidos. Só um processo de entendimento mútuo intersubjetivo pode levar a um acordo que é de natureza reflexiva, só então os participantes podem saber que eles chegaram a uma convicção comum (HABERMAS, 1989, p. 88).

Chegar a um consenso, não quer dizer que os participantes vão concordar e saírem todos satisfeitos com a decisão tomada. O que o autor visa garantir é que após a reflexão que teve início com a ação comunicativa, passando pelo discurso ético, os participantes estejam conscientes e aceitem referida norma, eis que seu processo de elaboração foi legítimo:

O princípio da ética do Discurso refere-se a um procedimento, a saber, o resgate discursivo de pretensões de validez normativas, nessa medida, a ética do Discurso pode ser corretamente caracterizada como formal. Ela não indica orientações conteudísticas, mas um processo: o Discurso prático. Todavia este não é um processo para a geração de normas justificadas, mas sim, para o exame da validade de normas propostas e consideradas hipoteticamente. Sem o horizonte do mundo da vida de um determinado grupo social e sem conflitos de ação numa determinada situação, na qual os participantes considerassem como sua tarefa a regulação consensual de uma matéria social controversa, não teria sentido querer empreender um Discurso Prático (HABERMAS, 1989, p. 148).

A ética do discurso não dá nenhuma orientação conteudística, mas sim, um procedimento rico de pressupostos, que deve garantir a imparcialidade da formação do juízo. Fundamentações morais dependem da efetiva realização de argumentações, não por razões pragmáticas relativas ao equilíbrio de poder, mas, sim, por razões internas relativas à possibilidade de discernimentos morais. Para Habermas, "age moralmente quem age com discernimento" (1989, p.196).

Só uma efetiva participação de cada pessoa concernida pode prevenir a deformação de perspectiva na interpretação dos respectivos interesses próprios pelos demais. Nesse sentido pragmático, cada qual é ele próprio a instância última para a

avaliação daquilo que realmente é do seu próprio interesse. Por outro lado, porém, a descrição segundo a qual cada um percebe seus interesses deve também permanecer acessível à crítica pelos demais. As necessidades são interpretadas à luz de valores culturais e como estes são sempre parte integrante de uma tradição partilhada intersubjetivamente, a revisão dos valores que presidem à interpretação das necessidades não pode de modo algum ser um assunto do qual os indivíduos disponham monologicamente.

O autor apresenta ainda como vantagem do modelo procedimentalista de democracia, a capacidade de equilibrar a dicotomia entre público/privado:

A opinião de Habermas é que em uma situação de discurso, baseada no diálogo voltado para o entendimento mútuo, autonomia pública e autonomia privada podem ser unidas sem conflito. Segundo ele, há um nexo interno entre soberania do povo e direitos humanos, e este nexo "é assegurado através da formação discursiva da opinião e da vontade". Logo, para ele, é justamente o modelo procedimentalista de democracia pode fornecer a chave necessária para desenredar a filosofia política das armadilhas dessa dicotomia (MOZART, 2013, p.104).

Textualmente, para Habermas:

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal. A procedimentalização da soberania popular e a ligação do sistema político às redes periféricas da esfera pública política implicam a imagem de uma sociedade descentrada. Em todo caso, esse modelo de democracia não precisa mais operar com o conceito de uma totalidade social centrada no Estado, representado como um sujeito superdimensionado e agindo em função de um objetivo. Ele também não representa a totalidade num sistema de normas constitucionais que regulam de modo neutro o equilíbrio do poder e dos interesses segundo o modelo de mercado" (1997, p.21).

Neste sentido, a teoria do discurso reconhece o quão emblemática pode ser a disputa entre público e privado, ou sistema e mundo da vida, como é descrito pelo autor, e por este motivo, acredita que um procedimento criteriosamente estabelecido pode garantir um possível equilíbrio entre ambos. Ainda sobre a importância da argumentação:

Só quando a decisão resulta de argumentações, isto é, se ela se forma segundo as regras pragmáticas de um Discurso, que a norma decidida pode valer como justificada, Pois é preciso garantir que toda pessoa concernida tenha a chance de dar espontaneamente seu assentimento. (...) as regras do Discurso tem elas próprias um conteúdo normativo, elas neutralizam o desequilíbrio de poder e cuidam da igualdade de chances de impor os interesses próprios de cada um. A forma da argumentação resulta da necessidade de participação e do equilíbrio de poder (HABERMAS, 1989, p.90).

Com base no breve exposto sobre a teoria de Habermas, percebe-se que o intuito desta teoria é produzir normas que possam ser reconhecidas por aqueles que serão diretamente atingidos por ela, assim, o autor cria um procedimento por meio do discurso argumentativo, pelo qual as normas deverão ser produzidas. O intuito de Habermas, é estabelecer um procedimento previamente definido, que será capaz de garantir a igualdade entre os participantes e a liberdade de coerções, para que o momento da deliberação seja o mais legítimo possível.

1.6 A importância da razão comunicativa na democracia deliberativa

Conforme já dito alhures, a democracia é um processo perene, um caminho a ser perseguido, podendo ser considerada ainda como condição tanto para a conquista quanto para consolidação e aprimoramento da sociedade (BERCLAZ, 2013, p.108). Daí a importância de se buscar uma teoria da democracia que se conjugue com a realidade social.

Com o advento do paradigma filosófico da linguagem e com a consequente valorização da comunicação, ficou mais evidente que a democracia representativa por si só já não satisfaz os anseios da população, que também vê a necessidade da argumentação para o convencimento e determinação das regras a serem seguidas.

Os Conselhos de Políticas Públicas, instâncias a serem apresentadas no presente trabalho como alternativas à participação e manifestação da vontade por intermédio da democracia deliberativa, possuem matriz filosófica na razão comunicativa, pois segundo Berclaz (2013, p.103):

Por mais que a razão comunicativa tenha sido construída por filósofos alemães, distantes da realidade latino-americana de uma comunidade real de vítimas oprimidas e excluídas por conta da própria (e maldita) herança colonial, mesmo a defesa do discurso sobre uma premissa ideal mostra-se bastante contributiva para exortar o poder positivo e transformador dos conselhos sociais na definição de questões complexas.

O paradigma da linguagem, bem como as teorias tecidas por seus principais representantes, com destaque para Habermas, apresentam o diálogo como mecanismo capaz de estimular a convergência de vontades, possibilitando uma participação igualitária, inibindo, por intermédio do discurso, a violência para a tomada de decisões. Ainda nas palavras de Berclaz (2013, p.104):

A ideia de que a busca de soluções para problemas ou mesmo a obtenção do esclarecimento e do entendimento de modo a propiciar a construção de consensos ou soluções negociadas passam pelo debate racional da comunidade encontra-se presente no funcionamento dos Conselhos.

Embora se reconheça que Habermas tenha tecido sua teoria em um contexto totalmente diverso do brasileiro, entende-se que a forma de democracia delineada por ele, apresenta interessantes aspectos, principalmente por garantir o mínimo de igualdade no momento das discussões, tais como as que o ocorrem nos Conselhos de Políticas Públicas.

Sabe-se que ideia da adoção de uma teoria procedimental de democracia pode ser questionada, sob o temor de se desmerecer o direito substantivo, todavia, a atual sociedade capitalista e principalmente o atual cenário político brasileiro, leva à conclusão de que o estabelecimento de rígidos procedimentos podem ser temas de extrema importância, especialmente em tempos de ausência de reconhecimento entre sociedade e suas Instituições, como no caso da cotidiana realidade brasileira.

Pelo exposto, considerando assim como Habermas a importância da participação popular nas decisões, na sequência se passará a apresentar a trajetória da Participação Popular no Brasil, culminando com as formas de participação trazidas na Constituição Federal de 1988.

2. O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL: O DESENVOLVIMENTO DA CULTURA DE PARTICIPAÇÃO NA REALIDADE BRASILEIRA

Após breve análise das principais Teorias da Democracia, entende-se que a democracia habermasiana, baseada na garantia de procedimentos que possibilitam a participação da sociedade, pode ser uma alternativa eficaz para a realidade brasileira, principalmente no atual contexto de ascensão da participação popular.

2.1 Cidadania, Participação e Cultura Política

A noção de cidadão que se tem na contemporaneidade, foi aperfeiçoada no século XIII, onde se abriu a possibilidade de o "povo" ser considerado como um sujeito político relevante (GOHN, 2008, p.23). Assim houve uma valorização do direito à educação para a cidadania, sendo os cidadãos responsáveis pelas mudanças a serem efetuadas na sociedade.

No século XX, destaca-se o estudo de Marshall, que foi considerado a primeira teoria sociológica sobre a cidadania. O autor estabeleceu uma tipologia dos direitos, considerando os direitos civis àqueles relativos às liberdades individuais, os políticos relativos aos direitos de votar e ser votado e os direitos de participação ligados à possibilidade de associar-se por afinidades e interesses e opinião. Em síntese para o autor:

A cidadania é um status concedido aqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação a qual o sucesso pode ser medido e em relação a qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do status e um aumento no número daqueles a quem é conferido o status (MARSHALL, 1967, p.76).

Para Coutinho, a cidadania pode ser compreendida como a capacidade conquistada por alguns indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. O autor destaca o caráter histórico da cidadania, já que entende que esta não é dada aos indivíduos de forma definitiva, mas é resultado de uma constante luta, travada a partir de classes subalternas, implicando em um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 2000, p.51).

Tão importante quanto o conceito de cidadania, necessário analisar o conceito de Participação, meio pelo qual a cidadania pode ser exercida na sociedade

Para Juan E. Diaz Bordenave, a participação é inerente à natureza social do homem, tendo o acompanhando desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos dos tempos atuais. Assim, o homem só desenvolverá seu potencial pleno, em uma sociedade que permita a participação, já que impedir o homem de participar constitui uma mutilação do homem social (1983, p.17).

Para a autora Maria da Glória Gohn "o tema da participação é uma lente que possibilita um olhar ampliado para a História", olhar este que possibilita observar que as questões envolvidas no universo da participação são muito mais antigas que a própria formulação do conceito (2003, p.13). A participação se constitui em uma luta por melhores condições de vida e benefícios da civilização.

Também fundamental para se traçar o panorama da participação na sociedade brasileira, o conceito de cultura política. Segundo Marilena Chauí, a palavra cultura deriva do verbo latino *colere*, assim, na origem cultura significa o cultivo, o cuidado. Já no século XVIII, a palavra cultura ressurgiu, como sinônimo de civilização. Com o iluminismo, a cultura passa a ser o padrão ou o critério aferidor do grau de civilização de uma sociedade. Assim, a cultura passa a ser encarada como um conjunto de práticas que permite avaliar e hierarquizar o valor dos regimes políticos, segundo um critério de evolução (CHAUÍ, 2008, p.55).

Para Maria da Glória Gohn, a cultura pode ser concebida como o conjunto de valores, crenças, atitudes, comportamentos sobre a política entendida como algo além daquela que se desenrola nos parlamentos, no governo, no ato de votar. Política com "P maiúsculo", relativa à arte da argumentação e do debate dos temas e problemas

públicos (GOHN, 2008, p.34). Para a autora, o conjunto de percepções do mundo que um grupo constrói no processo de experiência histórica ao atuarem coletivamente, aliado às representações simbólicas, são a parte mais relevante da cultura política de um grupo, porque é partir destes elementos que o grupo constrói sua identidade.

Ainda se destaca como elemento fundamental da cultura política as ideologias, estas, que são os valores e as crenças que garantem a coesão a determinado grupo. A cultura política constitui, portanto, um conjunto coerente em que os elementos estão em estreita relação uns com os outros, garantindo a identidade dos indivíduos, podendo ser entendida ainda como fruto das respostas buscadas pela sociedade em face às grandes crises da sua história. Para Serge Berstein:

A cultura política assim elaborada e difundida, à escala das gerações, não é de forma alguma um fenômeno imóvel. É um corpo vivo que continua a evoluir, que se alimenta, se enriquece com múltiplas contribuições. O estudo da cultura política, ao mesmo tempo resultante de uma série de experiências vividas e elemento determinante da ação futura, retira a sua legitimidade para a história da dupla função que reveste. É no conjunto um fenômeno individual, interiorizado pelo homem, e um fenômeno coletivo, partilhado por grupos numerosos (1998, p.358).

Neste sentido, juntamente com as noções de cidadania e participação, o conceito de cultura política é de fundamental importância, para que se possa entender como esses três conceitos estão embutidos na sociedade brasileira, sendo fundamentais para a caminhada emancipatória desta sociedade ao longo de sua história.

2.2 A Sociedade Civil

O conceito de "sociedade civil", amplamente utilizado na teoria política, vem sendo desenvolvido ao longo da história com diversos significados, muitas vezes contraditórios entre si. Assim, necessário conhecer as definições mais relevantes, no intuito de identificar a que mais se amolda para a compreensão da realidade contemporânea.

A primeira interpretação do conceito de "sociedade civil" apareceu com Aristóteles, sob a denominação de "koinoniapolitiké", que foi traduzida para o latim

como "societas civilis", entendida como comunidade de cidadãos livres e iguais (TEIXEIRA, 2009, p.162).

Já na modernidade, Tomas Hobbes foi quem iniciou os debates sobre o conceito. O autor buscou estabelecer uma distinção entre o estado de natureza e a sociedade civil, afim de justificar sua defesa do "Leviatã", como expressão da livre associação entre homens racionais.

Na obra princípios da filosofia do direito, Hegel esclarece que a pessoa concreta que é para si mesma um fim particular, como conjunto de carências e como conjunção de necessidade natural e de vontade arbitrária, constitui o primeiro princípio da sociedade civil. Todavia, essa pessoa particular está essencialmente relacionada com as particularidades de outras pessoas, de modo que cada pessoa em sociedade está compelida a passar pela forma da universalidade, que é outro princípio da sociedade civil. Traz o autor ainda, três momentos da sociedade civil:

Contém a sociedade civil os três momentos seguintes:

A- A mediação da carência e a satisfação dos indivíduos pelo seu trabalho e pelo trabalho e satisfação de todos os outros: é o sistema das carências:

B- A realidade do elemento universal de liberdade implícito neste sistema é a defesa da propriedade pela justiça;

C- A precaução contra o resíduo de contingência destes sistemas e a defesa dos interesses particulares como algo de administração e pela corporação (1997, P.173).

Em Hegel, o Estado contém a sociedade civil, superando o estado de natureza. A sociedade civil hegeliana é constituída por associações, comunidades e corporações que teriam um papel normativo e sociológico fundamental na relação entre os indivíduos e o Estado. Enquanto no Estado de Hobbes e Rousseau o estado de natureza era totalmente excluído, em Hegel o Estado deixa de ser concebido como eliminação, mas como prolongamento e estabilização do estado de natureza. Logo, o Estado se apresenta como reflexo da sociedade civil (BOBBIO, 1982, p.22).

Karl Marx também contribuiu significativamente para o desenvolvimento da ideia de sociedade civil na modernidade. Para o autor, a sociedade civil é primeiramente uma arena da luta de classes. A forma determinada de relações das forças produtivas existentes em todos os estágios históricos que se sucederam até

hoje, e que por sua vez as determina, constituem a sociedade civil. Bobbio ao analisar o conceito marxista de sociedade civil, esclarece:

A sociedade civil compreende todo o conjunto das relações materiais entre os indivíduos, no interior de um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas. Ela compreende todo o conjunto da vida comercial e industrial de um grau de desenvolvimento e, portanto, transcende o Estado e a nação, embora, por outro lado, tenha novamente de se afirmar em relação ao exterior como nacionalidade e de se organizar em relação ao interior como Estado (1982, p. 31).

A análise de Marx aponta para o fato de que a anatomia da sociedade civil deve ser buscada na economia política. Marx, portanto, se vale do conceito de sociedade civil de Hegel, para uma conceituação estritamente econômica, reduzindo o conceito hegeliano, importando-se principalmente com a instância econômica da atividade social, assim, o Estado bem como as outras instâncias do conceito hegeliano, ficam fora da estrutura da sociedade civil.

Para Bobbio, seria possível notar um processo de racionalização do Estado na teoria política moderna que partiria de um modelo dicotômico que contrapõe o Estado enquanto momento positivo à sociedade pré-estatal ou anti-estatal, como momento negativo. Dentro desse modelo, seria possível distinguir três variantes principais: 1) o Estado como negação radical e, portanto, como eliminação e inversão do Estado de natureza (modelo Hobbes-Rousseau); 2) o Estado como conservação-regulamentação da sociedade natural e, portanto, não mais como alternativa, mas como aperfeiçoamento da fase que o precede (modelo Locke-Kant); 3) o Estado como conservação e superação da sociedade pré-estatal. Neste sentido, o Estado não é um mero aperfeiçoamento, mas algo novo que, por outro lado, não representa uma negação absoluta da fase precedente por Hegel (1982, p.20).

Os autores supracitados serviram de fonte para o desenvolvimento dos mais recentes conceitos de sociedade civil. Assim, na contemporaneidade várias definições de sociedade civil são apresentadas para justificar diferentes teses sobre o tema. Dando continuidade à análise da presente pesquisa, será utilizado como matriz do conceito de sociedade civil, àquela apresentada nos estudos de Habermas.

Jurgen Habermas desenvolveu sua teoria da ação comunicativa como uma espécie de correção à tradição marxista que via o trabalho como a força motora da

evolução social. Para o autor, essa ênfase no trabalho teria produzido uma visão estreita das dinâmicas sociais que deixaria de fora o que ele chamou de "mundo da vida". Neste sentido, os homens não apenas transformariam o mundo externo através do trabalho, mas também geração após geração, o mundo interno, através da comunicação.

Em sua obra Direito e Democracia: Entre facticidade e validade, volume II, Habermas define a sociedade civil, esta que na atualidade é formada por uniões e associações não estatais e não-econômicas, de base voluntária, que ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. Textualmente para Habermas:

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública da política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (1997, p.99).

Habermas procura responder às exigências de uma teoria crítica, na medida em que o conceito de emancipação funda-se na sociedade. Para o autor, o que torna as normas legítimas é a sua conexão com as expectativas morais produzidas. Habermas vincula à emancipação diretamente à esfera societária, daí sua definição de sociedade como sendo o ente capaz de captar os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, transmitindo-os para a esfera pública política. Assim, o núcleo da sociedade civil consiste em uma associação responsável em canalizar as demandas levando-as ao debate na esfera pública.

A sociedade civil tem que se proteger, através de uma função crítica aguçada que, embora protegida pelo Estado, por um conjunto de direitos fundamentais, não se deixa determinar pelos imperativos do poder e nem pelo dinheiro, sendo, exatamente por isso, constituída por agrupamentos não governamentais e não econômicos. Assim ela consegue mobilizar bons argumentos e criticar argumentos ruins e exercer cerco sobre autoridades, tribunais e parlamentos, ou seja, sobre os poderes do Estado e seus agentes (DUTRA, 2006, p.62).

Assim, temos a sociedade civil, como espécie de esfera pública organizada, sendo esta a base da soberania popular, diluída comunicativamente e protegida por

um espaço a partir de direitos. Habermas figura entre os autores que defendem uma perspectiva democratizante da sociedade civil. O filósofo alemão vê a necessidade de separar as forças do Estado e da economia, porque ambos tem determinações sistêmicas que não podem ser transformadas em determinações políticas sob pena de perder sua capacidade funcional. Logo, não se trata de abolir o mercado ou o poder burocrático do Estado, mas amoldá-los, na medida em que conteúdos democráticos podem ser injetados no Estado, por intermédio da sociedade civil.

2.3 Os Movimentos Sociais

A análise dos movimentos sociais ocupa lugar central na teoria e na reflexão sociológica, por representarem a expressão da sociedade civil organizada. Para Maria da Glória Gohn, antes de se definir movimentos sociais, faz-se necessário estabelecer a diferença entre movimentos e grupos de interesse. Para a autora, interesses em comum são componentes de movimentos, todavia, tal característica não é suficiente para caracterizá-los. Gohn ressalta o importante papel da cultura nos movimentos, sendo a identidade, ingrediente fundamental:

Ser negro, mulher, defender baleias, ou não ter teto pra morar, são adjetivos que qualificam um grupo dando-lhe objetivos comuns para a ação. Mas eles têm uma realidade anterior à aglutinação de seus interesses. Eles têm uma história de experiências culturais. As inovações culturais, econômicas ou outro tipo de ação que vierem a gerar, partem do substrato em comum das carências ou demandas que reivindicam, articuladas pelos legados da herança cultural que possuem. A partir dessa base, eles criam e renovam seus repertórios de ações, ideias, valores, etc.(2000, p. 12).

Os movimentos sociais, são caracterizados pela ação da classe em movimento, é a ação do homem na história, uma práxis. As lutas sociais conferem aos movimentos um caráter cíclico, podendo ir e vir, de acordo com a situação, com o conflito social imediato. Para Alain Touraine, os movimentos sociais "pertencem aos processos pelos quais uma sociedade cria a sua organização a partir do seu sistema de ação histórica, através dos conflitos de classe e dos acordos políticos." (1975, 397). Ainda para o autor francês:

É mister reconhecer que um movimento social não é a expressão de uma contradição, ele faz explodir um conflito. É uma conduta coletiva orientada não para os valores da organização social ou para a participação num sistema de decisões, mas para o objeto dos conflitos de classes que é o sistema de ação histórica (1975, 418).

Os movimentos sociais em Touraine, atuam como o fermento da ação social, atuam contra uma situação que lhes parece injusta, posicionando-se contra a lei estabelecida. No mesmo sentido, o dicionário de política de Bobbio, define como movimentos sociais "os comportamentos que constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados" (1998, p. 787).

Gohn, destaca a importância da cultura na construção da identidade dos movimentos sociais, a autora concebe os movimentos sociais segundo um cenário pontuado por lutas, conflitos e contradições, cuja origem está nos problemas da sociedade estratificada, com interesses e ideologias totalmente diversos. Assim, para a autora, a análise dos movimentos não pode ser separada da análise da classe social, mas também não se pode resumir os movimentos a algo determinado pelas classes. Assim, a autora conclui que os movimentos sociais são:

Ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo (2000, p. 12).

A identidade e a solidariedade, essenciais aos movimentos sociais, não são características utópicas a ponto de se imaginar que os movimentos sejam sempre harmoniosos ou homogêneos, ao contrário, a presença de embates internos é recorrente. Todavia, ao se apresentarem no espaço público o discurso social transmitido é o de unicidade, deixando claro que possuem objetivo comum. Os movimentos sociais devem ser compreendidos como aglutinador de demandas, que

tem a função e a capacidade de participar direta ou indiretamente das lutas políticas, contribuindo para o desenvolvimento e transformação da sociedade civil e política.

2.4 Sociedade Civil Brasileira: Em Busca Do Protagonismo

Para se compreender a realidade da sociedade brasileira tal qual se encontra hoje, necessário tecer alguns comentários sobre a forma pela qual se deu o desenvolvimento desta no decorrer de sua história. A história do Brasil é comumente ensinada amparada em uma série de lutas e movimentos, nos levando a acreditar que o desenvolvimento da sociedade brasileira, assim como de qualquer sociedade, esteve sempre atrelado às reivindicações de certos grupos, escrevendo a história e percorrendo a trajetória até os dias atuais.

Na intenção de uma melhor compreensão da atual sociedade brasileira, será realizado no presente tópico, uma breve passagem pela história brasileira, destacando os principais movimentos e lutas da sociedade, a partir da primeira metade do século XIX até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O presente trabalho não busca a reconstrução histórica das lutas da sociedade civil, destacando importantes movimentos que influenciaram à dinâmica participativa do país.

A história política brasileira é repleta de manifestações populares mostrando que os brasileiros sempre se organizaram na luta pelos seus direitos.

2.4.1 Os principais movimentos do século XIX

O Brasil adentrou o século XIX com uma grande herança de lutas e movimentos, herança do desejo de libertação da metrópole. As lutas e os movimentos pela Independência, com destaque para a Inconfidência Mineira (1789) são eventos importantes para a construção da cidadania sociopolítica do país. Para a autora Maria da Glória Gohn, considerando as condições econômicas do Brasil e as dificuldades de comunicação, as revoltas e lutas narradas na história do Brasil constituíram atos revolucionários (2011, p.23).

A primeira metade do Século XIX foi marcada pelas lutas, movimentos e rebeliões nativistas e pelo radicalismo democrático e popular. Os movimentos da época tinham dificuldades de se estabelecer no poder, sendo frequentemente inibidos pelas forças imperiais da época. As lutas eram caracterizadas pela ausência de organização da pauta reivindicatória, destacando-se o fato de que a escravidão não era discutida dentro dos movimentos, mas somente a forma que estava organizada, sempre em favor dos interesses da coroa (GOHN, 2011, p.23).

A ausência de unidade e coerência no período de 1800-1850 propiciava que as elites dominassem com facilidade os manifestantes, criando muitas vezes conflitos entre as massas, utilizando-as como instrumentos de manobra política e perpetuação no poder. A democracia ainda era um ideal longe de ser alcançado. A sociedade passou a sentir a dificuldade na realização dos ideais de solidariedade, fraternidade e igualdade, tanto pelas repressões sofridas pelas elites quanto pela incoerência entre os grupos.

Ainda neste período, destaca-se a importância da Independência do Brasil, ano de 1822, motivada pelo crescimento da "lusofobia" e do agravamento da crise nas relações com a Corte, onde o príncipe D. Pedro I chefiou um processo político que culminou na independência do país. Os dois anos que seguiram a independência, foram marcados pelo debate sobre a necessidade da aprovação de uma Constituição, necessidade esta que já vinha sendo discutida antes mesmo da proclamação da independência. Assim, num clima de incerteza política, dois anos após a independência, em 25 de março 1824, foi aprovada a primeira Constituição Brasileira (GOHN, 2011, p. 29).

A Constituição de 1824 vigorou até o fim do Império, definiu o governo como uma monarquia hereditária e constitucional, estabelecendo a existência da nobreza por títulos não hereditários concedidos pelo imperador. A religião católica romana era a oficial da época, não sendo permitidos cultos públicos a outras religiões. O voto era indireto e censitário e os escravos não eram considerados sequer brasileiros. Outra grande novidade da constituição de 1824 foi a instituição do Poder Moderador, fruto de uma ideia do francês Benjamin Constant, tal poder tinha a função de ser uma espécie de "judiciário dos demais poderes", conforme se observa pela análise de Paulo Bonavides:

Nossa primeira "ditadura constitucional" ocorreu ao alvorecer do Império. Foi obra do Poder Moderador, configurando em verdade, um estranho paradoxo, do ponto de vista teórico, porquanto veio a ser exercitada precisamente por aquele Poder que havia sido concebido, teoricamente, pelo menos, como uma espécie corregedoria dos três ramos em que se divide o exercício da soberania nacional (executivo, legislativo e judiciário). O pensamento central de seu autoro publicista Constant – era fazê-lo uma espécie de poder judiciário dos demais poderes, investindo claramente nessa tarefa corretiva par por cobro às exorbitâncias e aos abusos suscetíveis de abalar a unidade política do sistema. Mas tanto na letra constitucional como na execução, os políticos do império lhes desvirtuaram o sentido e a aplicação (2000, p. 167).

O poder moderador no Brasil, significou uma grande concentração de poder nas mãos do imperador, considerado pessoa inviolável e sagrada, imune a qualquer responsabilidade (FAUSTO,1995, p.152). Datam ainda da primeira metade do século XIX, importantes acontecimentos como a Guerra da Cisplatina (1825-28), A Revolta da Balaiada (1830-41), Revolta dos Exaltados (1832), Movimento Cabanada (1832), Movimento Cabanagem (1835), Guerra dos Farrapo (1835-45), Sabinada (1837), Revolução Praieira (1847-49), dentre outros (GOHN, 2011, p.39).

A segunda metade do Século XIX foi especialmente marcada pelos movimentos acerca da questão dos escravos, que lutavam por reconhecimento, cidadania, liberdade humana e identidade. A Lei Eusébio de Queirós (1850), foi a primeira conquista da comunidade escrava. Referido documento, que proibia o tráfico negreiro no Brasil, foi fruto tanto de pressões externas (especialmente da Inglaterra), quanto das revoltas constantes dos escravos no Brasil, especialmente na região da Bahia.

Para o autor Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra "Raízes do Brasil" (1995, p. 74), os anos de 1851 a 1855, foram marcados por uma febre de reformas como nunca se havia experimentado. Tais reformas foram marcadas pela inauguração em 1851 do Banco do Brasil, inauguração da primeira linha telegráfica na cidade do Rio de Janeiro em 1852, fundação em 1853 do Branco Rural e Hipotecário, abertura em 1854 da primeira linha de estradas de ferro do país, e o início da construção da segunda linha em 1855.

Na sequência das respostas das elites ao movimento escravista, em 1871 foi publicada a Lei do Ventre Livre, que tornou os filhos de escravos nascidos no Brasil

livres. O movimento abolicionista foi se fortalecendo, durante os anos de 1878-1888, sendo que em 1880 a questão se generalizou, constituindo um verdadeiro movimento social. As lutas dos escravos foram árduas, porque a resistência dos fazendeiros sempre foi muito grande, logo, a abolição não foi uma concessão de qualquer setor ou grupo social, mas o resultado de uma luta dos próprios escravos, apoiados por alguns intelectuais e políticos. A Campanha abolicionista difundiu-se por todo o país e passou a contar com apoio popular. As províncias do Amazonas e Ceará decretaram a abolição em 1884 e em 13 de maio de 1888, a princesa regente D. Isabel assinou a Lei Áurea, esta que acabou com os cativeiros no Brasil, dando à princesa Isabel o status de "libertadora dos escravos" (GOHN, 2011, p.51).

A segunda metade do Século foi ainda amplamente marcada pela chamada "Questão Militar", um dos fatores fundamentais para a proclamação da República em 1889. Os militares lutavam pela valorização do trabalho não escravo, tendo participado ativamente da campanha abolicionista, apoiando inclusive instituições de apoio à fuga dos escravos. Data desta época também, a demarcação do papel das forças armadas, que deviam agir sempre em nome dos interesses da nação. Para Maria da Glória Gohn, esta época marcou o início da "era dos golpes e revezamentos entre poder militar- fases de fechamento político- e poder civil – fases de abertura, democratização ou ditaduras civis" (GOHN, 2011, p.52).

Nesta toada, o Movimento Republicano, ou seja, a luta pela derrubada da Monarquia, foi um fato político intimamente associado à luta abolicionista e à questão militar. A proclamação da República se deu por meio de um movimento predominantemente militar, culminando com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 (FAUSTO,1995, p.235).

O momento de transição do Império para a República tratou-se da primeira grande mudança de regime político após a independência. Nas palavras de José Murilo de Carvalho (1987, p.11), tratava-se da implantação de um sistema de governo que se propunha a trazer o povo para o centro da atividade política. A República era apresentada para a sociedade como como a introdução do povo nas questões do Estado. Assim, embora proclamada sem a iniciativa popular, o novo regime despertou entusiasmo pela camada frequentemente excluída da população quanto às novas possibilidades de participação.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, inspirada no modelo norte-americano, consagrando a República Federativa Liberal. O documento estabelecei o regime presidencialista, a Câmara dos Deputados e o Senado passaram a ser eleitos por sufrágio entre cidadãos alfabetizados. O texto consagrou ainda o direito dos brasileiros e estrangeiros residentes no país à liberdade, à segurança individual e à propriedade. A religião católica deixou de ser a oficial e o ensino público passou a ser leigo (GOHN, 2011, p.56).

2.4.2 O início do século XX e o avanço da participação

O Século XX, desde seu início, trouxe uma nova roupagem às lutas sociais no Brasil. A ascensão da sociedade urbana renovou as pautas população, fazendo com que a cidadania se aperfeiçoasse ao longo dos anos. Para Décio Azevedo Marques de Saes (2001, p.391), o ponto de partida para a instauração da cidadania civil e política no Brasil é a revolução política burguesa, que, entre 1888 (Abolição da Escravidão) e 1891 (proclamação da Constituição republicana), reconheceu todos os agentes de produção como sujeitos individuais de direitos, mesmo porque, não haveria possibilidade de se concretizar a cidadania no modelo escravista imperial.

Durante a Primeira República, as lutas sociais urbanas passaram a ser mais frequentes no Brasil. Datam também desta época a expansão dos Sindicatos de Categorias e as significativas manifestações dos trabalhadores, que passaram a se organizar em busca de melhores condições de trabalho.

A primeira revolta popular significativa deste período data de 1904, conhecida como Revolta da Vacina. O movimento tratou-se da insurreição popular contra a obrigatoriedade por meio de lei, da vacinação contra a varíola. Segundo Nicolau Sevcenko (1984, p.5), referida revolta constituiu uma das mais pungentes demonstrações de resistência dos grupos populares do país contra a exploração, a discriminação e o tratamento espúrio a que eram submetidos pela administração pública nessa fase da história.

A população guardava uma memória negativa da campanha de vacinação anterior, contra a febre amarela, especialmente por conta dos métodos truculentos de

aplicação (GOHN, 2011, p.67). A Revolta se espalhou por todo o Rio de Janeiro, assumindo proporções incontroláveis que levaram à morte de dezenas de pessoas.

A Revolta da Vacina, guarda local de destaque na história brasileira, permanecendo como exemplo de movimento popular baseado na defesa do direito do cidadão de não serem arbitrariamente tratados pelo governo, deixando como legado o orgulho entre os que participaram, este que essencial para a formação da cidadania (CARVALHO, 1984, p.139).

Destaca-se ainda a emergência das camadas médias como protagonistas das lutas e manifestações nacionais especialmente na década de 1920, iniciando uma mudança e um empoderamento da sociedade civil organizada:

A emergência de uma nova conjuntura se torna clara por várias constatações. O número de greve cresceu muito, chegando entre 1917 e 1920, segundo os dados mais confiáveis, à casa dos cem, em São Paulo e mais de sessenta no Rio de Janeiro, afora pequenas paralisações não registradas pela imprensa. Os trabalhadores não pretendiam revolucionar a sociedade, mas melhorar suas condições de vida e conquistar um mínimo de direitos. O que não quer dizer que muitos não fossem embalados na ação pelo sonho de uma sociedade igualitária (FAUSTO, 1995, p.300).

Conforme análise de Boris Fausto, embora a principal motivação dos manifestantes não fosse o "bem comum', mas sim a melhoria de suas condições, essas primeiras experiências de participação foram de extrema relevância, pois ainda como narra o historiador: "o movimento operário ganhou a primeira página dos jornais e passou a preocupar a elite dirigente" (1995, p.300), influenciando o governo e a elite de uma forma geral na tomada de decisões.

A partir do ano de 1930, iniciou-se uma nova etapa na história do país. Gradativamente o meio urbano passou a ser objeto de políticas públicas, firmando a vitória do projeto liberal, em detrimento das elites rurais conservadoras. As classes populares, passaram nesta época a emergir, representando o coroamento de etapas de lutas dos trabalhadores e, embora tenham sido promulgadas como se fossem liberalidade do governo, na prática foram resultado das lutas da classe subordinada em geral. O movimento revolucionário de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, teve como principal reivindicação, uma reforma política, defendendo ainda, as eleições secretas (SAES, 2001, p.398).

Em 1934, foi publicada nova Constituição brasileira, esta que adotou medidas de proteção ao trabalho. Assim como as anteriores, a nova carta magna, não contou com participação popular em sua elaboração, mas trouxe significativas mudanças econômicas e sociais, como a extensão do voto às mulheres, a universalização do direito à educação, importantes pautas à época. Todavia, o documento teve vigência interrompida, já que em 1937, com apoio dos militares, Getúlio Vargas deu um golpe de estado, instaurando a ditadura no país e instituindo ainda em 1937, a Constituição do Estado Novo, de inspiração fascista, importando em um grande retrocesso para o caminhar da cidadania brasileira. O cenário foi recomposto em 1945, com a convocação de eleições gerais no país, e o recomeçar do desenvolvimento do país (GOHN, 2011, p.90).

Com a queda do Estado Novo, iniciou-se o processo de restauração do regime democrático e da cidadania no Brasil. O período de 1945-1964, corresponde a fase da história brasileira conhecida como populista, ou democrática, opção esta utilizada por Boris Fausto para denominar o intervalo. Esta fase foi marcada ainda, por uma forte intervenção estatal na economia, na busca pela acumulação de capital, bem como a busca pela inserção na sociedade, da população que havia migrado do campo para a cidade e encontrava-se marginalizada. Nas palavras de Maria da Glória Gohn:

O povo irrompe na cena política brasileira, pela primeira vez com algum poder de pressão. Os grandes centros passam a exigir novas políticas de controle social, tendo em vista que as velhas táticas coronelísticas, de forte controle a nível local, tornaram-se difíceis de ser mantidas nos grandes centros urbanos. (...) Os movimentos sociais desta fase foram muitos. As greves de operários e de setores do aparelho estatal, recém-expandido pelas necessidades da conjuntura, marcaram o período como um dos mais ricos da história do país em mobilizações e propostas sociais. Também culturalmente foi um período muito fértil, destacando-se realizações no cinema, na música (o surgimento da bossa nova) e no teatro (2011, p.91).

A Constituição seguinte é a de 1946, que é marcada por ser uma das mais liberais que o país já teve. A exemplo das anteriores, a participação popular não foi significativa em sua formulação, mas a Constituição foi importante, a medida que reestabeleceu vários direitos, bem como redefiniu o cenário político pregando a independência entre os poderes, instaurando ainda a autonomia dos Estados e dos direitos individuais. Ainda na fase populista, destacam-se as manifestações

estudantis, os movimentos de associações de moradores, movimentos de agricultores sem terra, todos movimentos de grande repercussão, demonstrando que a sociedade havia despertado para a influência que suas atitudes geravam no Estado.

Infelizmente, a fase populista foi interrompida por mais um intervalo de repressão da sociedade, imposta pelo regime militar. Os militares em 1964, golpearam de uma só vez a democracia e a cultura de participação que vinha se solidificando no cenário brasileiro. Na análise de Boris Fausto, o movimento de 31 de março de 1964, tinha sido lançado aparentemente para livrar o país da corrupção e do comunismo e para restaurar a democracia, mas o novo regime começou a mudar as instituições do país através de decretos, chamados de Atos Institucionais (AI). Eles eram justificados como decorrência "do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções", não assumindo o Governo, o status de ditatorial:

Embora o poder real se deslocasse para outras esferas e os princípios básicos da democracia fossem violados, o regime quase nunca assumiu expressamente sua feição autoritária. Exceto por pequenos períodos de tempo, o Congresso continuou funcionando e as normas que atingiam os direitos dos cidadãos foram apresentadas como temporárias (FAUSTO, 1995, p.465).

A economia da época passou a ser baseada em um plano denominado PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo. Referido plano tinha como "objetivo" o combate à inflação, impondo medidas que afetavam direta ou indiretamente a vida da sociedade, especialmente por estabelecer o congelamento salarial e a restrição do crédito. A participação da população na vida política foi reduzida pela legalização das eleições indiretas, evidentemente manipulada pelos militares (RAMOS, 2011, p.).

Assim como em 1937, o Golpe de 1964 significou um grande retrocesso em todas as áreas da política-social brasileira, todavia, o período também foi marcado pela busca pelo efetivo protagonismo social, com a organização e fortalecimento da esquerda no país em detrimento da forte repressão e censura que vigoravam. Destaque para o Movimento Estudantil que se organizava e foi fundamental no posterior reestabelecimento da democracia.

Neste sombrio contexto ditatorial, foi aprovada a Constituição de 1967, formalizando a ordem estabelecida pelos militares em 1964, o documento foi caracterizado pela total centralização do poder. A eleição do Presidente da República

passou a ser indireta e com voto descoberto. A autonomia dos estados foi restringida sendo cassados vários direitos de tributação. Regras de regime de exceção foram adotadas, levando à prisão e a cassação dos direitos políticos de inúmeros brasileiros (GONH, 2011, p.109).

2.4.3 As lutas pela redemocratização

A década de 1970 constitui um momento crucial, pois é quando se passa a organização de diferentes formas de luta contra a ditadura, e se passa a definir qual tipo de democracia se pretendia construir. A transição foi discutida no interior dos movimentos e da esquerda de uma forma geral, visando a construção de uma democracia que fosse efetivamente combinada com a justiça social (TEIXEIRA, 2013, p.25). Nas palavras de GOHN:

O período de 1975-1982 corresponde a um dos mais ricos da história do país no que diz respeito a lutas, movimentos e, sobretudo, projetos para o país. Ele corresponde a uma fase de resistência e enfrentamento ao regime militar, que já perdera sua base de legitimidade junto à sociedade devido à crise econômica que se esboçava desde 1973 (2011, p.114).

Narra ainda a autora:

Havia um clima de esperança, de crença na participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas, para realizarem mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado. Os moradores das periferias, das favelas, cortiços e outros submundos saem da penumbra e das páginas policiais para se tornarem os depositários das esperanças de ser novos atores históricos, sujeitos de processos de libertação e de transformação social (2011, p.114).

Neste contexto, nota-se uma emergência da participação no país, destacando o início dos movimentos feministas, a criação da Comissão Pastoral da Terra, a retomada do Movimento Sindical, a continuidade das lutas do Movimento Estudantil, Movimento das Favelas, criação do Partido dos Trabalhadores, dentre outros movimentos e atos de protesto de grande repercussão. Para Leonardo Avritzer, a

partir da década de 1970 observa-se o nascimento do que se convencionou chamar de "sociedade civil autônoma e democrática" (AVRITZER, 2009, p.28).

A noção de autonomia, também é ressaltada pela autora Maria da Glória Gohn, que explica que a autonomia era ainda um discurso estratégico para evitar alianças espúrias com grupos de pensamento autoritário. Participar das práticas de organização da sociedade civil significava ato de desobediência civil e resistência ao regime político dominante. Houve ainda uma pluralização dos grupos organizados, que antes consistiam basicamente em partidos políticos ou Sindicatos, se expandindo nesta época com o fortalecimento de outras instituições e associações (GOHN, p. 71).

Com a saída dos militares e o retorno dos processos eleitorais democráticos, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas. Para Leonardo Avritzer:

Os anos de 1980 implicaram uma maior presença do associativismo e das formas de organização da sociedade civil na cena política. O auge desse movimento foi o processo constituinte. A constituinte brasileira aceitou as chamadas emendas populares com mais de 30 mil assinaturas (p.28).

Assim, os anos de 1980, firmaram a cultura participativa no Brasil. A sociedade civil brasileira entendeu a importância do alcance do protagonismo, e atuava no intuito de se criar um sistema político que reconhecesse e possibilitasse a participação. A luta pelas diretas já em 1984, foi um marco para a redemocratização no país. A participação na campanha das diretas já, foi uma forma de expressar a insatisfação da população diante da situação política, econômica e social do país. Para os manifestantes, o restabelecimento da eleição direta para a Presidência da República poderia abrir maior espaço para a participação societária na arena política e, com isso, permitir que as demandas sociais fossem atendidas. O futuro governo, tendo como base um presidente eleito diretamente pela população, teria maior representatividade para implementar políticas de resolução dos principais problemas percebidos na sociedade (BERTONCELO, 2009, p.181).

Nos anos de 1985-1988, o movimento pela Constituinte tomou conta da população. As leis da nação estavam defasadas com relação ao desenvolvimento

econômico ocorrido após 1967, data da Constituição vigente. A Constituinte mobilizou diversos setores da sociedade civil, mas foram as elites que mais se organizaram e que tiveram destaque no movimento, que foi criando força e se tornando um marco para a história da democracia brasileira.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte se iniciaram em 1º de fevereiro de 1987, sob presidência do Ministro José Carlos Moreira Alves, na época Presidente do Supremo Tribunal Federal. No dia seguinte, Ulysses Guimarães foi eleito o presidente da Constituinte e demonstrava em discurso sua missão de satisfazer os anseios de mudança da população:

Senhores Constituintes, esta Assembleia reúne-se sob um manto imperativo: o de promover a grande mudança exigida pelo nosso povo. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar [...]. Estamos aqui para dar a essa vontade instrumento jurídico para o exercício da liberdade e da plena realização do homem brasileiro (GUIMARÃES,1988, p.21).

Nas semanas seguintes, foram elaborados o Regimento Interno e instituídas nove comissões assim denominadas: Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Comissão da Organização do Estado; Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; Comissão da Ordem Econômica; Comissão da Ordem Social; Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e da Tecnologia e da Comunicação; Comissão de Sistematização (FACHIN, 2012, p.98). Durante a Assembleia Nacional Constituinte a participação popular foi intensa, propostas de emendas advieram, algumas com mais de um milhão de assinaturas. Estima-se que cerca de cinco milhões de pessoas circularam pelo Congresso Nacional (BULOS, 2011, p.489).

Resultado de todo este trabalho da Assembleia Nacional Constituinte, no dia 05 de outubro de 1988, às 16 horas, foi promulgada a Constituição Brasileira de 1988, que foi aclamada pela sociedade e pelos constituintes como esperança de uma nova era da democracia brasileira, trazendo em seu bojo, instrumentos inovadores de garantias de Direitos Fundamentais e formas de participação popular.

O art. 1º da referida carta magna, afirma que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, e como consequência que a soberania está com o povo: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Neste sentido, a constituição cidadã assegurou aos brasileiros o poder soberano, esclarecendo ainda, que a titularidade dos mandatos no executivo ou no legislativo somente são legítimas se expressarem a vontade popular. O art. 1º da Constituição trouxe também como fundamento do Estado o pluralismo político, demonstrando a preocupação da Constituinte em garantir a ampla participação popular nos destinos políticos do país.

O Estado Democrático de Direito significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, a fim de garantir-se o respeito à soberania popular.

Neste sentido, ressalta-se a importância da participação para além do voto, a simples participação na escolha dos representantes não é suficiente para garantir a soberania popular. É necessário que haja interesse dos cidadãos, sob pena de a democracia representativa resultar em regimes autoritários e não responsivos.

Portanto, a Constituição Brasileira de 1988 trouxe diversas formas de exercício da soberania popular, de maneira direta ou representativa. Cabendo aos cidadãos conscientizarem-se da importância a utilização desses meios para realização do controle social, motivar a participação popular e para se valer de seu direito da soberania, fundamental na Efetivação do Estado Democrático de Direito.

2.4.4 A década de 1990: a participação nos primeiros anos da volta da democracia

Ao longo dos anos 90, o campo da sociedade civil ampliou-se, na prática e nos discursos a seu respeito. O descentramento do sujeito e a emergência de uma pluralidade de atores conferiu a um outro conceito, o de cidadania a mesma relevância que tinha o conceito de autonomia nos anos 80.

A cidadania nos anos 90 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de

responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneíza os atores.

A importância da participação da sociedade civil se faz neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, encravados no Estado e seus aparelhos, mas para democratizar a gestão da coisa pública, invertendo as prioridades da administração no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais. A sociedade civil tem um papel central, o poder está na sociedade civil, não no Estado. O Estado passa a ser o instrumento.

Os registros mais expressivos desta época foram o movimento "Ética na Política" que levou ao "fora Collor" e ao impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, o retorno dos estudantes à cena pública, com os "caras pintadas", a ascensão no Movimento sem Terra.

Em 1992, milhares de brasileiros voltaram às ruas, em mobilizações coletivas que se estenderam de maio a dezembro para exigir a saída do primeiro presidente eleito após o retorno da democracia. Fernando Collor de Melo, envolvido em denúncias de corrupção. A abertura do processo de crime de responsabilidade de Collor foi aprovada pelo plenário da Câmara em 29/9/1992. O processo de impeachment se estendeu até que Collor renunciasse ao mandato em 29/12/1992. Destaque para o papel dos partidos políticos na negociação e articulação do movimento.

A segunda metade da década de 1990, foi marcada por uma crise do Estado, que refletiu diretamente no interior dos movimentos, resultando no desmonte de políticas sociais públicas de caráter universal. Os novos tempos de desemprego, violência, desmotivaram a população a participar de reuniões ou outras atividades associativas. As novas normatizações deram bases jurídicas para uma nova era de organização social no meio popular, agora estruturada não mais por movimento de demandas, mas por Projetos Sociais de instituições cadastradas, passíveis de receber e administrar verbas públicas para o desenvolvimento de projetos nos campos considerados de vulnerabilidade social.

Assim, foi criada uma nova gramática, na qual mobilizar passou a ser sinônimo de atos ou ações que objetivam o desenvolvimento de uma consciência crítica ou o

protesto nas ruas. Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais, a maioria dos quais já vinha totalmente pronta e atendia a pequenas parcelas da população. O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais.

2.4.5 Movimentos e Lutas Contemporâneas: As manifestações de junho de 2013

O novo milênio trouxe consigo características diferenciadas da conjuntura sociopolítica brasileira, novos tipos de movimentos, novas demandas, novas identidades. A globalização e a nova conjuntura econômica e política desorganizaram os antigos movimentos e propiciaram arranjos para o surgimento de novos atores, organizados em ONGs, associações e organizações do terceiro setor.

O Estado promoveu reformas, descentralizou operações de atendimento na área social, foram criados novos canais de mediação, inúmeros novos programas sociais e institucionalizadas formas de atendimento de demandas. Maria da Glória Gohn, organiza os movimentos sociais da primeira metade do século XXI em três categorias: a dos movimentos identitários, que lutam por direitos sociais, econômicos, políticos e culturais; dos movimentos de luta por melhores condições de vida e de trabalho no plano urbano e rural; a dos movimentos globais ou globalizantes, que atuam em redes sociopolíticas e culturais por intermédio de fóruns e outros canais. (GOHN, 2011, p. 231).

A partir do ano de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Poder, o governo federal passou a adotar uma orientação participativa desde o início do governo. O incentivo à participação se deu especialmente com as conferências nacionais e como o reforço dos conselhos de políticas nas áreas já existentes e a criação de novos conselhos em áreas sem tradição de participação, constituindo a participação popular uma marca do governo Lula.

No ano de 2011, ocorreu um fenômeno que há muito não se via: uma eclosão simultânea e contagiosa de movimentos sociais de protesto com reivindicações peculiares em cada região, mas com formas de luta muito assemelhadas e consciência de solidariedade mútua. Uma onda de mobilizações e protestos sociais tomou a dimensão de um movimento global.

Nos diversos países em que os movimentos ocorreram, observa-se uma similaridade nas ações: ocupações de praças, uso de redes de comunicação alternativas e articulações políticas que recusavam o espaço institucional tradicional. Os movimentos contemporâneos trazem como marco característico, o fato de a voz das ruas ocuparem o cenário, deslocando os velhos aparatos políticos e questionando a ordem do capitalismo financeirizado. Os movimentos também têm como característica, a falta de definição estratégica, pragmática e teórica, fato que recebe críticas, a exemplo da análise de Zizek, que é categórico ao afirmar que: "não basta saber o que não se quer, é preciso saber o que se quer. O povo, de acordo com ele, sempre tem a resposta, o problema é não saber a pergunta" (2012, p.10).

No Brasil, a onda de protestos também iniciou-se em 2011, tendo seu auge em 2013, ano marcado pela fragmentação e pluralização do marco participativo. De um lado, reforçam-se atores de esquerda que já não pertencem ao campo petista, como é o caso do movimento Passe Livre, que inaugurou as manifestações de junho. De outro, essa desinterdição do campo participativo leva às ruas atores conservadores, pela primeira vez desde 1964. A reaparição desses atores conservadores em 2013, alterou significativamente o aspecto dos protestos, acentuando a crise do presidencialismo de coalizão, bem como criando-se um polo participativo conservador, com o poder de alterar a agenda da mobilização (AVRITZER, 2016, p.63).

As primeiras manifestações de junho de 2013, tinham como objetivo a redução da tarifa de ônibus e a demanda pelo passe livre, todavia, embora essas fossem as pautas primárias da convocação do Movimento Passe Livre, o descontentamento da população resultou em uma fragmentação de agendas. Na análise de Luciana Tatagiba:

Embora tivesse no horizonte essa agenda mais ampla, o MPL convocou os protestos a partir de um foco preciso e bem definido: a revogação do aumento da passagem de ônibus de passou de R\$3,00 para R\$3,20. Portanto, desde o começo, foi sum uma luta por 0,20 centavos. Mas o MPL não guiou os rumos dos protestos, tampouco desejou ou conseguiu controlar as pautas que os manifestantes levaram para as ruas. À medida que se dava a mudança de escala do confronto, novos atores incorporavam-se às manifestações ampliando e diversificando os cenários institucionais implicados no confronto. Nesse processo de difusão, reduzia-se o poder de coordenação do MPL (TATAGIBA, 2014, p. 40).

À inserção de novas pautas e a redução do poder de coordenação do Movimento Passe Livre, podem ser também relacionadas ao rompimento do monopólio midiático, até então presente na história brasileira. A ascensão de outras fontes midiáticas, com a diversidade de sites e a possibilidade da convocação de manifestantes pelas redes sociais, possibilitaram a formação de opiniões para além da Rede Globo.

Além da mudança causada pelo bloqueio midiático, destaca-se como mudança fundamental das manifestações de 2013, a ruptura do campo participativo e o fato de manifestações contra o PT e o governo também terem ocupados as ruas. Para Leonardo Avritzer, esse talvez tenha sido o fenômeno de maior impacto sobre o sistema político, já que em movimentos anteriores a oposição política do Brasil não tinha mostrado seu poder de mobilização, para o autor:

Assim, pode-se dizer que as manifestações de 2013, foram também marcadas pela mudança de perfil dos manifestantes. O perfil dos atores individuais que manifestaram em 2013 é o seguinte: divisão entre ambos os sexos, 63% entre 14 e 29 anos; 43% tinham curso superior completo, 24% declararam não trabalhar e 52% declararam estudar, com relação à renda familiar, 23% dos manifestantes declararam ter renda acima de dez salários mínimos. O perfil dos manifestantes de junho contrasta com os participantes clássicos das políticas participativas no Brasil (2014, p. 69).

Outro marco importante das manifestações de 2013, foi a tendência a ocupar e democratizar os espaços públicos, simbolizada pelo desígnio de "ocupar as ruas". Para Leonardo Avritzer, no capitalismo global em que vivemos, a rua é o único espaço que não tem nenhum controle econômico e nenhuma interpretação preconcebida, sendo o único lugar onde a democracia pode ser exercida em plenitude (2016, p. 67).

Nas manifestações de junho, a lógica do "cada pessoa um cartaz" foi expressão eloquente da crise de representação da democracia contemporânea. Uma crise que tende a se agravar com a incapacidade das elites políticas em estabelecer novos e mais interativos canais de comunicação com a juventude. Neste sentido, Luciana Tatagiba:

Se as massas nas ruas afirmaram o desejo do exercício da política sem mediações institucionais, a lógica do "cada pessoa um cartaz" tão presente nos protestos de junho, ratificava que — para além da demanda básica, "a redução da tarifa" - os sentidos dos atos poderiam ser tantos quantos aqueles dispostos a encarar a disputa pelo enquadramento do confronto. E nesse caldeirão, o desejo por mais participação e respeito aos direitos das minorias vinha junto com propostas de militarização, redução da maioridade penal e contra avanço dos direitos sociais. À medida que o protesto se nacionalizava, o "desejo por mudança" e "contra tudo o que está aí" se metamorfoseava em diferentes e contraditórias bandeiras de luta que acabavam dividindo espaço em um mesmo protesto (2014, p. 41).

Assim, as manifestações de pauta difusa, deixaram claro que a democracia brasileira possui uma lacuna que precisa ser preenchida com a participação. O descontentamento e o descumprimento dos preceitos da Constituição Federal de 1988 ensejaram nesse movimento de diversas pautas e diversos atores sociais, demonstrando ainda o interesse dos jovens de intervir no mundo. No mesmo caminho, a análise de Jorge Luiz Souto Maior em artigo publicado no livro "Cidades Rebeldes":

As mobilizações pelo país, com toda a sua complexidade, não deixam dúvida quanto a um ponto comum: a população quer mais serviços públicos e de qualidade. Querem a atuação de um Estado social, pautada pelo imperativo de uma ordem jurídica que seja apta a resolver a nossa grave questão social, notadamente a igualdade social (2013, p. 147).

O autor ainda destaca:

Há de se lembrar que vivenciamos uma sociedade de classes, típica do modelo capitalista, e mudanças sociais concretas, no sentido da diminuição da desigualdade e da construção de um Estado efetivamente voltado à questão social, somente ocorrerão se for evidenciado o conflito entre o trabalho e o capital, de modo a corrigir várias distorções dos meios de produção e do modo de exploração do trabalho, que, na nossa realidade, tem alimentado a lógica da má distribuição da renda produzida, gerando segregação e precarização, além do grave descompromisso com as repercussões públicas e sociais do processo de produção (2013, p. 148).

Em 22 de outubro de 2014, houve uma grande manifestação na Avenida Brigadeiro Faria Lima em São Paulo. A manifestação foi relatada pela revista britânica "The Economist" como a "Revolução da Cashmere"².

Assim como a "cashmere", lã conhecida pela sofisticação, os manifestantes de 22 de outubro de 2014 não guardavam qualquer relação com o povo tal qual se era comum observar em manifestações políticas de rua. No texto publicado, os jornalistas britânicos ao descreverem a manifestação, relatam que os manifestantes eram pessoas "vestidas com camisas com iniciais bordadas e tiravam selfies com seus iPhones caros", ainda de acordo com o artigo publicado, a única coisa que faltava na "Revolução da Cashemere" era champanhe.

Assim, pode-se concluir que as manifestações contemporâneas, serviram não somente para reduzir as tarifas de ônibus, principal pauta dos primeiros manifestos, mas foi essencial para se compreender a atual sociedade política brasileira. Os atores coletivos que foram às ruas, demonstraram o alvorecer de uma nova direita política, que buscou quebrar a hegemonia participativa da esquerda, vista até então na história da participação no Brasil. O mais emblemático nos novos rumos da participação, é perceber a impossibilidade de diálogo entre os novos atores sociais, em geral representantes da classe média e sua pauta conservadora com os partidos e movimentos de esquerda.

A breve reflexão da participação popular no decorrer da história brasileira, especialmente a análise dos últimos movimentos, leva-nos à compreensão de que a democracia brasileira, necessita do fortalecimento das instituições, no intuito de garantir os procedimentos necessários para uma efetiva participação, sob pena do dissensso e do uso da violência se firmarem como estratégias do jogo democrático, arriscando todo o caminhar democrático alcançado em 1988.

² http://www.economist.com/blogs/americasview/2014/10/brazils-presidential-election-0. Acesso em 27/12/2016.

2.5 A participação Institucionalizada

A democracia brasileira é identificada no mundo inteiro pela marcante presença de movimentos e atores sociais, que gerou uma forma sui generis de participação institucionalizada. Esse formato emergiu com a promulgação da Constituição de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que seguiram. A Assembleia Nacional Constituinte Brasileira adquiriu importância devido a sua orientação participativa.

A Constituição de 1988 abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente.

Assim, a Constituição brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de "Participação Popular na Constituinte", institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a "Constituição Cidadã" pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local.

Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Já no tocante à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado.

Importante ressaltar que o dispositivo de emendas populares foi também utilizado nos processos de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, resultando na criação de conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas, com a participação de atores governamentais e não governamentais. A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais.

Além de garantir do art.1°, que o poder emana do povo, a Constituição durante o seu texto, fez a previsão de várias formas, pelas quais os cidadãos podem exercer essa prerrogativa, dentre as quais se destaca: o Orçamento Participativo, as Audiências Públicas, a Iniciativa Popular, os Plebiscitos e Referendos e os Conselhos de Políticas Públicas.

2.5.1 Orçamento participativo

O orçamento participativo é um mecanismo eficaz de exercício da democracia, onde a população decide, a cada ano, as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados. O instituto está previsto, no Estatuto das Cidades, como instrumento de política urbana, Lei 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

A Lei supracitada estabelece a forma democrática para a gestão das cidades, como se percebe no art. 2º que trata das diretrizes da política urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - (...)

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

A previsão da participação popular no orçamento é fundamental para que os cidadãos se motivem a participar do processo político do município. É o momento onde a população fica comprometida, auxiliando no planejamento da cidade e consequentemente sendo responsável pela destinação de recursos públicos.

A capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, foi pioneira na implementação do Orçamento Participativo como resultado da pressão de movimentos populares para participarem das decisões políticas. Os resultados da implementação do Orçamento Participativo foram tão positivos que a "Administração Popular" de Porto Alegre foi escolhida pelas Nações Unidas como uma das 40 inovações urbanas de todo o

mundo, para ser apresentada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, que teve lugar em Istambul em junho de 1996 (SANTOS, 2002, p. 460).

Segundo Boaventura de Souza Santos, o orçamento participativo é uma estrutura e um processo baseado em três princípios, que juntos funcionam como mecanismos ou canais de participação popular, quer sejam: a isonomia entre todos os cidadãos e instituições; o regimento determinado pelos próprios participantes; os recursos distribuídos seguindo critérios gerais, substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades e critérios técnicos, como a viabilidade econômica, que serão definidos pelo Executivo e pelas normas jurídicas pertinentes (2002, p. 467).

Ao participar ativamente da administração, os cidadãos sentem-se mais comprometidos, garantindo melhor distribuição de renda, efetiva fiscalização das obras públicas, prevenção do desvio do emprego do recurso público em investimentos que não tenham a devida relevância social, ou seja, a essência da democracia será vista, pois o governo do povo para atender os anseios do povo é o que realmente acontece no orçamento participativo, neste sentido Fernando de Brito Alves:

Existem indicativos que o orçamento participativo é capaz de gerar um círculo virtuoso mediante o qual o aumento da capacidade de investimento do poder público está associado à gestão democrática dos recursos arrecadados. Isso significa que, de alguma forma, quando as populações locais participam ativamente da distribuição dos recursos elas contribuem mais de acordo com uma lógica de justiça redistributiva (2013, p.210).

Infelizmente, mesmo nos locais onde funciona o orçamento participativo, as camadas mais pobres da população ainda não participam da dinâmica, todavia há de se reconhecer que esta forma de se planejar ainda é muito mais eficaz do que as técnicas de gabinete, ainda muito utilizadas na elaboração de orçamentos públicos.

2.5.2 Audiências públicas

As audiências públicas são uma forma de participação popular que foi prevista na Constituição de 1988, como atribuição das Comissões do Congresso

Nacional, ou de suas casas, observadas as matérias de sua competência. Tratam-se de instrumento que visa garantir a legitimidade e a transparência no processo de tomada de decisões administrativas ou legislativas, através do qual a autoridade competente, compartilha os projetos com as pessoas que venham a sofrer os reflexos das decisões a serem tomadas.

Com este processo, a população pode ter acesso ao planejamento da Administração Pública, podendo se manifestar quando julgar pertinente, antes que ocorram os atos administrativos. Embora tenham caráter apenas consultivo, a partir do momento em que a sociedade civil se organiza e demonstra quais são as suas necessidades, a Administração Pública é induzida, senão a atender todos os anseios, ao menos nos atos discricionários priorizar as necessidades da população.

Quem mais se beneficia com as audiências públicas são os próprios cidadãos, pois o fundamento da realização destas consiste no interesse público da produção de atos legítimos. Por outro lado, se bem utilizado o mecanismo, a Administração Pública também terá benefícios, pois suas decisões serão menos suscetíveis a críticas e a acusações de que seus atos que não visam o bem-estar da comunidade.

As audiências públicas encontram seu principal fundamento na Constituição Federal, no art. 1º, que prevê a soberania popular. Neste mecanismo a democracia é exercida diretamente, visto que o cidadão pessoalmente ou por organizações sociais representativas tem a oportunidade de apresentar propostas, tomar ciência de fatos, ações estratégicas, planejamento e prestação de contas, ou ainda, reivindicar direitos (ALVES, 2013, p.213).

O principal requisito para que seja designada uma audiência pública é a relevância da questão, entendida como a importância e o interesse coletivo, a exemplo de questões que envolvem o meio ambiente. A autoridade responsável pelo ato que deve determinar a relevância da questão e se for o caso de audiência pública. A administração deve garantir que esta seja um momento de efetiva democracia, prezando-se pela oralidade e debates, caracterizando assim um mecanismo de participação popular e controle.

Segundo Alves, a doutrina constitucional pouco tem se importado com essa técnica de participação popular:

É de se registrar que a doutrina constitucional pouco tem se importado com esta técnica, que ordinariamente encontra-se associada ao processo legislativo, por força da própria Constituição, e por isso é um instrumento de mitigação do princípio agregativo, para a introdução de técnicas de democracia deliberativa e participação direta dos cidadãos (2013, p.212).

A audiência pública resulta em uma concepção nova de povo/ multidão e do seu papel, isso porque não se trata de mera consulta, mas, da possibilidade de interferência positiva que decorre do seu empoderamento e da recuperação do seu poder de agenda.

2.5.3 Iniciativa popular

A iniciativa popular é o instituto que possibilita que o povo participe da primeira etapa do processo legislativo. É a manifestação direta do povo na elaboração das leis, ordinárias ou complementares, funcionando como uma alternativa constitucional para exercício direto da democracia. Na iniciativa popular, um conjunto de cidadãos iniciam o processo legislativo, o qual desenvolve-se num órgão estatal, que é o Parlamento (BENEVIDES, 1991, p.33).

A possibilidade de iniciativa popular, introduzida pela Constituição de 1988, está prevista no inciso III, do art. 14 da Constituição Federal de 1988, integrando as formas de exercício da soberania popular. O art. 61 da referida carta magna, que trata do Processo Legislativo, também faz alusão ao instituto:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Com este dispositivo, a Constituição consagrou aos brasileiros a prerrogativa de participar ativamente do processo legislativo, todavia, a Constituição "reservou" algumas matérias para serem de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, constantes do §1º do art. 61:

Art. 61 (...)

- § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
- I fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II disponham sobre:
- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Além de reservar algumas matérias, a Constituição estabeleceu critérios bastante rígidos para os Projetos de leis de iniciativa popular:

Art. 61 (...) § 1° (...)

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A quantidade de assinaturas exigidas para apresentação do projeto é tema de divergência entre a doutrina e a população. Por um lado, ao exigir esse número, a Constituição acaba por excluir certa camada da população, pois somente os movimentos ou entidades que estiverem extremamente articuladas terão a possibilidade de conseguir cumprir esses requisitos para apresentação do projeto. Em contrapartida, não fosse exigido esse quórum e a diversidade dos Estados, haveria o risco de serem apresentados muitos projetos com interesses apenas regionais, o que também não era a intenção da Constituinte ao prever esse mecanismo. Para Dalmo de Abreu Dallari, embora o número de assinaturas a serem colhidas seja grande, é possível de ser alcançado:

Não é número fácil de ser conseguido, mas também não é exageradamente difícil, devendo-se ainda considerar que todo trabalho de coleta de assinaturas terá um efeito mobilizador e conscientizador, provocando o debate de assuntos de interesse público (1989, p. 378).

Conforme a análise de Dallari, todo o processo da iniciativa popular deve ser valorizado, a manifestação e as discussões que serão suscitadas no momento da colheita das assinaturas são o que motivam e educam o cidadão para discussões políticas, contribuindo ativamente para a realidade social.

Embora haja previsão da Iniciativa Popular na Constituição desde 1988, até hoje existem somente quatro projetos de leis que foram aprovados por esta iniciativa: Lei nº 8930/94, que tipificou os crimes hediondos; Lei 9840/99, que pune a captação ilícita de sufrágio; Lei 11.124/05, que cria o Fundo Nacional de Habitação Popular e a Lei Complementar nº 135/10, também conhecida como Lei Ficha Limpa.

Tramita na Câmara dos Deputados sob n. 286/2011, iniciada no Senado Federal sob n. 3/2011, a Proposta de Emenda Constitucional apelidada de "PEC DA PARTICIPAÇÃO POPULAR", apresentada pelo Senador Rodrigo Rollemberg.

A PEC acrescenta o inciso IV ao caput do art. 60 e o § 3º ao art. 61 da Constituição, e altera a redação do § 2º também do art. 61, para viabilizar a apresentação de propostas de emenda à Constituição de iniciativa popular e facilitar a apresentação e a apreciação de projetos de lei respectivos.

A proposta diminui o número de assinaturas necessárias para a apresentação de projetos de iniciativa popular. Hoje, para um projeto ser analisado no Congresso, são necessárias em torno de 1,4 milhão de pessoas. Com a PEC, a exigência passaria a ser de 0,5%, ou seja, 700 mil assinaturas, distribuídas por, pelo menos cinco estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles. No caso das propostas de emenda à Constituição de iniciativa popular, a exigência seria a adesão de 1% do eleitorado, também distribuído por cinco estados, com pelo menos 0,3% dos eleitores de cada um deles. Para o senador Rollemberg (PSB-DF):

[...] as manifestações das ruas (2013) revelam a necessidade de mudança nas regras atuais. Nós estamos ampliando os instrumentos da democracia participativa, sintonizados com as manifestações de rua de todo o Brasil, que exigem uma participação maior das pessoas

na formulação da política. As manifestações demonstraram uma crítica contundente à política, como está sendo feita; aos políticos, de uma forma geral, e aos partidos políticos³.

A proposta foi aprovada pelo Senado no dia 10 de julho de 2013 e foi remetida à Câmara dos Deputados, onde aguarda votação da Comissão de Constituição e Justiça. Se aprovada, a PEC, significará uma importante evolução, já que amplia as possibilidades de ação da sociedade. Trata-se de uma significativa redução da participação, contribuindo para um processo legislativo mais sensível a opinião e às demandas da sociedade.

2.5.4 Plebiscitos e referendos

Além do sufrágio universal e da iniciativa popular, a Constituição Federal possibilita que o cidadão exerça sua soberania mediante plebiscitos e referendos. Tais institutos tratam-se de consultas populares, que possibilitam o exercício da política, significando importantes formas de aprimoramento da participação popular.

O plebiscito, previsto no inciso I, art. 14º da Constituição Federal, consiste em uma consulta à opinião pública para decidir questão política ou institucional, não necessariamente de caráter normativo. Esta consulta é realizada previamente à formulação legislativa, autorizando ou não a concretização da medida em questão. Compete ao Congresso Nacional formular os questionamentos, pois ele tem competência exclusiva para a convocação dos cidadãos para o plebiscito.

Já o referendo, previsto no inciso II, art. 14º da Constituição Federal, é um processo de manifestação do eleitorado constitutivo da própria norma, e possui regras muito variáveis, dependendo do seu significado jurídico e da matéria por ele tratada, dessa forma, ele pode ser geral ou especial, facultativo ou obrigatório, podendo em alguns casos ter sua iniciativa reservada a determinados sujeitos políticos (ALVES, 2013, p.220).

A Constituição de 1988 previu a realização de plebiscitos em três momentos de importantes decisões políticas. Primeiramente, no art. 2º do ADCT, quando previu

³ Disponível em http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/448176-PEC-FACILITA-APRESENTACAO-DE-PROPOSTAS-DE-INICIATIVA-POPULAR.html. Acesso em 10/11/2016.

ao plebiscito para a definição das formas e sistemas de governo que deviam vigorar no país. A consulta se realizou em 21 de abril de 1993, quando se optou pela forma republicana e o sistema presidencialista de governo. Os demais casos previstos encontram-se no art. 18, que trata da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que em seu parágrafo terceiro dispõe que os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Da mesma forma, o texto constitucional trata a respeito dos Municípios no parágrafo 4, ao prever que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

A Lei Federal 9709/98 que regulamentou o plebiscito prevê no art. 2°, parágrafo primeiro, que "o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido". É, portanto, uma consulta feita aos eleitores antes da elaboração da lei ou do ato administrativo e versa sobre assuntos que serão, posteriormente, discutidos pelo Congresso Nacional ou pelo Poder Executivo.

Pelo que se depreende tanto o plebiscito quanto o referendo são hipóteses de consulta popular, que somente serão utilizadas por discricionariedade do Congresso Nacional.

Ilustrando a aplicabilidade do dispositivo supracitado, recentemente, o Brasil acompanhou o plebiscito que consultou a população do Estado do Pará sobre o seu desmembramento. Vale ressaltar que nesta oportunidade, a *voxpopuli* decidiu pela manutenção da forma federativa atual.

O referendo é uma confirmação de assunto já transformado em lei. Faz-se a consulta ao povo para que ele ratifique ou rejeite determinado ato legislativo. Desse modo, os eleitores respondem sim ou não, decidindo sobre a matéria, previamente aprovada pelo Congresso Nacional.

Em que pese a regulamentação da consulta popular ter se dado em 1998, efetivamente, o referendo tem aplicação recente no contexto político brasileiro. O primeiro referendo de que o povo brasileiro participou se deu com Lei 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento, ocasião em que o povo se manifestou pela possibilidade do comércio de armas de fogo.

Tanto o plebiscito quanto o referendo, são ferramentas democráticas, que por meio da participação popular tornam as decisões mais representativas, fazendo com que os cidadãos estejam presentes na vida política além do processo eleitoral.

2.5.5 Conselhos de políticas públicas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, principalmente a partir dos anos 1990, a sociedade civil tem sido chamada a participar de um conjunto de novos espaços de deliberação e gestão das Políticas Públicas. Os Conselhos de Políticas Públicas são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Os Conselhos constituem, neste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas. Para a autora Maria da Glória Gohn, os conselhos:

São agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. Entretanto, há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão de poder local, regional, nacional e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os conselhos de desenvolvem, como o próprio sistema da democracia e os condicionantes políticos econômicos que influenciam as gestões públicas (2003, p.7).

A Constituição de 1988 redefiniu a posição e função dos conselhos a partir de uma nova arquitetura jurídico-política que conferiu a estes, maior legitimidade, força e permanência. Os Conselhos apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, atuando como "ponte" de interação entre o governo e a sociedade civil, na gestão de políticas públicas ou programas. Possuem autonomia

normativa e são legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa.

Os Conselhos se tornaram referência, pois alguns deles foram definidos pela Constituição de 1988 como obrigatórios, em vários níveis de definição das políticas são indispensáveis para aprovação de contas e repasse de recursos federais para Estados e Municípios. Tais institutos se caracterizam ainda por ter composição paritária, ou seja, as organizações da sociedade civil e as agências do Estado, possuidores muitas vezes de interesses distintos e algumas vezes antagônicos, devem se fazer representar, pois os conselhos são espaços democráticos para expressão da verdade e a prevalência dos interesses da maior parte da sociedade.

Os conselhos têm o caráter público e deliberativo, devendo funcionar como instancias com competência legal para formular políticas e fiscalizar a sua implementação, garantindo assim a democratização da gestão.

3 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tecidas as considerações anteriores, análise da democracia, bem como a trajetória da participação no ordenamento e na sociedade brasileira, cumpre analisar uma das formas de participação da sociedade, fruto da soberania popular, que tem grande relevância na elaboração das políticas públicas: Conselhos de Políticas Públicas.

Conforme já analisado alhures, a história do Brasil é uma história de luta, tudo que se conquistou e se avançou até hoje demandou de grande esforço da sociedade. Entretanto já se passou por épocas em que a expressão e a manifestação não eram possíveis como no atual contexto. Assim, somente o descontentamento com a atividade Estatal não é suficiente para se alterar a realidade social.

A Teoria proposta por Habermas, analisada no primeiro capítulo, acredita ser a democracia deliberativa a melhor resposta para as sociedades modernas. Entendendo pela eficácia da Teoria do Discurso, busca-se os pontos de aproximação entre esta teoria e a realidade dos Conselhos de Políticas Públicas.

Nesta senda, este capítulo se pautará na atuação dos Conselhos, seu conceito, sua evolução histórica no ordenamento pátrio, bem como aspectos relacionados à sua atuação e realização da efetiva democracia. Todavia, é preciso mencionar que há diversas nomenclaturas possíveis para o instituto em estudo, sendo as mais utilizadas: "conselhos gestores", "conselhos setoriais", "conselhos temáticos institucionalizados", "conselhos institucionalizados", "conselhos de políticas" "conselhos de políticas públicas", "conselhos controladores ou de controle de políticas públicas", "conselhos de direitos", ou simplesmente "conselhos", que aparecem na legislação infraconstitucional de forma alternada, pois inexiste precisão terminológica quanto ao instituto.

Com a finalidade de padronizar a pesquisa e sem a pretensão de excluir as outras nomenclaturas, opta-se então pela expressão Conselhos de Políticas Públicas, pelo fato de esta opção transparecer à finalidade destes, conforme adiante se comprovará. Ainda para fins didáticos, utiliza-se a expressão "políticas públicas" entendidas como a totalidade de ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem estar da sociedade e o interesse público (AMARAL, 2008, p. 5).

3.1 Breve História dos Conselhos De Políticas Públicas

Neste tópico, serão apresentados os antecedentes históricos dos conselhos populares e participação popular, seu surgimento e evolução no decorrer da história mundial, bem como sua evolução no cenário nacional.

A forma de atuação dos conselhos não é algo novo na história. Pesquisadores abordam que a história dos conselhos pode ser tão antiga quanto a história da própria democracia (GOHN, 2003, p. 65). Nas palavras de Maria da Glória Gohn, em sua obra Conselhos Gestores e participação sociopolítica,

Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados 'concelhos' municipais (escrito na época com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As câmaras municipais e as prefeituras do Brasil colônia foram organizados segundo esse sistema de gestão. Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos conselhos deu lugar aos conselhos urbanos, originários das comissões de moradores. Eles se iniciaram a partir das Assembleias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da Revolução dos Cravos, naquele país (GOHN, 2013, p.65).

Muito embora os conselhos de políticas públicas seja um tema recente na doutrina brasileira, já são conhecidos, de longa data, na história da humanidade. Há registros, que, já em Atenas, era possível visualizar os conselhos, na figura do denominado "Conselho dos Quinhentos", formado por membros eleitos por sorteio e responsáveis pelas funções executivas, cabendo à assembleia as decisões políticas supremas (COSTA, 2010, p. 212).

Luciana Tatagiba (2010, p. 29-31), em artigo intitulado Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhista, afirma que há registros de Conselhos atuando ainda no período ditatorial, principalmente nas áreas de saúde, educação e transporte. Para a autora, é possível visualizar três fases distintas na história dos conselhos. A primeira, ainda no contexto ditatorial onde os conselhos cumpriam função meramente figurativa

na tomada de decisões, sendo então formados por pessoas notáveis, com a missão principal de aconselhar o executivo. Na segunda fase, a pressão da sociedade pela redemocratização do Estado ensejava em um contexto de abertura política e novas formas de participação, a exemplo dos Conselhos Comunitários, que tinham a função de criar canais de interação entre população e Estado (Decreto nº 16.1000/79). Estes conselhos eram usados como forma de manipular as demandas, pois os conselhos ainda eram ligados diretamente ao Poder Executivo. Por fim, a terceira fase, inaugurada pela Constituição Federal de 1988, que redefiniu a posição e a função da participação e da soberania popular.

Foi somente na terceira, e última, fase que os conselhos apresentaram-se como peças centrais na reestruturação de políticas, a exemplo dos conselhos de saúde, da criança e do adolescente e de assistência social. As reivindicações dos movimentos sociais pela implementação dos direitos fundamentais e políticas públicas resultaram em uma mobilização decisiva para a proliferação dos Conselhos de Políticas Públicas.

No contexto histórico brasileiro existem, de acordo com a autora Maria da Glória Gohn, diversos modelos de conselhos. Tem-se os conselhos criados pelo poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares. Há, ainda, os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público. Por fim, têm-se os conselhos institucionalizados, com a possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originarias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2003, p. 70).

Os Conselhos de Políticas Públicas foram a grande novidade das políticas públicas ao longo do processo de redemocratização, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. Com o advento de Leis que regulamentaram a participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil, essas instituições foram se organizando e ganhando credibilidade e força à medida que várias leis passaram a exigir a existência de Conselhos como requisito para repasse de verbas.

Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente. As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do poder público e da sociedade civil (GOHN, 2003, p. 84).

Além de garantir a cidadania como fundamento da República, a Constituição de 1988 estabeleceu o princípio da soberania popular, deixando clara a necessidade de descentralização do poder e de efetiva participação da comunidade ao tratar de saúde, assistência social e infância e juventude. Como aponta Avritzer (2009, p.34), não há previsão explícita na Constituição de 1988 dos Conselhos como instrumentos de controle social, apenas premissas que tratam da participação da comunidade na formação e controle das políticas públicas, cabendo à legislação superveniente sua formalização.

A título de ilustração, apresenta-se os principais Conselhos e seu respectivo instrumento normativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981); Conselho Nacional de Política Criminal e Previdenciária (Lei 7.210/1984); Conselho Federal Gestor da Defesa dos Direitos Difusos (Lei 7.347/1985); Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (7.353/1985); Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Lei 7.998/1990); Conselho Nacional do Trabalho (Lei 8.208/1990); Conselho Nacional de Saúde (Lei 8.142/1990); Conselho Nacional da Previdência Social (Lei 8.213/1991); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 8.242/1991); Conselho Nacional de Assistência Social (Lei 8.742/1993); Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (Lei 8.842/1994); Conselho Nacional de Educação (Lei 9.394/1996); Conselho Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência (Lei 10.683/2003); dentre diversos outros.(ALVES, 2013, 235-236).

A participação nos Conselhos pode ser traduzida como a possibilidade de discussão e representação dos interesses dos indivíduos, definindo, inclusive, a agenda pública. Convém mencionar que sua estrutura é legalmente definida, incluindo o caráter híbrido que permeia os conselhos, já que há participação igualitária entre Estado e sociedade (administrador e administrados).

Muito mais do que um canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, os conselhos de políticas públicas, são instrumentos capazes de garantir que os anseios dos cidadãos serão amplamente discutidos, deliberados e efetivados.

3.2 Conselhos De Políticas Públicas: O Conceito

Os Conselhos de políticas públicas são assim denominados por se tratarem de órgãos permanentes de participação popular, com objetivo de propor e fiscalizar as políticas públicas. Sua composição e competência são determinadas pela legislação que os instituiu. Servem, na realidade, como instrumento de garantia da participação popular, controle social e gestão democrática das políticas públicas.

Nesta nova perspectiva, os conselhos são forma de assessoria especializada, incidindo indiretamente na Administração Pública. Para Berclaz, os Conselhos são um grupo de pessoas, composto paritariamente, a partir de uma institucionalidade reconhecida pelo Estado, de modo permanente, que se reúne ordinariamente para discutir de modo democrático determinados temas de atuação de política pública, voltado ao cumprimento de necessidades específicas, bem como controle e monitoramento das políticas públicas (BERCLAZ, 2013, p. 85-86).

Para o autor, os Conselhos possuem cinco funções, a saber: função administrativa/burocrática, função consultiva, função normativa/regulamentar, função fiscalizadora/controladora e a função decisória/deliberativa.

No plano administrativo-burocrático, estão as atividades de gestão dos Conselhos, como a guarda e as providências com relação aos documentos, o acompanhamento dos cadastros das Entidades, a gestão dos fundos, quando houver, organização de eventos e conferências promovidas pelo conselho, ou seja toda a parte organizacional para o funcionamento do Conselho.

Como papel consultivo, os Conselhos atuam na medida em que discutindo e negociando com o Poder Público, podem emitir pareceres, opiniões e posicionamentos quando estes se fizerem necessários. A lei nº 9790/90, prevê que o ente público, antes de celebrar termo de convênio e definir repasses para entidades, necessita do parecer do Conselho de Políticas Públicas da área. Outro exemplo é a Lei nº 8242/91, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da criança e do adolescente, que prevê expressamente em seu art. 2º que cabe ao referido colegiado elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Na esfera normativo/regulamentar, a figura dos Conselhos é valorizada à medida que suas resoluções ou deliberações podem, em determinados casos, vincular o Poder Executivo à decisão do Conselho.

Por fim, sob o ponto de vista do caráter fiscalizatório/controlador, os Conselhos, quando das adversidades, precisam ter firme posicionamento, não se deixando intimidar pelas possíveis represálias que poderão advir da Administração Pública. Por este motivo, os Conselhos muitas vezes não conseguem se organizar suficientemente, pois isto gera demanda comprometimento, e na atual conjuntura histórico-social, as pessoas não tem tempo para se dedicar ao que não pertence ao círculo de convivência dela.

Por último, o caráter decisório-deliberativo dos Conselhos, pois o que se espera desses órgãos é que eles tenham poder pra contestar, apontar, cobrar providencias e estabelecer diretrizes em relação à implementação e acompanhamento das Políticas Públicas.

O modelo de democracia que é atuante nos Conselhos deve ser analisado como forma de iniciativa que vem complementar o modelo de democracia representativo esporádico, a exemplo do voto nas eleições. No funcionamento dos Conselhos Administração e Sociedade estão próximos ininterruptamente e não somente em ocasiões pré-definidas. Essa curta distância entre Estado e população permite maior capacidade de fiscalização, controle e influência da sociedade no governo, o que incide diretamente no controle dos direitos fundamentais.

É sabido que com o grande número populacional da atualidade não haveria possibilidade de todas as pessoas participarem de todas as decisões nos moldes do que ocorria na Grécia antiga, por conta disso a existência dos Conselhos é a nova

forma plausível de participação popular. A democracia participativo-deliberativa dos Conselhos contrapõe-se a ideia de democracia representativa, pois enquanto nesta o poder de decisão está nas mãos de uma "elite política", na democracia participo-deliberativa, a política é construída a partir da pluralidade de interesses e sujeitos. Nesse sentido, Boaventura de Souza Santos faz as seguintes considerações:

Na democracia representativa elegemos os que tomam decisões políticas; na democracia participativa, os cidadãos decidem, tomam as decisões. Mas essa polarização deve ser matizada: primeiro, a democracia representativa tem uma parte de participação. O voto é isso, mas é uma participação complexa, porque envolve a ideia de renúncia à participação, e por isso é limitada. A democracia participativa, ao contrário, também tem delegações e formas de representação: há conselhos e delegados (SANTOS, 2007, p. 92).

Conclui o autor discorrendo sobre as precauções que se deve tomar para que a democracia não seja mitigada:

Três condições são fundamentais para poder participar: temos que ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos que ter um mínimo de liberdade para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente temos que ter acesso à informação.

A análise de Boaventura de Souza Santos é extremamente sensível, pois há de se reconhecer, que não são todas as pessoas que terão interesse em participar. Todavia, além da própria existência dos Conselhos, é preciso que estas Instituições possibilitem a participação da sociedade de uma forma geral, acreditando na educação para a participação, respeitando as particularidades e as dificuldades de cada cidadão, fazendo com que cada vez mais pessoas se sintam motivadas a participar, haja vista o grande número de pessoas que desconhecem a figura e a relevância destes órgãos de exercício da democracia.

3.3 A Composição dos Conselhos De Políticas Públicas e Sua Atuação

No Brasil, os Conselhos de Políticas Públicas são híbridos, ou seja, no momento de constituição dos Conselhos há paridade entre entes da Administração Pública e da Sociedade Civil Organizada, com a finalidade de se honrar o princípio da isonomia, bem como cumprir os preceitos da Democracia. Para tanto, os membros

governamentais do Conselho são nomeados pelo Chefe do Executivo, por sua vez, os membros não governamentais são indicados por pessoas jurídicas ou Entidades representativas.

A paridade dos Conselhos deve ser efetiva e não apenas numérica, ou seja, todos os membros devem ter o conhecimento do seu papel dentro desta instância deliberativa, bem como saber quais os mecanismos que possuem para concretizar suas aspirações. Sobre a paridade citada, alerta Gohn:

Em relação à paridade, ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc. A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente em trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados nem contam com estrutura Faltam cursos ou capacitação administrativa própria). conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo.

É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam(em suas estruturas) sequer com outras áreas ou conselhos da administração pública (GOHN, 2003, p. 96).

Se a paridade não for respeitada, ou seja, se os membros representantes das entidades, que na maioria das vezes não detém o conhecimento técnico, não tiverem constante capacitação, corre-se o risco de se ter um conselho apenas simbólico, o que seria uma fraude ao conceito de democracia deliberativa. A falta de conhecimento dos conselheiros impede que o Conselho seja eficiente, que detenha as informações adequadas para que os debates sejam efetivos, e assim possa evitar as arbitrariedades ou a omissão proposital da Administração Pública.

Além da falta de conhecimento, a falta de comprometimento da sociedade civil muitas vezes impede que o Conselho seja atuante, pois são poucas as pessoas

dispostas a se envolver e lançar mão de seus próprios interesses em prol da garantia da efetividade das Políticas Públicas para com a sociedade.

Uma das grandes dificuldades dos Conselhos de Políticas Públicas está em saber qual o procedimento que este utilizará para cumprir satisfatoriamente suas funções, até porque de nada adianta existir os direitos positivados na legislação se não existirem mecanismos que garantam sua efetivação, podendo ser útil para se pensar a questão dos Conselhos, a análise de Bobbio:

Finalmente, descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. Sobre isso, é oportuna ainda a seguinte consideração: à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. Os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade. Mas sabemos todos, igualmente, que a proteção internacional é mais difícil do que a proteção no interior de um Estado, particularmente no interior de um Estado de Direito (2004, p. 60).

Neste sentido, tem-se o conhecimento de que a proteção dos direitos sociais é mais complexa do que a proteção aos direitos de liberdade, pois enquanto estes exigem a inércia do Estado, aqueles exigem uma ação do Estado no sentido de propiciar aos cidadãos estes direitos.

Os Conselhos de Políticas Públicas têm como função jurídica o papel de controlar, monitorar o cumprimento das Políticas Públicas, pois deve ser um espaço de democracia deliberativa e luta para garantia de cada vez mais direitos, sem, por outro lado, exagerar na sobrecarga simbólica. Assim, deve-se "cuidar" muito bem dos Conselhos, pois tais entes não podem possui somente um poder simbólico, o que acabaria por favorecer em muitos casos as decisões arbitrárias da Administração Pública. Isto não quer dizer que Conselhos e Administração Pública devem ser antagônicos, pelo contrário, o saudável seria que ambos trabalhassem juntos, pois afinal o resultado das ações propostas por eles é a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Para que o Conselho tenha sua importância valorizada, tanto pela sociedade quanto pela Administração Pública, é necessário seu reconhecimento como fonte de

juridicidade. Todavia, tal reconhecimento é dado pela própria legislação infraconstitucional dos Conselhos em espécie.

Neste sentido, os Conselhos de Políticas Públicas não devem ser submissos à Administração, mas precisam assumir postura de entidade de defesa de direitos, o que significa ser responsável pela exigência do cumprimento das Políticas Públicas e pela conscientização daqueles que são excluídos de que há formas de se pleitear por progresso e assim construir um futuro mais efetivo para a democracia.

Berclaz enfatiza o papel do conselho como novíssimos sujeitos sociopolíticos:

Os conselhos sociais, afinal, na organização da sociedade civil brasileira, são novíssimos sujeitos sociopolíticos de dimensão coletiva capazes de estabelecer lutas e demandas de caráter emancipatório e transformador no campo das políticas públicas, o que se dá, evidentemente, em torno do necessário reconhecimento do poder que emana desses espaços, um poder de fiscalização (e de pressão) que a própria sociedade há de exercer sobre o Estado. É por isso que nenhum governo – a despeito da sua coloração partidária e inclinação democrática - pode hoje ignorar os conselhos nos processos de implementação da política. Uma segunda ideia a ser posta nesse contexto parte da compreensão de que o direito não apenas não se limite à lei emanada formalmente do Estado como, outrossim, seja palco de luta, resistência, combate, instrumento de viabilização de justiça, bem comum e dignidade humana, devendo estar comprometido com a gestação do conhecimento democrático, pluralista e participativo que sirva a práticas sociais e políticas emancipadoras. Como uma das expressões de associativismo, é fundamental reconhecer que os conselhos, assim como os movimentos sociais, tematizam e redefinem a esfera pública, ostentando grande poder de controle social e tornando-se matriz geradora de saberes (BERCLAZ, 2013, p. 270).

Pelo exposto, se percebe como é grande a importância dos Conselhos na realidade atual, pois embora ainda desconhecidos por muitos, eles são os novos sujeitos capazes de lutar e deliberar, de forma legítima, por melhorias e para atendimento das demandas da população.

Vislumbra-se na esfera dos Conselhos de Políticas Públicas, a possibilidade de a gestão ser compartilhada com a sociedade, fazendo com que a construção da política seja coerente com a realidade social e funcionando como órgão de mediação povo-poder (GOHN, 2003, p. 211). Para que isto ocorra, é necessário que as ações do Conselho sejam aceitas e reconhecidas pelo direito:

É com as interpelações que os conselhos sociais devem fazer a respeito das carências e negatividades do Estado (sociedade política) na realização cotidiana das políticas públicas que se torna possível não só uma reciprocidade, mas a compreensão, pelo governante, de que na exterioridade do agir estatal existem lados opostos: beneficiados de seus acertos e vítimas de suas omissões e erros. É pela ação do conselho que o governante precisa reconhecer os efeitos e os reflexos do seu agir acertado ou equivocado. Para que essa percepção da importância do outro-cidadão se efetue não basta o reconhecimento do conselho como espaço político, mas também como fonte e base de juridicidade. De nada adianta os conselhos cumprirem com as funções que lhe são próprias se o sentido dos seus enunciados for apenas ético-político e não tiver nenhuma incidência ou reflexo jurídico, o que pressupõe algum tipo de coerção (BERCLAZ, 2013, p. 260).

Assumindo função jurídica, os Conselhos têm muito mais autonomia e credibilidade perante a Administração, que saberá que suas atitudes serão cobradas, e pela sociedade, que a partir do momento que acreditar na efetividade dos Conselhos será estimulada naturalmente a participar ou, pelo menos, poderá recorrer ao Conselho na busca de solução para eventual injustiça percebida.

Para Maria da Glória Gohn (GOHN, 2013, p. 89-89), é necessário que os Conselhos se reafirmem com caráter deliberativo, pois a mera opinião não basta, ainda mais em municípios que não tem a tradição organizativo-associativa. Assumindo função meramente consultiva, os Conselhos poderão se tornar, e em muitos casos são, meros instrumentos de poder na mão de elites, falando em nome da comunidade sem realizar as atividades principais dos Conselhos que são a de fiscalização e monitoramento. Traçando um paralelo entre a atuação dos Conselhos e os princípios constitucionais, Berclaz reconhece estes órgãos como arena da democracia participativa:

Pensar nessa questão de princípio, obriga a entender que as políticas públicas não podem mais ser feitas de modo unilateral, de "cima para baixo", sem a participação e o controle do povo; afinal, a participação popular na construção daquilo que vai reger a sua própria vida é um dos termômetros necessários para avaliar até que ponto vivemos numa democracia ou, até que ponto, esta é uma meta imaginária ou muitas vezes um discurso aplicado para perpetuação do poder de uma classe dominante sobre subalternos (BERCLAZ, 2013, p. 262).

Como já analisado anteriormente, a constituição brasileira se preocupou em garantir em vários trechos de seu texto a participação popular, inclusive deixando a

soberania do Estado nas mãos do povo. Nesta análise, ao mitigar os espaços de participação e não reconhecê-los como fonte de criação jurídica, automaticamente se está mitigando a soberania e a participação popular, o que é uma afronta ao texto da carta magna de 1988:

É justamente no suprimento de necessidades insatisfeitas e negatividades que se torna importante o papel dos conselhos sociais como novos sujeitos coletivos de juridicidade, como subsídios importantes para a descoberta de valores cotidianos necessários para afirmação do paradigma da vida proposto por Dussel, a implicar, muitas vezes, a constituição de novos direitos, algo fundamental no contexto da América Latina e do Brasil no seu processo históricosocial periférico (BERCLAZ, 2013, p. 270).

Na busca pela defesa da garantia do Estado Democrático de Direito é que se encontram os Conselhos, como entidade de defesa da criação da política de base, e não de cima para baixo como ocorre rotineiramente. Reconhecer a eficácia dos Conselhos é, além de tudo, respeitar o que foi previsto pelo legislador Constituinte como princípio do Estado Democrático de Direito.

Com o advento da Constituição de 1988, a ideia de a política ser compartilhada vem sendo difundida, de modo que a descentralização tem sido utilizada com frequência, como forma de aumentar o grau democrático das Instituições. Nesta seara, os Conselhos têm sido reconhecidos como espaços de revigoramento da democracia, pois, por meio deles, a população tem a oportunidade de auxiliar na definição das políticas públicas e assim participar da criação de "novos direitos", como bem leciona Berclaz:

Uma vez sistematizados os principais elementos relativos ao funcionamento prático dos conselhos sociais, já tendo sido trabalhados os aspectos indicativos do seu traço político, propõe-se agora a hipótese de que a operação adequada desses colegiados democráticos serve não só como forte sinalizador das demandas e necessidades fundamentais da comunidade perante o Estado como também, a partir disso, permite a criação de novos direitos para além dos limites burocráticos e administrativos inicialmente pensados pelo poder público; direitos esses que, como visto, antes de meras imposições, também precisa partir de uma razão comunicativa capaz de estimular e fomentar consensos possíveis (BERCLAZ, 2013, p. 282).

Quando a população percebe que sua participação pode fazer a diferença, se sente motivada e incentiva às pessoas do seu convívio a participarem também, pois veem a oportunidade de fazer com que o Estado atue na sua função de melhorar as condições de vida daqueles que dependem dele para sua sobrevivência:

Sendo o Estado uma criação humana, evidente que sua existência precisa se justificar para aumentar a chance de reprodução da vida, não o contrário. É por conta disso que o Estado, na sua principal finalidade de existir perante o cidadão, precisa produzir políticas públicas que atendam e permitam incrementar a realização de direitos humanos (ter saúde, ter educação, ter o que comer/beber, ter onde morar etc.). Do mesmo modo, não há como se despertar interesse e motivação da sociedade em participar dos assuntos relativos ao Estado se não for com o propósito de criar condições capazes de melhorar a vida do povo (BERCLAZ, 2013, p. 283).

Com isto percebe-se a real função dos Conselhos, a de não só sinalizar a administração pública as demandas da população, mas criar efetivamente novos direitos.

A transformação e a inclusão da população nos interesses políticos não ocorrerão em curto prazo, pois na história do Brasil é recente a previsão da participação, e por este motivo não se tem a cultura da eficácia da participação. A realidade brasileira está contaminada por tradições centralizadoras, dependentes e autoritárias. No Brasil, a autonomia municipal e distrital nunca tomou forma e se desenvolveu, por este motivo se vê uma sociedade frágil, desorganizada e conflituosa, sempre subordinada a ações intervencionistas do Estado. O incentivo à participação popular se faz necessário, numa tentativa de mudar a realidade social, como leciona Wolkmer:

Parece claro, por conseguinte, que a ruptura com esse tipo de estrutura societária demanda profundas e complexas transformações nas práticas, na cultura e nos valores do modo de vida cotidiano. Além da subversão do pensamento, do discurso e do comportamento, importa igualmente reordenar o espaço público individual e coletivo, resgatando formas de ação humana que passam por questões como "comunidade", "políticas democráticas de base", "participação e controle popular", "gestão descentralizada", "poder local ou municipal" e "sistema de conselhos" (WOLKMER, 2011, 249).

O autor ainda pontua:

Quando se dissemina a discussão sobre a mudança dos paradigmas em nível do político e do social e sobre as formas alternativas de legitimidade a partir de novos sujeitos coletivos "comunidade". Ainda que possa carregar um sentido por vezes vago e difuso, a noção de comunidade implica certo aglomerado social com características singulares, interesses comuns e identidade própria, que, embora inseridos num espectro de relações pulverizadas por consenso/dissenso, interligam-se por um lastro geográfico espacial, coexistência ideológica e carências materiais (WOLKMER, 2011, 249).

As necessidades em comum são o elo que ligam pessoas para que juntas trabalhem em busca de um mesmo ideal. A soberania local será cada vez mais efetivada quando a comunidade entender que a redemocratização passa pela participação ativa das entidades de base:

Assim, toda e qualquer proposta de transformação e organização urbano-industrial de massa no espaço público e periférico e dependente passa, hoje, necessariamente por políticas democráticas assentadas na descentralização, participação e controle das bases. Mais do que nunca, em estruturas periféricas como a brasileira, marcadas por uma cultura autoritária, centralizadora e excludente, impõe-se identificar, como indissociável no processo de reordenação do espaço comunitário, a construção de uma verdadeira cidadania aliada ao desenvolvimento de uma democracia participativa de base que tenha como meta a descentralização administrativa, o controle comunitário do poder e dos recursos, o exercício de mecanismos de cogestão e autogestão local/setorial/municipal e o incremento das práticas de conselhos ou juntas consultivas, deliberativas e executivas (WOLKMER, 2011, 253).

Com base nos ensinamentos de Wolkmer, nota-se a importância dos Conselhos como instâncias deliberativas de fortalecimento do poder local e da participação popular, na busca pelo revigoramento da democracia. O conceito de poder local é mais abrangente que o conceito de governo local, uma vez que aquele poder pode penetrar no governo local, interferindo nas políticas públicas locais.

Desde os anos 1990, o poder local passou a ser visto como formas de organização e participação popular e como dinamizador de mudanças sociais, vencendo a antiga ideologia de ser sede das elites (GOHN, 2003, p. 34). O reconhecimento do poder local valoriza a cultura de cada indivíduo, ampliando as possibilidades e atendendo melhor as especificidades de determinada comunidade:

A dimensão da cultura contribuiu para a redefinição do poder local. O resgate de valores, tradições, hábitos, costumes, folclore, mitos, crenças e lendas, envolvendo aspectos de antropologia, da história e da sociedade local, levou à redefinição da cultura, antes tida como

domínio das elites e dos acervos em museus, para uma concepção em que há lugar para o cidadão comum como ator histórico, consumidor e produtor de bens culturais. Com isso, ampliaram-se os espaços para desenvolvimento de novas formas de cultura política e projetaram-se localidades e novos agentes, pois são os atores sociais e políticos que dão reconhecimento e legitimação ao local (GOHN, 2003, p. 35).

Os conceitos de poder local, governança local, trazem a ideologia de uma política de base, voltada realmente para a comunidade em que se está enquadrado, por este motivo é um reforço na busca pela soberania local.

Os mecanismos participativos se baseiam no engajamento popular como recurso produtivo central, a participação dos cidadãos possibilita a formação de diagnósticos sobre as demandas públicas. Além disto, a experiência participativa educa a respeito da responsabilidade de cada indivíduo na fiscalização das ações da Administração Pública, fazendo com que exerçam a cidadania e se conscientizem da importância da efetividade da governança local:

[...] deve ser entendido o novo conceito de governança local e inserirse a discussão sobre os conselhos gestores. Se compostos por lideranças e grupos qualificados – do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades - e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, podem fazer política tornando públicos os conflitos; enquanto interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática; em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora. Seu impacto na sociedade não será dado por índices estatísticos, mas por uma nova qualidade exercitada na gestão da coisa pública ao tratar o tema da exclusão social não meramente como inclusão em redes compensatórias destinadas a clientes/consumidores de serviços sociais. Eles podem cumprir um papel muito diferente do integrativo/assistencial atribuído, no passado. a outras formas de conselhos, como os comunitários/assistencialistas, compensatórios e integrativos. Isso tudo pressupõe transformar o Estado em um campo de experimentação institucional, onde coexistam soluções institucionais e coletivas permanentes de cidadãos organizados, todos participando sob dadas igualdades de condições (GOHN, 2003, p. 45).

Pelo exposto, é reconhecida a relevância dos Conselhos de Políticas Públicas nas práticas de governança local, pois são uma instância eficaz de poder, capaz de criar novos direitos e fortalecer a democracia, atuando na defesa de uma Administração mais justa.

3.4 As Deliberações Dos Conselhos De Políticas Públicas Na Busca Pela Implementação De Políticas Públicas Para A Efetivação De Direitos Fundamentais

A forma mais eficaz para a efetivação dos Direitos Fundamentais é a implementação de Políticas Públicas, pois é necessário que haja forma para que estes direitos, inerentes a todas as pessoas possam ser concretizados. Nas palavras de Eduardo Cambi:

A efetividade não se apresenta como condição ulterior do direito, mas antes, como condição de existência do próprio direito. Não basta, pois, o reconhecimento formal dos direitos fundamentais, imprescindível meios para concretizá-los. Os direitos fundamentais (sociais) são realizados a partir de um conjunto de atividades - denominado de políticas públicas - que devem ser realizados pela Administração Pública, para que os fins previstos na Constituição sejam cumpridos. Em sentido amplo, o termo políticas públicas abrange a coordenação dos meios à disposição do Estado para a harmonização das atividades estatais e privadas, nas quais se incluem a prestação de serviços e a atuação normativa, reguladora e de fomento, para a realização de objetivos politicamente determinados e socialmente relevantes. Enfim políticas públicas são metas políticas conscientes ou programas de ação governamental, voltados à coordenação dos meios à disposição do Estado e das atividades privadas, com a finalidade de realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (CAMBI 2011, p.).

Com base na análise de Cambi, as políticas públicas estão ligadas ao próprio direito, consideradas mecanismos para efetivação dos direitos fundamentais, são encaradas como condição de existência do próprio direito. O autor ressalta, ainda, a obrigatoriedade da Administração pública em prover eficazmente essas políticas públicas, de modo a diminuir as desigualdades e a exclusão de minorias.

Comparando com a realidade, percebe-se que muitas vezes a Administração Pública, por si só, não prioriza as políticas públicas, deixando à margem grupos que necessitam de um amparo do Estado para se ter um mínimo existencial. Neste contexto ganham importância os órgãos de participação e controle, ressaltado aqui a relevância dos Conselhos de Políticas Públicas como instâncias deliberativas e não apenas consultivas. Neste sentido analisa Berclaz:

Acredita-se que o fato de os conselhos sociais estarem revestidos de fundamentalidade material e formal compatível com o Pluralismo Jurídico – ao constituírem-se em sujeitos coletivos encarregados do debate e discussão das necessidades fundamentais da comunidade política a partir de premissas reorganizatórias do espaço público como democracia, descentralização e participação – combinado, agora, com a possibilidade de suas decisões limitarem o poder do governante ou, na pior das hipóteses, permitirem que sobre isso se estabeleça repercussão no plano do direito, evidencia mais um aspecto característico e significativo da dimensão jurídica que norteia a atuação dos conselhos sociais (BERCLAZ, 2013, p. 304).

No mesmo sentido:

[...] os conselhos sociais desempenham plural e complexo papel por meio de uma determinada taxonomia ou classificação de atos, dentre os quais destaca-se a possibilidade de deliberação, ou seja, o reconhecimento de que os conselhos sociais tomam decisões. Uma vez admitido este traço deliberativo como característica marcante dos conselhos, vale dizer, assimilado que a tomada de decisão, constitui a essência do conselho social no cumprimento de seu papel (e poder) de controle, ao qual também já se fez referência anteriormente, combinando tal fato com o reconhecimento de que os conselhos sociais constituem uma esfera pública institucionalizada da qual participa, em paridade de composição, representantes do governo, pode-se dizer que os conselhos sociais produzem deliberações que podem ser considerados atos administrativos de caráter especial (BERCLAZ, 2013, p. 304).

Ou seja, as deliberações dos Conselhos de Políticas Públicas devem ser reconhecidas, já que estas deliberações vinculam e limitam a discricionariedade da Administração, ainda mais ao considerar, dada a composição paritária dos Conselhos, que estas deliberações são atos administrativos de caráter especial, pois indiretamente a Administração Pública "participou" da elaboração das deliberações:

Assim, em sendo as deliberações espécies de atos administrativos por meio dos quais os conselhos sociais manifestam vontades para alcançar determinados objetivos compatíveis com suas funções, evidentemente que não só devem cumprir requisitos de forma, objeto, motivo, finalidade e competência, como também precisam impactar a condução dos assuntos da política pública específica de parte da Administração, o que implica a discussão quanto à natureza vinculante ou discricionária propiciada pelos posicionamentos manifestados pelos conselhos sociais. Se o Estado participa de algum modo de uma escolha (sentido formal), se esta direção de interesse público (sentido

material) acaba sendo tomada a partir de pressupostos válidos de igualdade, liberdade, fluxo adequado de informação e respeito aos limites impostos pela legislação infraconstitucional e, sobretudo, pelos fundamentos constitucionais, é evidente que as posições adotadas pelos conselhos sociais assumem roupagem de atos administrativo e, consequentemente, possuem traço de juridicidade a permitir algum tipo de exigibilidade e cobrança perante a sociedade política, do contrário não se pode(ria) falar em princípio que, como se sabe, assim como as regras são espécies de normas de democracia deliberativa (BERCLAZ, 2013, p. 309).

As decisões dos Conselhos de Políticas Públicas vinculam a Administração Pública, sendo importante mecanismo de descentralização administrativa e obrigando o Poder Executivo a incluir na Lei Orçamentária anual, as verbas necessárias ao atendimento do programa proposto. Na recusa do cumprimento das suas deliberações, cabe ao Conselho de Políticas Públicas, o controle judicial das atividades administrativas, por isto é importante se concretizar a hegemonia dos Conselhos, para que sejam Instâncias autônomas, desvinculadas do Poder Executivo (CAMBI, 2011, p. 193).

Embora as deliberações sejam consideradas atos administrativos, adota-se a posição trazida por Berclaz, de que se trata de um ato administrativo diferenciado, como se verifica:

Diferentemente do ato administrativo típico emanado da Administração Pública que está sujeito ao controle de legalidade jurisdicional e pode ser modificado, no tocante ao ato administrativo especial emanado pelas posições dos conselhos sociais a possibilidade de prestação jurisdicional serve muito mais para garantir a sua efetividade do que propriamente a sua alteração; o controle jurisdicional que aqui pode se estabelecer vai, no mínimo, no sentido de o Poder Executivo não poder, unilateralmente, invalidar e caminhar em sentido absolutamente contrário ao que foi decidido pelo Conselho Social, especialmente sem motivação ou fundamentos que justifiquem (BERCLAZ, 2013, p. 309).

O autor continua, afirmando que:

A previsão constitucional do princípio da democracia deliberativa, como já demonstrado, não pode ser comando retórico ou vazio de sentido. A própria ideia dos conselhos sociais como espaços onde é possível se obter um consenso crítico democrático impõe que o projeto político gerado seja levado à prática e institucionalmente efetivado. O que a Constituição promete há de ser cumprido, as regras do seu jogo

hão de ser seguidas, independente do gosto ou do interesse pessoal do governante (BERCLAZ, 2013, p. 310).

Neste sentido, o controle jurisdicional será utilizado com a função de "obrigar" a administração a cumprir a deliberação do conselho, não devendo, porém, o judiciário interferir no conteúdo da deliberação, visto que esta representa a vontade de um colegiado, legitimado pela Constituição Federal, no exercício da soberania garantida por seu texto.

3.5 Os Conselhos como mecanismos de fortalecimento da democracia: impasses e desafios

Acreditar na importância da participação nos Conselhos para o fortalecimento da democracia, significa partir da premissa que o ator político nunca poderá representar de modo perfeito e totalmente transparente o interesse do cidadão, pois sempre há uma distância entre governante e governado, restando claro que a produção da política estatal não pode se resumir às instituições tradicionais, que não são eficazes em dar resposta aos problemas detectados na base.

Para Enrique Dussel (2007, p.110), a democracia "é um sistema a ser reinventado perenemente (...) é um sistema institucional que terá de saber transformar perenemente", assim, necessário aperfeiçoar as formas de participação, acompanhando a realidade social. É necessário que haja identificação para que o cidadão se sinta estimulado a participar democraticamente (BERCLAZ, 2013, p.191).

Os Conselhos de Políticas Públicas são espaços de exercício do poder, com capacidade de criar possibilidades transformadoras nas democracias contemporâneas, dando um caráter "palpável" à política e mitigando o problema da ficção simbólica do povo como soberano não se efetivar na prática:

Ao reduzir a margem da liberdade excessiva do gestor, submetendoo a controle social-popular do poder cidadão no que tange às políticas públicas elaboradas, tem-se mais uma demonstração do quanto os conselhos sociais contribuem para qualificação e fortalecimento da democracia como sistema de governo, outro traço notável se sua expressão política na atualidade (BERCLAZ, 2013, p.193). A participação e a deliberação aparecem no centro de um grande debate sobre a renovação da democracia, proposta para a qual conselhos, concorrem como expressivos canais de inovação, por consistirem instrumentos de ampliação e radicalização de uma democracia social (LEAL, 2005, p. 402), capazes de conceber um novo modo de produção de conhecimento, representando não apenas alternativas.

(...) cumpre entender que os conselhos devem ser mantidos distante dos extremos, conservando sua ação estratégica. Nem espaços conservadores "transformistas" cooptados aquém do que podem alcançar, muito menos instância utópica permanentemente irrealizável situadas além da ordem de factibilidade; antes, espaço funcional crítico e livre que, ao mesmo tempo em que reconhece suas limitações, não deixa de lado o necessário horizonte transformador da realidade (BERCLAZ, 2013, p.194).

Os Conselhos podem estabelecer novas orientações e direcionamentos no poder de modo a conformá-lo com uma soberania verdadeiramente popular, em que os governantes respeitem os anseios do povo. Ademais, há de se reconhecer o fato de essas instâncias de participação ampliada exercerem o papel de genuínas agências culturais, responsáveis pela socialização política e promoção educativo-pedagógica para fortalecimento da cidadania e da democracia, seja diretamente para os membros não governamentais (e movimentos sociais) que o integram, seja indiretamente para a sociedade neles representada que pode acompanhar e se beneficiar com o bom desemprenho de suas atividades (BERCLAZ, 2013, p. 198).

A concepção da esfera pública deliberativa sustentada por Habermas, ao defender a necessidade das reivindicações saírem do campo informal por intermédio da comunicação para exercerem influência sobre o poder administrativo do sistema responsável pela institucionalização das decisões políticas, encontra nos conselhos importantes arenas funcionais, verdadeiros espaços de intermediação existentes nos mais diversos níveis federativos que asseguram porosidade necessária à consolidação de uma democracia legítima.

Com a consequente ampliação da participação política, a implementação e o funcionamento dos conselhos sociais tornam factível a realização de uma verdadeira soberania popular transformadora na qual, mais do que a mera previsão de

reconhecimento da comunidade política, dá-se ao povo no seu conceito complexo, o restabelecimento da verdadeira titularidade da soberania e efetivação da essência democrática da constituição:

Ao permitirem decisões consensuais produzidas em espaços inseridos normatizados por uma filosofia da razão comunicativa que permite ao povo (comunidade real de comunicação) apresentar o discurso de modo simétrico, paritário e sem risco de violência, os conselhos sociais revigoram a democracia para além da ordem vigente, no caminho de um projeto transformador pautado por um princípio de legitimação crítico, libertador e popular (BERCLAZ, 2013, p.202).

Assim, acredita-se que os Conselhos são ambientes capazes de propiciar a argumentação racional, descrita por Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa, já que os membros do Conselho participam, podendo argumentar suas ideias e discutir prioridades chegando a um consenso no momento da deliberação, quando decidem o que será viável naquele momento. Além disto, os Conselhos tem a capacidade de definir políticas inibindo o monopólio estatal. Nas palavras de Wolkmer (WOLKMER, 2001, p.259):

Não resta dúvida de que a forma democrática mais autêntica de participação, deliberação e controle é o "sistema de conselhos", disseminado nos diferentes níveis da esfera e do poder local. (...). O "sistema de conselhos" propicia mais facilmente a participação, a tomada de decisões e o controle popular no processo de socialização, não só na dinâmica do trabalho e da produção, como igualmente na distribuição e no uso social.

É fato que os Conselhos ainda encontram limitações de diversas espécies, especialmente pelo fato de que tais instituições ainda são pouco conhecidas para além do universo das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas com a temática. Todavia também é fato que, apesar de todas as resistências, o projeto democrático-participativo trazido pela Constituição de 1988 vem se impondo na sociedade. Os Conselhos de Políticas Públicas são importantes espaços de convivência democrática e aprendizado tanto para os atores sociais quanto para o Estado.

Infelizmente, os Conselhos encontram muitos limites, especialmente com relação à sua dependência para com os governos bem como a tendência à

burocratização. Para Luciana Tatagiba, os Conselhos devem garantir sua legitimidade com a realização de audiências mais ampliadas, que extrapolem os atores diretamente envolvidos com a produção da política (TATAGIBA, 2012, p.74). Ao destacar a importância de audiências mais amplas, a autora demonstra sua preocupação com a garantia da seriedade das deliberações dos Conselhos, já que muitas das vezes há uma justaposição de competências no interior dessas Entidades:

Afinal, nos conselhos, os atores sociais que carreiam as demandas para dentro do Estado o fazem também em nome dos interesses das organizações que eles representam. (...) estamos chamando a atenção para o fato de que as responsabilidades institucionais conferidas aos conselhos gestores no âmbito das políticas implicam uma justaposição de competências para seus atores: eles encaminham e ao mesmo tempo deliberam sobre demandas sociais; exercem o controle social e ao mesmo tempo são objetos desse mesmo controle (TATAGIBA, 2012, P.76)

Alves (2013, p.239), partilha desta preocupação, guardando uma significativa desconfiança com o consenso existente no interior dos Conselhos. Em sua pesquisa junto aos Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, o autor destaca que "raramente as iniciativas de discussão foram seguidas de reação de outro ator", restando claro o nível de "harmonia" existente no interior dos Conselhos. O autor ressalta ainda, que em algumas áreas os Conselhos não possuem qualquer eficácia, principalmente pelo pouco envolvimento da sociedade civil.

Assim, é necessário reconhecer que o caráter híbrido dos Conselhos ao mesmo tempo em que tem relevante potencial de democratizar decisões políticas, traz consigo os riscos de que essas decisões atendam interesses específicos. Todavia, assim como as demais instâncias participativas, os Conselhos são peças estratégicas do projeto de democratização do Estado, não sendo o único responsável por todo o projeto democrático-participativo.

Como alternativa para aprimoramento destas Instituições, Luciana Tatagiba, sugere criatividade na implementação de novas formas de comunicação com a esfera pública, que traduzam os temas dos Conselhos, visando realizar audiências públicas mais ampliadas, articulando mais atores sociais e incluindo cada vez mais pessoas no círculo virtuoso e promissor da participação democrática (TATAGIBA, 2012, p.78).

Indispensável também para uma atuação efetiva dos Conselhos, a participação do Ministério Público. Nos termos do art. 127*caput* da Constituição Federal, cabe ao Ministério Público a defesa do regime democrático, logo, sendo os Conselhos espaços de democracia deliberativa/participativa, compete à instituição ministerial resguardar a existência e o funcionamento regular destas instâncias, para BERCLAZ (2013, p.285):

Ao Ministério Público, assim, cabe recomendar e postular a criação dos conselhos ainda inexistentes, cobrando a estruturação adequada para regularização de aspectos relacionados ao seu funcionamento, atuando no sentido de verificar se há composição paritária, zelando pelo cumprimento efetivo das funções mediante necessidade de reuniões periódicas e públicas com pautas prévias amplamente divulgadas, resguardando a autonomia financeira e orçamentária do colegiado, cujos membros devem possuir preparação e formação continuada custeada pelo Estado para cumprimento de seu papel, entre outras diversas possibilidades.

Imprescindível ainda a atuação do Ministério Público, ao constatar que cabe à este órgão a responsabilidade de fazer valer a deliberação do conselho, especialmente atuando junto ao Poder Judiciário, já que os Conselhos não possuem capacidade para propor ações coletivas.

A aplicabilidade das decisões dos Conselhos atrela-se de forma decisiva ao papel a ser desenvolvido pelo Ministério Público como instituição que, ao exercer parcela da soberania estatal (representando o povo e a sociedade brasileira), precisa fazer valer as decisões e posições tomadas pelos conselhos sociais no regular cumprimento das funções. Ao garantir o cumprimento das deliberações, o Ministério Público dá efetividade às decisões da sociedade, contribuindo diretamente para a realização do próprio Estado de Direito, segundo Berclaz "postulado último que vale todo e qualquer esforço" (BERCLAZ, 2013, p.294).

Analisando as potencialidades e os impasses apresentados, extrai-se que os Conselhos ainda são deficitários em muitos aspectos, especialmente por ainda não conseguirem alcançar grande parcela da sociedade, necessitando de um efetivo trabalho em sua divulgação e incentivo, especialmente conforme já mencionado alhures, com a ampliação das audiências bem como o incentivo do Ministério Público.

Todavia, tais impasses não minimizam a importância destas Instituições como mecanismos possíveis de efetivação do Estado Democrático de Direito, já que fazem

parte da realidade, necessitando, assim como qualquer Instituição de constante aprimoramento, para que atinja cada vez mais seu objetivo, qual seja, de propiciar um ambiente adequado de participação, argumentação, e tomada de decisões, fazendo valer à soberania popular e os ideais democráticos, conforme garante a Constituição de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Democracia é um "processo perene", assim, sempre necessário revisitar seu conceito nos mais diversos contextos e realidades. O governo "do povo pelo povo" ou a democracia, é fundamento da Constituição Brasileira de 1988, que garantiu a soberania popular, facultando ao povo a possibilidade de exercê-la diretamente ou por meio de representantes.

Datam das primeiras décadas do século XX, as primeiras discussões sobre a facticidade da Democracia, de onde advém as principais Teorias Contemporâneas da Democracia, subdividindo-se em Teorias Democráticas competitivas e Teorias Democráticas Populares.

As Teorias competitivas são traduzidas pelos modelos elitista e pluralista da democracia. O modelo elitista prevê que todo exercício da política está fadado à formação de pequenos grupos que subordinam a maior parte da população. Assim, na Teoria elitista, a democracia é um método político, sendo a participação popular necessária somente no momento eleitoral. Os elitistas ressaltam a fragilidade do povo, julgando ser mais prudente que as decisões políticas sejam tomadas exclusivamente pelos representantes.

O modelo pluralista de democracia apresenta-se menos restritivo que o modelo elitista. Embora os pluralistas também não priorizem à participação popular nas decisões políticas, reconhecem sua importância. Os pluralistas têm como fundamento à responsividade dos governos, estando estes constantemente vinculados aos interesses dos cidadãos. Ademais, para a teoria pluralista, existe a possibilidade de as pessoas participarem, preocupando ainda a teoria com a garantia da liberdade de expressão no momento da participação.

As Teorias Participacionistas da democracia são representadas pelos modelos participativo e deliberativo. O modelo participativo prega a participação individual dos indivíduos no processo político de tomada de decisões. Para este modelo, a participação direta é mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais, mas também provoca um efeito psicológico sobre os que

participam, assegurando uma inter-relação entre o funcionamento das Instituições e as qualidades e atitudes dos indivíduos que interagem dentro deles.

O modelo deliberativo de democracia destaca a valorização da integração como povo, percebendo as pessoas como sujeitos capazes de fazer parte do governo, auxiliando inclusive na tomada de decisões. A democracia deliberativa tem como principais características a necessidade de justificação das decisões, a acessibilidade, já que os motivos da decisão tomada precisam ser acessíveis ao entendimento dos atingidos. A terceira e a quarta características da democracia deliberativa estão diretamente ligadas à temporariedade da decisão tomada, já que a decisão não tem caráter imutável, o que para a teoria deliberativa gera menos embate entre os deliberantes, que vislumbram à possibilidade de a decisão ser modificada em momento posterior.

Em nossa proposta, analisamos os Conselhos de Políticas Públicas como Instâncias deliberativas de participação, na busca pela efetivação do Estado Democrático, utilizando para o estudo a proposta de Democracia Deliberativa de Jurgen Habermas.

Conhecemos as limitações que podem ser apresentadas pela teoria habermasiana, especialmente em razão de o contexto em que o filósofo alemão a construiu não guardar qualquer semelhança com a realidade brasileira. Todavia, o objetivo foi analisar o modo com que os Conselhos podem significar um ambiente apto ao exercício da Ação Comunicativa tal qual a proposta apresentada por Habermas.

A Teoria de Habermas se preocupa em trazer para o centro o discurso argumentativo, na busca do consenso. Ao estabelecer uma teoria procedimentalista, Habermas busca garantir condições para um discurso ideal, assim, necessário estabelecimento de regras e métodos para que as pessoas possam se expressar com as devidas garantias de um processo legítimo.

Os Conselhos de Políticas Públicas são Instâncias paritárias, amparadas na Constituição Federal de 1988 e que tem como finalidade justamente ser uma ponte entre Estado e Sociedade, rompendo como monopólio estatal nas decisões que atingem diretamente à sociedade. Assim, os Conselhos podem ser compreendidos como um local adequado para o exercício da argumentação e tomada de decisões, que são traduzidas em uma deliberação racional por intermédio do consenso.

A lógica da dinâmica da tomada de decisões dos Conselhos segue a lógica habermasiana, já que de acordo com os procedimentos estabelecidos, tais como critérios de votação, estabelecimento de pauta, os membros dos Conselhos realizam a apresentação de suas propostas, que na sequência serão debatidas e discutidas, até que se chegue a um consenso.

A pesquisa não ignorou as deficiências encontradas quando se adentra a realidade dos Conselhos de Políticas Públicas, porém, qualquer instituição é passível de problemas, especialmente na atual realidade brasileira de corrupção e usurpação de poder.

Nesta seara, os Conselhos de Políticas Públicas não são apresentados como "Panaceia" para os sérios riscos e ameaças que a Democracia brasileira sofre, mas especialmente, em tempos de extrema apatia política, faz-se necessária a valorização das Instituições de participação democrática existentes, como destaque para os Conselhos de Políticas Públicas, por consistirem em uma realidade na maioria dos municípios brasileiros, sendo uma factível forma de exercício da democracia, na busca pela efetivação do Estado Democrático e exercício da soberania popular.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental./ Fernando de Brito Alves./ Curitiba: Juruá, 2013.

ALVERGA. Carlos Frederico Rubino Polari de. **Democracia Representativa e Democracia Participativa no Pensamento de Locke e Rousseau.** 2013. 194 f. Dissertação- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.

APEL, Karl Otto. A ética do discurso como ética da responsabilidade política na situação atual do mundo. R. Fac. Educ. São Paulo, v.18, n.1, p.113-121, 1992.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática/ Leonardo Avritzer.- São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social.** Leonardo Avritzer (Org.). São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática/ Leonardo Avritzer.- São Paulo: Perspectiva, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991

BARRETO, Leonardo. **Quanto de quê? O debate teórico e os estudos de democratização.** 2006. 113f. Dissertação- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. 2006.

BERSTEIN, Serge. A cultura política. In: RIOUX,J.P; SIRINELLI, J.F. Para uma história cultural. Lisboa: Editorial Estampa, 1998, p.349-363.

BERTONCELO, Edison Ricardo Emiliano. Eu quero votar para presidente: uma análise sobre a campanha das diretas. Lua Nova, São Paulo, 76: 169-196, 2009

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores.2004.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, dez. 2000. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-4014200000300016&Ing=pt&nrm=iso. acessos em 09 out. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142000000300016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política/ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino**. Trad. Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOTELHO, Marcos César. A legitimidade da jurisdição constitucional no pensamento de Jurgen Habermas. 2008. 222 f. Dissertação - Instituto Brasiliense de Direito Público. 2008.

BORDENAVE. Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: editora brasiliense, 1983.

BRASIL, Felipe. Teoria Elitista Clássica, Democracia Elitista e o papel das Eleições: Uma questão de definição dos termos. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 5, p. 100-121, 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional** / UadiLammêgoBulos – 6. ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva. 2011.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. 1939. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CHAUI, Marilena. Cultura e democracia. **Crítica e emancipação: Revista Latinoamericana de Ciências Sociais**. Buenos Aires, 2008, p.53-76.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia**:o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo. -São Paulo: Cortez, 2000.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro, revisão Aníbal Mari.- São Paulo: Editora WMF Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução Celso Mauro Paciornik. - 1. ed. 3. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A participação popular e suas conquistas. In: **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares.** Coord. Carlos Michiles et al. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

DUSSEL. Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p.110).

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional** / ZulmarFachin – 5. ed. rev., atual. eamp. – Rio de Janeiro: FORENSE, 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. -2 ed.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FERNANDES. Adélia Barroso et al. Espaço Público, política e ação comunicativa a partir da concepção habermasiana. **Revista Estudos Filosóficos** nº 6 /2011 – versão eletrônica – ISSN 2177-2967 http://www.ufsj.edu.br/revistaestudosfilosoficos DFIME – UFSJ - São João del-Rei-MG Pág. 116-130.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo Schumpeteriano, Teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v.19, n.38, p. 27-42, fev. 2011.

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Rev. Mediações, Londrina**, V. 5. N. 1, p. 11-40, jan/jun. 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.**2.ed. São Paulo, Cortez 2003.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos, ONGs e redes solidárias**. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. - 6ª ed. - São Paulo: Edições Loyola, 2011.

GRIGOLI, Juliana de J. Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. **Pensamento Plural**. Pelotas, v.14., p.113-126; janeiro-junho 2014.

GUIMARÃES, Ulysses. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**: Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Anais, v.25.1988.

HABERMAS, Jürgen. "La modernidad, unproyecto incompleto". In: FOSTER, Hal (Org.). La posmodernidad. Barcelona: Kairós, 1985.

HABERMAS, Jurgen. **Consciência Moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento Pós – Metafísico : Estudos Filosóficos**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia : Entre Facticidade de Validade**, volume I. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia : Entre Facticidade de Validade**, volume II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: estudos de teoria política. Tradução George Sperber/ Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HARVEY, David. Zizek, Slavoj. ALI, Tariq et al. Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas. São Paulo: Boitempo, 2012.

HEGEL, George Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOLANDA. Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. -26. ed.- São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

HOLANDA. Cristina Buarque de. **Teoria das Elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

KELSEN, Hans. A Democracia.2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LOEBEL, Eduardo. **Sociedade Civil: Uma perspectiva Histórica e Sociológica**. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007.

LUDWING. Celso Luiz. **Para uma Filosofia Jurídica da Libertação: Paradigmas da filosofia da libertação e direito alternativo.**2.ed.- São Paulo: Conceito Editorial.2011.

MARICATO, Ermínia (et al.). Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis.** Tradução de Cristina Marachco. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional / Alexandre de Moraes. 7. Ed. atualizada até a EC nº 55/2007. São Paulo: Atlas, 2007.p. 65.

PALERMO. Luis Claudio. A importância da teoria do agir comunicativo na atualidade: racionalidade, mundo da vida e democracia deliberativa. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs ISSN 1984-4352 Macapá, n. 6, p. 01-17, dez. 2013.

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

PEREIRA, Mozart Silvano. **Democracia, legitimidade e capitalismo: para uma crítica da teoria jurídico-política de Habermas.** 2013. 216 f. Dissertação - Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. 2013.

RAMOS, Fábio Pestana. 1964: O golpe de Estado e a ditadura militar pelo prisma político-econômico. **Para entender a história**. Ano 2, Volume mai., Série 30/05, 2011, p.01-15.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, 1712-1778.**O contrato social.** Tradução Antônio de Pádua Danesi. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, 1712-1778.**O contrato social.** Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição Eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. www.jahr.org, 2002.

SAES, Décio Azevedo Marques de Saes. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 15, n.42, p. 379-410.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa/ Boaventura de Souza Santos, organizador. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. (Editado por George Allen e UnwinLtd., traduzido por Ruy Jungmann). — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. **Jurgen Habermas: razão comunicativa e emancipação.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

SILVA, Denissonet al. Teoria democrática contemporânea modelo democrático competitivo e modelo democrático popular. **Em Tese**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 1-27, maio 2013. ISSN 1806-5023. Disponível em:

SEVCENKO, Nicolau. A Revolta da Vacina. São Paulo: Brasiliense, 1984.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Política e Sociedade -** Florianópolis - Vol 13. N. 28 - Set/Dez 2014.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012

TEIXEIRA, Ricardo Jacinto Dumas. O conceito de sociedade civil: um debate a partir do contexto da Guiné-Bissau. **Estudos de Sociologia**. Rev. Do Progr. De Pós Graduação em Sociologia da UFPE. V.2, n.15.p.161-180.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Tradução Eduardo Brandão. 2ª ed.-São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOURAINE, Alain, 1925. **Palavra e Sangue: política e sociedade na América Latina**. Tradução Iraci D. Poleti. São Paulo: Trajetória Cultural: Editora da Universidade Estadual de Campinas. 1989.

VOLPATO DUTRA, Delamar José. Da função da sociedade civil em Hegel y Habermas. **Utopìa y PraxisLatinoamericana** [online]. 2006, vol.11, n.35, pp. 55-65. ISSN 1315-5216.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.