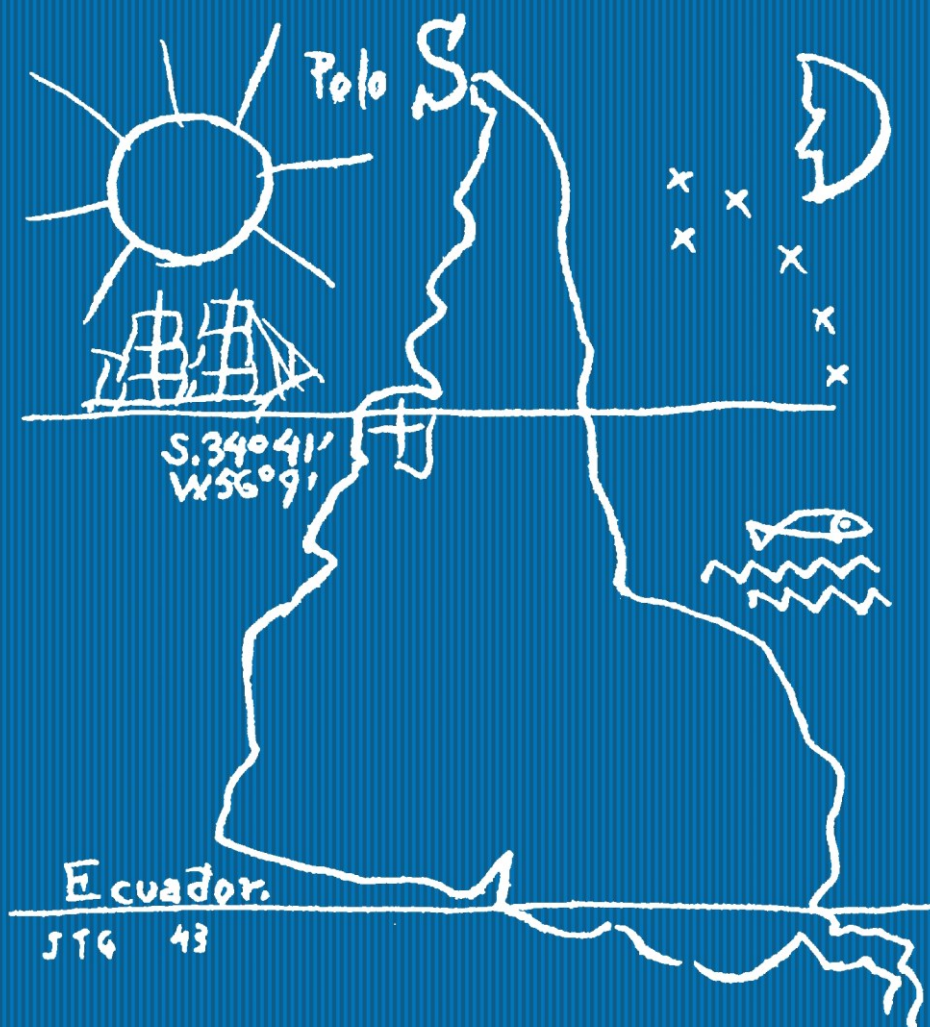


U M A N O V A  
**DEMOCRACIA**  
PARA O SÉCULO XXI?



**Organizadores:**

Prof. Dr. Joaquín Brugué Torruella  
UdG, Girona, Espanha

Profa. Dra. Simone Martins  
UFV, Viçosa, Brasil

Carmen Pineda Nebot  
Investigadora, Espanha



**IPPDS**

Instituto de Políticas Públicas e  
Desenvolvimento Sustentável



## Ficha Técnica

### Tradução:

Ivan Beck Ckagnazaroff  
Wellington Tavares  
Simone Martins  
Carmen Pineda Nebot

### Revisão:

Ivan Beck Ckagnazaroff  
Simone Martins  
Carmen Pineda Nebot  
Roseany Gloriane Mendes

**Diagramação:** Pedro Eni Lourenço Rodrigues – [eni.rodrigues@ufv.br](mailto:eni.rodrigues@ufv.br)

**Capa:** América invertida – 1943 (Joaquín Torres García)

### Realização:



### Apoiadores:



**CLACSO**  
Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### Ficha catalográfica elaborada pela Seção de Catalogação e Classificação da Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa – Campus Viçosa

N935  
2020 Uma nova democracia para o século XXI? [recurso eletrônico] Joaquin Brugué Torruella, Simone Martins [e] Carmen Pineda Nebot organizadores - Viçosa, MG: S. Martins, 2020.  
1 livro eletrônico (pdf, 4,55 MB).

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader.  
Disponível em: <http://www.ippds.ufv.br/producoes/>  
ISBN 978-65-00-11521-5

1. Democracia deliberativa. 2. Participação social. 3. Cidadania. 4. Mudança social. I. Brugué Torruella, Joaquin, 1963-. II. Martins, Simone, 1969-. III. Pineda Nebot, Carmen, 1954-. IV. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.

CDD 22. ed. 321.8

Bibliotecária responsável: Alice Regina Pinto Pires - CRB6 2523

# SUMÁRIO

<b>Prefácio .....</b>	<b>4</b>
<b>Apresentação .....</b>	<b>9</b>
<b>Parte I - Momentos de Transformação .....</b>	<b>15</b>
Capítulo 1. Representação no Século XXI.....	16
Capítulo 2. “Não nos representam”: da indiferença à indignação .....	29
Capítulo 3. Democracia em sociedades digitais.....	45
Capítulo 4. Os “inimigos íntimos da democracia”: tecnocracia e populismo.....	66
Capítulo 5. A democracia estadunidense no século XXI: declínio temporário ou decadência permanente? .....	76
<b>Parte II - Transbordando a participação .....</b>	<b>93</b>
Capítulo 6. Da globalização ao localismo: implicações democráticas .....	94
Capítulo 7. Potencialidades e limites da abordagem sistêmica para democracia deliberativa: o caso de Barcelona.....	111
Capítulo 8. Bom governo e transparência.....	132
Capítulo 9. Democracia participativa e controle social nas políticas públicas.....	146
Capítulo 10. Inovação social e transformações democráticas.....	160
Capítulo 11. Formas emergentes de ação coletiva: limites e oportunidades de ação pública e democracia direta .....	174
<b>Parte III - Democracia deliberativa .....</b>	<b>187</b>
Capítulo 12. Processos deliberativos.....	188
Capítulo 13. Os conselhos como espaço deliberativo: o caso espanhol.....	202
Capítulo 14. Participação social e conselhos de políticas públicas no Brasil .....	213
Capítulo 15. Espaço de ação pública, participação e construção de política pública de mobilidade urbana na amazônia paraense: experiência e aprendizagens.....	231
Capítulo 16. Democracia deliberativa: limites e oportunidades .....	243
<b>Parte IV - Democracia direta .....</b>	<b>259</b>
Capítulo 17. Democracia direta: entre empoderamento cidadão e liderança populista .....	260
Capítulo 18. Futuro do orçamento participativo: do questionamento da sua efetividade à dúvida sobre a desejabilidade.....	273
Capítulo 19. Experiências locais de consultas ao cidadão .....	285
<b>Conclusão .....</b>	<b>301</b>
Capítulo 20. A democracia em disputa.....	302
<b>Sobre os Autores .....</b>	<b>327</b>

# Prefácio

Representando o Grupo de Pesquisa em Administração Pública e Políticas Públicas (GIGAPP), temos o prazer de honrar o convite recebido pela coordenação para fazer a apresentação do livro *“Uma nova democracia para o século XXI?”*, coordenado com maestria por pesquisadores Ibero-americanos de primeira linha do Grupo de Pesquisa em Espaços Deliberativos e Governança Pública (GEGOP), um grupo que sentimos muito próximo da Comunidade GIGAPP e que fez parte da rede de grupos de trabalho do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) em sua oitava chamada – triênio 2016-2019).

Mas vamos por partes. Em 2009, em Madrid, Espanha, nasceu o Grupo de Pesquisa em Administração Governamental e Políticas Públicas (GIGAPP). Surgiu como uma ideia, como uma proposta de mudança e inovação acadêmica no âmbito do Programa de Doutorado em Governo e Administração Pública do Instituto de Pesquisa Universitária Ortega y Gasset (IUIOG), vinculado à Universidade Complutense de Madrid. Com forte vocação ibero-americana, o GIGAPP foi lançado pelo impulso inicial de jovens doutorandos que, com o desejo de promover ações acadêmicas, de pesquisa e extensão sobre temas emergentes na agenda de governo, gestão e políticas públicas, foram desenhar e colocar em prática um roteiro que, como primeiro elo, considerasse o esforço de construção de um espaço de trabalho autônomo, independente, reflexivo, aberto, “anfíbio” e colaborativo, que aos poucos foi alimentando o caminho para outros projetos.

A equipe inicial de coordenadores do GIGAPP era formada inteiramente por estudantes latino-americanos que estavam cursando o doutorado. Era o ano de 2009, e o grupo inicial de alunos de doutorado, liderado por José A. Hernández Bonivento e Álvaro Ramírez - Alujas (e logo junto com a nossa atual presidente do GIGAPP, Cecilia Güemes) começou a definir os rudimentos da iniciativa e desenhar as primeiras atividades dentro do GIGAPP. Nesse percurso inicial, entre 20 e 21 de setembro de 2010, na sede da atual Fundação Ortega Marañón, realizou o *primeiro Congresso Internacional de Governo, Gestão e Políticas Públicas*, cujo objetivo era bastante modesto: divulgar a iniciativa acadêmica do Grupo de Pesquisa GIGAPP e iniciar a abertura de

espaços de reflexão e pesquisa ibero-americana em governo, política e gestão pública. No final de 2012, a iniciativa GIGAPP lançou seu primeiro número da publicação *Estudios Working Papers*, como parte de uma série de monografias sobre os avanços da pesquisa em governo, administração e políticas públicas, e César Nicandro Cruz, Palmira Chavero e Ricardo García ingressaram no GIGAPP consolidando assim um núcleo estável de trabalho.

Em muitos sentidos, pode-se dizer que graças aos congressos internacionais GIGAPP foi favorecida a criação, a conformação formal e articulação de uma rede latino-americana de pesquisadores, professores e estudantes interessados em governo, administração e políticas públicas, ampla, diversa e heterogênea. Uma rede que, longe de voltar-se sobre si mesma, fez uma convocação, acolheu e promoveu a formação de outras redes de pesquisa ibero-americana. A existência de GIGAPP e seu congresso anual, assim, facilitou a criação e formação de grupos de trabalho e, ou iniciativas mais ambiciosas regionais de pesquisa, tais como GEGOP.

O GEGOP-CLACSO é uma iniciativa acadêmica vibrante e independente que, como o GIGAPP, nasceu das mãos de um pequeno grupo de professores e pesquisadores entusiastas. Em maio de 2016, este grupo de pesquisadores ibero-americanos, coordenado por Carmen Pineda, Ramon Canal Oliveras e Simone Martins, deu os primeiros passos para a construção deste espaço, e, claro, a partir de seu início contou com o total apoio do GIGAPP para a sua geração e constituição como Grupo de Pesquisa da Rede CLACSO. Em setembro de 2016, durante a celebração do VII Congresso Internacional de Administração Governamental e Políticas Públicas GIGAPP, o GEGOP foi anunciado e desde 2017 realiza sessões ininterruptas de trabalho e reuniões anuais, de 2017 a 2019. É, portanto, um dos grupos de trabalho mais reconhecidos, estáveis e amados dentro da rede GIGAPP.

O GEGOP propôs, em 2017, um número especial para a nossa publicação *Estudios Working Papers GIGAPP*, que foi chamada de "*Espaços deliberativos, governança e gestão de políticas públicas*". Este número especial foi apresentado pelo nosso querido professor e membro do Conselho Acadêmico do GIGAPP, Dr. Quim Brugué, que também escreve e conduz este livro que apresentamos. Por seus méritos de trabalhos acumulados, em pesquisa e extensão, o GEGOP também tem sido um dos mais ativos da rede GIGAPP, conectando redes de pesquisa, articulando espaços e oportunidades de trabalho com diversas redes e grupos de pesquisa em diversos países da Ibero-América (no Brasil e na Espanha fundamentalmente), nas mãos de pesquisadores de universidades de alto nível e prestígio.

Uma nova democracia para o século XXI?

Em muitos aspectos, o trabalho deste Grupo é motivo de orgulho para a rede GIGAPP, é uma iniciativa de destaque, é a reflexão e expressão material do espaço de possibilidades que temos conseguido construir juntos ao longo dos anos e um caso de referência da gama de opções que podem ser construídas a partir de um espaço de colaboração distribuída, de um sentido épico de compromisso em levar a reflexão acadêmica para além das fronteiras tradicionais. Compreender a conquista acumulada deste grupo de trabalho é, em muitos sentidos, compreender a essência do GIGAPP como iniciativa acadêmica, como plataforma para a articulação de um processo reflexivo permanente que permite contribuir para o desenvolvimento democrático, o fortalecimento institucional e a geração de novos enfoques de governança dos assuntos públicos.

Este livro nada mais é do que uma manifestação concreta de um trabalho colaborativo e contínuo, é por isso que não poderíamos estar mais felizes por essa conquista compartilhada. Queremos, portanto, valorizar esta aposta inicial, esta constância cristalizada há vários anos pela amizade e cumplicidade que exige um trabalho bem feito, e isso tem marcado o esforço colaborativo deste Grupo e que agora se materializa (mais uma vez) por meio desta maravilhosa publicação.

Em nome do GIGAPP, nós reiteramos nosso reconhecimento desta extraordinária equipe GEGOP, por sua liderança (e que em qualquer caso digno de menção, nada mais é do que o resultado de um empreendimento coletivo), que tem se mostrado consistente na realização desta publicação e das demais iniciativas editoriais, de pesquisa e extensão que nela se originaram e nas quais, de muitas maneiras, nos confiaram suas vicissitudes e esperanças de materialização, e que agora enfrenta o enorme desafio de continuidade e consolidação como entidade própria.

Este livro é uma maravilhosa compilação de reflexões, abordagens e experiências sobre novos enfoques no campo da democracia, nos diferentes espaços de configuração de um novo contrato social que se expressa na implementação de modalidades inovadoras ligadas à participação e aos processos de deliberações, de transparência e boa governança, dos riscos e possibilidades que enfrentamos nesta mudança de época, por isso é extremamente atual e relevante no contexto acadêmico, político e social contemporâneo.

Quem tem este trabalho nas mãos encontrará muitas respostas possíveis a questões-chave sobre os rumos e opções coletivas implementadas para enfrentar os desafios democráticos, reflexões que nos levam ao limite do que é

possível num contexto de volatilidade, incerteza e mudanças inevitáveis nos nossos sistemas político-administrativos, mas também é um livro que nos convida a colocar novas perguntas e indagações, novas questões, que sem dúvida podem alimentar propostas, intervenções e pesquisas futuras de sentido e força no desafio diário de configurar as bases e os elementos de uma nova democracia para o século XXI.

Em Santiago do Chile e em Madrid – Espanha  
5 de Setembro de 2020

**Prof. Álvaro Ramírez-Alujas**

Membro fundador e investigador principal do GIGAPP  
Professor da Universidade do Chile

**Dr. César N. Cruz-Rubio**

Investigador Principal GIGAPP  
Professor Carlos III Universidade de Madrid

Uma nova democracia para o século XXI?

# UMA NOVA DEMOCRACIA PARA O SÉCULO XXI?



# Apresentação

*Quim Brugué<sup>1</sup>; Simone Martins<sup>2</sup>; Carmen Pineda Nebot<sup>3</sup>*

A democracia é um dos termos mais discutidos e debatidos na longa história do pensamento político. É também uma questão de interesse para os cidadãos em geral, que muitas vezes a identificam com uma forma ideal de governo. Embora o termo *democracia* tenha sido definido de múltiplas e controversas formas na academia, suas práticas tornaram-se mais difundidas e, por um longo período de tempo, têm sido associadas às instituições de um modelo representativo ligado ao pensamento moderno. Desde a Constituição da Filadélfia de 1787 até o final do século XX, a democracia foi baseada no que alguns chamaram de democracia dos mínimos; uma democracia que permitiu aos cidadãos eleger seus representantes e delegar a eles toda a capacidade de decisão. Essa democracia, baseada em princípios liberais, desconfiava de toda a cidadania, mas entendia que deveria ser incorporada - mesmo que de forma muito indireta - ao exercício do governo.

No entanto, por quase dois séculos, a cidadania parecia estar em conformidade com um modelo democrático que, de fato, não lhes permitia afirmar o poder, mas que de alguma forma criou a ficção deste exercício. A cidadania parecia se contentar com essa situação, pelo menos enquanto continuasse a fornecer níveis aceitáveis de bem-estar ou, na pior das hipóteses, a expectativa de que isso ocorreria. Não é coincidência, portanto, que após o colapso do Estado de bem-estar social e suas promessas de progresso, o sistema político que o acompanhou começa a ser questionado. Houve, portanto, uma dupla crise do modelo democrático dominante até então. Uma primeira crise afetou os *insumos* do sistema; ou seja, os elementos institucionais - parlamentos, partidos políticos, administrações públicas, mecanismos eleitorais, etc. - que haviam articulado a democracia representativa e que, a partir da-

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade de Girona. E-mail: [g.brugue@udg.edu](mailto:g.brugue@udg.edu)

<sup>2</sup> Professora Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [simone.m@ufv.br](mailto:simone.m@ufv.br)

<sup>3</sup> Investigadora. E-mail: [carmenpinedanebot@hotmail.com](mailto:carmenpinedanebot@hotmail.com)

Uma nova democracia para o século XXI?

quele momento, pareciam obsoletos e ultrapassados. A segunda crise - menos mencionada, mas talvez mais importante - dizia respeito aos *outputs* do sistema; ou seja, à incapacidade do modelo de responder efetivamente aos problemas cada vez mais complexos da sociedade. Não só as instituições democráticas eram injustas, mas também não conseguiam atender às demandas e resolver as dificuldades dos cidadãos.

Assim, após dois séculos de alguma continuidade democrática, o modelo passou a ser questionado. Talvez o sinal mais visível tenha se manifestado quando o público começou a gritar "Eles não nos representam", quando as antigas instituições eram impulsionadas por críticas permanentes e quando, em última análise, a população não confia mais na capacidade da democracia - pelo menos como era conhecida até então - como aquela fórmula que lhes permitia enfrentar o futuro com confiança. Ainda não encontramos uma fórmula alternativa, mas sim, há três décadas, estamos em um momento decisivo. Ainda não sabemos como será o futuro em termos democráticos, embora saibamos que não será de forma alguma como era no passado.

O livro que preparamos -com a colaboração de acadêmicos brasileiros e espanhóis- é esse ponto de inflexão. Ainda não somos capazes de vislumbrar o futuro, mas podemos apontar elementos de análise do que aconteceu durante essas três décadas de crise do modelo representativo e emergencial de formas democráticas alternativas. Trata-se, portanto, de um texto em tempos de transformação e, por isso, demos este título à primeira parte do livro. Sob o rótulo *de tempos de transformação*, apresentamos cinco capítulos que realmente oferecem quatro olhares para as incertezas que se escondem no modelo democrático tradicional. Primeiro, Zuccolotto e Teixerias analisam o termo representação, projetando seu uso para o contexto do século XXI. Na mesma direção, Fonseca coloca o foco em como os cidadãos vivenciaram essa crise de representação e observa como evoluímos da indiferença, que se traduziu em apatia política, em indignação, para novas formas de ativismo e mobilização social. Penteadó e Tavares, em terceiro lugar, incorporam a dimensão digital, fator que, sem dúvida, impacta muito significativamente nesses momentos de transformação democrática. Brugué então usa o título do livro clássico de Todorov, *Os Inimigos Íntimos da Democracia*, para destacar os perigos que nos ameaçam neste momento de perplexidade e que poderiam levar nossas democracias agredidas nos caminhos do populismo ardente ou do tecnocratismo frio. Finalmente, usando o exemplo da democracia onde nasceu o modelo liberal dominante, Goldfrank

ilustra esses perigos aplicados ao caso dos EUA e se pergunta se a situação atual da democracia americana é um declínio temporário ou o prelúdio de um declínio permanente.

Diante desses momentos de transformação, as respostas também têm sido abundantes. Muitos esforços têm sido dedicados a encontrar alternativas para o esgotamento da democracia representativa, experimentando fórmulas que complementem ou excedam suas instituições tradicionais. Nesse sentido, o segundo bloco do livro, intitulado *transbordando de participação*, aborda diferentes conceitos e experiências que nos permitem observar como, nas últimas duas décadas, novas dinâmicas de participação política democrática têm aparecido. Um primeiro achado, discutido no capítulo de Araujo, Scarfoni e Pimenta, refere-se ao papel minúsculo do Estado e à crescente importância da globalização e do localismo. Embora as democracias liberais fossem democracias estatais, hoje elas foram dominadas tanto por um cenário global que condiciona sua capacidade de ação quanto por um localismo renovado que exige uma democracia mais próxima. Ilustrando esta última declaração, Canal nos apresenta o emblemático caso de Barcelona, onde uma formação política novamente estaria tentando desenvolver novas formas de governança democrática. Após estes primeiros capítulos, estabelecidos na nova lógica global-local, as seguintes contribuições são responsáveis pela análise de algumas das novas demandas às quais as instituições democráticas devem ser submetidas. Martins e Martins dissecam alguns dos conceitos mais utilizados da última década, boa governança e transparência; enquanto Martin e Ferreira nos mostram o debate em torno da democracia participativa e do controle social nas políticas públicas. Uma parte importante da reflexão e da literatura sobre os limites da democracia representativa tem focado na sua incapacidade de enfrentar desafios complexos e mutáveis. A consequência dessa crítica tem sido um interesse renovado na relação sempre discutida entre democracia e capacidade de inovação. Nesse sentido, o capítulo de Blanco oferece uma visão panorâmica do conceito de inovação social e, de forma específica, sua ligação com as transformações democráticas. Seguindo na esteira da inovação democrática, no último capítulo desta seção, Borges foca em formas emergentes de ação coletiva e seu potencial para construir um modelo democrático mais forte.

Tendo definido os tempos de transformação e tentativas de sobrecarregar as atuais instituições democráticas, o livro abre dois parágrafos principais em que

Uma nova democracia para o século XXI?

analisa as duas grandes alternativas - talvez complementos - à democracia representativa que se articula desde o final do século XX, os modelos de democracia deliberativa e de democracia direta. Em ambos os casos, embora sob perspectivas normativas e experiências práticas diferentes, há comprometimento com um papel renovado da cidadania. Um cidadão que não se contentaria mais em delegar decisões políticas aos seus representantes e, portanto, procuraria participar tanto do debate quanto do processo de tomada de decisão pública. Não sabemos se esses serão os caminhos que nos levarão ao futuro, mas sabemos que são eles que exploramos nos últimos anos.

Assim, na terceira seção, dedicada a refletir sobre a introdução de formas deliberativas em nossas instituições democráticas, focamos em discutir o termo diálogo e em observar como ele desembarcou - com sucessos e fracassos - nas tentativas de renovação das práticas democráticas. No primeiro capítulo, com uma orientação mais teórica, Beck desengraxa o conceito de deliberação e estuda o desenvolvimento de processos deliberativos. Os próximos dois capítulos têm uma vocação mais prática, nos apresentando algumas experiências, imaginando como capturar de fato a retórica deliberativa. Este tem sido um dos grandes desafios da democracia deliberativa: como ir da teoria à prática? Assim, primeiro Font e depois Martins, Vasconcellos e Martins, analisam os conselhos participativos na Espanha e no Brasil. Esses conselhos, entendidos como instituições onde a deliberação deve ocorrer, proliferaram nas últimas décadas, embora seus resultados reais tenham sido muito discutidos. Na mesma direção, Nogueiras, Vasconcellos e Vasconcellos apresentam o caso específico das políticas de mobilidade na Amazônia e como estas foram construídas em um espaço de ação e debate público. As experiências apresentadas nos ajudam a entender sua dinâmica operacional, enquanto Florêncio-da-Silva, no último capítulo deste bloco, nos oferece uma reflexão final onde faz um balanço dos limites e oportunidades da democracia deliberativa.

O quarto bloco deste texto é dedicado à democracia direta, um caminho que não foi explorado em muitos detalhes durante a primeira fase da renovação democrática, mas que, por pelo menos uma década, ganhou enorme destaque. Há múltiplas invocações à necessidade de superar a intermediação exercida pelos representantes políticos os quais, o modelo deliberativo não supriu suficientemente.. A democracia direta oferece um cenário de radicalidade democrática no qual não apenas as instituições representativas são melhoradas, mas desaparecem e deixam caminho para uma cidadania que toma decisões

diretamente. Este argumento evocativo, no entanto, vem com múltiplas discussões sobre como implementá-lo e, em particular, sobre as consequências que ele pode ter.

Localizado neste debate, mais recente do que o que afeta modelos deliberativos, o primeiro capítulo de Brugué, Casademont e Prieto apresenta uma revisão contextual e conceitual da democracia direta. Nesta revisão, também estamos antecipando algumas discussões e alertando-nos sobre as vantagens potenciais quanto aos possíveis perigos de introduzir formas de democracia direta na governança de nossas sociedades complexas. Após essa introdução, Pineda e Pires nos apresentam, com detalhes históricos e vontade analítica, uma das formas mais utilizadas de incorporar elementos da democracia direta na tomada de decisão, o orçamento participativo. Esse instrumento, nascido no Brasil e exportado para o resto do mundo tem sido tão utilizado quanto debatido, por isso o equilíbrio apresentado por Pineda e Pires é essencial. E finalizamos esta seção com mais um capítulo de vocação prática, mostrando a análise realizada por Brugué, Casademont e Prieto sobre o projeto, a implementação e os resultados de diversas consultas a cidadãos realizadas em alguns pequenos municípios espanhóis. São casos muito específicos e particulares, mas os autores os utilizam para contrapor os potenciais e perigos desses mecanismos de democracia direta.

Finalmente, após essa longa jornada, o capítulo de Giannella nos apresenta uma democracia em disputa; ou seja, um cenário de futuro aberto onde ainda há muito debate e conflito antes de sabermos qual caminho nossa democracia tomará. Sabemos que estamos em um momento decisivo e que não recuperaremos mais a estabilidade democrática do passado. Por trás desse ponto de virada, várias opções aparecem e o futuro da nossa democracia dependerá deles, e também de nossas próprias sociedades.

Escrevemos estas linhas introdutórias desde o confinamento para a pandemia da COVID-19 e, portanto, não podemos deixar de nos referir a esta situação de excepcionalidade alarmante. Uma crise que, além de sua estrita manifestação de saúde, pode afetar nossa economia, nosso modelo social, nossa forma de nos relacionarmos e, claro, nossos modelos de governança democrática. Diante desta situação angustiante, perguntas e dúvidas se aglomeram. E parece haver uma única certeza, semelhante à que estávamos perdendo no início desta introdução, que está relacionada com a impressão de viver momentos de profunda transformação. A democracia tem sido o que

Uma nova democracia para o século XXI?

nos permitiu viver juntos sendo diferentes, escreveu o filósofo Daniel Innerarity, mas nada nos garante que ela possa continuar a desenvolver esse papel crucial no futuro. Devemos nos preparar para tempos turbulentos e devemos trabalhar para que essas turbulências não eliminem os princípios de igualdade e liberdade que caracterizam o ideal democrático. Devemos ganhar o futuro e, para isso, este texto visa ajudar a partir do conhecimento do presente, proporcionando uma reflexão tranquila e esperançosa.

# **Parte I - Momentos de Transformação**

Começamos o livro com referência às transformações que estão afetando a democracia. Nos capítulos desta seção, abordamos a crise da representação, os desafios tecnológicos, os desafios populistas e os limites institucionais (exemplificados no caso dos Estados Unidos, exemplificando a essência da democracia moderna).

# Capítulo 1.

## Representação no Século XXI

*Robson Zuccolotto<sup>1</sup>; Marco Antônio Carvalho Teixeira<sup>2</sup>*

### Introdução

É praticamente consensual que as eleições são instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular; de responsividade e de representatividade dos governantes e por parte dos parlamentares. O peso desmesurado do poder econômico, a corrupção relacionada ao financiamento de campanhas, a desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras, entre outros, questionam os mecanismos tradicionais de representação. Além disso, o declínio acentuado de comparecimento às urnas na maior parte das democracias indica igualmente que os partidos são cada vez menos capazes de representar opiniões, interesses e valores e, sobretudo, as novas identidades que surgem nas sociedades atuais, devido ao processo de profundas transformações no mundo do trabalho e no plano da cultura. (Lavalle, Houtzager, & Castello, 2006; Loureiro, 2009).

Diante das limitações apresentadas, assiste-se, de um lado, à emergência de propostas de reformas políticas que procuram corrigir os problemas dos sistemas eleitorais e partidários e tornar os governos mais representativos. De outro lado, aqueles que descreem da representação política e, portanto, das reformas de seus sistemas institucionais, defendem novas formas e mecanismos de participação popular para além das eleições e dos partidos. Assim, enfatizam não só os estudos, mas também as práticas que ampliam a participação do cidadão e privilegiam processos deliberativos em novas arenas decisórias, como conselhos sociais de gestão e de controle de políticas públicas, orçamentos participativos, entre outros (Loureiro, 2009; Souza Santos, 2002; Young, 2000).

---

<sup>1</sup> Professor Associado do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Espírito Santo (UFES). E-mail: [robsonzuccolotto@gmail.com](mailto:robsonzuccolotto@gmail.com)

<sup>2</sup> Professor associado e pesquisador do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV). E-mail: [marco.teixeira@fgv.br](mailto:marco.teixeira@fgv.br)



Em detrimento da polarização do século XX, autores do século XXI passaram a considerar desejável a complementariedade entre as instituições eleitorais e partidárias e a participação popular, conforme destacado por Young (2000) e Jardim Pinto (2004). Além disso, Loureiro (2009) destaca que estudos recentes apontam novas perspectivas analíticas que superam a oposição entre representação e participação e, além disso, elaboram uma consistente defesa da democracia representativa e de suas potencialidades frente a chamada democracia direta, sem cair nos argumentos da teoria minimalista ou procedimental, nem tampouco reduzir à tese da inevitabilidade prática do governo representativo nas sociedades contemporâneas.

Adicionalmente, Loureiro (2009) destaca que o grande desafio da teoria e da prática democrática hoje reside no aperfeiçoamento da democracia representativa (aí incluindo seus vínculos com a participação dos cidadãos para além do voto), e não na redução das esferas de decisão por parte dos representantes eleitos ou mesmo na substituição por outros atores políticos.

Mas, para compreender o sentido da representação, defendida pelos autores supracitados, é preciso compreender, antes de mais nada, o sentido da representação, uma vez que este que foi descaracterizado ao longo dos anos, sobretudo por conta da predominância das instituições da democracia liberal. Essa predominância, produziu a democracia eleitoral ou procedimental, mas não a democracia representativa, limitando à representação a um procedimento de autorização do soberano ausente apenas no momento das eleições.

O problema desta abordagem minimalista de democracia é que, como destacou Urbinati (2006), “as eleições engendram a representação mas não engendram os representantes. No mínimo elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo”. Por isso, conforme já afirmou Pitkin (1967), aprender o que significa a representação é condição para aprender como representar.

Diante disso, uma vez que esse capítulo se propõe a discutir a representação no século XXI, é fundamental que se compreenda o sentido da representação ou, usando as palavras de Urbinati (2006), compreender o que torna a representação democrática. Esse posicionamento é, tanto do ponto de vista teórico como prático, fundamental para que se compreenda os limites e as potencialidades das instituições democráticas e como elas podem produzir os governos representativos.

Assim, o capítulo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a seção dois discute o conceito de representação democrática, permitindo

Uma nova democracia para o século XXI?

ao leitor compreender a representação sem cair nos argumentos da teoria minimalista ou procedimental, nem se reduzir à tese da inevitabilidade do governo representativo nas sociedades contemporâneas. A seção três apresenta um quadro sobre os mecanismos institucionais existentes para a efetividade dos governos representativos, destacando os instrumentos institucionais e as condições que permitem a aproximação entre o conceito e prática democrática. Por fim, mas não menos importante, traçamos um quadro em que se destaca a necessidade de desenvolvimento de espaços onde se pratica a democracia.

## **O sentido de representação democrática.**

A discussão sobre as formas de democracia ganha força no Ocidente ao longo dos séculos XIX e XX. Entre os primeiros pensadores modernos a considerar as vantagens e insuficiências do sistema democrático representativo destacam-se Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill. Rousseau (1762/2010) foi defensor da democracia direta e da soberania popular inalienável, contrário às práticas de representação por considerá-las uma fraude e uma usurpação do poder. Esse autor considera a vontade de cada indivíduo indelegável, e por isso defendia a democracia direta através do contrato social, no qual Rousseau pretende estabelecer as possibilidades de um pacto legítimo, através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural, ganhem, em troca, a liberdade civil.

Mill (1861), o maior representante do movimento liberal democrático inglês, por sua vez, influenciado pela efervescência da Inglaterra do século XIX, caracterizada por grande heterogeneidade da sociedade urbana e industrial, pelos impactos da universalização do voto (pelo menos para a população masculina), pela constituição de um conjunto de instituições capazes de canalizar e dar voz à oposição criando um sistema legítimo de contestação pública defendia a democracia representativa como forma de garantir a participação de toda a população no processo eleitoral. O fundamento do pensamento de Mill está na preocupação em construir mecanismos capazes de institucionalizar a ampla participação, tendo em vista o reconhecimento de que a participação cidadã não pode ser entendida como privilégio de poucos e que o trato da coisa pública diz respeito a todos. Para Mill (1861/1980), um bom sistema representativo é aquele que não permite que qualquer interesse seccional se torne forte o suficiente para prevalecer contra a verdade, a justiça e todos os outros interesses seccionais juntos.

Como se percebe, o sentido da representação, originários no século dezoito, estava em refrear a democracia e construir um governo limitado e, desta forma, responsável. Entretanto, a ideia de governo representativo como intrinsecamente singular produziu duas escolas distintas de pensamento que podem ser referidas, respectivamente, como um modelo eleitoral de democracia e um modelo representativo (Urbinati, 2006).

De acordo com Urbinati (2006) a primeira escola endossava uma visão da representação que combinou com o elitismo nas instituições políticas e a legitimação popular, na qual o primeiro consistiria no domínio da competência e a última no domínio do consentimento. Nesta visão, a representação se funda no princípio da divisão do trabalho e em uma seleção funcional de *expertise* e ganhou expressão em atores como Michels (1915), Mosca (1980), Pareto (1979), Schumpeter (1961), entre outros.

A segunda escola de pensamento, conforme destacado por Urbinati (2006) era explicitamente democrática e visava evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular a um ato de autorização. Esta visão, expressa sobretudo nas obras de que a representação se funda na teoria do consentimento, vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis, não como um método de transferência das preferências idiossincráticas das pessoas a profissionais políticos selecionados. Essa corrente de pensamento tem entre seus principais ícones autores como Condorcet (1968) e Paine (2011).

Retomando o pensamento desses autores, além dos trabalhos de Manin (1997) e Pitkin (1967), Urbinati (2006) retoma a defesa da democracia representativa, argumentando que ela é mais que a democracia eleitoral e destacando que as eleições podem produzir o governo responsável, mas não o governo representativo. Para a autora, a representação (política) não pode ser reduzida a um contrato (de delegação), firmado através das eleições, nem tampouco reduzida à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente, uma vez que a sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade. A representação é uma forma de governo original que não exclui a participação, dado que o oposto à representação não é participação, mas exclusão da representação. Além disso, ao contrário do caráter minimalista da democracia liberal, a representação visa evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular em um único ato de autorização, ou seja, no momento do voto.

Uma nova democracia para o século XXI?

Para a autora, a democracia representativa consiste em uma forma superior ao governo direto, uma vez que povo e representantes (Sociedade e Estado) coexistem em interação contínua fazendo com que o representante seja visto não apenas como delegado ou agente e sim como líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo, a qual não está dada a priori. Para ultrapassar as particularidades e a fragmentação da sociedade, a representação engendra o representante e os partidos, os quais tem a atribuição de dar organicidade à sociedade fragmentada.

Além disso, conforme destacado por Urbinati (2006) e posteriormente sintetizado no trabalho de Loureiro (2009), a democracia representativa é democrática porque:

- **Representa opiniões e idéias e não indivíduos**, uma vez que a retórica e o juízo valorativo (e não só a presença e a vontade) são essenciais na democracia.
- As **opiniões são importantes** porque compõem uma narrativa que vincula eleitores através do tempo e do espaço e faz das causas ideológicas uma representação de toda a sociedade e de seus problemas.
- A representação reabilita uma **dimensão ideológica da política**: o processo complexo de unificação e desunião dos cidadãos que os projeta para uma perspectiva orientada ao futuro.
- **A divergência de opiniões, de interpretações e de idéias é um fator de estabilidade**, dado que o exercício o poder requer uma contestação repetida e periódica, sendo a autoridade dos investidos de poder criada e recriada como resultado da manifestação do povo.
- **Partidos políticos tem papel fundamental** para evitar conflitos sem derramamento de sangue, pois integra multidão e unifica ideais e interesses, tornado o soberano sempre presente como agente de supervisão dos representantes.

Por fim, a representação é uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos. Assim, em vez de um esquema de delegação (democracia eleitoral), a representação é um processo político que conecta sociedade e instituições (Estado), uma vez que na democracia representativa o povo soberano delega poder ao representante, mas tem também o poder negativo de destituí-lo. Para que esse poder negativo possa ser exercido, os desenhos institucionais das democracias são fundamentais ou, dito de outra forma, os espaços institucionais onde se exerce a democracia serão os definidores, como já bem destacou Bobbio (2000), do nível de democracia de

um país. Para esse autor, o nível de desenvolvimento de uma democracia não pode ser medido pelo número de sujeitos que tem direito de participar das decisões que lhe dizem respeito, mas nos espaços nos quais podem exercer esse direito.

Além dos espaços de políticos onde se realiza a democracia representativa, uma série de mecanismos institucionais proporcionarão a aproximação entre o conceito e a prática, ou, utilizando as palavras de Bobbio (2000), entre o ideal e a matéria bruta, uma vez que o poder negativo do povo, destacado por Urbinati (2006), carece de mecanismos institucionais para se efetivar e, conseqüentemente, aproximar o ideal da matéria bruta. Esses mecanismos institucionais serão responsáveis por proporcionar o que Przeworski, Stokes e Manin (1999) denominaram de *accountability*.

## **Instrumentos institucionais das democracias contemporâneas**

Conforme destacado, a representação é uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos, proporcionando a responsabilização ininterrupta dos representantes. Nas democracias contemporâneas, essas formas de controle serão responsáveis pela denominada *accountability* democrática, mas sua expressão será maior ou menor em função dos instrumentos e das condições existentes em cada país. Deve-se atentar, entretanto, que se os instrumentos e as condições são responsáveis pelo desenvolvimento de uma democracia, eles são responsáveis, também, por seu não desenvolvimento. No entanto, o desenvolvimento dos instrumentos e das condições nunca serão possíveis fora de um regime democrático.

Ou seja, a democracia, para que seja aperfeiçoada, sempre deve ter tomada como ponto de partida. Se não houver ambiente social propício ao debate de ideias, assimetria de poder entre os diferentes grupos sociais e desenho institucional que reflitam e reforcem essas diferenças, o objetivo do adensamento democrático em qualquer sociedade fica inalcançável.

Assim, a relação circular entre estado e sociedade e, conseqüentemente o nível de democracia de um país estarão associados ao desenvolvimento das formas de *accountability*, dos instrumentos políticos-institucionais, bem como das condições existentes nessas democracias. Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010), sintetizaram essa relação, a qual é apresentada no Quadro 1.

<b>Formas de accountability</b>	
<b>Processo eleitoral</b>	<p><b>Instrumentos políticos-institucionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistema eleitoral e partidário;</li> <li>▪ Debates e formas de disseminação da informação;</li> <li>▪ Regras de financiamentos de campanha; e</li> <li>▪ Justiça eleitoral.</li> </ul> <p><b>Precondições:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado;</li> <li>▪ Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas); e</li> <li>▪ Liberdade de imprensa e possibilidade de se obter diversidade de informações.</li> </ul>
<b>Controle institucional durante o mandato</b>	<p><b>Instrumentos políticos-institucionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controle parlamentar (controle mútuo entre os poderes, CPI's, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e do desempenho dos órgãos do governo, audiências públicas etc.);</li> <li>▪ Controle judicial (controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos pelo Judiciário, ações civis públicas e medidas extrajudiciais do Ministério Público, etc.);</li> <li>▪ Controle administrativo procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira);</li> <li>▪ Controle do desempenho dos programas governamentais; e</li> <li>▪ Controle social (conselhos de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo, mídia ativa e independente etc.).</li> </ul> <p><b>Precondições:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparência e fidedignidade das informações públicas;</li> <li>▪ Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia);</li> <li>▪ Predomínio do império da lei;</li> <li>▪ Independência das instituições de justiça;</li> <li>▪ Existência de condições sociais e culturais que estimulem a participação da sociedade civil e dos cidadãos individualmente, valorizando o controle social sobre o poder público; e</li> <li>▪ Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões ("consensualismo").</li> </ul>
<b>Regras estatais intertemporais</b>	<p><b>Instrumentos políticos-institucionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantias de direitos básicos pela constituição (cláusulas pétreas);</li> <li>▪ Segurança contratual individual e coletiva;</li> <li>▪ Limitação legal do poder dos administradores públicos;</li> <li>▪ Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes;</li> <li>▪ Mecanismos de restrição orçamentária; e</li> <li>▪ Defesa de direitos intergeracionais.</li> </ul> <p><b>Precondições:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistema de checks and balances, com separação e controle mútuo entre poderes.</li> </ul>

**Quadro 1 - Condições e instrumentos para a accountability democrática**

Fonte: Arantes et al. (2010)

Como se observa no Quadro 1, as democracias contemporâneas adotam, geralmente, três formas de responsabilização (*accountability*) que dependem de instrumentos políticos-institucionais e precondições. Tanto os instrumentos político-institucionais como as precondições promoverão a conexão entre Estado e Sociedade, tornando a representação democrática. Essa conexão permite o desenvolvimento dos instrumentos político-institucionais, das precondições e, conseqüentemente, da democracia.

Assim, diferentemente do proposto no modelo procedimental (eleitoral) de democracia, a representação democrática permite que povo e representantes (Sociedade e Estado) possam coexistir em interação contínua fazendo com que o representante seja visto não apenas como delegado ou agente e sim como líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade popular, a qual não está dada a priori. Assim, a representação tem a capacidade de conectar e reconectar Estado e Sociedade, fazendo com que as rupturas sejam breves e, quando ocorrerem, não comprometam a integridade democrática.

Diante deste quadro conceitual, pode-se afirmar que as críticas recentes à democracia referem-se à um modelo de democracia procedimental, que visa manter o *staus quo* de uma elite que, como diria (Burzio, 1945) em vez de propor busca se impor por meio de um sistema eleitoral que, na visão elitista de Schumpeter (1961) tem a finalidade apenas de conquistar o voto popular.

Romper com esse modelo requer a compreensão do que é a representação uma vez que, como destaca Urbinati (2006) o processo eleitoral é apenas o momento inicial da democracia representativa, mas que sem ele não há democracia. O outro passo, que é igualmente imprescindível, e que envolve também a participação do povo ao longo do mandato, decorre da necessidade de os cidadãos construir com os representantes as decisões parlamentares e influenciarem suas atividades de representantes.

Essa participação do povo ao longo do mandato é o que de fato ativa a responsividade dos eleitos. Uma vez que os cidadãos se afastam do cotidiano da política e os mandatários se veem cobrados apenas pelos seus financiadores de campanha ou grupos mais organizados em termos de poder, a tendência é que as decisões dos representantes eleitos tendam a atender os interesses de um grupo reduzido. Desse modo participação e representação só se complementam quando as atividades dos eleitos são não apenas transparentes, mas monitoradas e com isso ajustadas ao crivo do controle social. Assim, chegamos a *accountability* e uma representação de fato democrática nos termos destacados por Urbinati (2006).

Uma nova democracia para o século XXI?

Possibilita-se com isso, o controle social sobre os mandatos com reflexos positivos no processo eleitoral seguinte. Com base no acompanhamento do exercício do mandato que se transforma em *accountability*, o cidadão poderá julgar o parlamentar premiando ou punindo o representante com a continuidade ou interrupção de sua carreira política usando o exercício democrático do voto com base na sua satisfação com o mandato.

Para Urbinati, a representação política não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática, ou seja, o povo; despreza a ideia de que os eleitores, em vez de cidadãos, ocupem esse centro; e considera o processo de autorização mais importante do que o ato de autorização.

Nesse sentido, Urbinati (2006) acrescenta que a teoria política da representação argumenta que, em um governo que deriva sua legitimidade de eleições livres e regulares, a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil é essencial e constitutiva, não apenas inevitável. As múltiplas fontes de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos dão o tom da representação em uma sociedade democrática, ao tornar o social político. Vontade e juízo, a presença física imediata (o direito ao voto) e uma presença idealizada mediada (o direito à livre expressão e à livre associação) estão inextricavelmente entrelaçados em uma sociedade que é ela mesma uma confutação viva do dualismo entre a política da presença e a política das ideias, uma vez que toda presença é um artefato do discurso.

Assim, a luta entre ideias e ideais contrapostos produz uma luta política que desencadeará na proposição de um conjunto de regras fundamentais às democracias, podendo, em determinados períodos, avançar ou retroceder dependendo das ideais predominantes. No entanto, ainda que retrocedam, a contestação política e o controle estendido para além das eleições vem permitindo que o poder negativo possa ser, e continue sendo, exercido pelo soberano.

A produção dessas regras, fundamentadas em ideais, requer, no entanto, algum apego a valores democráticos. Bobbio (2000) destaca: o ideal da tolerância, o ideal da não violência, o ideal da renovação gradual da sociedade através do livre debate de ideias e da mudança das mentalidades e do modo de viver e, por fim, o ideal da irmandade ou da fraternidade.

Todavia, torna-se muito importante enfrentar o desafio de reconhecer que os valores democráticos destacados por Bobbio vem perdendo apelo no debate eleitoral tanto no Brasil, como em boa parte do mundo, por diversas razões. Isso tem levado grupos políticos avessos a tais valores democráticos a paradoxalmente chegarem ao poder pelo voto popular.



O ideal da tolerância tem sido testado na Europa e nos Estados Unidos pelo agravamento dos problemas dos refugiados e dos fluxos migratórios e tem tido como consequência manifestações de caráter xenófobo. O ideal da não-violência tem sido desafiado pelo avanço de governos que advogam a liberação do uso de armas pela população civil, arguindo que este é um direito intrínseco as liberdades civis e de proteção, o caso brasileiro é um exemplo típico dessa questão.

As guerras religiosas, os fundamentalismos de várias matrizes e o preconceito étnico e racial, desafiam a defesa da democracia baseada no ideal da diversidade. Em muitos casos, como o brasileiro, as instituições acabam se tornando salvaguardas para as minorias quando governos populistas tentam transformar seus pleitos que ameaçam segmentos sociais específicos em instrumentos plebiscitários que jogam parcela da sociedade contra grupos minoritários.

Como se vê, esses valores democráticos são antagônicos aos conceitos predominantes na democracia eleitoral ou procedimental tornando-a antagônica ao conceito de representação democrática. Buscar a aproximação entre o ideal e a matéria bruta consiste em desenhar ou redesenhar os instrumentos políticos-institucionais de forma que eles consigam incorporar os conceitos aqui expostos. Adicionalmente, e talvez mais difícil, é transformar as condições existentes, visto que sua ausência, ainda que os instrumentos políticos-institucionais existam, é fator de enfraquecimento da verdadeira representação democrática.

## **Considerações Finais**

O presente texto buscou problematizar os desafios da representação política no século XXI. Destacou o estágio do debate na literatura atual e os desafios decorrentes de se pensar numa democracia que seja inclusiva, que respeite as diferenças e que consiga estabelecer um patamar civilizatório de convivência social, algo que está no cerne da reflexão sobre o ideal democrático e que se encontra em risco num mundo cada vez mais conflituoso.

Foi visto, ao contrário de uma visão simplificadora que coloca participação social e representação político como polos antagônicos, que parte da literatura demonstra a existência de uma relação complementar e salutar para a democracia quando participação e representação se conectam. Isso evidencia-se empiricamente quando se percebe a impossibilidade de pensar governos plebiscitário sem dimensionar o risco destes para as minorias uma vez que trabalham com o conceito de maioria a priori como elemento do processo decisório em legislações e políticas públicas.

Uma nova democracia para o século XXI?

Ou seja, desprezam o processo de negociação e de construção de consensos entre os diferentes que são típicos do sistema representativo e partem diretamente para um tipo de embate público que via de regra tem como referência a exclusão de segmentos específicos do processo decisório. Em situações dessa natureza, a arena política institucional do Legislativo torna-se permeável a mudanças quanto maior for a participação de grupos sociais que queiram influenciar o processo decisório. Plebiscitos, participação direta da sociedade na decisão, certamente teriam um apelo emocional muito forte e diminuiria, ou eliminaria, qualquer processo de negociação com atores sociais minoritários.

O grande desafio da representação no século XXI é garantir a inclusão política democrática e tratar segmentos sociais minoritários não apenas como eleitores, mas também como cidadãos portadores de direitos e protagonistas nos processos decisórios sobre os destinos de suas comunidades e países.

É preciso que o sistema democrático representativo radicalize no processo de incorporação dos mais diferentes segmentos sociais nas estruturas representativas. É impensável falar em adensamento democrático, usando o caso brasileiro como exemplo, verificar que as mulheres representam 51% do contingente populacional, mas que elas sejam representadas politicamente por pouco mais de 10% de mulheres no parlamento. Obvio que esse é um desafio global já que historicamente a mulher tem sido colocada em segundo plano nas relações de poder em diversos ambientes das sociedades, inclusive nas tidas como mais modernas.

Também é inconveniente em termos democráticos observar, aqui também recorreremos ao caso brasileiro, a baixa presença de negros e indígenas não apenas no parlamento, mas também em cargos governamentais e a frente dos demais poderes do Estado. Estes grupos, também historicamente excluídos e marginalizados, só serão protagonistas de fato quando ampliarem suas presenças nas arenas decisórias.

Avançar na representação é avançar na inclusão, é possibilitar maior participação e mais pressão sobre o sistema representativo. O problema das minorias, dos refugiados, dos imigrantes, das mulheres, passa pelo empoderamento político desses grupos. Isso se dará combinando pressão social - participação - com avançar na ocupação de cargos estratégicos nas decisões sobre legislações e políticas públicas - representação. Assim, podemos garantir que o marco civilizatório da tolerância democrática será preservado em nome da boa democracia.

Por fim, alcançar a representação democrática exige que os mandatários abram seus mandatos e deem o máximo de transparência e espaços de participação para os diferentes grupos sociais se sentirem representados. Mesmo quando a decisão do eleito contrariar o público é necessário que este justifique e dialogue e que não se esconda mais atrás de omitir informações ou fugir do diálogo.

A democracia representativa requer uma representação democrática que se conecte constantemente com os cidadãos ao longo dos mandatos. Caso contrário, viveremos um simulacro de democracia.

## Referências Bibliográficas

Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. C. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Eds.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 109-147). Rio de Janeiro: FGV.

Bobbio, N. (2000). *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Burzio, F. (1945). *Essenza e attualità del liberalismo*. Torino: Unione tipografico-editrice torinese.

Condorcet, M. J. A. N. D. (1968). *Oeuvres: Nouvelle impression en fac-similé de l'édition (Paris 1847-1849)*. C.

Jardim Pinto, C. (2004). Espaços deliberativos ea questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(54), 97-114. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a06v1954.pdf>

Lavalle, A., Houtzager, P., & Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67, 49-103. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>

Loureiro, M. R. (2009). Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1, 63-93. Retrieved from <http://periodicos.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6594/5320>

Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.

Michels, R. (1915). *Political Parties*. Ontario: Batoche Books.

Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government*. Londres: Parker, son, and Bourn.

Mosca, G. (1980). *The Ruling Class*. Connecticut: Greenwood.

Paine, T. (2011). *Rights of man*. Broadview Press.

Pareto, V. (1979). *The Rise and Fall of Elites*. New York: Arno Press.

Uma nova democracia para o século XXI?

Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (1999). *Democracy Accountability And Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rousseau, J. J. (2010). *Do Contrato Social* (3 ed.). São Paulo: Martin Claret.

Schumpeter, J. A. (1961). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura.

Souza Santos, B. (2002). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (67). <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>

Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

# Capítulo 2.

## “Não nos representam”: da indiferença à indignação

*Francisco Fonseca<sup>1</sup>*

### Introdução e problematização

A democracia liberal que, estruturalmente, jamais foi igualitária quanto às relações materiais, em razão de ser sustentada pela desigualdade intrínseca do modo de produção capitalista, ainda assim representou importantes avanços no século XX. Afinal, a “igualdade jurídica”, estabelecida desde a Revolução Francesa, foi utilizada pelo movimento operário mundial como instrumento de luta política para conquistar das burguesias importantes direitos: civis, políticos, econômicos e sociais.

Entende-se por “democracia liberal” - em seu sentido moderno e do ponto de vista político - o arranjo institucional baseado na referida igualdade jurídica dos indivíduos pertencentes a classes sociais assimétricas; a regra das maiorias eleitorais, com respeito às minorias; a divisão dos poderes como “regras do jogo” e o sigilo e privacidade do indivíduo perante o Estado; entre outros aspectos.

Deve-se ressaltar que a “democracia” idealizada e instituída pela burguesia europeia, notadamente após as revoluções Gloriosa e Francesa, respectivamente nos séculos XVII e XVIII, jamais foi universalista e sequer igualitária em termos jurídicos. Em outras palavras, embora o artigo primeiro da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa refira-se expressamente à igualdade perante a lei no sentido de que “Os homens nascem e são livres e iguais em direitos”, imediatamente ressalva que “As distinções sociais só podem ter como fundamento a utilidade comum”. Em outras

---

<sup>1</sup> Professor de ciências políticas nos cursos de graduação e pós-graduação em Administração Pública e Governo da FGV / EAESP e nos cursos de graduação e pós-graduação em ciências sociais da PUC / SP. E-mail: [franciscocpfonseca@gmail.com](mailto:franciscocpfonseca@gmail.com).

Uma nova democracia para o século XXI?

palavras, ao afirmar a igualdade (jurídica, reitere-se), por contraposição justifica-se - imediatamente - a desigualdade social por meio do eufemismo "a utilidade comum", que nada mais representa que a legitimação do capitalismo no sentido de os proprietários do capital "darem" emprego aos demandantes por trabalho.

Daí o sufrágio ter sido sistematicamente limitado nas mais distintas modalidades até sua universalização por pressões do movimento operário: renda (censitário), gênero (exclusão da mulher), escolaridade (níveis superiores e suas gradações), raça (exclusão de negros e outros grupos), entre diversas outras restrições (LOSURDO, 2004).

Portanto, somente após as lutas operárias, a partir da constituição progressiva do proletariado moderno por meios políticos distintos - greves, motins, rebeliões, quebra das máquinas, envio de cartas ao Parlamento etc -, as classes populares conseguiram, inicial e progressivamente, diminuir a amplitude das exclusões (o voto masculino aos pobres, por exemplo) para, posteriormente, já em fins do século XIX e sobretudo nas primeiras décadas do século XX, conquistar progressiva e lentamente o sufrágio universal.

Híbrido de conquistas e concessões (as primeiras notadamente em razão das pressões dos trabalhadores e as últimas devido ao temor da burguesia perante o movimento revolucionário), a democracia "liberal" aos poucos deixou de ser exclusivamente "burguesa" no sentido de o regime político e consequentemente o Estado perderem seu caráter essencialmente voltado ao papel de "comitê executivo da burguesia", conforme conceituação chave de Marx e Engels, para se transformar no "comitê de reprodução das classes sociais" (OFFE, 1984). Contudo, o Estado jamais deixou de ser burguês no sentido de expressar a "democracia limitada" pela propriedade dos meios de produção, da qual emergem as classes sociais. Como exemplo, o papel dos governos (e do Estado como um todo), é voltado, embora de forma assimétrica, a todas as classes sociais por meio de políticas públicas distintas voltadas: aos empresários, aos setores médios e aos trabalhadores.

É, portanto, a tensão permanente entre "igualdade jurídica", típica do Estado burguês pós-Revolução Francesa, mesmo com contradições, e as "desigualdades econômicas" (meios de produção privados e perda de autonomia do processo produtivo pelos trabalhadores) e "sociais" (distribuição estruturalmente desigual dos resultados da produção aos trabalhadores), que fizeram e fazem da chamada "democracia liberal" o *locus* de disputas, conflitos e contradições.

Percorrido o século XX, em que perspectivas extremas - nazi/fascismo de um lado e comunismo de outro, com motivações opostas - colocaram em xeque tal conformação de democracia, paralelamente ao referido e estrutural descompasso entre igualdade jurídica e desigualdade estrutural, a "democracia liberal" vem sobrevivendo como lógica "possível" e instável no capitalismo; logo, profundamente insuficiente.

As definições minimalistas (BOBBIO, 1986) e probabilísticas (DAHL, 1997) de democracia, entre outras que evitam defini-la como um programa doutrinário, demonstram por si só seus dilemas e dificuldades. Daí um sem-número de outras definições "específicas", tais como o economicismo (SCHUMPETER, 1961 e DOWNS, 1999), o individualismo/ultraliberalismo (MISES, 1987 e HAYEK, 1987), entre tantas outras, tentarem conferir organicidade a um conceito flácido e modelável. Em outras palavras, jamais o campo liberal conseguiu criar uma definição universal de democracia, uma vez que cindida em classes ou a situações específicas.

Por fim, a emergência de sociedades de consumo de massas, o fim da divisão ideológica bipolar mundial (com o término da "guerra fria"), a suplantação das perspectivas revolucionárias pelas "reformistas" - projeção de imagem do capitalismo como indestrutível -, a ampliação das "classes médias" em distintas sociedades, e a superação do proletariado fabril pelo proletariado do setor terciário da economia (que implica menor distanciamento entre classes sociais em termos comparativos e simbólicos), entre outros fatores, teria gerado sociedades inertes e de certa forma sistemicamente *indiferentes* ao abissal aprofundamento das desigualdades verificado sobretudo a partir da década de 1980.

Dado esse contexto, este capítulo procura analisar a democracia liberal da "indiferença" à "indignação" (essa última notadamente no século XXI), uma vez que tanto em termos econômico/sociais como político/ideológicos mudanças das "placas tectônicas" (estruturais, portanto) têm alterado a perspectiva do capitalismo como sistema capaz de incorporar amplos segmentos sociais e conseqüentemente da democracia liberal como regime possibilitador da representação política.

Para empreender a tal análise, este artigo lança mão da análise histórica articulada ao debate conceitual e à exemplificação histórica. A seguir, aprofunda-se a análise sobre a "democracia" no século XX para, a seguir, compreender o que chamamos de democracia no século XXI aos dias de hoje.

Uma nova democracia para o século XXI?

## **A democracia liberal e seus dilemas no século XX**

Para além dos aspectos abordados, deve-se ressaltar que a “democracia liberal” passou a ser fundada no processo eleitoral universal, tornado possível após as aludidas pressões dos trabalhadores no sentido de sua inserção no sistema político, o que implicou a constituição de novos léxicos políticos: partidos políticos distintos, regras eleitorais, financiamento eleitoral, instituições políticas e fiscalizatórias, marketing político, entre outros. Numa palavra: regimes políticos com relativa estabilidade e profissionalização da política, em vários sentidos, tal como asseverou Max Weber (1993), o que implica a política tornar-se uma “profissão”

A intermediação profissional dos interesses, a universalização do indivíduo como “cidadão nacional” e como “eleitor”, supostamente não mais pertencente a classes e grupos sociais por vezes opostos; a ideologia da “esfera pública” e do “bem público”; a narrativa da “nação”, da “pátria” e da “nacionalidade”; a posterior representação do “cidadão” como “consumidor” (HIRSCHMAN, 1983); entre outros processos homogeneizantes destituíram em larga medida o conflito de classes como elemento basilar da vida política, como havia sido sobretudo no século XIX, embora tal conflito permaneça como basilar no capitalismo, embora mais complexo e sofisticado após a emergência de inúmeras reformas que inseriram, em diversas dimensões, os trabalhadores nos sistemas político e social.

Nesse sentido, as reformas keynesianas a partir dos anos 1930, incorporadas à plataforma reformista da Social Democracia - nome dado à democracia “liberal”, tornada também “social”, o que lhe fora originalmente estranho -, contribuíram para a incorporação das massas trabalhadoras à vida política, ao consumo e aos direitos sociais.

A Social Democracia, ou Democracia Social, representou a fusão entre o reformismo socialista e o sistema político liberal, pois ancorada no capitalismo e nas “regras do jogo da democracia liberal” pela via da competição eleitoral, da maioria/minoria, dos direitos civis/políticos e, pós-reformas sociais, dos direitos trabalhistas/sociais. Dessa forma, a Social Democracia reformou o capitalismo por dentro, mantendo o sistema funcionando na perspectiva de promover o “bem-estar social”, como fora conhecido o sistema liberal na política e social nas relações capital/trabalho. Questionada pela direita e pelos ultraliberais, cujo argumento vinculava-se à perda de “liberdade” em prol da “opressão estatal” (HAYEK, 1987), e pelas esquerdas, notadamente socialistas



revolucionários, por impedir o florescimento da revolução ao inserir no capitalismo de consumo e de direitos massas potencialmente revolucionárias, a “democracia liberal” tem sobrevivido com dificuldades.

Inúmeras críticas têm sido desferidas por intelectuais e movimentos sociais quanto à incapacidade de a democracia liberal sustentar-se como sistema representativo “legítimo”. Sem a pretensão de esgotá-las, seguem abaixo alguns argumentos tipológicos, ou linhagens, dessas críticas:

Caráter capitalista intrínseco não permitiria sequer a democracia ser intitulada dessa forma em sociedades baseadas na propriedade privada dos meios de produção e conseqüentemente na desigualdade estrutural intrínseca: trata-se de crítica basilar do marxismo clássico, atualizada contemporaneamente por diversos grupos sociais e correntes intelectuais. Em outras palavras, capitalismo, que implica desigualdade estrutural, jamais poderia ser confluyente à democracia, que seria um regime de igualdade política e social.

Poder internacional, no concerto das nações, impossibilitaria qualquer arranjo considerado “democrático” como ilusório, uma vez que as potências mundiais, verdadeiros impérios modernos, conspirariam permanentemente contra toda e qualquer experiência nacional autonomista ou que minimamente colocasse em risco o xadrez estratégico dos grandes Estados nacionais, por sua vez associados ao poder das grandes corporações empresariais. Exemplo cristalino são os Estados Unidos e sua política imperialista em distintas dimensões.

Perspectiva da “biopolítica”, entendida como domínio disciplinar capitalista em todas as dimensões da vida, o que implicaria a lógica da “governamentalidade” do capitalismo e da produção dos controles e autocontroles (FOUCAULT, 2010). Objetiva-se, reitera-se, instilar comportamentos controláveis de acordo com interesses estruturais da reprodução dinâmica capitalista. Aqui os temas da privacidade e da inviolabilidade (das comunicações, da correspondência, das contas bancárias e fiscais etc) seriam cruciais e desrespeitadas, implicando o controle dos comportamentos. Na verdade, o sigilo individual é um dos pilares do pensamento democrático e sua proteção ou não representa um dos definidores da presença ou não do “regime democrático”. Uma vez mais os EUA protagonizam o espetáculo da bisbilhotagem internacional ao interferirem nos sigilos digitais dos usuários de mensagens digitais em quase todo planeta.

Sistema político/partidário institucionalizado como lógica profissional de viabilização dos grandes interesses empresarias tendo em vista o financiamento das grandes corporações aos partidos e candidatos e às diversas

Uma nova democracia para o século XXI?

formas de lobby empresarial. Trata-se da “privatização” da política e dos partidos políticos, uma vez que obedecem a interesses privados e em larga medida empresariais.

Burocratização das máquinas partidárias, cujo foco seria o jogo de poder nas instituições formais (os três poderes e seus jogos intrínsecos), distanciando-se fundamentalmente dos interesses sociais e sobretudo populares. Em outras palavras, trata-se do distanciamento entre sistema político e interesses populares.

Sociedade “de consumo” e “midiática” como duas estruturas conjugadas do poder das corporações em que um dos objetivos centrais seria arrefecer o caráter classista das sociedades capitalistas, tornando-as, em forma de pastiche, “alienadas” e uniformizadas à luz dos interesses voltados à reprodução do capitalismo. Cooptariam, dessa forma, as classes trabalhadoras e médias, inserindo-as ideologicamente nas sociedades capitalistas. Assim, inserção pelo consumo seria um processo eminentemente despolitizante.

Papel do Poder Judiciário, particularmente nos países periféricos, como no Brasil e diversos outros, com vistas a impugnar politicamente, embora sob argumentos jurídicos, alternativas populares ao poder, bem como reformas “radicais” do capitalismo (“democracia radical”), isto é, reformas que ampliem os direitos políticos, econômicos e sociais dos trabalhadores para além dos historicamente aceitos. A chamada “Operação Lava Jato” no Brasil seria o ápice desse movimento partidarizado do Poder Judiciário, uma vez que voltado à destruição do capital genuinamente nacional e dos direitos políticos, sociais e trabalhistas dos que vivem do trabalho.

Em perspectiva gramsciana, a utilização de “aparelhos privados de hegemonia” (GRAMSCI, 2000) como atores capazes de modelar concepções, símbolos, versões e narrativas, transformando-as de acordo com os interesses das elites. Também Noam Chomski (2013), embora com outros pressupostos, aponta para essa perspectiva. Aqui o papel da grande mídia, por exemplo, é crucial para modelar as “mentes e os corações”.

Deve-se observar que, durante o século XX, notadamente após a grande crise de 1929 e, posteriormente, após a segunda guerra mundial, a inclusão dos trabalhadores no arranjo político da social democracia - tivesse ou não esse nome nos mais diversos países - representou elemento crucial à universalização da democracia como conceito, como regime político e como “cultura política” (isto é, valores sociais compartilhados).

Dessa forma, e como aludido, não se pretendeu esgotar os debates e inúmeras

possibilidades analíticas acerca dos limites e insuficiências da chamada “democracia liberal”, e sim levantar grandes linhagens interpretativas e exemplificações acerca desse fenômeno tão complexo, problemático e mutável.

Vejam abaixo como o século XXI mantém dilemas antigos sobre a democracia, mas agora associados a novos e mais drásticos.

## **Século XXI: democracia ou plutocracia?**

O século XXI tem sido marcado pela emergência de agudos e vigorosos processos - iniciados em fins do século passado - de corrosão das democracias liberais. Uma série de eventos que implicam alteração nas correlações de forças entre as classes sociais, alguns dos quais aludidos na seção anterior, tem corroído de maneira estrutural os pilares aos quais a moderna democracia foi construída.

Também sem a pretensão de esgotar todas as variáveis e dimensões que confluem para tanto, seguem abaixo algumas das mais significativas.

Uma primeira variável refere-se à derrocada do chamado “socialismo real”, pois implicou simultaneamente a vitória do capitalismo ultraliberal sobre a vertente existente do socialismo e sobre a versão social democrata do capitalismo. Tais vitórias implicaram o brutal desbalanceamento no equilíbrio de poder político entre trabalhadores e capitalistas e entre as nações. Daí a hegemonia das ideias ultraliberais ter imposto progressivamente, nas mais diversas áreas, visão minimalista acerca dos direitos políticos, econômicos e sociais/trabalhistas. Tal minimalismo vem sendo personificado em alterações constitucionais/legais nas mais diversas áreas, entre as quais destacam-se a desregulação e desregulamentação da atuação das empresas; a destituição, diminuição, privatização e concessão dos direitos sociais a agentes privados à luz do que Dardot e Laval (2016) chamaram de “governo empresarial”; e a tentativa, em grande parte com êxito, de extinção/minimização dos direitos sociais e trabalhistas.

Esse conjunto de transformações quebraram o pacto entre capital e trabalho, intermediado pelo Estado, construído paulatinamente desde o final do século XIX e consolidado efetivamente no pós-guerra. Portanto, os efeitos desse rearranjo assimétrico sobre a relação capital/trabalho e sobre o “tecido social” são drásticos e de grande magnitude, impactando as bases sócio/políticas dos regimes então chamados de democráticos. Exemplo contemporâneo é a chamada “uberização” das relações de trabalho, uma vez que fundadas na profunda e extensa precarização do trabalho, de suas relações e do

Uma nova democracia para o século XXI?

tecido social.

Uma segunda variável refere-se ao papel da terceira (ou mesmo quarta, segundo certa linha de interpretação) revolução industrial que ocorre desde os anos 1970. Trata-se:

- da *revolução digital*, em diversas dimensões, combinada com a *robótica* (substituição do trabalho humano por robôs) e com processos produtivos ancorados nas estratégias de "just in time" (fabricação sem estoques, sob demandas controladas pelo capital);
- de "downsizing" (diminuição radical das esferas hierárquicas, concentrando o poder de decisão em poucas categorias, eliminando-se funções e diminuindo os custos);
- de "terceirização irrestrita e pulverizada" (contratação de serviços por terceiros e desconcentração da cadeia produtiva de um produto em circuitos geográficos, incluindo-se países distintos);
- da "obsolescência programada" (diminuição cientificamente programada da vida útil dos produtos pelos capitalistas); e
- da empresa "enxuta e eficiente" (baixo número de trabalhadores e altos lucros tendo em vista a lógica do "custo mínimo").

Todos esses processos, entre outros, enfraquecem sobremaneira a organização dos trabalhadores, incidindo:

- na referida precarização das relações de trabalho, também chamado de "preariado", isto é, o trabalhador precarizado em substituição ao proletariado clássico, então detentor de direitos trabalhistas e sociais;
- na conseqüente corrosão dos sindicatos; e na diluição da "consciência coletiva" dos trabalhadores, cada vez mais fragmentados, desorganizados politicamente e instilados pelo establishment capitalista ao "individualismo meritocrático" (mantra do ultraliberalismo).

Portanto, esse processo produtivo fundamentalmente não necessita de grandes contingentes nem de trabalhadores (em oposição ao que se exigia no período fordista), nem de consumidores, uma vez que a circulação das mercadorias (e mesmo de serviços) é bastante acelerada pelo aludido processo de "obsolescência programada". Isso implica o consumo rápido e renovável por grupos seletos de consumidores. Portanto, reitera-se que esses elementos formam a base estrutural da relação entre as classes sociais, pilar da "democracia liberal". Dessa forma, ao alterar tal base altera-se conseqüentemente os aspectos jurídicos/políticos/organizacionais da "democracia liberal". Importante conseqüência desse processo é a "individualização" do trabalhador, uma vez que cada vez mais desprotegido pelo Estado.

Paralelamente ao processo acima, e esta é a terceira variável, a chamada “financeirização” do capitalismo implica a realização de lucros astronômicos por meio não mais apenas da produção de bens e serviços, e sim pela transação internacional de papéis, mercados e instrumentos financeiros essencialmente descolados do estoque efetivo da produção (de bens e serviços, reitere-se). Trata-se do capitalismo “de cassino”, coordenado por grandes fundos de especulação paradoxalmente combinado com empresas produtivas, que investem tanto na produção como na financierização, ao lado das exclusivamente especulativas. Exemplos claros são as empresas Vale e Samarco, responsáveis pelos mais drásticos desastres humano/ambientais no mundo: casos do rompimento de barreiras de minério nos municípios de Mariana e Brumadinho no estado de Minas Gerais, no Brasil.

Tal modelo híbrido (capital produtivo/financeiro) significa a subversão do conceito de capital estritamente produtivo, com consequências distintas ao *modus operandi* do capitalismo e, logo, das elites. Mais ainda, a propriedade do capital é também espriada, por meio das sociedades acionárias, tornando-se em essência transnacional e fortemente oligopolizada em grandes cadeias: produtivas e especulativas. Na prática não há concorrência entre os capitais e sim concentração acionária e de tomada de decisão. O espriamento acionário se dá entre grandes investidores/especuladores que, apesar de fragmentados, são poucos comparativamente às clássicas e originais sociedades por ações, tornando-o, portanto (o “mercado acionário”), altamente concentrado.

Essa alteração do capitalismo “competitivo” para o “oligopolizado/financeirizado” implica forte transformação no papel das elites (burguesias) empresarias, cuja tomada de decisão é cada vez mais concentrada, internacional e impessoal. Tal contorno leva ao enfraquecimento do Estado Nacional, sobretudo os periféricos, cuja “democracia” em “âmbito interno” é de certa forma apêndice das grandes corporações transnacionais. Nesse sentido, o próprio conceito de “democracia” se esvai e dá lugar à plutocracia: o governo do capital<sup>2</sup>! Aqui, o descompasso histórico entre capitalismo e democracia vai ao paroxismo.

A quarta variável refere-se ao processo ideológico central que sustenta esse capitalismo de lucros abundantes/diminuição de trabalho e financeirização:

---

<sup>2</sup> Não se deve perder de vista que o 1% dos mais ricos do planeta detém mais de 50% da riqueza mundial. Não bastasse isso, as grandes corporações são geridas por CEOs profissionais, tomando a burguesia essencialmente acionária e o processo produtivo/especulativo “sem rosto” visível, impessoal.

Uma nova democracia para o século XXI?

a ideologia ultraliberal e seus derivados, tais como o individualismo, o consumismo, o hedonismo e a meritocracia, entre outros. O ultraliberalismo<sup>3</sup> tem papel semelhante, com sinal oposto ao que teve o keynesianismo em relação aos processos produtivos fordistas. Em essência, sustenta ideologicamente o sistema de precarização do trabalho e de ausência/minimização de direitos sociais por intermédio da retórica do “empreendedorismo individual”, do valor do “esforço pessoal e do mérito”, das oportunidades à “autonomia do indivíduo” e do “self made man”, entre outras estratégias<sup>4</sup>.

Ora, em fins do século XX e sobretudo neste século XXI - e eis a quinta dimensão -, a explosão do uso cotidiano dos meios digitais (computador portátil) e sobretudo das “redes sociais” vêm transformando, em dimensões distintas, as sociedades que a experimentam. Tanto o mundo dos negócios, como dos governos, como dos grupos e dos indivíduos utilizam-se farta e largamente desses meios para fins os mais diversos. A chamada “convergência digital”, ao unificar no aparelho celular (e outros, como microcomputadores e tablets), redes sociais, contas de e-mail, vídeos e fotos, acesso à internet e telefonia etc revolucionou o cotidiano dos indivíduos e sociedades e, mais importante, colocou sob controle rigoroso das corporações capitalistas - detentoras desses meios - incrível manancial de informações as mais distintas possíveis sobre os usuários desses meios: sua localização (via GPS e acesso aos “maps”), gostos e costumes, amigos e redes de contato, perfil de opinião política, estética e de consumo, entre milhares de outros dados que, cruzados e também degravados, simplesmente têm solapado as então denominadas “democracia liberais” ao extinguir o sigilo e elevar os controles político/ideológicos à última potência. Portanto, há cada vez menos substância e formas democráticas e liberais nas “democracias liberais”, tais como demonstram filmes como “Privacidade haqueada”, entre outros inspirados na figura de E. Snowden

Como afirmado no início, mesmo que se considere que nunca houve democracia em sociedades capitalistas - e talvez em nenhuma outra -, e que democracia implica conjunto de arranjos que satisfazem apenas parcialmente parcelas das sociedades, e ainda assim de forma minimalista, a democracia e

---

<sup>3</sup> Preferimos o termo “ultraliberalismo” em razão da radicalidade de seus diagnósticos e de suas proposições. Além do mais, o termo “neoliberalismo” tornou-se obsoleto devido ao fato de o prefixo “neo” explicar pouco sobre um movimento nascido ao final do século XIX.

<sup>4</sup> Evidentemente a grande mídia comercial ocupou (e ainda ocupa) papel central nas estratégias de inculcação de modos de vida e valores dominantes aos trabalhadores. Seus órgãos são igualmente grandes corporações capitalistas, por sua vez financiadas por outras tantas corporações similares. Logo, são confluentes à reprodução do modelo capitalista da terceira/quarta revolução industrial/financeirização. Ver Fonseca (2005 e 2010)

a política democrática possuíam, notadamente no pós-guerra, gramáticas e lógicas ancoradas em pressupostos, entre os quais se destacam, reiterar-se: a representação de interesses, com suas simbologias próprias; a dinâmica dos conflitos legitimados; as regras ordenadoras das contendas voltadas à estabilidade e à previsibilidade; e as instituições garantidoras do “jogo democrático”, o que inclui os direitos civis e políticos como cláusulas pétreas. Nesses, liberdade de ir e vir, direito à reunião e associação política, *garantia à privacidade* (tais como os aludidos sigilos de correspondência, sob as mais diversas formas, e o bancário e fiscal, no âmbito da separação público/privado), direto às minorias, entre tantos outros, tornaram-se pressuposto do Estado Democrático: daí constituírem-se como cláusulas “pétreas” ao pensamento político ocidental.

Tais cláusulas pétreas têm caído por terra após o manancial de provas e evidências demonstradas por F. Assange e E. Snowden, reiterar-se, quanto à inexistência de sigilo das comunicações digitais em razão da brutal bisbilhotagem - típica das ditaduras - promovida pelo governo dos EUA em articulação com as grandes corporações de comunicação (internet, celular, provedores etc), como aludido. Mais ainda, a utilização massiva de instrumentos como big data, armazenamento e cruzamento ilegal de algoritmos das redes sociais e toda a incomensurável miríade de informações retiradas e “vistas” a partir dos sistemas “criptografados” referentes a indivíduos e governos, põem por terra os mais elementares princípios das democracias liberais: o sigilo e a privacidade.

As “eleições” do Brexit na Grã-Bretanha, de Trump nos EUA e de Bolsonaro no Brasil são exemplos contemporâneos do inédito poder de manipulação possibilitado pelos meios digitais, que têm por trás a aliança entre o grande Capital, autoridades governamentais e, no caso dos EUA (fonte desse poder), a indústria militar/de segurança/de inteligência. Nesse sentido, a trágica figura de Steve Bannon representa esse novo “totalitarismo digital”, cujo objetivo expresso é derrogar as democracias nos âmbitos político/civil, social/trabalhista, estético/cultural e econômico (aquilo que é chamado de “fascismo neoliberal”), ao levar ao poder o que tem de pior das direitas e extremas-direitas em perspectiva mundial, incidindo ilegitimamente no jogo da representação política. Não bastasse todos os limites das democracias liberais em perspectiva histórica, como vimos, o fim do sigilo (bisbilhotagem sistêmica), com o conseqüente controle internacional centralizado da opinião e

Uma nova democracia para o século XXI?

o conhecimento dos comportamentos e valores de indivíduos e grupos, parece enterrar de vez o conceito de democracia vivenciado até recentemente.

Quanto à política na democracia, a comunicação direta de políticos e governos com segmentos das “massas” possui duas faces: a primeira refere-se à amplitude da comunicação, que pode ser alternativa e contra a corrente dominante; a segunda (aparentemente predominante) volta-se ao poder, pois as informações, devidamente estratificadas pelo cruzamento de dados coletados ilegalmente e sem permissão, via algoritmos digitais - cujo bombardeio de “notícias” manipuladas, lançadas aos milhões de forma extremamente profissional a segmentos sociais específicos -, derrogam portanto (reitere-se) os mais elementares conceitos de democracia e seus correlatos, tais como, além dos referidos “sigilo” e “privacidade”, “esfera pública”, “transparência” e “representação política”.

Expressa, dessa forma, a versão hodierna de Goebbels, agora em perspectiva planetária: a figura de Steve Bannon sintetiza contemporaneamente a reação, pela via da comunicação digital, da extrema direita aos avanços civis, sociais, políticos e econômicos e mesmo civilizatórios. Nesse sentido, a expressão “fake news” criada para expressar esse movimento derogador da democracia não corresponde ao seu real poder de criação de “realidades virtuais”, em que o mundo palpável é inteiramente recriado ao sabor dos interesses do grande capital.

Pois bem, esse conjunto de questões aqui analisadas, mobilizando-se variáveis distintas, compõe quadro soturno quanto às perspectivas democráticas. Há, contudo, como veremos abaixo, sem-número de resistências, em diversos âmbitos, que implicam contradições, tensões, mal-estar e oposição à plutocracia precarizante, financeirizada, digital e ultraliberal: léxico da nova dominação capitalista derogadora das mais distintas vertentes de democracia e, em particular, da democracia “liberal”<sup>5</sup>.

## **Considerações finais: da indiferença paralisante à indignação ativa**

O conjunto dos fatores aqui analisados, sob a forma de variáveis e dimensões, vem contribuindo fortemente para o solapamento da concepção de

---

<sup>5</sup> É importante notar que a perspectiva radical pró-mercado dos ultraliberais foi conceituada, por seus críticos, de “liberismo”, uma vez que se derroga a democracia liberal em nome do “capital” e do “mercado”, casos, entre outros, de F. Von Hayek e M. Friedman, ambos apoiadores ativos das “ditaduras ultraliberais”, caso do Chile sob o governo militar ditatorial de Pinochet.



democracia, mesmo as mais minimalistas, motivo pelo qual ascendem regimes e visões extremas, normalmente à direita do espectro político/ideológico, assim como críticas moralistas, despolitizantes, religiosas e outras, decorrendo daí plataformas *outsiders*.

Mas nesse manancial de possibilidades “pós democráticas” emergem também dois tipos de ativismo: os mais horizontalizados, sintetizados pelos movimentos “Occupy Wall Street”, nos EUA, e “Indignados”, na Espanha, entre inúmeros outros espalhados nos mais distintos quadrantes. No Brasil, por exemplo, movimentos de atingidos por barragens das mineradoras, movimentos urbanos distintos e em defesa da reforma agrária/agroecologia, todos perenes, convivem com movimentos mais tópicos.

Em todos os lugares, expressões e pautas diversas, com formatos distintos, extrapolam em boa medida a clássica relação (e representação) entre capital/trabalho, embora mantenham, quase invariavelmente, dimensões que direta ou indiretamente remetam a esse conflito crucial das sociedades capitalistas. Nesse sentido, as novas expressões de organização social, por vezes polimorfos, expressam não o fim da polarização capital/trabalho, mas as novas conformações da quarta revolução industrial, isto é, do capitalismo do século XXI.

Em outras palavras, com o profundo enfraquecimento, pulverização e precarização do proletariado e conseqüentemente de suas organizações - em razão dos fatores anteriormente analisados -, as formas de organização são necessariamente de outras naturezas (menos massificadas, mais tópicas, horizontais e segmentadas e, por vezes, não perenes); mobilizam outras gramáticas (gênero, raça, periferia, juventude, entre outras pautas identitárias); e erigem outros símbolos (não mais a foice e o martelo, que simbolizavam a junção entre o proletariado urbano e o camponês, e sim as simbologias advindas da informalidade das relações de trabalho e da precarização da vida). Embora os antigos movimentos sociais e sindicais sobrevivam, assim como suas simbologias típicas da segunda revolução industrial, tornaram-se minoritários, convivendo com a polifonia de grupos, associações, entidades, movimentos, células e outras denominações que expressam pautas e formas de organização distintas. Aqui o uso de redes sociais (advindas da revolução digital) adquire papel democrático e organizativo, em oposição à sua utilização pelo capital e pelas elites.

As imagens da “indignação”, da “ocupação” de espaços públicos e privados, do “protesto” político, simbólico e cultural, permitem a crítica ao capitalismo

Uma nova democracia para o século XXI?

e às estruturas de poder, ativando outras formas de democracia. O mote “Nós somos 99%”, esgrimido pelo movimento *Occupy Wall Street*, expressa a crítica política ao capitalismo contemporâneo, assim como a “indignação” social com o aumento brutal das desigualdades, paralelamente à desmontagem/privatização dos sistemas de seguridade social. Tanto os movimentos nacionais quanto os globais (e, nesse caso, antiglobalização neoliberal, como são conhecidos), como os *Black Blocs*, o *Anonimus* e tantos outros, retiram a sensação de indiferença e letargia perante o desfazimento da democracia política e social.

A simbologia do “eles” (as elites proprietárias e gestoras do capital, o capitalismo financeirizado, o ultraliberalismo protofascista, o velho sistema da suposta “representação política”) “não nos representam” implica crítica profunda e estrutural ao sistema global de poder e suas conexões nacionais, mesmo que, por vezes, assumam pautas identitárias, tópicas e mesmo estético/culturais (caso das variadas expressões musicais, do cinema, da literatura etc).

Qual sistema político emergirá desse manancial de injustiças, iniquidades, assimetrias e misérias extremas, não se sabe. Por vezes certas vitórias implicam derrotas e vice-versa. A corrosão da “democracia liberal” poderá ou não ser também a corrosão do capitalismo: os movimentos sociais apontados expressam todo o “mal estar” da humanidade, notadamente dos trabalhadores. A história não terminou e esses movimentos, entre outros, poderão, ou não, ser a semente de outras formas de produzir, viver e reproduzir. Mesmo que ainda frágeis, podem apontar novos caminhos e instilar contradições em prol da superação dos sistemas político e econômico associados ao “fascismo neoliberal”, espécie de “Estado de exceção” (AGAMBEN, 2004) cujo verniz supostamente democrático se esvai vigorosamente.

## Referências Bibliográficas

Agamben, G. (2004). Estado de exceção. São Paulo: Boitempo.

Bobbio, N. (1986). O Futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo. Paz e Terra.

Chomsky, N. (2013). Mídia - propaganda política e manipulação. São Paulo, Martins Fontes, 2013.

Dahl, R. (1997). Poliarquia. São Paulo, EDUSP.

Dardot, P. e Laval, C. (2016). A nova razão do mundo - ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, Boitempo.

Dowbor, L. (2017) A era do capital improdutivo. São Paulo, Autonomia Literária/Outras Palavras.

Downs, A. (1999). Uma teoria econômica da democracia. São Paulo, Editora da USP.

Eagleton, Terry. Ideology, an Introduction. Oxford, Oxford University Press.1991.

Fonseca, F. (2005). O Consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo, Hucitec.

\_\_\_\_\_. (2010). Mídia e poder: elementos conceituais e empíricos para o desenvolvimento da democracia brasileira. Brasília, Ipea: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9660](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9660)

Foucault, M. (1999). Microfísica do poder. Rio de Janeiro, Graal.

\_\_\_\_\_(2010). Nascimento da biopolítica - curso ministrado no Collège de France. São Paulo, Martins Fontes.

Gramsci, A. Cadernos do cárcere (2000). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 5 volumes.

Harvey, D. (1992). The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change. Cambridge, Blackwell Publishers.

Hayek, F. A. Von. (1987). O Caminho da Servidão. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura/Instituto Liberal.

Hirschman, A. (1992). A retórica da intransigência - perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo, Cia. das Letras.

\_\_\_\_\_(1983). De consumidor a cidadão (atividades privadas e participação na vida pública). São Paulo, Brasiliense.

Hobsbawm, E. (1995). A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991). São Paulo, Cia. das Letras.

Losurdo, D. (2004) Democracia ou bonapartismo? Triunfo e decadência do sufrágio universal. São Paulo, Unesp.

Mises, L. Von. (1987). Liberalismo, segundo a tradição clássica. Rio de Janeiro, José Olympio/Inst. Liberal.

Offe, C. (1984). Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

Schumpeter, J. (1961). Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.

Uma nova democracia para o século XXI?

Sousa Santos, B. (2016). "A difícil reinvenção da democracia frente ao fascismo social" in Revista Instituto Humanas Unisinos: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/563035-a-dificil-reinvencao-da-democracia-frente-ao-fascismo-social-entrevista-especial-com-boaventura-de-sousa-santos>

\_\_\_\_\_ (2017). "Uma ditadura de novo tipo: o fascismo social" in Revista Substantivo Plural: <http://substantivoplural.com.br/uma-ditadura-de-novo-tipo-o-fascismo-social/>

Weber, M. (1993). *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix.

# Capítulo 3.

## Democracia em sociedades digitais

*Claudio Penteadó<sup>1</sup>; Wellington Tavares<sup>2</sup>*

### **Introdução: Sociedades Digitais e a Transformação da Estrutura de Comunicação**

O propósito desse capítulo está centrado na discussão sobre o desenvolvimento de ambientes online e ferramentas digitais que tem permitido uma nova configuração da esfera pública e, por sua vez, novas oportunidades de ações políticas por parte dos usuários, sejam eles cidadãos comuns que exercem seus interesses políticos a partir do uso das ferramentas e espaços disponíveis, bem como candidatos e políticos que se utilizam de tais fatores para exercerem seus interesses e certo tipo de controle informacional que afetam os processos democráticos. Para melhor entendimento, são apresentadas duas sessões principais: na primeira coloca-se em discussão a relação entre internet e democracia, defendendo que nessa relação ocorre um certo tipo de inovação política a partir do ambiente virtual que permite o aumento de experiências de participação; já na segunda, o enfoque se dá sobre as falhas no sistema que apresentam riscos à democracia, especialmente pela forma como são configurados os espaços das redes sociais e os tipos de afiliação que propiciam, bem como pelo risco do uso de *fake news* (notícias falsas) que impactam no direcionamento e resultado de campanhas eleitorais e na governabilidade.

A rápida expansão da Internet, em pouco mais de 20 anos, tem produzido importantes transformações em vários aspectos da vida humana. A criação de um sistema de comunicação, dentro de uma arquitetura de rede distribuída, sem polos que controlam o fluxo da comunicação, tem provocado uma reestruturação desse sistema, que passa do modelo da comunicação de massa, representado pela mídia tradicional (TV, rádio, jornais e revistas) para a emergência da

---

<sup>1</sup> Professor Associado III da Universidade Federal do ABC (UFABC).  
E-mail: [claudiocpentead@gmail.com](mailto:claudiocpentead@gmail.com).

<sup>2</sup> Professor Adjunto III da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).  
E-mail: [tom.ufop@gmail.com](mailto:tom.ufop@gmail.com).

Uma nova democracia para o século XXI?

autocomunicação de massa, na qual os usuários de internet tem um papel ativo no processo de produção de conteúdos e de circulação de informações.

O modelo da comunicação de massa, estruturado em um sistema de *broadcasting*, no qual a produção da informação estava concentrada nas empresas de mídia, que controlavam o fluxo da informação, gerava um sistema de escassez. Com o advento da rede mundial de computadores, o sistema de comunicação se torna mais dinâmico, onde qualquer nó conectado à rede pode participar ativamente do processo de produção, transmissão e compartilhamento de informações, constituindo um ecossistema de comunicação mais aberto e com abundância de informações. Dessa forma, tal sistema permite criar oportunidades para a entrada de novos atores (potencialmente todos os agentes conectados à rede podem participar do processo comunicacional) e modificar as relações humanas que se estabelecem por meio de processos mediados pela comunicação.

A revolução tecnológica, principalmente da microinformática e das tecnologias de informação e comunicação (microcomputadores, modem, Wi-Fi, aplicativos, smartphones, etc), remodelou a base material e reestruturou o capitalismo para operação dentro do modelo de rede, formando a Sociedade em Rede, conforme apresenta Castells (1999) em seu livro do mesmo nome. Ao mesmo tempo em que integrou mercados financeiros e criou uma rede global de informação, a Sociedade em Rede também ofertou maior visibilidade para os acontecimentos políticos, experiências políticas de participação e ativismo online, assim como impulsionou o crescimento do campo de pesquisas associadas às potencialidades democráticas do uso das TICs (e também suas críticas), que Gomes (2016) denominou de Democracia Digital.

A Internet nasceu do encontro do desenvolvimento da microinformática e das tecnologias de comunicação, dos investimentos do projeto militar ARPANET e da cultura libertária californiana de compartilhamento de dados, inovação individual e da iniciativa empreendedora. Esse contexto permitiu a criação de um ambiente sociotécnico caracterizado pela horizontalidade das interações, práticas colaborativas e a formação de uma economia em rede, com a formação de novos graus de poder e liberdade, e a formação de uma esfera pública interconectada. Assim, é possível notar que a internet possibilita uma reconfiguração das dimensões que formam a esfera pública. Tornando o espaço de debate público (circulação de informações sobre os aconte-

tecimentos e fatos da vida social, política e cultural), antes restrito a jornalistas, políticos e acadêmicos, mais aberto, no qual todos os usuários conectados podem participar ativamente da discussão, seja por meio de comentários, opiniões, publicações e compartilhamentos de postagens.

Ao contrário da esfera pública burguesa (representada pelas grandes empresas de comunicação, a chamada mídia tradicional) que concentra os recursos informacionais, o desenvolvimento dos dispositivos comunicacionais da internet cria canais de comunicação que se caracterizam pela ampliação de ferramentas que reduzem o custo de participar do debate público e permitem a participação via dispositivos comunicacionais online. Portanto, o avanço de tais dispositivos sinaliza que o desenvolvimento das TICs cria um modo de produção de informação, conhecimento, cultura e entretenimento fora do sistema de mercado tradicional da mídia tradicional.

O cenário de convergência digital (utilização do formato digital como padrão técnico, como por exemplo a transformação da televisão analógica para a TV digital) é outro fator importante na reorganização social, na ampliação dos espaços democráticos e no desenvolvimento de práticas compartilhadas. Jenkins (2006), importante autor sobre a cultura da internet, aponta que o rápido processo de convergência da informação para o formato digital permitiu a formação de uma narrativa transmídia, que consegue integrar vários padrões de comunicação (texto, vídeo, áudios, etc), que podem ser disponibilizados em vários formatos como websites, blogs, cinema, redes sociais e outras plataformas.

Nessa nova configuração tecnológica, as velhas e novas mídias se “colidem”, ao formar a cultura da convergência, que envolve um processo que afeta as dinâmicas de comunicação, práticas de colaboração e a formação de uma inteligência coletiva (ilustrado pela Wikipedia), mas também representa uma transformação cultural na qual os consumidores são estimulados a procurar novas informações e conexões dispersas, alterando a dinâmica de relações e fluxos de poder, que se estabelecem em torno do uso dos mais diversos dispositivos de comunicação digital, criando uma cultura de mixagem, muito visto em memes que circulam nas redes sociais.

Este novo contexto digital e interativo forma um sistema híbrido de mídia, que opera a partir das interações entre a velha (mídia tradicional) e a nova mídia (Internet) e suas tecnologias associadas, gêneros, normas de funcionamento, formas de operação e organização. No sistema híbrido de mídia, a lógica da velha mídia não desaparece, mas precisa interagir com os novos

Uma nova democracia para o século XXI?

processos de informação, nos quais os usuários de Internet inserem questões e tópicos pessoais no debate público, criando, concomitantemente, um processo de integração (presente no pensamento otimista) entre conhecimentos e pessoas, e, também de fragmentação da sociedade em grupos e nas chamadas “bolhas” (conforme argumentam os críticos e céticos quanto ao potencial democrático da web).

Ambos os processos (integração e fragmentação) têm modificado o processo de comunicação. As transformações têm produzido formas inovadoras de trabalho colaborativos, produção de inteligência coletiva, comunidades de criação online e um sistema híbrido de produção de notícias; também é possível observar a emergência de formas de identidades pessoais e coletivas que são geradas e expressadas nos diferentes canais da Internet, e especialmente nas redes sociais, como mostram os estudos da Antropologia Digital sobre a expressão de identidades coletivas em redes sociais (Miller, 2012; Horst & Miller, 2013).

Por outro lado, o mix da lógica da mídia tradicional com a nova mídia, bem como a entrada de novos atores no fluxo da informação, tem gerado um ambiente mais policêntrico, que expressa a fragmentação social, cultural e política, trazendo importantes mudanças para as práticas e o funcionamento das democracias liberais, como os conflitos sociais e políticos em torno de posicionamentos políticos e ideológicos contrastantes.

A Internet tem provocado uma mudança estrutural na esfera pública responsável por produzir consensos para o funcionamento da vida democrática, o que acaba por criar o “paradoxo da política formal”, no qual a maior democratização da comunicação e ampliação da liberdade de expressão gerou maior restrição para a ação política institucional. A Internet possibilita a formação de um espaço discursivo ilimitado, ao ampliar os canais e oportunidades para a discussão de questões públicas, para os diferentes usuários da rede, o que possibilita uma expansão do processo de formação (e produção) dos sentidos, que se torna mais plural e ao mesmo tempo mais conflitivo, aberto para diferentes pontos de vista, inclusive com o questionamento sistemático das instituições políticas.

Em um processo comunicacional mais aberto (e democrático), a ausência de um centro organizador dos fluxos (*gatekeeper*) torna a comunicação mais conflituosa, na qual a heterogeneidade da sociedade vai usar os canais da Internet para expressar suas preocupações sociais e políticas a partir do ponto de vista pessoal, borrando as fronteiras do público e privado que demarcavam a esfera



pública burguesa habermasiana do embate deliberativo dentro dos princípios da racionalidade comunicativa. Se de um lado oferece oportunidades para a renovação da democracia, com experiências de inovação em participação cidadã, deliberações públicas e engajamento político para além dos fóruns institucionais (parte 1 do capítulo), por outro lado torna mais difícil as instituições políticas democráticas formarem consensos necessários para a organização da vida política, ao emergir inúmeros contextos de dificuldade no estabelecimento de debates dentro de princípios normativos da deliberação democrática, discussão de problemas com alto grau de complexidade e a formação de um “bem comum” e uma opinião pública compartilhada (parte 2 do capítulo).

## **Internet e Democracia: experiências de participação e inovação política online**

Ao longo de seu desenvolvimento a democracia se consolidou como um modelo baseado predominantemente em atos de representação, no qual os indivíduos se fazem representados por aqueles que estes elegem e se colocam à margem das decisões, geralmente ficando sem condições ou interesses de acompanhar e controlar as ações dos representantes. Dessa forma, o modelo se desvencilhou da natureza da democracia, passando por crises relacionadas à representação e trazendo à tona a necessidade de mudanças nas formas de fazer política por participação popular.

A partir da crescente desaprovação das estruturas políticas vigentes pela sociedade civil, vários tipos de ações coletivas têm levado os indivíduos a apresentar demandas sociais e insatisfações diversas por meio de redes que englobam demandas e objetivos semelhantes e compartilhados, expressos pelas tradicionais organizações sociais, tais como sindicatos e associações civis diversas, bem como revoltas populares e movimentos sociais. Contudo, novas formas de relações e organizações sociais têm surgido como meio de ampliar os espaços de discussão e participação social, como os disponíveis no ambiente da internet.

O uso da internet para fins políticos e sociais está baseado não somente em um “novo local” para as relações, mas especialmente em alterações culturais e comportamentais da sociedade em rede. Assim, novos conceitos permitem delinear melhor esse contexto, tal como o cunhado por Castells (1999), “cultura internet”, que se apoia na realidade social construída no espaço das redes. Esses espaços são definidos como espaços de fluxos, nos quais as práticas da sociedade se disseminam e são organizadas materialmente, a exemplo da comunicação nas redes sociais online que permitem

Uma nova democracia para o século XXI?

a exposição de ideias e acontecimentos, bem como as discussões a partir desses, criando fluxos de informação.

A Comunicação Mediada por Computador (CMC) tem se apresentado como importante aliada na democratização da informação e no aumento da liberdade de expressão, enquanto a busca de identificação e sociabilidade tem determinado o surgimento de uma nova cultura pela expansão dos ciberespaços, que dão base para as formas de relações, trabalho e comunicação das pessoas. Hall (2005, p.70) concede especial atenção à constituição do ciberespaço, mostrando que “diferentes épocas culturais têm diferentes formas de combinar essas coordenadas espaço-tempo”, que influem nas formas como as identidades são localizadas e representadas.

O ciberespaço potencializa o surgimento de agregações eletrônicas em geral e essas são delineadas em torno de interesses comuns, a partir de traços de identificação, porque nesse tipo de ambiente as noções de espaço e tempo como barreiras para as relações são ignoradas, pois podem aproximar pessoas que nunca se encontraram pessoalmente. Ainda há que se entender que o ciberespaço se apresenta como meio para conexões e interações entre os indivíduos e não como fator de mudanças, já que, ao possibilitar a comunicação entre indivíduos de diferentes partes do planeta, possibilita o intercâmbio de crenças, valores, ideias, comportamentos e conhecimento.

Nessa direção, a importância dos processos relacionados ao conhecimento e à inteligência coletiva no ambiente virtual está relacionada com o ato de favorecer o desenvolvimento da democracia ou “ciberdemocracia”. Há estudiosos sobre essa temática que chamam a atenção para as possibilidades de ação social desde a década de 90, no início da internet, a exemplo de Rheingold (1996), que discute o ativismo a partir da CMC.

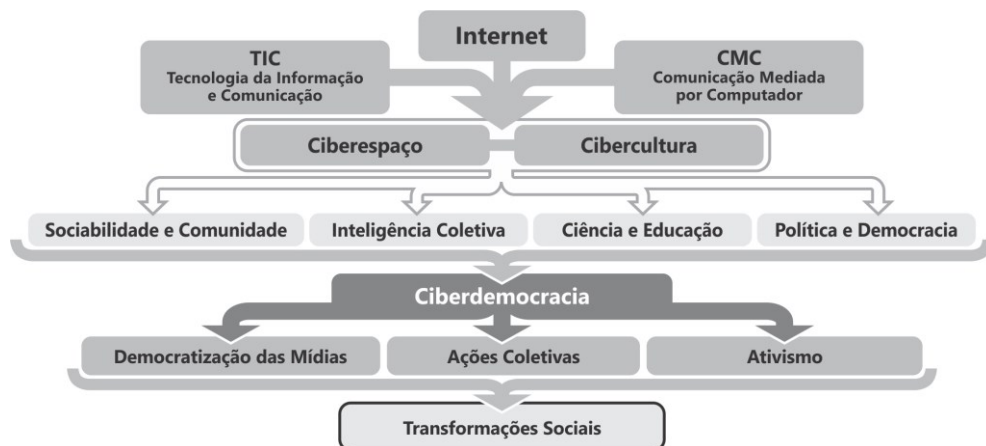
A tese da democratização possibilitada pela CMC é apresentada por Rheingold (1996, p.28) como resultante da “capacidade para desafiar o monopólio dos poderosos meios de comunicação detidos pela hierarquia política e talvez assim revitalizar a democracia dos cidadãos”. Para o autor, a formação de uma elite detentora dos canais de telecomunicações constitui “uma ameaça emergente para os cidadãos”, motivo pelo qual a CMC possibilita a democratização da informação e as possibilidades de fazer democracia por meio do ciberespaço, já que as informações não seriam exclusivamente criadas/transmitidas/manipulada pela mídia de massa, conforme sempre se vê no discurso dos cidadãos/expectadores.

A ciberdemocracia apresenta uma tendência de crescimento enquanto se aumentam as possibilidades comunicacionais e da liberdade individual e coletiva, porque produção, distribuição e consumo de informações não se enquadram na denominação “mídias de massa” e têm a possibilidade de não serem controladas pelo Estado, dando maior protagonismo para os cidadãos/ usuários (Lévy, 2002; Lemos & Lévy, 2010).

Dessa forma, o progresso relacionado à ciberdemocracia muitas vezes é confundido com desorganização, já que “é precisamente porque ele é um progresso da liberdade que ele se aproxima continuamente do caos e da catástrofe. Longe de estar garantido, o progresso da liberdade se alimenta do risco, o que o torna paradoxal e difícil” (Lemos & Lévy, 2010, p.40) tendo em vista a dificuldade de produzir um novo arranjo político mais horizontal e aberto.

A ciberdemocracia permite que a democracia seja exercida através do ciberespaço em nível mundial, mas não significa a extinção das formas tradicionais de fazer democracia. Esse formato apenas favorece o processo por meio de ferramentas tecnológicas que comportam ações e mobilizações em escala global. Essa forma de democracia está intimamente ligada ao ciberespaço, “pois ambos implicam aquilo que a humanidade tem de mais essencial: a aspiração à liberdade e à potência criativa da inteligência criativa” (Lévy, 2002, p.32).

A Figura 1 permite compreender os elementos tratados nesta seção e suas relações, em especial o ciberespaço, a cibercultura e a ciberdemocracia.



**Figura 1. Ciberespaço e surgimento da cibercultura e da ciberdemocracia**

Fonte: Tavares, 2015.

Pela Figura 1, pode-se compreender que a relação entre internet, TIC e CMC propiciou o surgimento do ciberespaço, que, por sua vez, possibilitou o surgimento da ciberdemocracia e a transformação de muitos contextos sociais,

Uma nova democracia para o século XXI?

nos quais se ressalta o campo da política e da democracia, assim como a realização de ações com vistas ao alcance de transformações sociais.

É fato que a internet se atrela à democracia, possibilitando que os cidadãos se insiram nos processos políticos de forma mais facilitada e ampliada, tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista das mudanças paradigmáticas das relações e das comunicações. Por isso, ela pode colaborar com a educação democrática e o aumento de interesse pela política do cidadão conectado.

### **Redes sociopolíticas virtuais e cidadania**

Ainda que não haja consenso na relação entre democracia e internet, ressalta-se que há claras possibilidades de ampliação da democracia por meio da internet e de novas organizações sociais, já que associações tradicionais enfrentam sérias crises de legitimidade, como observado nas práticas atuais de partidos políticos e sindicatos profissionais. De fato, nesse contexto os jovens se destacam como protagonistas na utilização das ferramentas propiciadas nos mais diversos tipos de softwares, em especial os que permitem a criação de redes sociais virtuais com potencialidade para gerar Redes Sociopolíticas Virtuais.

O desenvolvimento dessas redes pode determinar a expansão das possibilidades políticas na sociedade, direcionando o sistema político para condições de maior participação e contribuindo para a construção de um sistema democrático participativo, especialmente em razão da crise enfrentada pela democracia representativa, que pode ser explicada em virtude do distanciamento entre os momentos de voto e de controle por parte dos cidadãos e da redução da confiança nas instituições do Estado. Contudo, em qualquer sistema democrático, a mobilização da sociedade civil se apresenta como fator crítico. E é aí que as Redes Sociopolíticas Virtuais se destacam como pontes para o alcance de maior mobilização da sociedade civil no enfrentamento do Estado e de sua atuação, bem como na própria estrutura democrática que sustenta as relações entre Estado, Governo e Sociedade, as atividades democráticas e políticas, e a gestão pública cada vez mais próxima de um modelo eletrônico, seja na oferta de serviços ou mesmo na oferta de espaços de consulta e deliberações virtuais nos quais os usuários podem expressar suas opiniões sobre os mais variados temas.

Há várias formas de se construir redes dessa natureza, seja pelas iniciativas de governos como o e-participação ou pela própria iniciativa popular por meio da internet e de softwares sociais disponíveis, especialmente em ações de ativismo pela internet.

O conceito de e-participação, por exemplo, apresenta a possibilidade da possibilidade de participação cidadã na esfera pública junto a ações governamentais por meio de canais de comunicação digital. A e-participação, também denominada por I-government - que imputa a ideia de “Eu-governo” - é considerado como uma forma de empoderar o cidadão via participações no ambiente da internet (portais de participação, sites de governos, etc.), aumentando seu poder de decisão e impulsionando seu papel de participante ativo junto à gestão pública. Tal conceito, contudo, reforça a necessidade de os governos impulsionarem ações que visem ampliar a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão. Espera-se que o cidadão seja mais atuante, elabore e construa propostas e ações junto aos entes públicos. Objetiva-se que o cidadão deixe de ser mero coadjuvante no processo e passe a decidir e discutir de forma racional e coerente as ações executadas pelo Estado, não retirando o poder desse, mas concedendo maior representatividade e credibilidade junto à sociedade.

Vários elementos são necessários para se conceituar um sistema de e-participação, mas entre os mais importantes se destacam: a) a e-informação para os cidadãos na tomada de decisão; b) aumento de e-consultas em processos deliberativos e participativos; e, c) apoio na e-decisão, permitindo a entrada dos cidadãos na tomada de decisões. Como exemplos de e-participação pode-se citar o Orçamento Participativo Digital (existentes em cidades como Madrid, Barcelona, Lisboa entre outras cidades mundiais) voltados para a participação dos cidadãos na decisão do orçamento das cidades, os Portais de Participação, como o website eCidadania, da Câmara Federal no Brasil, o eParticipation.EU<sup>3</sup>, espaço para a participação online dos cidadãos europeus no debate sobre a Comunidade Europeia, assim como outras experiências espalhadas em várias localidades do mundo.

Já em relação às ações de ativismo pela internet, uma série de fenômenos sociais se destacam, cada um a seu modo e com alcances e resultados distintos. Apesar de, na atualidade, se referenciamos os levantes da Primavera Árabe como movimentos sociais que ganharam força e evidência graças às redes sociais, a primeira grande experiência de ativismo pela internet ocorreu em 2004, no México, bem antes da popularização das plataformas de mídias sociais como Youtube, Facebook ou Twitter. O movimento do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), formado por mestiços e índios de diversas etnias herdeiras da cultura maia, surpreendeu o governo, a sociedade e

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://eparticipation.eu/>

Uma nova democracia para o século XXI?

o mundo com a repercussão de suas ações por meio do uso de dispositivos de comunicação digital.

A partir da “Declaração da Selva Lacandona”, publicada no jornal mexicano La Jornada e posteriormente traduzida para vários idiomas, as informações foram disponibilizadas em endereços de conferências eletrônicas, podendo ser lidas por diferentes pessoas em vários países. O fato apresentou “eficiente rede de comunicação e solidariedade, utilizando os recursos do correio eletrônico e das redes de comunicação via Internet”, com alcance das informações e da luta “em todo o mundo por ativistas de direitos humanos, simpatizantes da causa zapatista e movimentos sociais alternativos”. Como resultado da mobilização comunicacional, foi despertada “a atenção não só da sociedade mexicana, mas de grande parte da população mundial para as demandas seculares daqueles povos até então esquecidos”, conforme relatado por Hortiz (2005, p.175).

Esse exemplo reforça a ideia de que o uso da internet para ações de mobilização, engajamento e atuação social contrasta com o valor comercial da web, que tradicionalmente direciona setores, como a economia e a política. Essa alteração na forma do uso da internet resulta da “emergência das dinâmicas ativistas, já no final dos anos 90, que fizeram resgatar o sentido originário *peer-to-peer* da Internet (compartilhamento de arquivos e dados entre usuários conectados à rede, muito comum para o compartilhamento de músicas), dando a ela um novo uso” e possibilitando a construção de sistemas mais democráticos conforme apresentam Malini e Antoun (2013, p.152). Além do movimento Zapatista, outros vários se tornaram muito conhecidos em virtude do impacto que obtiveram a partir da internet, tais como o WikiLeaks<sup>4</sup>, Primavera Árabe (Bijos & Silva, 2013), 15M (Barba & Blanco, 2011), Occupy (Craig, 2013), Junho 2013 no Brasil (Antunes, 2013, Singer, 2013).

Como se verifica nessa discussão, a internet serve como importante meio e ferramenta para as ações políticas, engajamento cívico e participação democrática, o que não significa que os processos tradicionais se encerrem em virtude da nova dinâmica de participação, mas que os indivíduos têm à disposição novos espaços para diferentes tipos de deliberações democráticas, a partir da formação de redes sociopolíticas na internet e de atividades de ativismo pela internet, também denominado de “ciberativismo”. As redes sociais virtuais resultantes do ciberativismo são intencionais e transcendem as fronteiras espaciais estabelecidas pelas redes presenciais, criando territórios

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://wikileaks.org/>

virtuais que se configuram a partir de afinidades políticas, ideológicas e culturais. Como resultado, há deslocamento das fronteiras comunitárias e locais tradicionais, podendo se verificar o desenvolvimento de um potencial de ações coletivas na era da informação e de cibermilitância.

Contudo, o ciberativismo e sua utilização por movimentos civis organizados não se dão apenas em tempos de revolução, mas também em tempos de paz e na defesa dos Direitos Humanos, como no caso da iraniana Sakineh Ahstiani, que foi condenada à morte por apedrejamento e teve o caso conhecido por meio da internet e redes sociais.

Outros exemplos são as ações desenvolvidas na internet por organizações da sociedade civil como a Fundação SOS Mata Atlântica, WWF e o Greenpeace que atuam na defesa do meio ambiente, assim como outras organizações na defesa de suas causas. Dessa forma, atenta-se para o crescimento das oportunidades políticas e democráticas que a internet permite criar, tendo em vista que Redes Sociopolíticas Virtuais podem ser criadas nesse ambiente, permitindo agregar cidadãos em torno de objetivos semelhantes e compartilhados, seja sob a forma de movimentos ativistas ou no interior de debates e tomadas de decisão junto aos governos a partir de experiências de e-participação.

## **Falha no Sistema: riscos para a democracia**

Apesar da expectativa sobre os potenciais democráticos da internet ter mobilizado grande parte do debate público e acadêmico, com a realização de diversas experiências e inovações no campo da Democracia Digital, como visto acima, desde o começo da Internet sempre houve críticos quanto os efeitos democráticos dessa nova estrutura de comunicação.

Podemos encontrar 5 principais críticas aos efeitos negativos da Internet para o funcionamento da democracia liberal, a partir de discussões de alguns estudiosos desse campo. Sunstein (2002), um dos principais críticos da internet, defende que o processo de consumo de informação individualizado da Internet leva à fragmentação social, pois o consumo da informação política se dá sem uma discussão em torno das diferentes visões, o que leva ao enfraquecimento da dimensão republicana do debate público e reduz a convivência dos indivíduos com opiniões diversidades, que pode levar a processos de radicalização e polarização política. Uma segunda importante crítica se centra nos estudos de cibervigilância, por meio do desenvolvimento de tecnologias de vigilância, monitoramento e rastreamento digital protocolos de comunicação, que podem ser realizados por governos, como no escândalo denunciado pelo Wikileaks, no qual a agência de vigilância dos Estados Unidos

Uma nova democracia para o século XXI?

(NSA) espionava importantes empresas e lideranças mundiais por meio destes aparatos tecnológicos, ou por empresas de coletas de dados pessoais para personalização de conteúdos pelo “capitalismo de vigilância”, conforme ilustra o caso da Cambridge Analytica.

Outra crítica está associada à transformação do processo de produção da informação, onde qualquer usuário tem a possibilidade de produzir seu próprio conteúdo de forma amadora, o que impacta sobre a qualidade e veracidade das informações que circulam na web e influenciam os processos políticos democráticos, como na influência da difusão de *fake news* em processos eleitorais como a eleição de Trump nos EUA em 2016. Uma quarta crítica está relacionada ao problema da exclusão digital, uma vez que muitos dos serviços, produtos e oportunidades estão disponíveis apenas para aqueles que têm acesso a web, o que aumenta o fosso de exclusão social e política de segmentos da sociedade que não tem (ou tem pouco) acesso à Internet ou então não tem habilidades cognitivas para um uso ativo das ferramentas de comunicação digital, como aponta os estudos de Chetty et al. (2018).

A quinta crítica, argumenta que as mobilizações online não se constituem uma prática contínua de engajamento cívico, pois não despertam uma ampla reflexão crítica por parte dos usuários envolvidos, levando a um processo que Morozov (2011) chama de “*net desilusion*”, pois apesar de haver um espaço para a expressão de indignação e o desejo de mudança, a internet por si só não resolve os déficits da democracia liberal e dos problemas sociais do capitalismo contemporâneo.

Ao contrário das primeiras tecnologias desenvolvidas para a navegação na rede mundial de computadores, que limitava os usuários comuns (ainda restritos a uma pequena parcela da população com conexão) ao acesso de websites e plataformas - pois o desenvolvimento de conteúdos estava restrito a pessoas com conhecimento em programação -, a web 2.0, primeiro com os blogs e depois com as mídias sociais e as plataformas de redes sociais (*softwares* sociais), permite aos usuários comuns, com pouco ou nenhum conhecimento tecnológico, uma participação efetiva no processo de comunicação, isto é, produzir suas próprias postagens, interagir com outras publicações e ainda compartilhar conteúdos. Dessa forma, a web 2.0 permite que o usuário destas plataformas se torne protagonista na criação e compartilhamento de informações, não sendo relegado à passividade como usuário que caracterizava os usuários dos antigos formatos de web.



A expansão da conexão da Internet, associada ao aumento da conexão por aparelho móvel (smartphones), transforma a lógica libertária presente na origem da Internet, primeiro pela dinâmica natural do funcionamento das redes sociais de concentração de conteúdos nas próprias plataformas, diferente da navegação por diferentes websites, que é alimentada pelo efeito rede<sup>5</sup>, e em segundo lugar pelo processo de colonização da lógica capitalista por grandes empresas de tecnologias, que utiliza seus sistemas algorítmicos para direcionamento e impulsionamento de conteúdos de forma a atender interesses financeiros dos anunciantes, o que acaba por limitar o potencial democrático e produz impactos técnicos como a polarização política, desinformação e *fake news*, assim como a ascensão do fenômeno conhecido como populismo 2.0.

### **Polarização política, desinformação e fake news**

Um importante efeito técnico da interação em plataformas de redes sociais é o efeito homofilia, também conhecido como assortatividade, que é a tendência dos nós presentes em uma rede (online ou offline) de se conectarem com indivíduos similares, isto é, como o mesmo perfil e interesses. Esse tipo de comportamento na rede favorece a formação de agrupamentos (*clusters*) em torno de identidades, afinidades, interesses e projetos comuns, que no campo do ativismo político pode levar à polarização social e ideológica, alimentadas pela formação de câmara de eco que somente repercutem ideias e informações que confirmam um ponto de vista já existente e “bolhas ideológicas” formadas pela ação dos algoritmos de interatividade das plataformas de redes sociais. Esse tipo de comportamento leva os usuários a não dialogar e interagir com pessoas que pensam de forma diferente, levando a formação de conflitos e intolerância, por causa de posições políticas, sócias, culturais e religiosas diferenciadas.

Os dispositivos de interatividade das redes sociais atuam como mediadores, ao direcionar e personalizar os conteúdos de acordo com o perfil dos usuários, minando a possibilidade de interação e contato com uma pluralidade de posicionamentos. Diferentemente do que acontece em espaços públicos físicos, nos quais diferentes pessoas com opiniões diversas se encontram, as redes sociais online delimitam o debate público a micro esferas públicas, ordenadas por expressões narcisistas do *self*, que reduzem o debate político a

---

<sup>5</sup> O efeito rede está associado à ideia de que pertencer a uma rede com muitos recursos gera um fator de atratividade para quem está de fora desta rede (Ugarte, 2008). Assim, estar presente em uma rede popular aumenta a possibilidade de entrar em contato com um universo maior de receptores e poder utilizar os recursos desta rede.

Uma nova democracia para o século XXI?

um processo de personalização da política, tornando a esfera pública fragmentada e afastada dos princípios deliberativos de choque entre argumentos racionais<sup>6</sup> ou de posições políticas antagônicas<sup>7</sup>, mas como arenas de disputas políticas entre grupos buscando legitimidade para suas demandas e defendendo suas práticas políticas, servindo em muitos casos para expressão de redes de ódio social, preconceito de gênero e orientação social.

Os ambientes sociotécnicos, como as redes sociais de Internet, caracterizados pela polarização política, formação de “câmaras de eco” e “filtros bolhas”, também criam condições para a proliferação de desinformação e difusão de *fake news*. Como as informações são compartilhadas por pessoas de dentro de uma rede pessoal, sem abertura para questionamentos ou outras fontes de informação, é mais fácil para a propagação de uma notícia falsa e desinformação, principalmente para a difusão de conteúdos contra os “inimigos” e adversários políticos.

Os efeitos da desinformação das *fake news* já produziram resultados políticos, abalando a credibilidade e legitimidade dos processos de disputas democráticas, como mostrou o caso da forte influência da desinformação e das *fakes news* na votação do Brexit, plebiscito que decidiu pela saída do Reino Unido da União Européia. Outro processo democrático influenciado pela difusão de *fake news* por meio das redes sociais foi a eleição do milionário Donald Trump para presidente dos EUA em 2016 (e nas eleições de 2018 no Brasil, na qual o engajamento de *fake news* no Facebook foi três vezes maior que a interatividade dos conteúdos da mídia tradicional, conforme apontam os dados de Ferreira (2018).

## **Da Política 2.0 ao Populismo 2.0**

O processo “destituente” das grandes mobilizações de ruas que se articularam pelo uso das mídias sociais (Primavera Árabe, Os Indignados, Occupy Wall Street, etc) trouxe importantes questionamentos para o funcionamento da democracia liberal, principalmente em relação a credibilidade dos partidos políticos. As manifestações e o desenvolvimento das TICs colocaram em xeque o sistema de representação, expresso em palavras de ordem nas manifestações “*que no nos representan*” dos Indignados espanhóis em 2011 ou

---

<sup>6</sup> cf. ideais deliberativos habermasiano, que defendam que a disputa entre diferentes argumentos, feita de forma respeitosa e aberta, leva a um processo de tomada de decisão mais eficiente e democrático.

<sup>7</sup> cf. ideias da democracia agonística de Mouffe, que defende que a democracia é feita da disputa apaixonada entre posições políticas antagônicas, mas com respeito as regras da democracia.

nas ruas brasileiras com os cartazes “não nos representam”. As instituições políticas da democracia liberal são contestadas, a possibilidade de participação direta no debate público por meio dos canais de comunicação da Internet cria a viabilidade para a democracia direta, a democracia 2.0.

Os mecanismos de formação de consenso, baseados no controle da esfera pública pelas corporações de mídia, entra em colapso como apontado acima, principalmente com a popularização das redes sociais e seus efeitos de concentração de tráfego, polarização ideológica e difusão de *fake news*, como citado acima. Os consensos construídos dentro de uma mídia liberal (controlada por grandes empresas de comunicação), operada pelos princípios normativos habermasianos, era uma forma de controlar a pluralidade social no qual as instituições políticas constroem sua legitimidade. A abertura do espaço de discussão pública pelo uso intensivo das redes sociais de internet permite a entrada de novos atores, discursos e estratégias, aumentando de um lado o debate público sobre política, ao tornar a comunicação mais democrática, por outro lado provocando uma reconfiguração das práticas políticas, que permite a ascensão do chamado populismo 2.0, aqui discutido pela perspectiva da massificação do ativismo online de Gerbaudo (2014) e pela ruptura da democracia representativa liberal de Castells (2018).

Os partidos e políticos populistas passam a ser uma importante ameaça para o funcionamento da democracia liberal, principalmente por conseguirem se adaptar melhor ao novo ecossistema midiático e ao uso das mídias sociais na sua comunicação direta com a população, ao obter importantes resultados eleitorais em vários países mundo afora. O professor da King's College London, Paolo Gerbaudo (2014), associa a ascensão do populismo à transformação do ativismo na Internet, mais especificamente ao fenômeno que ele denomina de “massificação do ativismo online” pelo uso massivo das redes sociais de internet para a mobilização política, social e cultural.

Ao comparar com o populismo tradicional, representado pelo People's Party estadunidense do final do século XIX, nota-se que houve uma dupla adaptação para a ecologia da web 2.0: primeiro ao transformar o homem comum no usuário comum de redes sociais e depois ao propor a mudança da democracia direta para a democracia 2.0. O populismo 2.0 utiliza as tecnologias de interatividade das mídias sociais para promover a unificação do indivíduo atomizado (usuário) e também a participação direta do povo. A lógica populista defende a ideia de um “homem virtuoso” contra uma elite e “outros”

Uma nova democracia para o século XXI?

inimigos que representam perigo para a comunidade, permitindo a construção de uma identidade política ideológica. O processo de transformação do homem comum do populismo tradicional no usuário comum de redes sociais está associado a um processo discursivo que visa a recomposição de um “povo virtuoso”, representado pelo apelo (discurso) do homem comum, vitimizado pelo “sistema” de dominação e injustiça, sendo possível a transformação dos indivíduos em um corpo político (povo). Os apelos do populismo 2.0 conseguem canalizar para sua narrativa a posição *anti establishment*, a fé na Internet e na mídia social como novo espaço para a democracia direta, contra uma “velha” política (corrupta e ineficiente).

A proposta de uma democracia 2.0 está associada a uma visão de “techno utopia”, na qual as novas tecnologias criaram condições técnicas para a participação direta dos cidadãos nos processos políticos, sem a mediação dos desacreditados partidos, representantes, sindicatos e instituições. As ferramentas e canais de comunicação e interatividade da internet, principalmente plataformas de redes sociais, propiciam possibilidades para que cada cidadão possa participar diretamente dos processos decisórios, superando o problema de escala da democracia dos modernos, criando condições para a desintermediação, expressa nas palavras do blogueiro Beppe Grillo - comediante e líder populista do Movimento 5 Estrelas na Itália - de criar uma “democracia sem partidos”.

A partir daí, a ascensão do populismo 2.0 apresenta dois riscos para a democracia: o techno plebiscitarismo e o techno processualismo. O techno plebiscitarismo está associado ao uso generalizado das tecnologias digitais para promover práticas e consultas online para a tomada de decisão, que ao invés de aprimorar a democracia representativa, pode favorecer um discurso com forte apelo populista, levando ao risco do autoritarismo, violação dos direitos de minorias e do princípio do pluralismo político.

A obsessão com ferramentas tecnológicas (vistas como neutras e eficientes), expressas dentro da perspectiva do techno processualismo, em um contexto de descrédito das instituições políticas, pode criar condições para a modulação algorítmica, na qual os algoritmos de plataforma podem influenciar os processos políticos e a maneira pela qual as pessoas pensam. Por sua vez, a transferência dos processos políticos para ferramentas digitais também pode criar uma situação na qual os temas mais técnicos e de programa político são deixados de lado, e a discussão política centra-se na discussão de temas polêmicos que mobilizam as paixões das pessoas, a exemplo de temas como

legalização do aborto, questões ligadas à homoafetividade, ideologia de gênero, entre outros.

Esse movimento de ascensão do populismo 2.0, como um efeito colateral da transformação da estrutura da comunicação e a massificação do ativismo online, em um cenário de múltiplas crises (econômica, terrorismo, pós-verdade, etc), contribui com o agravamento da crise de representação e da relação entre governantes e governados, pilares normativos da democracia liberal. O colapso da democracia liberal pode ser representado pelo surgimento de lideranças que constroem seu capital político com um discurso contra as instituições de representação política (como por exemplo: Trump, Bolsonaro, Le Pen, Macron, Beppe Grillo, etc) e o fortalecimento de partidos nacionalistas, xenófobos e anti-sistema.

O sociólogo catalão, Manuel Castells (2018), um dos principais estudiosos na internet, argumenta que esse processo de ruptura está associado à profissionalização da política dentro das democracias liberais, que promove a frustração e indignação na população, tendo como resultado a rejeição à política e deslegitimação das instituições liberais: partidos, imprensa e até a ciência, o que abre espaço para que os apelos populistas que se articulam pela evocação da política do medo e da preocupação do "outro".

Dessa forma, a ascensão de políticos populistas, que tensionam as instituições da democracia liberal, reforça a mobilização pelo discurso contra as elites e contra um "outro" ameaçador, num contexto em que a retórica populista se utiliza da figura do emprego da violência para resolver ameaças, simplificação dos problemas e denúncia da corrupção. Neste contexto, emerge uma nova (velha) proposta conservadora de "voltar ao início", ao valorizar posicionamentos autoritários, a nação como comunidade cultural, raça como direito ancestral da etnia majoritária, a família patriarcal como proteção cotidiana ao caos e deus como fundamento.

Os efeitos do populismo 2.0 podem ser vistos na campanha eleitoral de Donald Trump para presidente dos EUA em 2016. Eleito por meio de uma eficiente campanha digital, Trump articulou sua imagem política como um *outsider*, alguém de fora do sistema corrupto da política, com um discurso *anti establishment* político, voltado diretamente para o "povo". Com uma estratégia de criar um "outro" ameaçador, atacou a imigração mexicana, o feminismo e a globalização. Por meio de sua rede de apoiadores e redes de difusão de *fake news* em redes sociais, Trump promoveu um movimento de ataque e estigmatização do povo mexicano e latino, simbolizado pela promessa

Uma nova democracia para o século XXI?

da construção de um muro na fronteira com o México para conter a imigração ilegal. Também construiu uma retórica de ridicularização das mulheres e do feminismo, dando voz para uma população masculina e conservadora, que se sentia ameaçada pelo avanço do movimento feminista.

## **Considerações finais: em busca do “espírito livre” da Internet**

A ampliação do uso da internet e das TICs têm acompanhado a dinâmica relacional e comunicativa de grande parte da sociedade digitalmente incluída, de modo especial no que tange a relacionamentos e atividades diversas vivenciadas, principalmente pela juventude. A expansão do uso de dispositivos eletrônicos e o desenvolvimento de uma diversidade de *softwares* sociais na Internet têm levado a sociedade a uma conexão virtual cada vez mais dinâmica e intensa, tornando as redes sociais virtuais um local do ciberespaço movimentado por indivíduos com interesses distintos, de relacionamentos e busca ou disponibilização de informações diversas (notícias, músicas, fotografias, vídeos, etc.). Além disso, tal contexto tem permitido o desenvolvimento de atividades de cunho político, realizadas por meio de cidadãos isoladamente, organizações sociais diversas, partidos políticos, políticos, candidatos, instituições do governo e movimentos sociais.

Independentemente da natureza das organizações e de seus objetivos (ou mesmo dos indivíduos analisados por seus comportamentos fora de organizações e de coletivos), é fato que os espaços e as ferramentas disponibilizadas via internet têm sido úteis à sociedade e ao Governo, bem como a candidatos nas eleições e políticos, a fim de criar e manter relações com outros atores, de acordo com seus interesses. Assim, ao reconhecer as ações políticas como objeto de interesse de indivíduos e organizações, a Internet se apresenta como importante elemento para fortalecer e revigorar debates e ações que dão vigor ao contexto sociopolítico, especialmente em sociedades permeadas por práticas tradicionais da política e por comportamentos de passividade política, visto que as redes podem permitir maior acompanhamento do cenário político pelos interessados e a possibilidade de protagonismo a todo cidadão interessado em agir politicamente.

Como discutido ao longo desse capítulo, há uma crescente apropriação dos espaços e ferramentas da internet e das TICs que favorecem continuamente a ampliação da esfera pública e o desenvolvimento da ciberdemocracia. Contudo, é imprescindível que estes fatores sejam acompanhados do melhor e

maior acesso da sociedade às tecnologias e internet, e de um amadurecimento no uso destes recursos para as finalidades democráticas, favorecendo a ampliação da participação democrática e da governabilidade eletrônica. Ou seja, em virtude da estratificação digital que impera na sociedade, como outras desigualdades, há que se pensar em formas de participação que não sejam também elementos de exclusão política, como as formas de exclusão social e econômica existentes, mas que permita um real empoderamento político de cidadãos das diversas camadas sociais e a construção de um sistema político verdadeiramente democrático.

Além disso, ressalta-se a necessidade do desenvolvimento de mecanismos de regulação e controle do funcionamento da internet, principalmente das redes sociais e dos algoritmos utilizados por programadores e empresas, de forma a combater a concentração de conteúdos, a formação de bolhas, difusão de desinformação e *fake news*. Em outro sentido, mais propositivo, é necessário se buscar alternativas políticas populares, para além do modelo liberal de democracia, de modo a fazer frente ao fenômeno do populismo 2.0.

Por fim, fica clara a necessidade de aproveitamento democrático da internet e suas ferramentas como forma de alterar a própria estrutura da democracia, numa tentativa de desenvolver práticas e instrumentos de participação da sociedade que alterem as estruturas do Estado em relação à abertura política e de gestão por diálogo com a sociedade. Assim, os grupos sociais podem se servir dos espaços e ferramentas disponíveis na Internet para favorecer a radicalização da democracia, como forma de empoderar os atores sociais e redistribuir o poder político perdido para o Estado e outros interessados que duem com os interesses da sociedade. Obviamente, deve-se realizar um maior esforço para evitar os riscos do populismo 2.0 de forma a gerar um ambiente democrático em que se configure tão somente como uma techno utopia.

## Referências Bibliográficas

Antunes, Ricardo. (2013). As rebeliões de junho de 2013. *Revista OSAL - Observatório Social de América Latina*, 14(34), 37-49.

Barba, Carmen Haro, & Blanco, Víctor Sampedro. F. S. (2011). Activismo político en red: del movimiento por la vivienda digna al 15M. *Teknokultua, Revista De Cultura Digital Y Movimientos Sociales*, 8(2), 167-185.

Bijos, Leila Maria Da'juda, & Silva, Patrícia Almeida da. (2013). Análise da Primavera Árabe: um estudo de caso sobre a revolução jovem no Egito. *Revista CEJ*, 17(59), 58-71.

Uma nova democracia para o século XXI?

Castells, Manuel. (1999). *A sociedade em rede* (Vol. 1). São Paulo, SP: Paz e Terra.

Castells, Manuel. (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.

Chetty, Krish., Qigui, Liu., Gcora, Nozibele., Josie, Jaya., Wenwei, Li., & Fang, Chen. (2018). Bridging the digital divide: measuring digital literacy. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 12(23), 1-20.

Craig, Calhoun. (2013). Occupy Wall Street in perspective. *The British Journal of Sociology*, 64(1), 26-38.

Ferreira, Ricardo Ribeiro. (2018). Rede de mentiras: a propagação de fake news na pré-campanha presidencial brasileira. (*OBS\**) *Observatorio*, 12(5), 139-162.

Gerbaudo, Paolo. (2014). Populism 2.0: Social media activism, the generic Internet user and interactive direct democracy. In Daniel Trottier, & Christian Fuchs (Ed.), *Social media, politics and the state: protests, revolutions, riots, crime and policing in the age of Facebook, Twitter and YouTube* (pp. 79-99). Londres, UK: Routledge.

Gomes, Wilson. (2016). 20 anos de política, Estado e democracia digitais: uma "cartografia" do campo. In Sivaldo Pereira da Silva, Rachel Callai Bragatto, & Rafael Cardoso Sampaio (Org.), *Democracia Digital, comunicação política e redes: Teoria e Prática* (pp.39-76). Rio de Janeiro, RJ: Letra & Imagem.

Hall, Stuart. (2005). *A identidade cultural na pós-modernidade* (10° ed). Rio de Janeiro, RJ: DP&A.

Horst, Heather A., & Miller, Daniel. (Ed.). (2013). *Digital anthropology*. Londres, UK: A&C Black.

Jenkins, Henry. (2006). *Convergence Culture*. New York, NY: New York University Press.

Lemos, Andre, & Lévy, Pierre. (2010). *O Futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária*. São Paulo, SP: Editora Paulus.

Lévy, Pierre. (2002). *Ciberdemocracia*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget.

Malini, Fábio, & Antoun, Henrique. (2013). *A internet e a rua: ciberativismo e mobilização nas redes sociais*. Porto Alegre, RS: Sulina,

Miller, Daniel. (2012). Social networking sites. In Heather A. Horst, & Daniel Miller (Ed.), *Digital anthropology*, (pp. 146-161). New York, NY: Berg.

Morozov, Evgeny. (2011). *The net delusion: How not to liberate the world*. New York, NY: Penguin UK.

Ortiz, Pedro Henrique Falco. (2005). Das montanhas mexicanas para o ciberespaço. *Estudos Avançados*, 19(55), 173-186.

Rheingold, Howard. (1996). *Comunidade virtual*. Lisboa, Portugal: Gradiva.



Singer, André. (2013). Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos*, (97), 23-40.

Sunstein, Cass R. (2002). *Republic. com*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tavares, Wellington. (2015). *Redes sociais virtuais como espaços para ações coletivas: possibilidades de interação e organização em movimentos sociais* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

# Capítulo 4.

## Os “inimigos íntimos da democracia”<sup>1</sup>: tecnocracia e populismo

Quim Brugué<sup>2</sup>

*“O primeiro adversário da democracia é a simplificação que reduz o plural ao único, abrindo assim o caminho para a desmesura.” (Todorov, 2012, p. 14)*

### Introdução

A democracia sempre teve inimigos. Durante a primeira metade do século XX, os inimigos da democracia eram externos e expressavam-se através do fascismo e do totalitarismo. Na Europa, com grande dramatismo, travou-se uma luta sangrenta entre ambos os adversários. Todos conhecemos os seus resultados. No entanto, desde o último terço do século XX, surgiram novas ameaças à democracia. Todorov (2012) refere-se a elas como “os inimigos íntimos” da democracia, sublinhando que hoje essas ameaças não são externas, mas que se encontram dentro da própria democracia. Num sentido muito semelhante, Levitsky e Ziblatt (2018), no seu recente livro *Como Morrem as Democracias*, transmitem-nos a inquietante constatação de que hoje estamos a eleger nas urnas democráticas aqueles que, provavelmente, vão acabar por destruí-las num futuro próximo.

Neste capítulo, vamos debruçar-nos sobre estes “inimigos íntimos” da democracia e, concretamente, torná-los visíveis através das faces da tecnocracia e do populismo. O primeiro, um rosto um pouco envelhecido, o segundo, mostrando despudoradamente uma aparência de rejuvenescimento alarmante. No entanto, antes de abordar ambos os aspetos, vamos contextua-

---

<sup>1</sup> *Os Inimigos Íntimos da Democracia* é o título de um dos magníficos livros do pensador de origem búlgara Tzvetan Todorov. Pretendi utilizar o título do seu trabalho neste capítulo não só para definir com precisão os problemas da democracia de hoje, mas também como homenagem ao seu recente falecimento em 7 de fevereiro de 2017. Perdemos um intelectual lúcido quando mais precisávamos dele.

<sup>2</sup> Professor da Universidade de Girona. E-mail: [q.brugue@udg.edu](mailto:q.brugue@udg.edu).

lizá-los no que chamaremos de desequilíbrios democráticos. Seguindo a proposta de Cannovan (1999), apresentaremos a democracia como um delicado equilíbrio entre a sua alma pragmática e a sua alma redentora, defendendo que é nas fissuras do frágil equilíbrio entre elas que nascem as ameaças tecnocráticas e populistas.

## **O frágil equilíbrio democrático**

Frequentemente, é exigido de nós, que nos dedicamos à ciência política, ter definições claras e concisas que nos permitam saber exatamente do que estamos a falar quando utilizamos o termo democracia e, a partir deste sólido ponto de partida, identificar as variáveis-chave para avaliar a qualidade de qualquer experiência democrática. Esta pode ser uma exigência legítima, mas nós, que nos dedicamos ao estudo da democracia, se formos honestos, devemos declarar a nossa incapacidade de dar resposta a este tipo de interrogações.

Em primeiro lugar, a democracia - um dos termos mais debatidos e discutidos na história do pensamento político - é geralmente um substantivo que é sempre acompanhado por múltiplos e diversos adjetivos. A democracia nunca se apresenta sozinha, mas acompanhada de chavões como liberal, popular, direta, representativa, elitista, agregativa, deliberativa, etc. Estes múltiplos adjetivos deveriam fazer-nos intuir a natureza complexa da democracia; um termo que não pode ser dominado através de uma definição clara e concisa, mas que nos obriga a incorporar múltiplas e diversas dimensões. Dimensões que, como veremos mais adiante, nem sempre se complementam, podendo mesmo tornar-se contraditórias. Múltiplas versões democráticas que constituem um frágil equilíbrio e fazem desta proposta política uma experiência que busca permanentemente a estabilidade. Uma experiência, a democrática, fundamentalmente instável e sempre ameaçada por aqueles que se aproveitam dos seus desequilíbrios. Por aqueles que - utilizando os termos de Urbinati (2014) - utilizam as fissuras das suas contradições inerentes para "desfigurá-la".

Para compreender melhor a natureza complexa - e até contraditória - da democracia, a distinção de Margaret Cannovan entre uma democracia pragmática e uma democracia redentora é muito útil, como já observámos anteriormente. Segundo esta autora, a democracia é debatida entre duas almas que são simultaneamente complementares e contraditórias.

Por um lado, a democracia é definida a partir de um conjunto de instituições que, concebidas a partir das suas origens liberais, servem para abordar os problemas de convivência entre pessoas e grupos sociais. Nesta perspetiva,

Uma nova democracia para o século XXI?

a democracia gere os conflitos do presente e centra-se em aspetos quotidianos. Os seus traços são as regras do jogo, um conjunto de instituições que regulam os encontros entre diferentes pessoas sem permitir que as suas diferenças se tornem antagonismos insolúveis. Não estaríamos diante de um projeto que não desperta nem uma forte adesão nem altas expectativas, mas sim diante de uma proposta que se mostra capaz de mitigar conflitos e garantir uma certa ordem social.

Por outro lado, a democracia também tem uma alma redentora que convida os cidadãos a interpretá-la como uma promessa de salvação, como uma utopia do futuro. A democracia representa a voz do povo e o seu anseio por uma sociedade de pessoas livres e iguais. A democracia já não é apenas um design institucional, mas uma visão de futuro que reivindica a sua leitura etimológica, ou seja, a expressão do poder do povo. Neste sentido, a democracia é também a emoção que advém de se fazer parte de um projeto de futuro. Perante a frieza institucional, a alma redentora reclama o entusiasmo e acolhe-nos no calor de um lar do povo.

O desafio da democracia é manter um equilíbrio entre dois polos que, como podemos facilmente intuir, tendem a repelir-se mutuamente. Utilizando as palavras do Todorov:

*"O regime democrático é definido por uma série de características que se combinam entre si para formar uma entidade complexa, dentro da qual se limitam e equilibram mutuamente, pois, embora não se oponham frontalmente, têm origens e finalidades diferentes. Se o equilíbrio for quebrado, o sinal de alarme deve disparar."*  
(2012: 11)

A democracia é equilíbrio, e esse equilíbrio parece ter-se rompido nas últimas duas décadas, primeiro, por um excesso de frieza institucional, e depois, pela paixão do populismo redentor. Nas seguintes secções, iremos analisar como o desequilíbrio a favor de uma das duas almas da democracia se traduz numa grande ameaça à própria democracia. Uma democracia que sucumbe perante a tensão e é forçada a tomar um partido. Entre o frio tecnocrático e o populismo ardente, distinguem-se os inimigos que ameaçam a democracia do novo milénio.

## **A ameaça do frio tecnocrático**

A democracia gozou de enorme prestígio durante praticamente todo o século XX. Mesmo quando a política era vista pelos cidadãos como algo sujo e

pouco fiável, as sondagens continuavam a mostrar um forte apoio à democracia. Era frequente identificar múltiplos défices nos regimes democráticos, mas ninguém parecia duvidar da velha ideia de que a democracia é o menos mau de todos os sistemas políticos. Utilizando uma frase de Micklethwait e Wooldridge (2015) em relação à democracia, temos cidadãos que "odeiam a sua prática, mas nunca questionam a sua teoria".

No entanto, no final do século XX, mesmo as democracias mais consolidadas começaram a mostrar sinais de exaustão. Uma dupla crise de legitimidade parecia ameaçar um regime político enraizado na Constituição de Filadélfia de 1787. Por um lado, uma crise nos inputs do sistema que se traduziu numa desconfiança crescente em relação aos ingredientes do emaranhado institucional da democracia representativa. E, por outro lado, uma crise de legitimidade em relação aos outputs do sistema, ou seja, em relação à sua capacidade de implementar políticas públicas com possibilidades efetivas de enfrentar os nossos problemas coletivos. Uma dupla crise de legitimidade que, além disso, foi reforçada pela crescente sensação de opacidade. Em várias partes do mundo, os cidadãos protestaram sob a bandeira de "Eles não nos representam", uma frase que expressa tanto a frustração em relação às ações da política, como a indignação perante um sistema que a cada dia se torna menos compreensível e mais distante do controlo dos cidadãos.

Perante esta situação, a primeira resposta foi colocar a tónica na alma pragmática da democracia. Os políticos e o sistema democrático não conseguiram funcionar como um mecanismo adequado para a tomada de decisões, uma vez que, num mundo cada vez mais complexo, estas reclamam mais dos especialistas despolitizados do que dos políticos que defendem interesses à parte. A velha confiança expressa no conhecimento técnico estava novamente a ganhar terreno. Reclama-se uma epistemia - um conhecimento - que não se baseie nem na mera opinião popular, nem no calculismo tacticista dos partidos políticos. Como no tempo de Platão, hoje espera-se que os governantes sejam sábios; reis filósofos que baseiem as suas decisões num conhecimento objetivo. Numa formulação mais recente, Estlund (2008) refere-se aos requisitos de uma democracia procedimental; Rosanvallon (2007) aposta na expansão do domínio das decisões não políticas; e Pettit (2004) formula a reivindicação de uma república da razão.

No entanto, parece óbvio que a ideia de uma democracia despolitizada desvaloriza a própria democracia. A democracia pode ser entendida como um adjetivo que qualifica um substantivo, a política. Sem negar o substantivo, o que

Uma nova democracia para o século XXI?

deverá ser objeto de democratização? Onde se situa o conceito de democracia? Urbinati (2014) refere-se a este desequilíbrio através do conceito de "teoria epistémica", considerando-a como uma das principais ameaças à democracia. Através de sua ênfase na racionalidade e no conhecimento especializado, a teoria epistémica pretende superar o mandato inconsistente das opiniões e, assim, promover o mito de um governo tecnicamente solvente. A democracia é despolitizada e, portanto, despojada de disputas, desacordos e deliberações. Há também a incerteza que caracteriza as decisões políticas. Já não se trata apenas de os nossos representantes políticos "não nos representarem", mas, sobretudo, de serem incompetentes, incapazes de tomar as decisões corretas de que precisamos enquanto sociedade.

O frio tecnocrático mostra-se eficiente, mas congela a democracia. Uma ameaça íntima que chega acompanhada de abundantes argumentos favoráveis e que se enquadra na cultura política da modernidade, mas que se transforma numa bomba-relógio que faz explodir o coração da democracia em mil pedaços. E não nos podemos esquecer de que, no coração da democracia, não há outra coisa senão política.

## **A ameaça do populismo ardente**

Indo para o outro extremo do pêndulo democrático, o desequilíbrio em prol da alma redentora abre a porta ao populismo, o segundo inimigo íntimo da democracia. Depois da crise de representação de uma democracia que se instalou nas rotinas institucionais e na gestão dos assuntos quotidianos, a tentação populista tem sido tão forte, quanto frequente. Os exemplos, tanto americanos como europeus, vêm rapidamente à mente. Assim, perante a frieza do pragmatismo, reagimos com a paixão de uma democracia que renega as suas regras e se envolve no manto salvador de um povo mobilizado pela promessa de um futuro brilhante. Neste sentido, Cannovan definiu o populismo nos seguintes termos:

*"Nas sociedades modernas, o populismo pode ser interpretado como um apelo ao povo contra as estruturas de poder estabelecidas, assim como contra os valores e ideias sociais dominantes."*  
(1999: 34)

Assim, em primeiro lugar, o populismo pode ser interpretado como uma reação aos excessos pragmáticos de uma democracia instrumental. Uma reação contra as estruturas institucionais de um poder friamente democrático; uma revolta do povo contra as instituições, ocupadas por elites e partidos

políticos cada vez mais distantes da vontade do povo. Em segundo lugar, a paixão populista alimenta-se do apelo ao povo como única fonte de autoridade. Um povo que se expressa de forma unitária e através de uma só voz. Um povo que nos une num destino comum e que, formado por pessoas comuns e decentes, torna-se na única forma de legitimidade. É o povo orgânico, no lugar do cidadão democrático, que está no centro da distorção populista. Finalmente, em terceiro lugar, o populismo - como uma lógica derivada dos pontos anteriores - é também um estilo político caracterizado por rejeitar tanto o elitismo como o intelectualismo. Orgulhoso da sua simplicidade, o populismo reivindica a linguagem simples e direta das pessoas normais. O populismo não apresenta programas eleitorais nem elabora políticas públicas, já que se limita a levantar a voz do povo que se manifesta de forma clara e espontânea; e que, o mais importante, se sintetiza na pessoa de um líder carismático. Uma liderança forte, mas que se apresenta sem ideias próprias. Uma liderança que não propõe, mas encarna.

O populismo, portanto, nasce da crise das instituições do pragmatismo democrático e torna-se numa ameaça agressiva à própria democracia. Reclama uma versão literal da democracia, definida etimologicamente como o poder do povo. Mas esta relação aparentemente direta entre uma voz e um mandato elimina o pluralismo e a tolerância - os dois principais diques de contenção perante as tentações totalitárias.

O populismo é um inimigo íntimo das democracias porque utiliza o voto e as urnas para se rebelar contra as instituições democráticas. E fá-lo despojando as instituições democráticas de um quadro racional e sereno para o debate. O voto - explica-nos Lassalle - não serve para construir projetos, mas para expressar os sentimentos de rejeição e ressentimento daqueles que se sentem perdedores:

*"Longe de resignação, o proletário emocional mobilizou-se politicamente na forma de uma multidão que reservou para si o voto como instrumento de reparação e castigo contra os poderosos e intocáveis. Através dele fluiu a ira sedimentada na consciência de uma classe proletária pós-moderna, de uma classe transversal que vive desejosa de que se faça justiça a qualquer preço. Essa multidão de perdedores (...) revoltou-se contra as regras da democracia liberal (...). O seu voto é governado pela psicologia de um perdedor que tenta maximizar o efeito prejudicial do seu boletim de voto."*  
(Lassalle, 2017: 50)

Uma nova democracia para o século XXI?

Uma democracia aparece - novamente utilizando a expressão de Urbinati - desfigurada por emoções que substituem a razão, por um espírito de vingança que obscurece a vontade de construir, e também pela imposição de uma verdadeira voz que simultaneamente expressa sentimentos populares e silencia o debate que deveria caracterizar o pluralismo social. Seguindo o argumento de Lassalle, apela-se ao povo "não como sujeito, mas como vítima". O populismo alimenta-se do mal-estar e da indignação daqueles que se sentem ofendidos e humilhados, daqueles que se sentem maltratados pelo presente e temerosos perante o futuro. São alguns dos traços que explicam a deriva da política populista para o confronto entre amigos e inimigos. O espaço democrático deixa de ser um lugar de convivência para se tornar num campo de batalha onde o ardor guerreiro dos ressentidos deixa para trás a frieza institucional das elites. Já não há adversários políticos com quem falar e respeitar. Apenas inimigos a derrotar. Esta foi a situação que Levitsky e Ziblatt (2018) definiram como a perversão que nos levou à "morte da democracia": a partir das urnas que expressam a voz intolerante e ressentida do povo e que o líder populista vai instrumentalizar, a democracia é dinamitada desde o seu próprio seio.

Em suma, diante da complexidade do mundo atual, o desequilíbrio populista propõe uma simplicidade grotesca. Os tempos e as reviravoltas das regras e instituições democráticas são rejeitados, prometendo soluções diretas e imediatas. A liderança populista não perde tempo a pensar, age; não elabora análises complicadas da situação, ouve o povo; não constrói respostas elaboradas, toma decisões. É o reino da antipolítica e, portanto, do desequilíbrio democrático. Tal como expõem Vallespín e Bascuñán:

*"Ao contrário de sua própria narrativa, que o apresenta como uma conexão nova e original entre governantes e governados, o populismo pode representar uma grande ameaça para algumas das instituições centrais da democracia liberal, para todas aquelas que zelam pelo controlo do poder e pela proteção do pluralismo social."*  
(2017: 15)

## **Recuperar o equilíbrio democrático?**

A nossa história recente ilustra-nos tanto a presença de desvios tecnocráticos, como de ameaças populistas. Vivemos em tempos turbulentos, marcados pelo medo e pela frustração. As promessas ilustradas desapareceram e a democracia, caracterizada pelo seu frágil estado de equilíbrio, não parece



capaz de satisfazer as expectativas de uma sociedade profundamente desorientada. Confrontados com a debilidade da democracia, em vez de cuidá-la, optámos por persegui-la e desacreditá-la. O seu equilíbrio exige que seja tratada delicadamente, mas preferimos os gritos de indignação e as reações mais emocionais. É evidente que este não é o caminho para recuperar o equilíbrio democrático.

Por um lado, face à deriva tecnocrática, deveríamos reconhecer que a democracia não tem de aspirar à verdade para se legitimar. Na realidade, segundo as palavras de Hirschman (1986), "a única virtude essencial da democracia é o amor pela incerteza". Tomar decisões erradas não é uma debilidade democrática, porque a democracia assenta na diversidade de pontos de vista, no conflito entre eles e, finalmente, na construção coletiva de respostas que são sempre provisórias e passíveis de revisão. A democracia é suspensa quando os cidadãos têm medo e traduzem os seus receios em exigências históricas no que respeita a certezas. A democracia, por outro lado, exige cidadãos corajosos, capazes de compreender os limites das decisões coletivas.

A democracia não pode sobreviver aos imperativos de um povo que grita a uma só voz, mas que não reconhece a pluralidade dos cidadãos que o formam. Não pode construir-se com base em conhecimentos especializados, mas requer diálogo e interação. No lugar da tecnificação, a democracia exige a abertura permanente das decisões a uma comunidade política diversificada e plural. Em vez de estreitar o espaço da política, a democracia incita-nos a ampliá-lo. A democracia, em suma, só pode se desenvolver num ambiente político e politizado; num cenário onde não há uma voz com certezas, mas com as incertezas derivadas da multiplicidade e sobreposição de vozes:

*"In sum, democracy pertains to liberty, not truth. It is better than any other regime not because produce good decisions but because it allows us to feel directly responsible for the decisions we make and do so by using the same procedures in order to make decisions that all of us obey. (...) Political decisions are, most of the time, decisions on issues that are very controversial, not only or mainly on problem-solving kind of issues." (Urbinati, 2014: 104-105)*

Por outro lado, face à ameaça populista, temos de compreender tanto a complexidade da nossa realidade como a da própria democracia. Não há soluções mágicas nem lideranças salvadoras, mas sempre formas imperfeitas de abordar os nossos desafios coletivos. A democracia, diz-nos Lassalle, deve ser cuidada e "abraçada nas suas dificuldades e debilidades". Reconhecer os

Uma nova democracia para o século XXI?

limites da democracia não só não a debilita, como a reforça. A sua grandeza reside na sua fragilidade, na necessidade de assumir um delicado equilíbrio que só o bom cidadão é capaz de construir. Perante aqueles que prometem uma democracia salvadora, há que reconhecer que:

*"A democracia é feita com as mãos trémulas dos homens. São aqueles que moldam, a partir da sua experiência, a sua institucionalidade e funcionamento. Somos nós que a tornamos virtuosa ou corrupta, bem-sucedida ou falhada. Esquecer isto é cair no erro dos profetas e moralistas que pontificam sobre ela sem a compreender, pois pedem o impossível: que deixe de ser frágil e imperfeita para tornar-se numa divindade política que periodicamente se autorregenera para permanecer imaculada e infalível diante do olhar submisso dos seus súbditos."* (Lassalle, 2017: 116)

A democracia, em suma, não deve ser regenerada ou reinventada, mas sim compreendida e aceite. A nossa capacidade de combater os inimigos íntimos da democracia depende disso. E para evitar essa tendência autodestrutiva que John Adams, o segundo presidente dos Estados Unidos, já antecipara: A democracia" - escrevia em 1814 - "desperdiça-se, esgota-se e morre". Nunca houve uma democracia que não tenha cometido suicídio.

## Referências Bibliográficas

- Canovan, Margaret. (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47(1), 2-16.
- Estlund, David M. (2008). *Democraic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hirschman, Albert O. (1986). On Democracy in Latin America. *The New York Review of Books*, 10.
- Lassalle, José María. (2017). *Contra el Populismo. Cartografía de un Totalitarismo Posmoderno*. Barcelona, Espanha: Debate.
- Levitsky, Steven, & Ziblatt, Daniel. (2018). *Cómo Mueren las Democracias*. Barcelona, Espanha: Ariel.
- Micklethwait, John, & Wooldridge, Adrian. (2015). *La Cuarta Revolución*. Barcelona, Espanha: Galaxia Gutemberg.
- Pettit, Philip. (2004). Depoliticizing Democracy. *Ratio Juris*, (17)1, 52-65.
- Rosanvallon, Pierre. (2007). *La Contrademocracia. La Política en la Era de la Desconfianza*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.

Todorov, Tzvetan. (2012). *Los Enemigos Íntimos de la Democracia*. Barcelona, Espanha: Galaxia Gutenberg.

Urbinati, Nadia. (2014). *Democracy Disfigured. Opinion, Truth and the People*. Cambridge, UK: Harvard University Press.

Vallespín, Fernando, & Bascuñán, Máriam M. (2017). *Populismos*. Madrid, Espanha: Alianza Editorial.

# Capítulo 5.

## A democracia estadunidense no século XXI: declínio temporário ou decadência permanente?

*Benjamín Goldfrank<sup>1</sup>*

### Introdução

Não é segredo que os abusos de poder de Donald Trump colocaram em risco a democracia estadunidense. No entanto, o declínio da democracia não começou com ele. De fato, os Estados Unidos viveram com problemas fundamentais em sua democracia durante a maior parte de sua existência. Alguns de seus problemas, como a exclusão das mulheres e da população afrodescendente do voto, foram superados pelo menos em parte no século XX. A eleição para a presidência do primeiro afro-americano em 2008 levou muitos a pensar que os Estados Unidos haviam progredido, saindo de seu passado discriminatório, e que a democracia funcionou bem. No entanto, sob esse aparente avanço, seguiram-se certos problemas institucionais históricos da democracia estadunidense que se agravaram ou se manifestaram mais claramente desde o ano 2000. Esses defeitos institucionais fundamentais originam-se do passado colonial e racista e nunca foram reparados.

Este ensaio se concentra em cinco desses problemas. Os dois primeiros afetam quantos eleitores existem e quem são eles, e os três últimos determinam como os votos se tornam cargos políticos nos poderes executivo e legislativo:

- 1) a falta de representação de importantes minorias de potenciais eleitores, principalmente na capital e nos territórios como Porto Rico;
- 2) os regulamentos eleitorais fracos e variados, que afetam negativamente a participação eleitoral;
- 3) o Colégio Eleitoral, que permite que o voto popular nem sempre espelhe o resultado;

---

<sup>1</sup> Seton Hall University, E-mail: [benjamin.goldfrank@shu.edu](mailto:benjamin.goldfrank@shu.edu)

- 4) a facilidade da *gerrymandering* (uma palavra intraduzível que significa a arte de manipular o desenho dos distritos eleitorais para favorecer certos partidos ou candidatos); e
- 5) o Senado, que super-representa cidadãos em estados com pequenas populações.

Cada uma dessas falhas institucionais diminuiu a qualidade da democracia estadunidense por décadas e antes da vitória de Trump. Em conjunto, essas deficiências ajudaram Trump a chegar à Casa Branca e mantê-lo no poder, e possivelmente o ajudarão a vencer um segundo mandato para levar o país a um sistema autoritário competitivo. Com o forte apoio do Partido Republicano, que deixou de lado qualquer interesse que ele possa ter tido em algum momento no passado em eleições justas e igualitárias, direitos civis para todos e justiça imparcial, Trump evitou sua remoção da presidência por abuso de poder e obstrução do Congresso em fevereiro de 2020. Imediatamente depois, Trump começou a interferir em processos judiciais contra seus aliados políticos e a demitir funcionários não-partidários do governo, que tiveram a coragem de testemunhar sobre esses abusos. Enquanto este capítulo está sendo escrito, Trump continua mentindo sobre votos fraudulentos em 2016 e agora questiona a legitimidade das eleições primárias dos Democratas, talvez como uma maneira de justificar sua eventual rejeição dos resultados em novembro de 2020, se tais resultados não lhe favorecerem, e, assim, tentar permanecer no poder.

Para alguns seguidores da política estadunidense, os argumentos aqui expostos podem parecer óbvios, mas nas principais explicações convencionais dos perigos para a democracia no século XXI, a ênfase está nas ações das elites políticas e, particularmente, do Partido Republicano. Ao mesmo tempo, as instituições políticas estadunidenses geralmente são apresentadas como precisando ser salvas, em vez de serem apresentadas como um problema em si. Em seu livro meritoriamente famoso, *How Democracies Die*, por exemplo, os cientistas políticos Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) argumentam que as ameaças mais importantes às democracias são quando partidos estabelecidos deixam extremistas entrar e quando subvertem as normas democráticas e reescrevem as regras, como fizeram os republicanos com Trump (pp. 7-8). Uma década antes, dois outros importantes cientistas políticos, Jacob Hacker e Paul Pierson (2005), publicaram um livro com um argumento semelhante sobre a época do presidente George W. Bush. Para eles, naquela época, "O grande experimento democrático americano est[ava] sob assalto" porque as elites de direita do Partido Republicano coordenaram, tomaram as

Uma nova democracia para o século XXI?

rédeas, e buscaram a polarização desigual por meio de desinformação deliberada e desenho enganoso de políticas públicas para obter vantagem em eleições cada vez menos competitivas (Hacker & Pierson 2005, p. 3).<sup>2</sup> O argumento deste capítulo não é que esses autores estejam errados sobre o quão perigoso o moderno Partido Republicano é para a democracia, mas que certas instituições cruciais da política estadunidense não são democráticas em si mesmas e expõem o país ao risco de um partido autoritário que continue voltando ao poder.

A maior parte deste ensaio se concentra na evolução dos cinco defeitos mencionados e nas consequências prejudiciais que eles tiveram no século XXI. A conclusão descreve algumas tendências contracorrentes que podem impedir um futuro mais autoritário, como esforços para alterar as regras eleitorais e corrigir o Colégio Eleitoral, mas não há garantia de que a democracia estadunidense seja preservada. Caso Trump vença em novembro de 2020, a preservação da democracia é improvável. Mesmo se os Democratas vencerem, será muito difícil reparar as falhas fundamentais, mas se isso não for feito, a democracia incompleta colocará o país em risco de sucumbir a políticos autoritários novamente.

## **A falta de representação de territórios não estatais**

Uma das falhas mais distintas da democracia estadunidense é que a população residente na capital não tem representação real no Congresso. Os habitantes de Washington, DC e os de territórios não estatais, como Porto Rico e Guam, têm apenas um delegado sem poder de voto na Câmara dos Deputados. Os EUA é a única democracia no mundo que não oferece representação efetiva aos residentes da capital (Young 2009, p. 7). Não foi até 1961 que os Washingtonianos ganharam o direito de votar nas eleições presidenciais, um direito que os residentes de outros territórios não possuem. A falta de representação no Congresso exclui mais de quatro milhões de pessoas de seus plenos direitos democráticos, o que em si mesmo, constitui um déficit da democracia. É pior quando você considera que exista um claro viés racial e partidário nessa exclusão. A maioria dos residentes em Washington, DC e em outros territórios pertence a minorias étnicas que recentemente tendem a votar contra o Partido Republicano. Isso significa que não apenas existam indivíduos que não têm plenos direitos, mas as instituições democráticas são tendenciosas contra as opiniões de certos grupos.

---

<sup>2</sup> A tradução do inglês aqui e a seguir é do próprio autor.

Esses defeitos se originaram no século XIX. Após a Guerra Civil, quando os direitos de voto foram concedidos aos afrodescendentes no sul, os líderes políticos debateram a ideia de oferecer direitos plenos aos Washingtonianos. Mas, temendo o poder que a população negra, que alcançava 33% da cidade, poderia representar, eles decidiram abolir as eleições na cidade, local e nacional, e Washington permaneceu nas mãos de uma comissão federal até 1973 (GPPP, sem data). Mesmo depois de obter um governo local com um prefeito, Washington não obteve representação efetiva no Congresso. Com relação aos territórios sem representação, os EUA obtiveram Guam, Porto Rico e Samoa Estadunidense após a guerra com a Espanha na virada do século, e logo depois obtiveram parte das Ilhas Virgens. Como Daniel Immerwahr (2019) nos lembra em seu livro *How to Hide an Empire*, com as Filipinas (que se tornaram independentes em 1946) e o Havaí (que se tornou um estado em 1959), a população dos territórios atingiu mais de 10% da população total dos EUA nos primeiros anos do século XX.

Visto dessa perspectiva histórica, a exclusão na época era claramente pior. No entanto, pode-se argumentar que, no século XXI, a persistência dessas falhas, após as correções de outras se tornam ainda mais notável, e seus resultados prejudiciais têm sido destacados recentemente. Primeiro porque as diferenças entre as preferências partidárias de grupos étnicos aumentaram nos últimos vinte anos. As porcentagens de afrodescendentes, latinos e asiáticos-americanos que se identificam com o Partido Republicano, que já eram baixos, diminuíram de 6 para 3, de 20 para 14, e de 25 para 12, respectivamente, entre 1994 e 2017 (Pew 2018). Então, o viés partidário piorou. Na cidade diversa de Washington, três quartos dos eleitores registrados são afiliados aos democratas e apenas 6% aos republicanos (Poston 2019).

Segundo, o status quo de Porto Rico, nem um estado nos Estados Unidos nem uma nação independente, se mostrou insuficiente no século XXI com as crises econômicas e políticas e os desastres naturais. O tratamento injusto e inadequado das administrações de Obama e, mais ainda, de Trump, a Porto Rico, diante da explosão da dívida e da pobreza e após a destruição do Furacão Maria, mostra que o principal problema é que, “a ilha ainda é efetivamente uma colônia” (Weiss & Setser 2019, p. 158) para os EUA. Sem representação efetiva, Porto Rico foi abandonado. Depois que o governo federal eliminou certas políticas econômicas benéficas em 2006, a economia porto-riquenha começou seu declínio. Perdeu 14% de seu PIB entre 2004 e 2017, a dívida pública aumentou duas vezes, e a pobreza atingiu 45%, mais do que o dobro do Mississippi, o estado mais pobre dos EUA (Weiss & Setser 2019,

Uma nova democracia para o século XXI?

pp. 158-9, 162-3). E isso foi antes do Furacão Maria, que matou quase três mil pessoas e resultou em mais de US \$90 bilhões em danos, recebendo uma resposta tardia e mínima do governo Trump, que inicialmente prometeu US \$43 bilhões em ajuda, mas só desembolsou um quarto (Acevedo 2019). A ajuda federal aos estados da Flórida e do Texas após o Furacão Harvey, no mesmo ano, foi muito mais generosa e imediata (Willison et al. 2019).

## **As regras eleitorais que dificultam o registro e a votação**

Se se pode desconsiderar que quatro milhões de cidadãos americanos não têm os mesmos direitos democráticos que os demais e, portanto, perdem a possibilidade de influenciar a política nacional enquanto recebem um tratamento pior, mesmo dentro dos estados devidamente nomeados, o conjunto de regulamentos eleitorais americanos dificulta o uso da votação. Como no caso dos territórios, também existe um viés racista nesses regulamentos. O principal problema é que não existem leis eleitorais nacionais uniformes que promovam o uso do sufrágio. Cada estado tem suas próprias regras eleitorais, muitas das quais criam obstáculos no registro para votar, na maneira e no local da votação, e nos requisitos para exercer a votação.

Embora seja verdade que a famosa Lei dos Direitos de Voto de 1965 corrigiu os piores problemas de votação nos estados do Sul, em muitos estados as restrições agora se agravaram, antes e, principalmente, após a eleição de Obama em 2008, e de uma decisão importante do Supremo Tribunal Federal, em 2013, no caso de *Shelby County v. Holder*. A esmagadora vitória de Obama, que venceu em até três estados na antiga Confederação, lugares onde os afrodescendentes essencialmente não poderiam votar até 1965, foi um susto para os Republicanos, que começaram a estabelecer novos impedimentos à votação (Berman 2015, pp. 10-11). A decisão em *Shelby County v. Holder* de cinco juízes anulou a exigência da lei de 1965, de que o governo federal tivesse que “pré-aprovar” qualquer alteração nas leis de voto nos estados e localidades que têm uma história de leis discriminatórias. Após essa decisão, entre as eleições presidenciais de 2012 e 2016, dezessete estados adotaram novas restrições ao direito de voto. Essas restrições “incluíam leis que dificultavam o registro para votar, que reduziam a capacidade de votar pelo correio e exigiam certas formas de identificação oficial” (Kruze & Zelizer 2019, p. 318).

Para se ter uma idéia do tamanho do problema, o número de cidadãos elegíveis para votar, mas não registrados, é maior que o número de apoiadores



que votaram em Trump em 2016. Atualmente, existem 77 milhões de cidadãos não registrados que, em teoria, poderiam ser registrados (Anderson 2018, p. 155). Estes são 14 milhões a mais do que aqueles que votaram em Trump. Segundo uma comissão presidida pelos ex-presidentes Ford e Carter em 2001, essa sub-representação de milhões de potenciais eleitores “é o resultado, em parte, de um sistema de registro de votos que está ‘entre os mais exigentes do mundo’.... Diferentemente da maioria das democracias, os Estados Unidos coloca o dever de se registrar com os cidadãos individuais” (Kasdan 2012, p. 12). Em muitos estados, registrar e permanecer registrado exige trabalho.

Ultimamente, os governos estaduais Republicanos intensificaram seus esforços para torná-lo ainda mais difícil por meio de três táticas principais: impedir o registro de ex-presidiários, retirar os eleitores previamente registrados das listas, e impedir as tentativas das organizações cívicas de registrar novos eleitores. Os Estados Unidos sempre foi extremamente punitivo, privando os prisioneiros de seus direitos civis em todos os estados, exceto Maine e Vermont. Com o aumento do encarceramento em massa e o esforço de privar ex-prisioneiros de seus direitos também, o país passou a negar o voto a cerca de 6,1 milhões de pessoas em 2016 (Uggen et al. 2016, p. 3). Isso é cinco vezes mais do que em 1976. Nos trinta e quatro estados que negam o voto aos condenados em liberdade condicional ou aos que já completaram suas sentenças, mais de quatro milhões de pessoas não podem votar, e quase metade deles são afrodescendentes, o que reflete a discriminação histórica do sistema judicial (Uggen et al. 2016). Uma prática mais recente é remover as pessoas da lista de eleitores registrados com o pretexto de que não votaram em uma eleição anterior, não responderam a uma carta do governo, ou cometeram um crime no passado. Desde 2010, essa tática tem sido amplamente utilizada para remover eleitores de vários estados governados por Republicanos: Ohio (dois milhões), Georgia e Indiana (quase meio milhão em cada estado), Carolina do Norte (quase 600 mil), Michigan (450 mil), Arizona (271 mil), e Flórida (182 mil), de acordo com Anderson (2018, pp. 72, 86-7).

Além disso, metade dos estados possui leis específicas para campanhas de registro de eleitores e, desde 2011, pelo menos oito estados impuseram novas restrições a essas campanhas (Kasdan 2012, p. 4). Normalmente, nesses estados restritivos, as organizações cívicas que desejam registrar eleitores precisam fornecer informações sobre sua organização, planos de registro, atividades e outros requisitos de rastreamento para cada formulário, regras que dificultam seu trabalho. Na Flórida, por exemplo, as leis encerraram as campanhas

Uma nova democracia para o século XXI?

de registro da Liga das Mulheres Eleitoras e de *Rock the Vote*, e estragou a campanha da Associação Nacional para o Avanço das Pessoas de Cor (Kasdan 2012, p. 2). De fato, essa combinação de táticas de redução da taxa de registro foi claramente direcionada às minorias étnicas e funcionou. A porcentagem da população não registrada varia de acordo com a etnia: 42% dos latinos, 43% dos asiáticos-americanos, e 31% dos afrodescendentes não são registrados, em comparação com 26% dos brancos (Anderson 2018, p. 155).

Depois que um cidadão consegue se registrar para votar e permanecer na lista, suas dificuldades em votar não param, especialmente para os eleitores de cor. As duas táticas mais comuns para as autoridades republicanas no século XXI foram criar requisitos para mostrar certos tipos de identificação oficial para votar e limitar os locais e formas de votação. Vários estados começaram a aprovar leis que exigiam a identificação para votar em 2005, primeiro na Geórgia e Indiana e, em seguida, atingindo quinze estados em 2016, ajudados pela decisão em *Shelby County v. Holder* (Levitsky & Ziblatt 2018, p. 184). No total, essas leis foram introduzidas em 37 estados, mas só ocorreram em estados onde o Partido Republicano gozava de maiorias em ambas as casas. Supostamente, essas leis visavam impedir votos fraudulentos, mas esse é um problema fictício nos EUA; de acordo com Levitsky e Ziblatt (2018, p. 184): "Há pouca dúvida de que os eleitores minoritários foram os principais alvos." Suas duas principais evidências são que os percentuais de negros e latinos sem carteira de motorista (37% e 27%) são mais altos que os percentuais de brancos (16%), e que foram os estados em que as taxas de crescimento populacional latina eram maiores entre 2000 e 2010 e onde a população negra votou em maior número em 2008, aqueles que aprovaram essas leis estritas (Levitsky & Ziblatt 2018, pp. 184-185).

As extensas análises de Berman (2015) e Anderson (2018) corroboram os argumentos de Levitsky e Ziblatt (2018), e mostram os resultados na participação de eleitores em 2014 e 2016, respectivamente. De fato, leis restritivas contribuíram para um declínio na taxa geral de votação em 2014, que caiu no ponto mais baixo desde 1942 (Berman 2015, p. 311). E nos estados que aprovaram leis que exigem identificação para votar, as diferenças nas taxas de votação entre brancos e minorias étnicas foram maiores. Um exemplo importante é o Wisconsin, onde a taxa de votação para afrodescendentes caiu de 78% em 2012 para menos de 50% em 2016. No Condado de Milwaukee, onde um quarto da população é negra, havia 50.000 menos votos do que em 2012, e Trump só ganhou o estado por 27.000 votos (Anderson 2018, p. 42).

Os outros truques dos Republicanos foram reduzir as chances de votação por correio e com antecedência e eliminar ou mudar os locais de votação. Mais uma vez, essas táticas têm um viés racista. De acordo com vários relatos da imprensa, quase mil locais de votação foram eliminados após a decisão da Suprema Corte em 2013, e os eleitores mais afetados foram negros e latinos (Nichols 2018; Vasilogambros 2018). Historicamente, as taxas de votação nos EUA têm sido baixas em comparação com outras democracias mais antigas, e a intenção de todas essas manobras é diminuir ainda mais a participação, especialmente por certos grupos de eleitores que não tendem a apoiar os Republicanos.

## **O Colégio Eleitoral e seus resultados antidemocráticos**

A maneira de converter votos em posições políticas adiciona outros problemas àqueles já expostos sobre regulamentos e a facilidade de abusar deles em torno de quem pode votar. Começando com o infame Colégio Eleitoral, das democracias com sistemas presidenciais, os EUA se destaca por ser o único a eleger seu poder executivo por meio de um Colégio Eleitoral que não representa fielmente o voto popular. Embora seja verdade que o candidato mais popular não ganhou em apenas cinco das 58 vezes em que houve eleições, o Colégio Eleitoral é um sistema absurdo para uma suposta democracia. Além disso, duas dessas 58 vezes ocorreram nas últimas cinco eleições e produziram presidentes lamentáveis para os EUA e o mundo. Com a distribuição geográfica dos eleitores como está agora e planejada para o futuro, com os pequenos estados da população dominados pelos Republicanos, a perspectiva é que esses resultados inversos sejam mais comuns (Geruso et al. 2019).

Ignorando as três primeiras vezes em que o candidato com mais votos não venceu a presidência, em 1824, 1876 e 1888, quando a votação foi tão restrita que é difícil falar de democracia em qualquer caso, pode-se ver que as vitórias impopulares de George W. Bush em 2000 e Donald J. Trump em 2016 não foram tão próximas. Em outras palavras, Bush venceu com meio milhão de votos a menos que Albert Gore e Trump venceu com quase três milhões de votos a menos que Hilary Clinton. No entanto, embora tenham perdido o voto popular, Bush venceu o Colégio Eleitoral com 271 votos, enquanto Trump venceu com 304 votos. Como é possível? Para quem não conhece o Colégio Eleitoral, é ilógico.

A explicação é que o Colégio Eleitoral dá mais poder aos eleitores em estados com pequenas populações, e quase todos os estados dão todos os seus votos eleitorais ao vencedor do estado, em vez de dividi-los proporcionalmente. O Colégio Eleitoral tem 538 eleitores, divididos por estado, de acordo

Uma nova democracia para o século XXI?

com o número de senadores e representantes (incluindo três para Washington, D.C., que de fato não têm senadores nem representantes). Como as diferenças entre as populações dos estados são imensas e cada estado recebe pelo menos três eleitores (para seus dois senadores e um deputado), as pessoas nos estados mais populosos perdem influência. Por exemplo, a Califórnia tem quase 40 milhões de habitantes e 55 eleitores, enquanto Wyoming tem menos de 600.000 habitantes e 3 eleitores. Esses números se traduzem em um eleitor para cada 700.000 Californianos, em comparação com um eleitor para cada 200.000 Wyomingianos.<sup>3</sup> Em si mesma, essa situação não é democrática para eleitores individuais. Além disso, tem a desvantagem de que um candidato pode ganhar com poucos votos em certos estados enquanto perde por muitos votos em outros estados, e, mesmo quando perde o voto popular em geral, ele ainda pode ser vitorioso no Colégio Eleitoral.

Foi exatamente isso que Bush e Trump fizeram. Nos relatos finais da desastrosa eleição de 2000, antes da intervenção da Suprema Corte, Bush supostamente venceu o Estado da Flórida com apenas 537 votos populares a mais do que Gore, o que lhe deu os 25 votos eleitorais que precisava para atingir o total de 271 votos no Colégio Eleitoral. Em 2016, Trump venceu em muitos estados pequenos e em três estados chaves - Michigan, Pennsylvania e Wisconsin - com pequenas margens. Nesses três estados, Trump obteve um total de aproximadamente 77.000 votos a mais que Clinton, dando-lhe ainda mais votos no Colégio Eleitoral, apesar de perder o voto popular em geral por quase três milhões de votos. Somente na Califórnia, Trump perdeu por mais de quatro milhões de votos.<sup>4</sup>

Como as outras falhas da democracia estadunidense, o Colégio Eleitoral contém um viés racista que se manifesta hoje e que vem do passado. Estados mais brancos, como Wyoming e Idaho, tendem a ser os estados com as menores populações e, portanto, como mostrado anteriormente, seus eleitores têm mais poder eleitoral. Sete dos dez estados mais brancos optaram por Trump, em comparação com apenas quatro dos dez estados mais diversos.<sup>5</sup> Os eleitores afrodescendentes preferiram esmagadoramente Clinton, e as pesquisas pós-eleitorais indicaram que apenas 6% deles votaram em Trump,

---

<sup>3</sup> Esses cálculos são do autor, com base nos dados do censo disponíveis aqui: <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/popest/2010s-state-total.html>.

<sup>4</sup> Os cálculos nesta seção são do autor, com base nos dados da Comissão Federal Eleitoral disponíveis aqui: <https://transition.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeresults.pdf>.

<sup>5</sup> Os cálculos nesta seção são do autor, com base nos dados já citados nas notas de rodapé 2 e 3, além dos dados do censo disponíveis aqui: [https://factfinder.census.gov/faces/tableservlet.jsf/pages/productview.xhtml?pid=PEP\\_2016\\_PEPSR6H&prodType=table](https://factfinder.census.gov/faces/tableservlet.jsf/pages/productview.xhtml?pid=PEP_2016_PEPSR6H&prodType=table)

em comparação com 54% dos brancos não-hispânicos (Pew 2018b, p. 11). Para as mulheres afrodescendentes, 98% desejavam eleger Clinton (Pew 2018b, p. 11). Se eles viviam em estados onde a maioria apoiava Trump, seus votos eram completamente ignorados, porque o Colégio Eleitoral não concede eleitores proporcionalmente.

As raízes históricas do Colégio Eleitoral também estão mergulhadas no racismo. Afinal, sua existência se deve ao compromisso com a escravidão dos fundadores do país, que decidiram contar cada escravo como três quintos de uma pessoa para determinar a população total na alocação de assentos na Câmara dos Deputados. Quando os delegados da Convenção Constitucional chegaram a negociar os detalhes das eleições presidenciais, o compromisso de três quintos já existia e facilitou que os sulistas poderiam garantir o equilíbrio de poder com os nortistas, cujos estados tinham populações maiores de brancos. Nas palavras do historiador Paul Finkelman (2002, p. 1147), um dos principais objetivos do Colégio Eleitoral para os escritores da Constituição era garantir que “os estados escravistas pudessem usar sua população escrava para influenciar a eleição do presidente.”

### **Os distritos uninominais e a *gerrymandering***

Como o Colégio Eleitoral, a *gerrymandering* distorce o voto popular. Embora não seja único no mundo, porque existem outros países que usam distritos de membro único para eleger seus representantes e, às vezes, são manipulados seus mapas distritais, a *gerrymandering* se originou nos Estados Unidos e é mais prevalente e problemática lá do que em qualquer outro país (Lijphart 2009, p. 4). Correndo o risco de redundância, como as outras falhas, o uso da *gerrymandering* tem uma longa história, que é tingida com racismo e, mesmo depois de ser parcialmente mitigada pela Lei dos Direitos de Voto em 1965, que proibia a *gerrymandering* racial, retornou mais forte nos últimos trinta anos, contribuindo para o domínio do Partido Republicano nos governos e legislaturas estaduais e seu poder concomitante de elaborar as leis eleitorais antidemocráticas descritas nas seções anteriores.

O termo *gerrymander* foi inventado em 1812, quando o governador de Massachusetts Elbridge Gerry aprovou o redesenho dos distritos eleitorais para tentar impedir a vitória do partido rival, os Federalistas. Segundo o jornal pró-Federalista *Boston Gazette*, após o redesenho, um dos distritos parecia uma salamandra (o *salamander* em inglês), e o termo foi cunhado na manchete: “A Gerry-mander” (Barasch 2012). Desde então, o uso da *gerrymandering* tem sido extenso, tanto por Democratas quanto por Republicanos e, especialmente

Uma nova democracia para o século XXI?

antes de 1965, geralmente com o objetivo de exclusão racial. Ironicamente, depois de 1965, e ainda mais após a decisão da Suprema Corte em 1982 de que as minorias poderiam eleger representantes de seu grupo étnico, as tentativas de criar novos mapas com os distritos majoritários negros no Sul tiveram a consequência da criação simultânea de outros distritos extremamente brancos, que foram capturados pelo Partido Republicano. Como explica Ari Berman (2015, pp. 204-206), após o redesenho dos distritos nos antigos estados da Confederação, nas eleições da Câmara dos Deputados, os Republicanos reverteram o domínio histórico dos Democratas no sul, conquistando a maioria dos assentos do sul pela primeira vez em mais de um século.<sup>6</sup> E cada um dos 99 distritos com maiorias brancas elegeu um deputado branco.

Desde a virada do século, o uso de *gerrymandering* aumentou, começando com o famoso caso do Texas em 2004, quando os Republicanos redesenharam distritos “fora de ciclo” para retirar os Democratas de seis cadeiras na Câmara dos Deputados (Hacker & Pierson 2005, pp. 104-105). Normalmente, o redesenho dos mapas dos distritos eleitorais ocorre imediatamente após a realização do censo e eles se ajustam de acordo com os resultados das mudanças populacionais, conforme exigido pela Constituição (Levitsky & Ziblatt 2018, p. 153). Depois de seu sucesso no Texas, e da decisão da Suprema Corte no caso de *Vieth v. Jubelirer* no mesmo ano em que a Corte sinalizou que não podia intervir em casos partidários de *gerrymandering*, e a partir do censo de 2010, os Republicanos começaram a redesenhar os eleitorados com frequência, dando-lhes vantagens desiguais em muitos estados essenciais, como Ohio, Michigan, e Wisconsin (Anderson 2018, pp. 104-109). Na Carolina do Norte, por exemplo, depois de mudar os mapas distritais, os Republicanos conseguiram nove dos treze assentos na Câmara dos Deputados, ou quase 75%, apesar de perder a maioria dos votos no estado (Levitsky & Ziblatt 2018, p. 210). Essas práticas ajudam a explicar como, nacionalmente, os Republicanos conquistaram 33 assentos a mais do que os Democratas na Câmara dos Deputados em 2012, apesar de receberem 1,7 milhão a menos de votos (ou seja, com 47% dos votos, ganharam 54% dos assentos).<sup>7</sup> E o uso

---

<sup>6</sup> Deve-se sempre lembrar que o ano de 1965 representou uma conjuntura decisiva na política estadunidense; o Partido Democrata mostrou que queria romper com seu passado racista, enquanto o Partido Republicano começou a abandonar o legado de Abraham Lincoln para se tornar defensor da Confederação. Esses processos levaram tempo, culminando nas eleições de 1994 e abrindo espaço para os Republicanos de hoje aceitarem um racista aberto como Trump, e muitos outros, em suas fileiras.

<sup>7</sup> Esses cálculos são do autor, com base nos dados da Comissão Federal Eleitoral disponíveis aqui: <https://transition.fec.gov/pubrec/fe2012/federalections2012.pdf>.

Republicano de gerrymandering novamente discriminou as minorias. Como Carole Anderson (2018, p. 108) explica, no Texas, os distritos eleitorais são tão distorcidos que, embora a população seja 45% branca, os brancos controlam 70% dos assentos.

Embora seja verdade que em alguns estados esses casos de *gerrymandering* tenham sido objeto de ações judiciais, apenas alguns foram interrompidos ou anulados. A Suprema Corte decidiu no caso da Carolina do Norte, *Rucho v. Common Cause*, em 2019, que não há ferramentas para distinguir entre um mapa eleitoral ilegal e um lícito (Milhiser 2020). Ainda mais alarmante é que, graças à decisão em *Shelby County v. Holder*, após o censo de 2020, os estados com histórico de discriminação racial terão sua primeira chance em 50 anos de redesenhar seus distritos eleitorais sem a aprovação do governo federal. Não há dúvida de que os Republicanos continuarão tentando obter vantagem através da *gerrymandering* em breve. Trump já instruiu agências federais a informar os estados sobre o status de cidadania e a idade de seus residentes, para que esses governos possam usar essas informações no redesenho de seus distritos eleitorais locais, quando normalmente é baseado na população total; alterar os critérios para apenas as pessoas elegíveis para votar poderia excluir 55% da população latina da contagem, reduzindo assim as áreas com direito a um deputado (Berman 2020).

### **O Senado e a *malapportionment* maciça**

A Câmara Superior é talvez a instituição mais problemática da democracia estadunidense, e não apenas por violar claramente o princípio da igualdade de direitos, mas, também nos últimos cinco anos falhou em seus deveres de controle e equilíbrio com os outros ramos do governo com consequências terríveis. Não é de surpreender que, como o Colégio Eleitoral e a *gerrymandering*, o Senado também esteja historicamente ligado à exclusão racista.

Nos EUA, o Senado é composto por dois senadores por estado. Em contraste com a Câmara dos Deputados, os senadores são repartidos independentemente do tamanho da população. Esse desenho ajudou os estados escravos, pois sempre tinham assentos suficientes para impedir a abolição. De fato, a Câmara dos Deputados aprovou leis abolicionistas oito vezes entre 1800 e 1860, e o Senado rejeitou todas elas (Tucker 2019, p. 12). Em mais de dois séculos de sua existência, dos quase dois mil senadores que serviram no Senado, apenas dez membros foram afrodescendentes. O fato de um desses dez se tornar o quadragésimo quarto presidente do país não muda o fato de o Senado permanecer antidemocrático.

Uma nova democracia para o século XXI?

O Senado americano é um dos piores casos de *malapportionment* (a divisão de assentos em uma legislatura que não é fiel à divisão populacional) de todas as Câmaras Superiores no mundo. Vinte anos atrás, apenas as Câmaras Superiores em três países eram menos representativas de suas populações do que o Senado dos EUA (Tucker 2019, p. 9). Desde então, com o crescimento populacional dos estados costeiros nos EUA, a *malapportionment* no Senado ficou ainda pior. Tomando a Califórnia e Wyoming novamente como exemplos, os quase 40 milhões de Californianos têm o mesmo número de senadores que os quase 600.000 Wyomingianos. Isso se traduz em um morador de Wyoming com 67 vezes mais poder no Senado do que um Californiano. Como explicado anteriormente na seção sobre o Colégio Eleitoral, a super-representação de pequenos estados também significa a super-representação do Partido Republicano e da população branca. Hoje, dos 53 senadores Republicanos, 29 são dos estados menores e 32 dos estados mais brancos. Juntos, eles representam cerca de 15 milhões a menos de habitantes do que os 47 senadores Democratas.

Além de favorecer “os interesses dos homens brancos e ricos” (Tucker 2019, p. 17), durante suas duas últimas sessões, o Senado foi usado para sobrecarregar o sistema judicial com juízes conservadores e absolver um presidente que violou o Estado de Direito. Em 2016, os senadores Republicanos violaram as normas, recusando-se a considerar o juiz nomeado por Obama para a Suprema Corte, deixando a cadeira aberta até que Trump pudesse escolher. Como relata Ian Milhiser (2020), o juiz Neil Gorsuch, selecionado por Trump, se tornou “o primeiro membro da Suprema Corte da história estadunidense a ser indicado por um presidente que perdeu o voto popular e confirmado por um grupo de senadores que representam menos da metade do país.” Um ano depois, Brett Kavanaugh foi o segundo. Juntos, os senadores Republicanos mudaram as regras para confirmar os indicados ao ramo judicial e já confirmaram quase 200 juízes federais durante os primeiros três anos da presidência Trump, em tempo recorde, apesar do fato de a Ordem dos Advogados considerar que alguns deles não tinham as qualificações adequadas. Finalmente, como é sabido, durante o processo de *impeachment* contra Trump por abuso de poder e obstrução do Congresso, o Senado nem sequer conduziu um julgamento normal com testemunhas e, por fim, não removeu o presidente que exorbitou de seus poderes. Os 47 senadores que queriam removê-lo do poder representam 53% da população.



## Conclusões e contra-tendências

Em suma, as falhas da democracia estadunidense facilitaram a chegada de Trump ao poder e minaram os freios e contrapesos do sistema. Em teoria, esses freios e contrapesos deveriam ter servido para coibir políticos autoritários e abusivos, e muitos comentaristas anunciaram no início do reino Trump que as fortes instituições estadunidenses o conteriam. Não obstante, essas instituições falharam. Sim, fracassaram porque as elites republicanas deixaram entrar um extremista e violaram as normas democráticas, mas por trás de suas ações está o fato de que certas instituições estadunidenses sempre foram mal desenhadas, de uma maneira que privilegiou e continua a privilegiar as elites brancas.

Afortunadamente, existem ventos contrários que oferecem razões para um mínimo de esperança de que a democracia possa ser resgatada. Essas contra-tendências incluem: o novo ativismo político de minorias étnicas, mulheres e seus aliados em reação à retórica e políticas racistas e misóginas de Trump, o qual ajudou a aumentar a participação dos eleitores em 2018 e o maior número de vitórias de representantes negros, latinos, asiáticos e indígenas na história e também o maior número de mulheres; decisões judiciais recentes que mantêm os direitos de voto, como no caso importante da Flórida, onde um tribunal de apelações decidiu em fevereiro de 2020 que o estado não pode privar os ex-reclusos de seus direitos, uma decisão que, se não revogada pela Suprema Corte, poderia restaurar os direitos de mais de um milhão de pessoas; e as campanhas para reformar algumas das instituições mais prejudiciais, como esforços para usar o registro automático de eleitores e o registro no dia da eleição.

Das campanhas mais importantes, duas se destacam: uma delas defende transformar Washington, D.C., em um estado completo, com um deputado e dois senadores, e já existe uma lei pendente na Câmara dos Deputados para esse fim; a outra campanha é chamado o Pacto Interestadual Nacional pelo Voto Popular, que é um acordo entre quinze estados e Washington, D.C. Sob esse pacto, cada estado daria todos os seus votos eleitorais ao candidato presidencial que obtiver mais votos no país, independentemente de quem vencer nos estados signatários. O objetivo do pacto é garantir que, no futuro, o Colégio Eleitoral não permita que o perdedor do voto popular ocupe a presidência. Até agora, os estados signatários representam 196 votos eleitorais, e o pacto entraria em vigor quando os estados signatários representassem 270, o número de votos eleitorais necessários para vencer no Colégio Eleitoral.

Uma nova democracia para o século XXI?

O lado bom dessas contra-tendências é que elas podem significar grandes mudanças sem a necessidade de reformar a Constituição, que é uma das constituições mais difíceis de alterar do mundo. Infelizmente, é impossível reformar, ou melhor ainda, abolir o Senado sem alterar a Constituição, que exige uma votação de dois terços no próprio Senado, além da aprovação de três quartos dos estados. Isso é uma fantasia, mas as outras reformas são mais viáveis e as eleições de novembro de 2020 podem ser decisivas. Se Trump e os Republicanos vencerem e, especialmente, se retomarem a Câmara dos Deputados, as chances de reforma serão quase nulas; se os Democratas vencerem na Câmara dos Deputados e na Presidência (o que é possível), haverá boas oportunidades para prosseguir com essas reformas, especialmente se os Democratas também vencerem no Senado (o que foi improvável até recentemente com a resposta desastrosa de Trump ao COVID-19).

Claro que existem outros problemas com a democracia estadunidense além dos enfatizados aqui. O papel corrosivo do dinheiro nas campanhas e o uso da desinformação a partir da mídia e das redes sociais são dois dos defeitos mais graves. Como esses são problemas em todo o mundo, o foco aqui foram as falhas institucionais mais distintas dos EUA, algumas das quais têm remédios razoáveis à mão. E, embora seja verdade que reformar as instituições não garante a prevenção da ascensão de políticos de direita autoritários, que chegaram ao poder em outras democracias com outras instituições e fraquezas, não há razão para manter instituições que facilitem sua ascensão.

## Referências Bibliográfica

Acevedo, Nicole. (2019, 14 de maio). Puerto Rico has gotten far less aid than Trump has claimed, report shows. *NBC News*. Recuperado de <https://www.nbc-news.com/news/latino/puerto-rico-has-gotten-far-less-aid-trump-has-claimed-n1005506>

Anderson, Carol. (2018). *One Person, No Vote: How Voter Suppression Is Destroying Our Democracy*. New York, NY: Bloomsbury Publishing.

Barasch, Emily. (2012, 19 de setembro). The twisted history of gerrymandering in American politics. *The Atlantic*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2012/09/the-twisted-history-of-gerrymandering-in-american-politics/262369/>

Berman, Ari. (2015). *Give Us the Ballot: The Modern Struggle for Voting Rights in America*. Farrar, New York, NY: Straus and Giroux.

Berman, Ari. (2020, janeiro/fevereiro). Trump's stealth plan to preserve white electoral power. *Mother Jones*. Recuperado de <https://www.motherjones.com/politics/2020/01/citizenship-trump-census-voting-rights-texas/>

Finkelman, Paul. (2002). The proslavery origins of the electoral college. *Cardozo Law Review*, 23(4), 1145-1158.

Geruso, Michael, Spears, Dean, & Talesara, Ishaana. (2019, setembro). Inversions in US presidential elections: 1836-2016. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, (26247), 1-51. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w26247>

Graduate Public Policy Program. (n.d.). *The District of Columbia as a national capital and the District of Columbia as a place to live: A history of local governance to present day*. Georgetown University. Recuperado de <http://www.narpac.org/ITXGU03A.HTM>

Hacker, Jacob S., & Pierson, Paul. (2005). *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Immerwahr, Daniel. (2019). *How to Hide an Empire: A History of the Greater United States*. New York, NY: Farrar, Straus, and Giroux.

Kasdan, Diana. (2012). State restrictions on voter registration drives. *The Brennan Center*. New York University School of Law. Recuperado de <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-08/ReportState%20Restrictions%20on%20Voter%20Registration%20Drives.pdf>

Kruse, Kevin M., & Zelizer, Julian E. (2019). *Fault Lines: A History of the United States Since 1974*. New York, NY: WW Norton.

Levitsky, Steven, & Ziblatt, Daniel. (2018). *How Democracies Die*. New York, NY: Broadway Books.

Lijphart, Arend. (2009). The United States: A different democracy. In Gary King, Kay Lehman Schlozman, & Norman H. Nie (Eds.), *The Future of Political Science* (pp. 1-3). New York, NY: Routledge.

Milhiser, Ian. (2020, 30 de janeiro). America's democracy is failing. *Vox*. Recuperado de <https://www.vox.com/policy-and-politics/2020/1/30/20997046/constitution-electoral-college-senate-popular-vote-trump>

Nichols, Mark. (2018, 30 de outubro). Closed voting sites hit minority counties harder for busy midterm elections. *USA Today*. Recuperado de <https://www.usatoday.com/story/news/2018/10/30/midterm-elections-closed-voting-sites-impact-minority-voter-turnout/1774221002/>

Pew Research Center. (2018a, 20 de março). *Trends in party affiliation among demographic groups*. Recuperado de <https://www.people-press.org/2018/03/20/1-trends-in-party-affiliation-among-demographic-groups/>

Pew Research Center. (2018b, 9 de agosto). *For most Trump voters, 'very warm' feelings for him endured*. Recuperado de <https://www.people-press.org/wp-content/uploads/sites/4/2018/08/8-9-2018-Validated-voters-release-with-10-2-19-and-10-17-18-corrections.pdf>

Uma nova democracia para o século XXI?

Poston, Dudley L, Jr. (2019, 6 de junho). What would happen to Congress if Washington, DC became the 51st state? *The Conversation*. Recuperado de <http://theconversation.com/what-would-happen-to-congress-if-washington-dc-became-the-51st-state-118246>

Tucker, Todd N. (2019, 18 de março). Fixing the Senate: Equitable and full representation for the 21st century. *Roosevelt Institute*, p.44. Recuperado de [https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2019/03/RI\\_Fixing-The-Senate\\_report-201903.pdf](https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2019/03/RI_Fixing-The-Senate_report-201903.pdf)

Uggen, Christopher, Larson, Ryan, & Shannon, Sarah. (2016). 6 million lost voters: State-Level estimates of felony disenfranchisement, 2016. *The Sentencing Project*. Recuperado de <https://www.sentencingproject.org/wp-content/uploads/2016/10/6-Million-Lost-Voters.pdf>

Vasilogambros, Matt. (2018, 10 de setembro). States have shut down an 'alarming' number of polling places in minority areas. *Wisconsin Gazette*. Recuperado de [https://www.wisconsin Gazette.com/news/national/states-have-shut-down-an-alarming-number-of-polling-places/article\\_82109418-b53f-11e8-9c63-97972a91a2fc.html](https://www.wisconsin Gazette.com/news/national/states-have-shut-down-an-alarming-number-of-polling-places/article_82109418-b53f-11e8-9c63-97972a91a2fc.html)

Weiss, Antonio, & Setser, Brad. (2019). America's Forgotten Colony: Ending Puerto Rico's Perpetual Crisis. *Foreign Affairs*, 98(4), 158-168.

Willison, Charley E., Singer, Phillip M., Creary, Melissa S., & Greer, Scott L. (2019). Quantifying inequities in US federal response to hurricane disaster in Texas and Florida compared with Puerto Rico. *BMJ Global Health*, 4(01), 01-06.

Young, Garry. (2009). *The District of Columbia and its lack of representation in Congress: What difference does it make?* Washington, WA: The George Washington University.

## **Parte II - Transbordando a participação**

Nesta seção, abordamos diferentes conceitos e experiências que permitem observar como, durante as duas últimas décadas, as formas tradicionais de participação transbordaram. Nesse sentido, nos referimos à nova centralidade dos governos locais (localismo), com uma referência específica ao caso de Barcelona; enfatizando aspectos como transparência e controle social das políticas públicas; e o surgimento de formas de inovação social e ação coletiva.

# Capítulo 6.

## Da globalização ao localismo: implicações democráticas

*Gilda Cardoso de Araujo<sup>1</sup>; Eduardo Norcia Scarfoni<sup>2</sup>; Pedro Paulo Pimenta<sup>3</sup>*

### Introdução

Este ensaio tem por objetivo discutir o desenvolvimento do capitalismo com o avanço da globalização, o surgimento de movimentos de resistência à imposição de políticas de austeridade econômica, bem como o novo movimento de base local que se contrapõe aos modelos de exclusão econômica e social, advindos do avanço desse processo. Utilizamos os aportes de Harvey (2014), Ianni (2014), Castells (2014; 2018) e Hobsbawm (2003) bem como de outros autores que vêm tratando do novo municipalismo como Blanco, Gomà, Subirats, (2018) e Russel (2018), mostrando uma nova dinâmica na relação entre o global e o local.

Este trabalho está dividido em cinco partes; na primeira tratamos brevemente sobre os ciclos do capitalismo e sua expansão e na sequência sobre avanço deste sistema nos séculos XX e XXI. Na terceira parte, discutimos a implementação de políticas de austeridade fiscal como estratégia para contenção das crises econômicas mundiais, bem como sobre o surgimento de movimentos populares em resistência à essas políticas de austeridade, culminando numa nova forma de pensar a política denominada por alguns autores de “novo municipalismo”. Nas considerações finais indicamos o novo municipalismo como horizonte a ser explorado diante da crise de legitimidade da democracia representativa, pois, a partir da intensificação de mecanismos de democracia direta, proporciona pensar outras respostas às dinâmicas de exclusão geradas pela globalização e pelas políticas de austeridade.

---

<sup>1</sup> Pós-doutorado, Generalitat da Catalunya, Espanha, (2017). Professor Associado da Universidade Federal do Espírito Santo. [gildaaraujo19@gmail.com](mailto:gildaaraujo19@gmail.com).

<sup>2</sup> Bolsista de Pós-Doutorado, no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Espírito Santo - Brasil, (2019). E-mail: [eduardo.scarfoni@ufes.br](mailto:eduardo.scarfoni@ufes.br).

<sup>3</sup> Mestrado em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo - Brasil, (2019). E-mail: [pimenta.pedrop@gmail.com](mailto:pimenta.pedrop@gmail.com).

## **E não foi o fim da História...**

Segundo Ianni, (2014), o modo de produção capitalista surge, se expande e se transforma em moldes globais em pelo menos três grandes ciclos:

- a) o primeiro relativo à liberdade e à igualdade de proprietários no contexto das revoluções burguesas, momento em que o modo de produção capitalista se define como nacional;
- b) o segundo em que o capitalismo organizado em moldes nacionais transborda fronteiras com comércio, busca de matérias-primas e de formas de lucro e desenvolvimento das forças produtivas, sendo que, ao mesmo tempo em que são fortalecidas e ampliadas as formações nacionais, também se desenvolvem e se expandem sistemas mundiais que articulam nações dominantes e dependentes; e
- c) o terceiro em que o capitalismo atinge escala global com declínio das nações tanto dominantes como dependentes, caracterizando a crise do Estado-nação, tal como foi concebido no período das revoluções burguesas.

No decorrer desses três ciclos, o capitalismo conviveu com a democracia restrita ao exercício das liberdades formais, por meio da separação entre o *status* cívico e a condição de classe. Primeiramente com as revoluções burguesas, em que as liberdades civis contra o absolutismo foram afirmadas no final do século XIX, depois com a ampliação do sufrágio que abriu as portas para a igualdade de participação política de trabalhadores e das mulheres e, no século XX, após as Grandes Guerras, com o advento da Era de Ouro do capitalismo com a expansão dos direitos sociais e do Estado Intervencionista.

Com esse avanço do capitalismo e dos direitos sociais tivemos teóricos como Fukuyama (1992) e Przeworski (1988) que, por argumentos diferentes, chegaram à conclusão de que o capitalismo havia se consolidado como modo de produção e a democracia como forma de organização política. Fukuyama (1992), com tendências liberais, utilizava como argumentos a ideia de que a democracia liberal seria a solução para os conflitos sociais, pois, nesse sistema, os cidadãos nasceriam sob leis justas e iguais para todos, sendo que o bem-estar estaria relacionado à sua condição individual de trabalho e de formação que, por sua vez, proporcionariam o desenvolvimento econômico do país. Esse desenvolvimento, em escala global, resolveria os conflitos e as diferenças de classes, uma vez que esse sistema impulsionaria a igualdade por trazer oportunidades iguais e com isso chegaríamos ao fim da história. Já Przeworski (1988), afirma que, com a regulação das atividades econômicas pelo Estado, o capitalismo poderia alocar, pela via dos impostos, recursos para atender as demandas dos cidadãos, o

Uma nova democracia para o século XXI?

que é a expressão da social-democracia ou do Estado de bem-estar social. Sendo assim, a década de 1990, em plena expansão dos regimes democráticos no mundo com o fim das ditaduras militares na América Latina, não renunciava colapso no capitalismo, que se afirmava, ao lado da democracia e de políticas de redistribuição de renda (em maior ou menor escala) sem que fosse alterado a condição jurídica da propriedade privada.

Esses argumentos nos mostram que o avanço do capitalismo levou às visões deterministas da história, como se ela não fosse passível de alteração, ou seja, teorias de “fim da história”. Mas o curso dos acontecimentos nos mostra o contrário e, por isso vamos nos debruçar, a seguir, sobre o histórico do avanço capitalista e das políticas neoliberais em momentos de intensa disputa, após os períodos entreguerras, culminando no Estado de bem-estar social e nas teorias de livre mercado defendidas por algumas correntes de pensamento liberal até a chegada da crise econômica de 2008.

## **Um breve histórico do avanço do Capitalismo nos séculos XX e XXI**

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Grande Depressão Econômica iniciada em 1929, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o início da Guerra Fria em 1946 os governos passaram a aplicar políticas econômicas que produzissem efeitos compensatórios diante dos desequilíbrios macroeconômicos como desemprego, recessão, depressão e boom. Essas políticas se expandiram e foram aplicadas em vários países do ocidente no período entre 1930 a 1970, estando ancoradas nas teorias de John Maynard Keynes que, opondo-se à economia neoclássica de defesa dos livres mercados, defendia a intervenção estatal na economia. Neste cenário, “De vítima passiva dos ciclos econômicos, o Estado tornou-se quase da noite para o dia uma instituição por meio da qual a sociedade podia regular as crises a fim de manter o pleno emprego” (Przeworski, 1989, p. 53).

Nesse processo histórico, após a Segunda Guerra Mundial, surge uma variedade de Estados social-democratas, democratas-cristãos e dirigistas, que aplicou com sucesso políticas fiscais e monetárias keynesianas. Essas políticas foram uma combinação entre o Estado, o mercado e instituições democráticas para garantir a paz, a inclusão, o bem-estar e a estabilidade. Essa combinação, por sua vez, criou um ambiente regulatório que, ao mesmo restringia e liderava a estratégia econômica e industrial (Harvey, 2014). Sendo assim, a regulação se dava pelo planejamento estatal, pela produção direta de bens



e serviços e pela propriedade estatal como forma de assegurar o desenvolvimento capitalista e, ao mesmo tempo, proteger o interesse público. Nesse sentido, vale ressaltar as palavras de Hobsbawm (2003):

*Por mais difícil que seja lembrar, na era da teologia do neoliberalismo econômico, como entre o início da década de 1940 e a de 1970 os mais prestigiosos e até então influentes defensores da completa liberdade de mercado, como por exemplo Friedrich von Hayek, viram-se e a seus semelhantes como profetas no deserto, advertindo em vão um capitalismo ocidental que não lhes dava ouvidos, de que estava trilhando a "Estrada da Servidão" (Hayek, 1944). Na verdade, avançava para uma era de milagres econômicos. Os governos capitalistas estavam convencidos de que só intervencionismo econômico podia impedir um retomo às catástrofes econômicas dos entreguerras e evitar os perigos políticos de pessoas radicalizadas a ponto de preferirem o comunismo, como antes tinham preferido Hitler (Hobsbawm, 2003, p.176).*

Porém, ao final dos anos 1960 esses modelos de Estado e de regulação começaram a dar seus primeiros sinais de crise, com ampliação do desemprego e da inflação, desencadeando uma fase global de estagnação. Essa crise provocou uma polarização entre os defensores do keynesianismo e do planejamento do Estado, de um lado, e os defensores da liberalização do poder corporativo e dos mercados, de outro lado. Este último movimento já vinha sendo gestado desde 1947 por um grupo de economistas, historiadores e filósofos reunidos na Mont Pelerin Society<sup>4</sup>, cujas expressões eram nomes como o do filósofo político austríaco Friedrich von Hayek<sup>5</sup>, o economista Milton Friedman<sup>6</sup> e o filósofo Karl Popper<sup>7</sup> (Harvey, 2014, p. 29).

---

<sup>4</sup> Nome do Spa suíço onde se reuniram pela primeira vez.

<sup>5</sup> Foi um economista austríaco e é considerado um dos fundadores da escola austríaca de pensamento econômico. Ele se notabilizou pelas defesas a respeito do liberalismo econômico, e pelas suas teses a respeito do papel do governo na economia. (Reis, "Hayek: descubra as ideias de um dos fundadores da escola austríaca", 2018).

<sup>6</sup> Foi um estatístico e economista vencedor do prêmio Nobel em ciências econômicas em 1976. Ficou marcado pela pesquisa sobre a análise do consumo, a teoria e história monetária e a demonstração da complexidade da política de estabilização. Por muitas décadas foi professor da Universidade de Chicago. ("Quem é Milton Friedman", 2019).

<sup>7</sup> Filósofo e professor da Universidade de Londres e teve como base de seu pensamento a defesa do liberalismo democrático como uma filosofia social e política, e uma crítica as principais pressuposições filosóficas que sustentam todas as formas de totalitarismo. Foi elogiado por Bertrand Russell, ensinado Imre Lakatos, Paul Feyerabend e o futuro investidor bilionário e filantropo George Soros na London School of Economics. Recuperado a partir de: ("Karl Popper", 2018).

Uma nova democracia para o século XXI?

As ideias desse grupo ganharam proeminência a partir dos anos 70 com a influência da Universidade de Chicago (onde lecionava Milton Friedman) e com os governos de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. A doutrina neoliberal<sup>8</sup> apresentou, como saída para a crise, a proposta de uma nova divisão de responsabilidades entre Estado e sociedade por meio da desregulação da economia, da privatização, do aumento de mecanismos de delegação com globalização dos tipos de empresas, de mercados e de regulação.

Sendo assim, diferentemente do que ocorria no Estado intervencionista, a regulação não é social e politicamente neutra, dados os condicionalismos do mercado que se traduzem na transferência das funções do Estado-nação para organizações supranacionais e internacionais, no desemprego estrutural, na erosão do caráter vinculativo das normas jurídicas produzidas na fase anterior, no crescente processo de individualização, na desconfiança dos partidos e das instituições políticas e no aumento da influência das tecnologias da informação e da comunicação.

Com o recrudescimento das desigualdades e o recuo das instituições democráticas, o acesso à justiça, embora formalmente seja garantido, na prática é extremamente dispendioso e até mesmo inalcançável. Neste vácuo de falta de representatividade, de ausência de direitos e de ampliação da pobreza é que surge a austeridade fiscal, ou seja, a justificativa de cortes de gastos em direitos básicos, como argumento de um combate à crise econômica enfrentada pelo Estado. Esses argumentos, como veremos nos tópicos a seguir, iam de encontro ao que Keynes e outros intelectuais defendiam quanto à Estado de bem-estar social, criando, assim, políticas neoliberais para o fortalecimento de grandes empresários e conglomerados do capital financeiro internacional.

## **Políticas de Austeridade: uma solução para a crise?**

Austeridade não é um termo cunhado pela economia, mas foi ressignificado para designar um comportamento associado ao rigor e à disciplina em contraposição às atitudes perdulárias e dispendiosas que, estariam na origem

---

<sup>8</sup> “O rótulo “neoliberal” marcava sua adesão aos princípios de livre mercado da economia neoclássica que emergia da segunda metade do século XIX (graças aos trabalhos de Alfred Marshall, William Stanley Jevons e Leon Walras) para substituir as teorias clássicas de Adam Smith, David Ricardo e, naturalmente, Karl Marx” (Harvey, 2014, p. 29 e 30). Já foi fartamente demonstrado em Harvey, Hobswbawm, Gérard Duménil e Dominique Lévy, que a doutrina neoliberal tem duas características peculiares em relação ao liberalismo clássico: a defesa das liberdades individuais, com a adição de se incluírem entre os indivíduos as corporações e a defesa de um Estado forte, se necessário até mesmo coercitivo, para garantir a propriedade privada e as liberdades de empreendimento.

dos gastos públicos do Estado de bem-estar social (Brasil, 2018). Sendo assim, se configura como uma transposição de “virtudes” individuais no plano moral para as arenas públicas de definição dos orçamentos que devem ser “responsáveis” com as contas públicas.

O sentido da responsabilidade dos governos, por sua vez, é com o ajuste fiscal empregado como corte de gastos para ajustar a economia e promover o desenvolvimento econômico em tempos de crise. A defesa de medidas de ajuste fiscal se constituem no cenário mais amplo do neoliberalismo na medida em que, no quadro de desaceleração econômica e aumento da dívida pública, os governos realizam cortes nos gastos públicos para aumentar a “confiança” do mercado, na expectativa de que o aumento de credibilidade teria como resultado direto o aumento do investimento empresarial, do consumo das famílias e a atração de investimentos estrangeiros. Essa lógica, seria diametralmente oposta àquela defendida por John M. Keynes, segundo a qual seria no período de *boom* que o governo poderia cortar gastos, visto que esses cortes teriam efeitos pouco nocivos dada a atividade expansionista do mercado. O neoliberalismo, segundo Mendonza (2015), construiu políticas nefastas se utilizando da estrutura do Estado em benefício de grandes grupos empresariais:

- Além disso, a crise econômica deixou de ser uma falha corporativa para se constituir num fracasso dos serviços públicos. Nesse sentido, quais são as soluções apontadas pelo neoliberalismo?
- Maior desregulamentação dos mercados, especialmente a indústria de serviços financeiros, que foi reformulada como maior criadora de riqueza do que como maior devedora.
- Uma violenta contração do Estado de Bem-Estar Social e uma condenação generalizada dos que têm a infelicidade de se encontrar sem trabalho devido a problemas de saúde física ou mental, incapacidade ou pura falta de emprego.
- Finalmente, a iniciativa privada deve assumir um papel de liderança na prestação de serviços públicos porque eles são mais eficientes do que os atuais provedores públicos. Sendo assim, escolas, hospitais, forças policiais, o sistema de assistência social todos eles devem ser abertos a prestadores privados pagos pelo erário público.

Em suma, os neoliberais transformaram uma crise em uma oportunidade - uma oportunidade para ampliar os limites do poder corporativo, usando o poder estrutural do Estado para aplicá-lo (Mendonza, 2015).

O documento da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal (2018) corrobora com os argumentos de Mendonza e indica que a austeridade seria

Uma nova democracia para o século XXI?

uma imposição dos interesses dos detentores do capital, se constituindo assim, como política de classe. Nesse sentido, os governos têm tomado medidas de austeridade para fazer frente à crise basicamente em três frentes:

- a) ao produzir recessão e desemprego, são reduzidas as pressões por ganhos salariais e ampliados os lucros dos detentores do capital;
- b) ao cortar gastos e reduzir benefícios sociais, são abertas possibilidades de cortes de impostos das empresas, grandes grupos econômicos e grandes fortunas e;
- c) ao reduzir os serviços públicos, há ampliação da demanda por serviços privados, como é o caso da educação e da saúde, o que acaba também amplia a lucratividade dos capitalistas.

Essas frentes abertas pelas políticas de austeridade não só suprimem os direitos sociais como atingem a própria essência democracia, ao reduzirem substancialmente a autonomia dos Estados nacionais e a possibilidade de soberania nas decisões sobre políticas macroeconômicas e sociais. Entretanto, se não podemos entender a lógica do capital no século XXI sem essas determinações, também não é possível se deter apenas em análises globais-estruturalistas que não vislumbram saídas e resistências à esta lógica. Uma das formas de busca de saída e formas de resistência têm sido as mobilizações anti-austeridade. Essas mobilizações segundo Castells (2018) seriam "um protótipo vivo de que outra política, e outra democracia, são possíveis no século XXI".

## **Mobilizações anti austeridade: "Estamos despiertos ¿Qué hora es? Ya es hora de que se vayan"**

Com efeito, na escala nacional as mobilizações anti austeridade vêm questionando o modelo de democracia representativa submissa às demandas do capitalismo financeiro internacional. A ascensão desses movimentos na Europa, a partir da crise econômica de 2007-2008, emerge do descontentamento com a democracia representativa. Esses movimentos não estariam ligados à rejeição da democracia como sistema político, mas sim à crise de representatividade da democracia liberal (Castells, 2018). A partir da indignação frente à chamada política tradicional (democracia liberal) e às injustiças locais é que começaram a surgir essas mobilizações em diferentes países.

*Os movimentos espalharam-se por contágio num mundo ligado pela internet sem fio e caracterizado pela difusão rápida, viral, de imagens e ideias. Começaram no Sul e no Norte, na Tunísia e na Islândia, e de lá a centelha acendeu o fogo numa paisagem social*

*diversificada e devastada pela ambição e manipulação em todos os recantos deste planeta azul. Não foram apenas a pobreza, a crise econômica ou a falta de democracia que causaram essa rebelião multifacetada. Evidentemente, todas essas dolorosas manifestações de uma sociedade injusta e de uma comunidade política não democrática estavam presentes nos protestos. Mas foi basicamente a humilhação provocada pelo cinismo e pela arrogância das pessoas no poder, seja ele financeiro, político ou cultural, que uniu aqueles que transformaram medo em indignação, e indignação em esperança de uma humanidade melhor (Castells, 2014, p. 7).*

Na Islândia, a partir de outubro de 2008, se constituiu um movimento cidadão contra o pagamento da dívida externa, com exigências de responsabilização de banqueiros e políticos e o desencadeamento de um processo constituinte pela base. Na Grécia, a partir de 2010 as greves gerais e os protestos na Praça Syntagma, resultantes do duro plano de austeridade fiscal e de privatizações que foram levados a termo por partidos socialistas e a Troika. Na Espanha, em 15 de maio de 2011, uma manifestação por democracia participativa e contra o domínio de bancos e corporações se converteu no germe do Movimento 15 M, também conhecido como o Movimento dos Indignados, com sua acentuada crítica à democracia representativa:

*Una de las principales críticas a la democracia durante la crisis de representación que afloró con el 15-M fue la falta de autonomía del poder político. La sensación de que la política estaba desprotegida frente a un poder económico que no rendía cuentas en las urnas. La incapacidad de los políticos de actuar siguiendo las preferencias de la ciudadanía. (Léon, "Políticos impotentes", 2018).*

Em setembro de 2011, o *Occupy Wall Street* despontava a partir da articulação de um grupo canadense, os *Adbusters Media Foundation*, propondo uma ocupação pacífica de *Wall Street* para protestar contra as políticas dos Estados Unidos que, pela desregulamentação do setor financeiro desde o final de década de 1970, não foram capazes de prevenir a crise financeira global. O objetivo das manifestações e concentrações, que agregou democratas, socialistas, anarquistas e diferentes grupos sociais e religiosos, era a ocupação contínua de *Wall Street*, distrito financeiro de Nova York, para tornar evidente a exploração dos 1% mais ricos contra os 99% mais pobre da população, ou seja, a concentração em níveis assustadores do poder econômico e político do capital financeiro das últimas décadas.

Uma nova democracia para o século XXI?

Em 2012, tendo como inspiração o 15M, surgiu na Alemanha o *Blockupy* da união entre os sindicatos e o Partido da Esquerda (*Linksparte*) como crítica às instituições financeiras supranacionais que compõem a Troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional). Depois de protestos violentamente reprimidos em 2013, em março de 2015, por ocasião da abertura da sede do Banco Central Europeu em *Frankfurt*, o *Blockupy* organizou um protesto com a participação de cerca de 20 mil pessoas. Ulrich Wilken, um dos organizadores, disse: "Nosso protesto é contra o BCE, como membro da Troika, que, apesar de não ser eleito democraticamente, dificulta o trabalho do governo grego. Queremos que a política de austeridade termine" (Pelo menos 350 pessoas presas em protesto na sede do BCE em Frankfurt (18 de março de 2015). (Draghi, "At least 350 people arrested in protest at ECB HQ in Frankfurt", 2015).

Em Portugal, em junho de 2012, surgiu outro movimento contra as políticas de austeridade promovidas pela Troika o "Que se lixe a troika! Queremos as nossas vidas!". Em setembro houve manifestações organizadas pela internet para a cidade de Lisboa, mas que acabaram se espalhando para várias outras cidades de Portugal e de outros países como Barcelona (Espanha), Berlim (Alemanha), Bruxelas (Bélgica), Paris (França), Londres (Inglaterra) e Fortaleza (Brasil).

A manifestação levou 1 milhão de pessoas às ruas, em várias cidades portuguesas, e em Lisboa, foram mais 500 mil pessoas num protesto nacional contra as medidas de austeridade. No entanto, foi uma ação simbólica no Parlamento que deu visibilidade mundial ao movimento. Com efeito, no dia 15 de fevereiro de 2013 um grupo de pessoas do movimento "Que se lixe a troika! Queremos as nossas vidas!" interrompeu o primeiro-ministro durante o debate parlamentar quinzenal entoando a canção "Grândola Vila Morena",<sup>9</sup> conhecida como a música de abril por ter sido usada como sinal para que os grupos rebeldes do exército português derrubassem a ditadura de Salazar no dia 25 de abril de 1974. (Barros, "Movimento "Que se lixe a troika" explica "Grândola Vila Morena" no Parlamento como ação simbólica", 2013).

Em 2015 aconteceram as Marchas da Dignidade, que tiveram origem no 15 M, reuniram cerca de 2 milhões de pessoas em Madri na Espanha. Apesar de

---

<sup>9</sup> Grândola, vila morena Terra da fraternidade O povo é quem mais ordena Dentro de ti, ó cidade Dentro de ti, ó cidade O povo é quem mais ordena Terra da fraternidade Grândola, vila morena Em cada esquina, um amigo Em cada rosto, igualdade Grândola, vila morena Terra da fraternidade Terra da fraternidade Grândola, vila morena Em cada rosto, igualdade O povo é quem mais ordena À sombra duma azinheira Que já não sabia a idade Jurei ter por companheira Grândola, a tua vontade.

se apresentar como um movimento sem liderança, foi impulsionado pelo Sindicato Andaluz de Trabalhadores (SAT) e teve seus germes nos Acampamentos da Dignidade na Extremadura. Os manifestantes bradavam lemas como: "Pão, trabalho e teto", "Não ao pagamento da dívida", "Nenhuma demissão mais" e "Fora os Governos da Troika". (Gálvez, "A Marcha da Dignidade volta a tomar corpo em Madri", 2015) e (Elorduy, & López, "Un plan b contra la Europa de la austeridade", 2016).

No final de 2015, as Euromarchas deram eco às suas precursoras, mas tendo um horizonte mais amplo, a Europa. Partindo de Gibraltar até Bruxelas, bradaram contra a pobreza, o desemprego e a precarização do trabalho, os paraísos fiscais e a austeridade fiscal no contexto da crise humanitária dos refugiados, de ascensão da extrema direita e da luta para uma Europa livre da xenofobia e do racismo:

*Cuatro columnas recorren estos días los distintos territorios de la Unión hasta llegar al Parlamento Europeo de Bruselas el próximo 15 de octubre, día en que se celebra la cumbre de presidentes de Gobierno de la UE y en el que tendrá lugar el bloqueo simbólico a la sede de la Comisión. La columna suroeste atravesará Portugal, España y Francia; la sureste, Grecia e Italia; la noreste, los países nórdicos y Alemania y, finalmente, la columna noroeste caminará desde el Reino Unido. Ningun paso del camino de estos cuatro frentes será baladí: las marchas discurrirán por distintos paraísos fiscales para denunciar su existencia, desde Gibraltar, donde arrancó, hasta Luxemburgo, su penúltima parada antes de llegar a Bélgica. (Garrido, & González, "Euromarchas, 4.000 km para frenar a la Troika", 2015).*

Essas marchas representaram a indignação e deram visibilidade às necessidades da população, refletindo suas aflições locais cujas origens estavam claramente vinculadas a dimensão global. O recrudescimento da atuação do Estado com as pautas sociais, subtraiu das classes mais vulneráveis as condições de sobrevivência, ao implementar a política de austeridade fiscal, sendo que, em contrapartida proporcionou ao mercado financeiro uma estrutura segura para seus investimentos, livre dos riscos devido a crise econômica mundial.

Motivados pela insatisfação com as instituições políticas, na procura de uma representatividade legítima em que suas vozes fossem ouvidas, emergiram diversos movimentos sociais com características similares: possuíam pautas de interesse coletivo, eram majoritariamente apartidários, autodeterminados, organizados em assembleias públicas na busca do consenso para tomada de

Uma nova democracia para o século XXI?

decisões. Eles não buscavam apenas uma alternância de poder, mas um novo projeto de organização social.

## **Do globalismo ao localismo: novo municipalismo e resistência às políticas de austeridade**

Estes movimentos que se levantaram contra as políticas de austeridade estavam expressando não apenas simplesmente a vontade de um governo melhor ou a retomada de um Estado de bem-estar social, sem que houvesse modificação neste aparato. Tratava-se de anunciar que seria possível organizar a sociedade de formas distintas que contemplassem o desenvolvimento de capacidade de auto-organização, sem abandonar os processos e dinâmicas estatais existentes (Russel, 2019).

*A partir de 2010, la crisis, la austeridad y el 15M desvertebran el municipalismo de la década anterior. Todo se expresa en las ciudades y en entornos de cotidianidad. El pinchazo de la burbuja inmobiliaria deja un rastro de gobiernos locales frágiles; deja sobre todo una geografía de emergencia habitacional y de nuevas fracturas. Muchos ayuntamientos se convierten en la última trinchera de políticas sociales que afrontan la cobertura cotidiana de necesidades básicas (Blanco, Goma, Subirats, 2018, p. 21).*

Estavam dadas as bases para o chamado “novo municipalismo”. Blanco et al (2018) indicam que na Espanha da Plataforma de Afetados pela Hipoteca, das assembleias sociais no âmbito do 15 M, da luta em defesa dos serviços públicos e das greves gerais contra as reformas trabalhistas surge uma cartografia de práticas e inovação sociais que incluem a economia solidária, redes de intercâmbio, cooperativas de consumo agroecológico, gestão comunitária de espaços ociosos urbanos para fazer frente ao déficit habitacional, à pobreza energética, à especulação, à mercantilização dos espaços, ao trabalho precarizado de mulheres, aos problemas de acolhida e garantia de direitos de cidadania aos refugiados e migrantes. Essa nova política é pautada na luta pelos direitos sociais, progressista, com o compromisso coletivo de transformação social a partir de ações pensadas localmente, no espaço mais próximo da população que são os municípios, de modo que:

*interconnected fragments which, when taken collectively, are part of building a new “spatial imaginary” that demonstrates the importance of a politics of scale in these emergent political alternatives: the reframing of the local as a politics of proximity, the attempt to transform institutions and distribute power, and its manifestation as*



a *"becoming common of the public"*.<sup>10</sup> (Russell, *"Beyond the Local Trap: New Municipalism and the Rise of the Fearless Cities"* 2019).

Essas transformações objetivam a reformulação da política local para torná-la mais próxima dos cidadãos, com ações para mudar as instituições e empoderar a população nas tomadas de decisões, tratando o espaço público como algo comum a todos.

O novo municipalismo, portanto, não surge com o objetivo de participar dos processos eleitorais, mas a partir de uma atuação social promotora de uma nova política direcionada às cidades, levando em conta seu potencial de transformação. Não estão preocupados em justificar suas pautas academicamente ou em correntes políticas existentes, buscam, na luta social em prol do direito comum, a construção de uma teoria colaborativa. *"In short, practice appears to be running ahead of theory"*<sup>11</sup> (Russell, 2019).

Dessa cartografia de práticas e inovação sociais emergem novos atores políticos nas eleições locais de 2015 e, em quatro grandes cidades da Espanha (Madri<sup>12</sup>, Barcelona, Valencia e Zaragoza), venceram candidaturas alternativas, imprimindo uma agenda de políticas urbanas com respostas baseadas na construção do comum como articulação de democracia ativa, geração cooperativa de valor e apropriação comunitária de serviços públicos.

Porém, o fenômeno do "novo municipalismo" não se restringe à Espanha nem almeja a se constituir como um movimento local. Exemplo disso, é que, em junho de 2017, Barcelona organizou a primeira reunião de cúpula internacional das Cidades sem Medo com mais de 700 participantes de 6 continentes. Em 2018 e no ano de 2019 várias reuniões regionais foram realizadas em Varsóvia, Nova York, Bruxelas, Valparaíso e Nápoles, além da segunda reunião de cúpula internacional das Cidades sem Medo, que está prevista para este ano na América do Norte (Russel, 2019). Ademais já chega a quase uma centena de experiências municipalistas no mundo inteiro indicadas no mapeamento do sítio eletrônico da organização que surgiram de forma independente e de acordo com as especificidades de seu contexto, mas cujos

---

<sup>10</sup> Fragmentos interconectados que, quando tomados coletivamente, fazem parte da construção de um novo "imaginário espacial" que demonstra a importância de uma política de escala nessas alternativas políticas emergentes: a reformulação do local como política de proximidade, a tentativa de transformar instituições e distribuir poder, e sua manifestação como "tornar-se comum do público". (Tradução nossa).

<sup>11</sup> Em suma, a prática parece estar correndo à frente da teoria. (Tradução nossa).

<sup>12</sup> José Luis Martínez Almeida, do Partido Popular (PP) com o apoio do Vox e do Ciudadanos foi eleito como prefeito de Madri em 2019.

Uma nova democracia para o século XXI?

objetivos são forjar compromissos cotidianos e criação de redes para a gestão urbana com base na construção do comum, *Fearless cities* (<http://fearlesscities.com/en>. Recuperado em 17 de junho de 2019).

O “novo municipalismo” em escala global se constitui como a articulação da democracia ativa, da geração cooperativa de valor e da apropriação comunitária dos serviços públicos. Esses novos movimentos funcionam transversalmente, desenvolvendo estratégias de organização dentro, contra e além do Estado simultaneamente de modo que a democratização implique no paradoxo de fazer com que as instituições se voltem contra si mesmas, transformando-se no sentido de distribuir o poder.

*Contrariamente a la concepción que limita la acción política a simplemente ser elegidos e implementar políticas progresistas, "este segundo tipo de municipalismo implica... dar autonomía a los movimientos sociales y abrir la institución para permitirles actuar como contrapeso". Una vez que se ha distribuido el poder, se pierde el monopolio de la estrategia y la agenda, por lo que este segundo tipo de municipalismo implica perder parte del control del proceso político, pero intensificar el proceso de cambio. (Russell, "El municipalismo de Ciudades Sin Miedo", 2019).*

Trata-se de produzir o direito à cidade a partir de novos processos que rompem com hierarquia e o monopólio burocrático do aparato estatal moderno, superando formas antigas de institucionalidade que fazia com que a cidadania fosse pensada desde um ponto de vista passivo, como mera receptora de serviços públicos.

Neste sentido, as políticas de austeridade podem ser tratadas pelo contexto local desde uma perspectiva determinista e resignada, mas também desde um ponto de vista que fomente a inovação social pela oportunidade de construção de alternativas que contemplem novas políticas de proximidade, processos de apropriação comunitária de serviços e espaços públicos com gestão cidadã. O surgimento do movimento Cidades sem Medo, assim, significa que os medos e os sofrimentos das pessoas gerados pela crise de 2008 e pelas políticas de austeridade podem gerar processos de empoderamento e práticas cooperativas que resultem em democracia aberta que articule

*una gobernanza entre iguales como nueva gramática política entre ciudades, regiones, estados e instituciones supranacionales. Significa en la práctica que las ciudades codecidan y cogobiernen, por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo Climático de*

*París, o la dimensión social de la UE (el nuevo social pillar). Finalmente, las prácticas urbanas y las políticas locales deberían afrontar el desafío de su scaling up: su transferencia por medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de policy learning multinível (Blanco, Goma, Subirats, 2018, p. 17).*

Com isso o novo municipalismo busca encontrar novas respostas às aceleradas dinâmicas de exclusão geradas pela globalização e pelas políticas de austeridade a partir de uma nova dinâmica entre o global e o local, pois se há algumas décadas se tratava de pensar globalmente para atuar no local, hoje soma-se a necessidade de também pensar o local para atuar no global por meio das redes de municipalismo internacional.

## **Considerações finais**

A globalização e o avanço do neoliberalismo com políticas de austeridade desestruturaram o modelo de Estado-nação erigido Pós-guerra cujas características básicas eram a regulação, a produção direta de bens e serviços e a propriedade estatal como forma de assegurar o desenvolvimento capitalista e, ao mesmo tempo, proteger o interesse público. Desse modo, os mesmos Estados-nação que estimularam a globalização, ao incentivar a desregulação dos mercados financeiros globais, são hoje seus reféns, uma vez que não possuem autonomia para dar respostas aos problemas cujas origens extrapolam suas fronteiras como a crise financeira, o terrorismo, a mudança climática, as guerras, e os fluxos migratórios.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que são reféns, os Estados-nação são aliados do processo de globalização ao, não só intensificarem a desregulamentação do capital financeiro, como também implementarem políticas de austeridade que acirram, no âmbito de seus territórios, a pobreza, o desemprego, a destruição dos direitos sociais básicos - como renda, saúde e educação - deteriorando as condições de vida da população e disseminando a insegurança e a desconfiança em relação às instituições da democracia representativa liberal.

Os movimentos anti austeridade, surgidos com a crise econômica nos anos de 2008 em vários países, se insurgem de forma difusa contra as mazelas sociais geradas por este cenário de crise econômica, crise do Estado-nação e crise da democracia representativa liberal. Com trajetórias distintas, o que têm em comum é a identificação com sentimentos de humilhação e indignação que potencializaram a desconfiança nos mecanismos de representação da democracia liberal e, portanto, o brado de que a política e os políticos tradicionais não representariam mais os cidadãos.

Uma nova democracia para o século XXI?

Esses movimentos adotam novos métodos de mobilização e de organização pautados na ocupação de espaços urbanos que remetem aos expropriadores de sua vida com dignidade, como praças, centros financeiros, parlamentos e organismos da Troika como o Banco Central Europeu. Mais do que isso, reinventam a política ao trazer como forma de debate a solidariedade, o consenso, o debate ampliado e a democracia direta como métodos de enfrentamento à crise de legitimidade da democracia representativa. Não se trata, portanto, de reivindicações por mudanças dentro do aparelho burocrático do Estado, mas, na maioria das vezes, contra ele.

Essa reinvenção da política surgida nos movimentos anti austeridade não tiveram como finalidade ou estratégia a ocupação dos espaços do aparelho burocrático do Estado, mas acabaram, em alguns casos, resultando nisso, principalmente no plano local com o novo municipalismo procurando respostas às dinâmicas de exclusão geradas pela globalização e pelas políticas de austeridade, ressaltando a necessidade de também pensar o local para atuar no global por meio das redes de municipalismo internacional.

Como vimos, as transformações advindas do novo municipalismo objetivam a reformulação da política local para torná-la mais próxima dos cidadãos, com ações para mudar as instituições e empoderar a população nas tomadas de decisões, tratando o espaço público, como algo comum a todos.

Mais que isso, em que pese seu surgimento a partir de demandas e especificidades locais, o novo municipalismo vem se constituindo em redes internacionais assumindo a centralidade das questões desafiadoras do cenário global, de maneira que os espaços de participação social em prol do bem comum possam ser ressignificados, de modo que o local fomente a inovação social pela oportunidade de construção de alternativas que contemplem novas políticas de proximidade, processos de apropriação comunitária de serviços e espaços públicos com gestão cidadã.

## Referências Bibliográficas

Barros, Susana. (2013, 15 de fevereiro). Movimento "Que se lixe a troika" explica "Grândola Vila Morena" no Parlamento como ação simbólica. *RTP Notícias*. Recuperado de [https://www.rtp.pt/noticias/politica/movimento-que-se-lixo-a-troika-explica-grandola-vila-morena-no-parlamento-como-acao-simbolica\\_a628267](https://www.rtp.pt/noticias/politica/movimento-que-se-lixo-a-troika-explica-grandola-vila-morena-no-parlamento-como-acao-simbolica_a628267)

Blanco, Ismael, Gomà, Ricard, & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión Análisis de Políticas Públicas Nueva época*, (20), 14-28. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10491/11346>

Brasil. (2018). *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil* (1a ed.). São Paulo, SP: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert.

Castells, Manuel. (2013). *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.

Castells, Manuel. (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.

Draghi, Mario. (2015, 18 de março). At least 350 people arrested in protest at ECB HQ in Frankfurt. *The Guardian*. Recuperado de <http://bit.ly/2XTdWBP>

Elorduy, Pablo, & López, Gladys Martínez. (2016, 18 de fevereiro). Un plan b contra la Europa de la austeridade. CADTM. Recuperado de <http://bit.ly/2LNNYsY>

Fukuyama, Francis. (1992). *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro, RJ: Rocco.

Gálvez, José María Jiménez. (2015, 21 de março). A Marcha da Dignidade volta a tomar corpo em Madri. *El País*. Recuperado de <http://bit.ly/2LNU2C3>

Garrido, Miguel Gómez, & González, Paloma. (2015, 14 de outubro). Euromarchas, 4.000 km para frenar a la Troika. *Diagonal*. Recuperado de <http://bit.ly/2XU3s5s>

Harvey, David. (2014). *O neoliberalismo: história e implicações* (2a ed.) São Paulo, SP: Loyola.

Hobsbawm, Eric J. (2003). *Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991* (2a ed.). São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Ianni, Octávio. (2014). *A sociedade global* (16a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Léon, Sandra. (2018, 3 de abril). Políticos impotentes. *El País*. Recuperado de <http://bit.ly/2G8nRcJ>

Mendoza, Kerry-Anne. (2015). *Austerity: The demolition of the welfare state and the rise of the zombie economy*. Oxford, UK: New Internationalist.

Przeworski, Adam. (1988). Questões da democracia e do socialismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 4(3), 41-81.

Reis, Tiago. (2018). Hayek: descubra as ideias de um dos fundadores da escola austríaca. *Suno Research*. Recuperado de <http://bit.ly/2NM7DMO>

Russell, Bertie. (2019a). Beyond the Local Trap: New Municipalism and the Rise of the Fearless Cities. *Wiley Online Library*. Recuperado de <http://bit.ly/2XW8G0r>. doi <https://doi.org/10.1111/anti.12520>.

Russell, Bertie. (2019b). El municipalismo de Ciudades Sin Miedo. *OpenDemocracy*. Recuperado de <http://bit.ly/2Li8uCK>.

Uma nova democracia para o século XXI?

Stanford Encyclopedia of Philosophy (2018). *Karl Popper*. Recuperado de <https://plato.stanford.edu/entries/popper/#SociPoliThouCritHistHoli>

Suno Research (2019). *Quem é Milton Friedman*. Recuperado de <http://bit.ly/2xK83bm>

# Capítulo 7.

## Potencialidades e limites da abordagem sistêmica para democracia deliberativa: o caso de Barcelona

*Ramon Canal Oliveras<sup>1</sup>*

### **Introdução: de mecanismos a sistemas deliberativos**

As transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas na segunda metade do século XX (maior pluralismo social, maior complexidade técnica, maior nível formativo da população) levaram a uma crescente reafirmação da dimensão deliberativa da democracia, sob formas muitas vezes conhecidas como democracia participativa, embora nós mesmos devêssemos chamá-los de democracia deliberativa (Pindado e Rebollo 2015). A ideia básica é que, sem um debate aberto e animado sobre questões de interesse público, não pode haver democracia real. Não basta transferir o poder teórico de tomar decisões políticas para todo o conjunto da cidadania, uma expressão de soberania popular, em vez disso deve-se assegurar que tais decisões sejam tomadas depois de terem realmente ouvido e valorizado todas as razões das várias partes da sociedade. Incluindo, é claro, as razões do próprio Estado. Afinal, o compromisso com o debate público, com a democracia deliberativa não é crível sem um compromisso com a transparência e a prestação de contas.

Elstub, Ercan e Mendonca (2016) descrevem a história recente da democracia deliberativa, que teria sido criada ao longo dos últimos 50 anos através das contribuições de até quatro ondas distintas. Uma geração inicial fortemente idealista e normativa, iniciada no final da década de 1960, foi seguida por uma segunda geração (de meados dos anos 1990 até meados dos anos 2000), muito mais crítica, que desmascarou as fraquezas e ambiguidades do projeto deliberativo e exigiu maior esforço para incorporar toda a diversidade social nele. A terceira geração, de 2005 a 2015, adotou uma abordagem micro e eminentemente prática, focada no design institucional e na análise

---

<sup>1</sup> Diretor do Escritório de Programação Técnica da Prefeitura de Barcelona (Catalunha, Espanha). E-mail: [canaloliveras@gmail.com](mailto:canaloliveras@gmail.com).

Uma nova democracia para o século XXI?

empírica dos resultados. O objetivo foi garantir o bom funcionamento dos mecanismos e processos criados para promover a deliberação.

O que ocorre em todo esse tempo pode ser resumido como a abordagem crítica o enfoque, o surgimento e o desenvolvimento crítico de uma certa ideia de democracia. O compromisso com a democracia deliberativa/participativa levou à criação de muitos novos atores e novas instituições (Salvador e Ramió 2012). Foi, no entanto, um triunfo parcial e muito desigual, claramente decantado para o nível local de governo; especialmente cidades europeias e latino-americanas governadas pela esquerda política. Não há dúvida de que a proximidade física oferece condições ideais para o diálogo frequente e direto entre instituições e cidadãos (Ercan e Hendriks 2013); ou, em qualquer caso, muito melhor do que aquelas que os Estados Territoriais de uma determinada dimensão podem oferecer.

No entanto, a proximidade não pode resolver as dificuldades colocadas pela falta de consenso sobre o que pode ser entendido e o que se espera de "democracia deliberativa". Discordância se encontra em questões-chave, inclusive entre as pessoas que compõem o "mundo" deliberativo na mesma cidade (Canal 2017): Quem deve tomar a iniciativa e quem deve liderar esse tipo de processo, a instituição ou a comunidade organizada? O que é mais relevante, participação em parcerias enquadrada por meio de associações ou participação em uma base individual? Deveriam priorizar os mecanismos formais ou os informais, os encontros presenciais ou os fóruns na internet? E, acima de tudo, como esses processos devem se relacionar com as instituições formais do sistema democrático representativo? Ou, em outras palavras, quais as consequências que a deliberação democrática deve ter sobre a tomada de decisões públicas?

Esta última questão levanta implicitamente o problema da desconexão. Quando não se alcança uma conexão satisfatória entre os diversos espaços deliberativos e entre eles e a esfera institucional, os resultados da deliberação ficam muito abaixo das expectativas geradas. Mesmo inovações como "mini-públicos" correm o risco de se tornarem práticas auto-referenciais desprovidas de significado político.

Alcançar a inserção e integração dos espaços deliberativos no sistema democrático, otimizando seus resultados em termos de qualidade democrática, formação e transformação social é justamente o tema que caracteriza a quarta e mais recente geração de democracia deliberativa (Elstub, Ercan e Mendonca 2016). Para autores como Mansbridge (1999) e Dryzek (2010), a



complexidade alcançada por ações e processos participativos exige uma abordagem sistêmica, baseada em maiores níveis de ambição e flexibilidade, tanto conceitual quanto operacionalmente. Ambição de diversificar práticas deliberativas e, ao mesmo tempo, alcançar alguma governança das práticas deliberativas delas mesmas por meio de critérios de coerência e qualidade. Flexibilidade para reservar para cada tipo de espaço ou práticas determinadas funções, com seus próprios objetivos e formatos.

Outro aspecto importante a ser considerado é que as diferentes partes do sistema podem compensar mutuamente suas deficiências e fortalecer o sistema deliberativo como um todo. Em última análise, o que conta é o resultado geral em termos de qualidade democrática:

*"o critério para uma boa deliberação não deve ser que toda interação no sistema exiba respeito mútuo, consistência, reconhecimento, mente aberta e economia moral, mas que o sistema maior reflita esses objetivos" (Mansbridge 1999, 224).*

A abordagem sistêmica tem sido elogiada pela lucidez com que diagnostica um dos principais problemas das atuais formas de democracia deliberativa. No entanto, também tem sido criticado pela imprecisão das soluções propostas e porque elas parecem reduzir excessivamente os critérios de qualidade. De fato, os "sistêmicos" são acusados de aceitar qualquer configuração existente de instituições e dispositivos como um sistema deliberativo válido.

Neste ponto, achamos interessante explorar experiências de design consciente de um sistema deliberativo, pensado e adaptado às condições históricas, legais, administrativas e políticas de uma determinada comunidade. O trabalho se concentra no caso da cidade de Barcelona, uma experiência recente e ainda aberta, a partir da qual algumas lições podem ser obtidas.

## **O caso de Barcelona: Vocação participativa e novapolítica**

Em Barcelona a participação cidadã, intimamente associada à ideia de proximidade (bairros, distritos) é um dos fatores identitários da democracia municipal recuperada em abril de 1979, e especialmente dos partidos de esquerda. Sua prefeitura pode mostrar uma trajetória longa e intensa em termos de participação cidadã, resultados ambivalentes e, sem dúvida, questionáveis (Blakeley 2005), mas, afinal, comprometida com o desenvolvimento institucional. A longa hegemonia política municipal da social democracia

Uma nova democracia para o século XXI?

(1979-2011), apoiada por outras forças de esquerda está associada, juntamente com o desenvolvimento de um poderoso setor público municipal, com a implantação progressiva de órgãos deliberativos - os conselhos de participação - em praticamente todos os setores da atividade municipal, bem como em seus 10 distritos e 73 bairros. Isso é complementado por uma série de órgãos mais especializados, bem como processos deliberativos pontuais ligados a planos, projetos ou iniciativas de especial relevância.

É uma estrutura que permaneceu de pé mesmo durante a crise econômica, social e política que a Espanha sofreu entre 2008 e 2013, embora tenha mostrado sérias limitações quando questões muito mais conflitantes tiveram de ser discutidas, decorrentes da escassez, como as não desacetadas. Naquela época, os atores sociais acabaram recorrendo a outros mecanismos mais informais, abertos e intensamente participativos para enfrentar e negociar com as instituições (Parés et al., 2017). Com o tempo, a crise econômica alimentou uma crise de legitimidade do sistema político que favoreceu o surgimento de propostas mais de ruptura claramente inclinadas à esquerda. Diante da impotência e da corrupção atribuídas tanto ao mercado quanto ao estado, a comunidade, articulada em movimentos e organizações sociais, ganhou legitimidade e capacidade de renovação das instituições por meio de uma gestão muito mais transparente e participativa (Canal, 2017). Elites políticas emergentes - jovens, urbanas, altamente treinadas - se juntaram entusiasticamente à *tecnopolítica* (Kurban, López-Peña e Haberer 2017), já que as mídias sociais digitais também eram uma promessa renovada de política verdadeiramente deliberativa.

Por causa de sua trajetória, estrutura social e cultura política, a cidade de Barcelona tornou-se um terreno fértil para essa nova radicalidade progressista. Em 2014 os movimentos da "nova política", em aliança com pequenos partidos já estabelecidos, criaram um novo ator político, *Barcelona em Comú*, que após um ano foi apresentado às eleições municipais e, contra todas as probabilidades, conseguiu ser a candidatura mais votada. Em junho de 2015 sua líder, Ada Colau, entrou no gabinete do prefeito com a promessa de abrir e "devolver" a instituição municipal à cidadania.

## **Uma janela de oportunidade para sistematização**

Tendo colocado o tema novamente entre as prioridades da agenda municipal, durante o mandato 2015-2019 o governo Colau propôs mudanças significativas na política de participação cidadã, visando torná-la verdadeiramente reconhecida e exercida como um direito de todas as pessoas. Mas como todo novo

governo, ele tinha que acomodar suas ambições reformistas às estruturas institucionais que precisava para agir. Neste ponto, o processo de reforma do Regulamento de Participação Cidadã ofereceu um ponto de conexão efetivo, tanto por sua força normativa e simbólica, quanto por sua natureza holística: foi a oportunidade de influenciar, em um único golpe, a concepção geral da participação cidadã e em cada uma de suas estruturas.

O Regulamento de Participação do Conselho Municipal de Barcelona, cujas origens remontam ao segundo mandato democrático (1983-1987), foi um dos primeiros na Espanha e abriu caminho para muitas outras cidades. Em 2002 foi objeto de uma reforma, na qual espaços como o da Câmara Municipal foram formalizados. Entre 2012 e 2014 foi iniciado um novo processo de atualização, desta vez liderado pelo governo de centro-direita do prefeito Trias, que foi truncado pouco antes da aprovação final devido à falta de consenso político. O governo de Colau pegou o projeto de regulamento, aproveitou o impulso de um conjunto de associações altamente motivadas e forjou alianças com outras forças de esquerda no Conselho da Cidade para concretizá-lo no outono de 2017.

A abordagem da reforma do Regulamento foi concluir e refinar o sistema deliberativo/participativo, abrangendo déficits estruturais em áreas como iniciativa cidadã ou diversidade, bem como fornecer o conjunto de ferramentas para garantir a coerência e qualidade do sistema diante das oscilações da política representativa e das resistências da lógica burocrática.

O novo Regulamento consagra 14 princípios que são uma declaração de intenção no que diz respeito à orientação normativa e ao grau de exigência democrática: transparência, publicidade, clareza, acesso à informação, neutralidade institucional, primazia do interesse comum, diversidade, debate público, igualdade e não discriminação, inclusão, eficiência, acessibilidade universal, proteção de dados pessoais e prestação de contas.

No nível substantivo, o Regulamento define, por meio de uma tipologia precisa, os canais de participação que facilitam o acesso dos cidadãos à tomada de decisão municipal: processos, órgãos, fóruns e consultas. Mas as mudanças mais proeminentes visam ampliar e fortalecer a base social de participação, bem como sua influência na vida política municipal.

Diante do excesso de destaque institucional, temos o impulso para a iniciativa cidadã, incluindo consultas, bem como o pleno reconhecimento da legitimidade de projetos associativos e comunitários que geram valor social. A gestão comunitária de equipamentos e serviços é assumida e seus horizontes são ampliados.

Uma nova democracia para o século XXI?

Diante de uma rigidez formal e excessiva (manifestada em espaços, horários e formato dos debates) o desenvolvimento de uma deliberação digital aberta e dinâmica, embora transparente (documentada, rastreável) e conectada à deliberação presencial.

Diante do monopólio da deliberação por determinados grupos e perfis sociais (indígenas nativos de classe média e idade avançada), se assume o compromisso indispensável com a participação inclusiva, que leva em conta a grande diversidade da população da cidade.

Na ausência de mecanismos (automáticos) de (auto) avaliação, adota-se um sistema de coleta e análise de dados para revisar periodicamente o funcionamento dos órgãos e as próprias regras de participação.

Na ausência de mecanismos de garantia, cria-se uma comissão de amparo, independente do poder municipal.

Nas seções a seguir discutimos em detalhes cada um desses desenvolvimentos.

## **Iniciativas cidadãs**

Com o reconhecimento da iniciativa cidadã e o desenvolvimento de sua implementação, o Regulamento de Participação coloca nas mãos dos cidadãos um meio de impactar significativamente a agenda política municipal. Uma iniciativa cidadã consiste, essencialmente, de um grupo de cidadãos propondo uma ação que eles consideram ser de interesse público e, sendo esta de competência municipal, eles buscam apoio para que a Prefeitura acabe assumindo.

O regulamento prevê seis tipos de iniciativas, bem diferentes em termos do impacto que podem gerar. Os baixos impactos vão desde a convocação de um conselho tutelar, ou uma audiência pública, até a inclusão de um tema na pauta do plenário ou de uma comissão municipal. A criação de um processo ou órgão de participação são iniciativas que poderíamos descrever como de nível médio, enquanto a mais elaborada politicamente seria a aprovação ou modificação de uma norma municipal e o pedido de consulta. É importante notar que cada iniciativa é independente e só pode incluir um tópico e um modo de ação.

Os requisitos para formar o grupo ou comissão que promove uma iniciativa cidadã são relativamente acessíveis. É necessário o acordo de no mínimo três pessoas físicas com mais de 18 anos e registrados em Barcelona. Ou três entidades na cidade. Mas os requisitos mínimos para provar o interesse geral da proposta e poder realizá-la são muito mais exigentes; variam de 9.000 assinaturas para as modalidades "suaves" (audiências, itens na agenda) a 15.000 para as mais "duras" (modificação de regulamentos, consultas). Em

iniciativas distritais ou de bairro, os limiares seguem o mesmo padrão, mas logicamente são mais baixos. Todas as empresas com mais de 16 anos e registradas em Barcelona são consideradas válidas.

A iniciativa é lançada quando o comitê de promotores apresenta suas credenciais e uma declaração fundamentada de sua proposta à Câmara Municipal. A partir desse momento você se dispõe de ter 120 dias corridos, prorrogáveis por mais 60 dias, para coletar as assinaturas de apoio. Se a iniciativa passar nesse primeiro filtro, a Prefeitura é obrigada a prestar assistência técnica (assessoria), logística (plataforma digital) e apoio econômico (divulgação gratuita, outorga) para facilitar a coleta de assinaturas. São pagos até 1 euro por assinatura, desde que sejam recolhidos respeitem os requisitos mínimos válidos necessários e que o dinheiro público seja destinado exclusivamente às despesas relacionadas à iniciativa.

Nas modalidades mais "suaves", uma vez que os sujeitos necessários foram alcançados, a iniciativa é lançada automaticamente. Nas demais, a iniciativa tem que passar por um filtro final e decisivo:

- Na criação de um órgão de participação, a decisão final, sempre fundamentada, é de responsabilidade do comitê de democracia ativa (ver seção 7).
- Na aprovação de uma norma municipal cabe ao Município desenvolver e apresentar uma proposta de regra, embora a comissão promotora possa intervir nas comissões e no plenário municipal quando a proposta for tramitada. Além disso, se você ela não concordar com a forma como pela qual a proposta municipal foi apresentada tem olhado, você pode solicitar que ela seja retirada antes de sua votação final e que seja convocada uma consulta aos cidadãos sobre o assunto.
- Ao solicitar uma consulta, cabe ao plenário municipal decidir se aprova ou não sua convocação.

Em pouco tempo a ideia da iniciativa cidadã começou a dar frutos interessantes. Em menos de dois anos foram apresentados sete propostas, quando nos últimos 38 anos apenas uma havia sido submetido, e também não teve sucesso. Em fevereiro de 2019, uma iniciativa cidadã, apoiada por 6.500 assinaturas empresas, conseguiu colocar um item na pauta do plenário municipal pela primeira vez. Especificamente, foi uma proposta de instar o governo municipal a iniciar as formalidades pertinentes para extinguir a concessão do espaço da Capela da Misericórdia, uma vez concedido à época em favor da MACBA, a fim de dedicá-lo à construção do novo Centro de Atenção Primária

Uma nova democracia para o século XXI?

à Saúde no bairro Raval Nord. Também foi inédito que um vizinho, representante da plataforma que lidera a iniciativa, interviesse no plenário municipal para apresentar um tema que seria discutido e votado por grupos municipais.

## **Consultas ao cidadão**

As consultas ao cidadão são um instrumento destinado a conhecer a opinião dos cidadãos em matéria de competência municipal, por meio de votação aberta a todas as pessoas maiores de 16 anos cadastradas na cidade. Uma consulta pode conter uma ou mais perguntas com uma resposta afirmativa ou negativa ou votar em branco, ou escolher entre diferentes soluções ou propostas alternativas.

A consulta pode ser iniciada por iniciativa do cidadão ou por iniciativa municipal. Se for por Iniciativa Cidadã, você deve enviar as assinaturas necessárias. Se for por iniciativa municipal, pode ser proposto pelo plenário municipal (com o apoio de no mínimo 40% de seus membros), bem como pelo prefeito ou prefeita. Mas a proposta de consulta, que inclui a pergunta específica ou perguntas a serem feitas ao público, precisa do apoio de uma maioria fortalecida, 2/3 do plenário municipal. Se essa aprovação for dada, o prefeito ou a prefeita deve convocar a consulta no prazo máximo de 60 dias. Deve haver entre 30 e 60 dias corridos para o debate público, para o qual os canais de informação e comunicação relevantes estão habilitados.

O assunto sobre o qual você faz a pergunta em tal consulta está sujeito a vários limites: Não pode violar os direitos fundamentais ou dos cidadãos (sociais, trabalhistas, linguísticos) contidos no Estatuto da Autonomia da Catalunha, não pode lidar com impostos e orçamentos já aprovados e não pode interferir no procedimento para a aprovação de uma portaria, regulamento ou instrumento de planejamento urbano em andamento.

Não é necessária participação mínima para validar os resultados de uma consulta. Os resultados não vinculam legalmente os órgãos de governo, mas têm um impacto político. Quando a chamada é acordada, os grupos municipais são convidados a dizer se aceitarão ou não o resultado. Por outro lado, no máximo dois meses após a consulta, o governo municipal deve informar ao público qual será sua ação em relação ao resultado.

Não se pode fazer mais de três consultas em um único ano (considerando que uma consulta com várias perguntas conta como uma). E se a consulta foi realizada com sucesso ou falhou no meio do caminho, deve-se deixar um mínimo de dois anos de uma nova tentativa de consulta sobre o mesmo as-

sunto. Por outro lado, as consultas não podem ser promovidas nos seis meses anteriores às eleições locais, ou no período entre as eleições e a constituição do conselho municipal. A Câmara Municipal pode concordar com um período de tempo por ano para unificar todas as várias entradas pendentes em um único dia de votação (a chamada "multi-consulta").

Uma vez aprovado o novo Regulamento de Participação, foi lançada a promoção de várias consultas. Em abril de 2018, as propostas para a celebração das duas primeiras - sobre a gestão da água e sobre a renomeação da praça de Antonio López para a de Idrissa Diallo - foram levadas ao plenário, mas ambas foram rejeitadas pela maioria dos partidos de oposição. Em ambos os casos, os promotores apresentaram um recurso administrativo, entendendo que a decisão do plenário contrariava as regras do próprio município. Em outubro de 2018, a proposta voltou ao plenário e desta vez obteve apoio majoritário. Parecia que tudo estava pronto para a primeira multiconsulta a ser realizada no outono de 2019, mas no final do mesmo ano um tribunal estipulou que a Câmara Municipal havia excedido seus poderes ao regular as consultas, e anulou os artigos correspondentes do Regulamento de Participação.

## **Gestão comunitária de espaços e serviços de interesse público**

A democracia deliberativa alimenta, em grande medida, o fortalecimento e a articulação da comunidade, por meio da rede associativa e das oportunidades de (co)produção de políticas e serviços ou atividades de interesse geral. Os órgãos de participação cidadã preveem a colaboração de seus membros na condução das ações municipais, mas são situações bastante excepcionais. O novo regulamento abriu caminhos mais ambiciosos para avançar nesse sentido.

Para a coprodução de políticas, há a figura do pacto ou acordo de diálogo e participação (artigo 65 do Regulamento de Participação dos Cidadãos). Quando o desejo de consenso em torno de um diagnóstico compartilhado passa à frente de destaques institucionais, metas como a Estratégia 2017-2027 de Inclusão Social e A Redução das Desigualdades, assinada por todas as forças políticas e atores sociais representativos do setor, podem ser alcançadas.

Quanto à cogestão de equipamentos e serviços, trata-se de uma ideia que deriva das práticas de autogestão do trabalhador e do bairro desenvolvidas em Barcelona desde a segunda metade do século XIX, revivido no último terço do século XX com a recuperação da democracia municipal e a luta por equipamentos e serviços nos bairros. Em 1998, a gestão cívica dos serviços

Uma nova democracia para o século XXI?

municipais (também conhecida como gestão cidadã ou gestão comunitária) foi reconhecida, com o alcance de lei, pela Carta Municipal de Barcelona, mas teve de se passar vários anos antes de ser dotada de algum desenvolvimento normativo. Assim, como resultado da mobilização de um grupo de entidades, ao final do mandato 2011-2015, foi acordado um Modelo de *Bases de Gestão Cívica de equipamentos para atividades e serviços municipais da Cidade de Barcelona (procedimento de concorrência pública)*.

O Regulamento destina um artigo à gestão cívica dos equipamentos e serviços municipais, segundo o qual "a concertação com o tecido associativo para a gestão de programas setoriais ou equipamentos determinados pela Prefeitura, incluindo a possibilidade de cogestão através da criação de convênios, e a garantia de que o acesso universal e a qualidade dos serviços sejam assegurados"(Art. 111.4).

O Programa Patrimônio Cidadão de Uso e Gestão Comunitária, aprovado em 2017, especifica as ferramentas para reconhecer, consolidar e promover iniciativas cidadãs para o uso e gestão comunitária do patrimônio público municipal. Este programa levou à criação da Secretaria do Patrimônio Cidadão, órgão colegiado municipal de Participação Cidadã e composto por doze membros representando as áreas de gestão, distritos e - o fundamental - das unidades ligadas à gestão do patrimônio sob uma perspectiva jurídica e econômica.

A Mesa assumiu a atualização do modelo de gestão das dezenas de estabelecimentos municipais e instalações que são transferidos por um determinado tempo para associações sem fins lucrativos. O que havia sido uma prerrogativa exclusiva dos distritos, que era gerido com critérios de oportunidade muito condicionados pela proximidade, agora é feito a partir de uma maior diversidade de pontos de vista e perspectivas. É o Patrimônio que avalia os pedidos recebidos e decide sobre a concessão do patrimônio municipal, com base no retorno social, transparência, equidade e qualidade democrática dos projetos apresentados pelas associações.

O mesmo processo ocorre nos pedidos de renovação dos contratos de transferência, onde a avaliação dos resultados alcançados é particularmente apreciada. Além de desenvolver os protocolos relevantes de premiação e avaliação, a Mesa também construiu um catálogo de patrimônio cidadão que inclui, além dos bens concedidos sob a transferência de uso ou regime de gestão participado pelo cidadão, aquele que está disponível e é elegível para se tornar patrimônio cidadão.

Além de gerenciar o que foi feito até agora de forma diferente, a Prefeitura



também entrou na terra desconhecida da concertação público-comunitária. O acordo Can Batlló envolve a concessão do uso de um espaço de 13.000 m<sup>2</sup> por um mínimo de 30 anos às entidades e coletivos que administram o conglomerado de equipamentos e serviços existentes na antiga fábrica. A Prefeitura faz parte do reconhecimento do valor público das obras de reabilitação física e dinamização social que vêm sendo feitas em Can Batlló.

Aplicando as lógicas de proximidade, cooperação e agrupamento de recursos, nesse espaço tem sido gerado coesão social, criatividade cultural e dinamismo econômico (construção de moradias, pomares urbanos, oficinas produtivas...), em níveis e com uma relação custo-efetividade provavelmente melhor do que se a Prefeitura estivesse gerenciando diretamente. A contrapartida da cessão é um compromisso firme e contínuo com o retorno social do investimento público, credenciado com uma gestão transparente. É um modelo que, se bem sucedido, poderia ser movido replicado em outros espaços e projetos.

## **Decidim. Plataforma Digital de Barcelona**

Indiscutivelmente, a Internet quebrou algumas das barreiras estruturais como a necessidade de se estar presente no evento. A frente impunha à deliberação, como horários fixos, longos deslocamentos ou acesso limitado e atrasado a informações relevantes. Ambientes virtuais para deliberação pública estão se tornando mais sofisticados no gerenciamento de informações e conversas, e menos caros para criar e gerenciar. O novo Regulamento de Participação normaliza e articula essa dimensão digital através da chamada "plataforma digital", concebida como: "Um conjunto de serviços de software acessíveis a partir de qualquer terminal (computador, celular, tablet ou outros dispositivos) conectados à internet seguindo padrões tecnológicos abertos e interoperáveis, não sujeitos a restrições legais ou tecnológicas de acesso para a troca de informações digitais entre dispositivos" (Art. 105.1).

As repetidas referências à plataforma digital na articulação do Regulamento nos fazem suspeitar que ela é uma ferramenta fundamental para a gestão de todos os tipos de órgãos e processos participativos. Na verdade, a Prefeitura criou e lançou este instrumento bem antes do seu reconhecimento regulatório. Na verdade, foi um dos primeiros projetos no termo. Um quadro efetivo e atrativo da participação digital poderia gerar um salto de qualidade e quantidade no debate cidadão em torno do Plano de Ação Municipal (PMA) 2016-2019. A plataforma, promovida a partir da Diretoria de Inovação de Participação Cidadã, foi lançada em fevereiro de 2016, sob o nome de Decidim.Barcelona.

O processo participativo do PAM 2016-2019 baseou-se em uma implantação

Uma nova democracia para o século XXI?

combinada de discussões face a face e virtuais, pois a interação presencial ainda faz muito sentido, e mais em comunidades urbanas de alta densidade. Foram obtidos números de participação inéditos, muito superiores ao habitual nos processos de planejamento estratégico: mais de 30.000 pessoas envolvidas e mais de 10.000 propostas feitas, das quais, uma vez analisadas suas viabilidades técnicas, quase 7.000 foram incorporadas ao PMA final (72% de aceitação), seja com entidade própria, ou bem integradas em propostas semelhantes. Esse sucesso inicial foi fundamental para a consolidação da plataforma e constituiu uma excelente carta de apresentação da plataforma.

Decidim.Barcelona permite, melhora e integra, várias formas de participação, online e offline. Funcionalidades como a criação de grupos e debates, o monitoramento e geolocalização de propostas, a criação de pesquisas ou a convocação e promoção de eventos, podem ser colocadas a serviço tanto da articulação de iniciativas cidadãs, quanto da gestão de espaços permanentes de participação (conselhos setoriais e territoriais), e da organização de processos participativos específicos. A plataforma oferece, para cada tipo de participação, elementos pré-projetados (modelos) que orientam e facilitam o trabalho das pessoas que têm que criá-lo e gerenciá-lo. A intenção é que toda a camada de participação e interação do cidadão com a Prefeitura possa ser feita diretamente ou com o apoio da plataforma.

Qualquer pessoa pode se cadastrar na plataforma digital, mas somente pessoas físicas registradas que estejam cadastradas na cidade podem apoiar propostas. Além disso, a plataforma oferece garantias completas de segurança e confidencialidade. Decidim.Barcelona permite efetivar uma concepção descentralizada de participação, uma vez que tecnologicamente é possível fornecer níveis granulares de licenças para cada área setorial e em cada distrito - nas mãos de seus técnicos de referência - para que possam decidir de forma autônoma apenas sobre os processos e espaços de participação que só os afetam. Grande parte do dia de trabalho dessa equipe técnica já gira em torno da plataforma digital. Tem que gerenciar processos, carregar documentação, preparar sessões presenciais, entre outras atividades.

A plataforma também permite que você construa um sistema integrado. Porque em Decidim.Barcelona você pode encontrar toda a participação atual, e tudo está documentado, garantindo assim a rastreabilidade dos processos: Quais debates foram gerados sobre esse ou aquele assunto? Que argumentos foram usados? O que foi proposto? O que foi acordado? Além disso, possui ligação direta com sistemas de prestação de contas desenvolvidos pelas

áreas de gestão e gestão municipal. Nesse sentido, o dispositivo de monitoramento público do PAM é paradigmático. A atualização dos dados é mensal, e a todo momento você pode consultar o grau de execução, bem como fazer comentários, que são registrados no histórico de participação. Em suma, a tecnologia é colocada a serviço da transparência.

O qualificador mais relevante para essa "revolução" não seria a participação digital, mas o aumento da participação; pois oferece mais recursos, mais opções e melhor desempenho. No final de 2018, a Decidim.Barcelona gerenciou mais de 30 processos de participação, com mais de 30 mil pessoas cadastradas. Os processos participativos que têm sido gerenciados através da plataforma têm sido consideravelmente mais modestos do que o PMA no que diz respeito ao escopo temático e ao número de participantes, mas geraram discussões e propostas de alta qualidade. A reforma da Via Laietana, o Plano de Mobilidade Urbana, a definição do espaço Fabra i Coats e o Plano Estratégico dos espaços litorâneos da cidade são alguns dos temas que têm sido discutidos na plataforma.

O objetivo é que Decidim.Barcelona se torne uma verdadeira rede social pública em Barcelona. As interações online em tempo real já estão organizadas com representantes eleitos da cidade, e a médio prazo se quer torná-lo uma porta de entrada para o cadastro oficial, até mesmo com a possibilidade de usar a assinatura eletrônica.

Mas a ideia é que não seja acessado apenas para interagir com a Prefeitura Municipal, mas que todos os atores da esfera pública possam ter seu próprio espaço e redes. Nesse sentido, as organizações sem fins lucrativos serão as primeiras a poder dotar de seu próprio espaço na plataforma para gerenciar de forma mais eficaz as relações com os parceiros, ampliando as possibilidades de interação e democracia interna. Um acordo já foi assinado nesta linha entre a Prefeitura Municipal e algumas grandes entidades, basicamente federações.

Outro projeto que foi lançado é o uso da Decidim.Barcelona como rede interna para a participação de instituições públicas. Como é o caso da própria Câmara Municipal ou do Conselho Provincial de Barcelona. Uma plataforma especialmente projetada para incentivar a expressão e o diálogo pode ser especialmente útil em alguns momentos de mudança estrutural e a necessidade de pensar e testar coisas novas.

Além de suas funcionalidades, um elemento básico e idiossincrático da pla-

Uma nova democracia para o século XXI?

taforma é que ela foi feita com fonte aberta e livre, para que possa ser replicada em múltiplas versões, e sem risco de captura por interesses privados lucrativos. Isso levou o crescimento do projeto muito além dos limites da cidade. Com a ajuda do consórcio Localret, a plataforma chegou a várias cidades catalãs, como Terrassa, Sabadell, Gava, Hospitalet del Llobregat, Badalona e Sant Cugat de Valles. Também revelou considerável interesse em outros países europeus, especialmente na França, a ponto de a plataforma ter sido traduzida e está disponível em quinze idiomas diferentes.

Ao longo do tempo, com base em demandas concretas, cristalizaram relações de colaboração interinstitucional altamente operacionais, construídas de cima a baixo, partindo de um forte componente técnico, mas assumindo um conjunto de princípios (participação, transparência, inclusão) de alta carga política. O projeto tem acompanhado entidades públicas muito diversas na mesma mesa, tanto na dimensão quanto na cor política de seus governos (Área Metropolitana de Barcelona, Diputación de Barcelona, Generalitat de Catalunya, Câmara Municipal de Pamplona, Junta de Castilla-León...), que encontram na plataforma um instrumento de grande utilidade e eficácia.

Pode-se dizer que no ambiente de Decidim.Barcelona foi gerado um rico e complexo ecossistema social, uma comunidade de agentes (administrações, empresas, entidades) e, finalmente, de pessoas (designers, analistas, promotores, técnicos de participação, etc.) que trabalharam duro para crescer a plataforma e melhorá-la com novas funcionalidades. Trata-se agora de estabelecer as bases para o desenvolvimento e crescimento do projeto a médio e longo prazo, com um modelo de governança efetiva, transparente e democrática, capaz de refletir tanto o interesse geral da cidade, quanto o interesse e a visão da própria comunidade Decidim. A proposta que está sobre a mesa é transformar a Decidim.Barcelona em uma entidade sem fins lucrativos, na qual a Prefeitura Municipal tenha um papel importante, mas não decisivo.

## **Promover a diversidade na participação**

O reconhecimento da diversidade e a redução das desigualdades têm sido dois dos principais motores do governo Colau. Eles têm permeado todas as áreas do governo e logicamente também a da participação cidadã. Porque além de garantir o direito individual à participação, é bom que os perfis das pessoas ativas nos espaços de participação sejam plurais e diversos, assim

como a própria sociedade. Aplicando essa lógica, várias medidas foram incorporadas durante o mandato para eliminar obstáculos que dificultam o exercício do direito de participação por determinadas pessoas e grupos sociais.

Nos momentos iniciais do mandato, durante o debate cidadão do PAM 2016-2019, muitos esforços, simbólicos e organizacionais, já foram feitos para garantir que alguns grupos, que até então estavam fora desse tipo de processo, participassem. Estamos falando de mulheres, jovens, pessoas nascidas no exterior e pessoas com mobilidade reduzida, a quem foi oferecido serviço porta a porta. Na medida em que o convite foi bem sucedido, isso levou à perda do monopólio da representação cidadã pelos atores estabelecidos.

O marco mais significativo foi certamente a Medida de Governança para a Promoção da Participação de Pessoas de Diversas Origens e Contextos Culturais nos canais de participação, adotada em fevereiro de 2018. Ele busca incentivar a participação de comunidades de origem estrangeira, especialmente no distrito de Ciutat Vella, onde compõem quase metade da população. Isso requer a incorporação de práticas de reconhecimento coletivo, como a publicação de rótulos e convites para participar utilizando os idiomas das principais comunidades presentes em cada bairro. Também foi feito um trabalho, especificamente, para envolver mais mulheres latino-americanas, com o apoio da Casa da América.

Um dos eixos de trabalho desta medida é "fortalecer a capacidade dos servidores municipais e de mais atores a serviço da Prefeitura para incorporar ativamente a interculturalidade em ações voltadas à promoção da participação cidadã e da mediação intercultural". Isso tem sido feito de várias maneiras. Por um lado, foi gerada capacitação especializada sobre a participação cidadã, voltada para pessoas com determinados perfis culturais, para que quando são realizados processos participativos as empresas encontrem pessoas com conhecimento adequado para trabalhar como dinamistas e/ou intérpretes e/ou relatores. É realizado em Barcelona Activa, uma empresa municipal de promoção do trabalho. As empresas que trabalham para a Prefeitura também foram incentivadas a refletir em seus modelos a diversidade das origens e contextos culturais da cidade. Por fim, a visão da diversidade cultural foi introduzida nas ações de formação voltadas para técnicos municipais e técnicas municipais que são referências de participação cidadã em cada área de gestão.

## **Mudança interna: governança transversal, avaliação e treinamento**

Tradicionalmente, uma das principais dificuldades para a padronização da

Uma nova democracia para o século XXI?

participação cidadã tem sido a resistência da administração pública em conceder legitimidade pública a vozes vindas do exterior. Transformar a participação em um direito efetivo também implica que a estrutura técnica municipal assumam tal princípio e atuem em conformidade.

A mudança mais substancial trazida pelo Regulamento foi a criação do Comitê Gestor da Democracia Ativa e da Descentralização. É composto por um representante de cada área de gestão e quatro representantes dos distritos, e tem como missão estruturar, direcionar e fiscalizar ações municipais relacionadas à melhoria da qualidade democrática e da participação cidadã. Trata-se de um órgão destinado tanto a superar a participação voluntarista quanto a combater a falsa participação, uma vez que não é mais permitido iniciar um processo participativo de iniciativa municipal sem que o departamento/a secretaria promotora da proposta tenha apresentado previamente a proposta correspondente ao comitê correspondente. Se ela não atender aos requisitos mínimos, ela não recebe a permissão para ser adotada. É particularmente assegurado que cada processo participativo incorpore um mapa abrangente dos atores relevantes - não se limitando àqueles que são diretamente afetados, mas também aqueles que podem oferecer um critério mais amplo - bem como "um sistema de monitoramento de sua implementação, preferencialmente através da plataforma digital e com atualização regular, bem como acesso a dados abertos e à rastreabilidade e transparência das ações realizadas" (Art. 32).

Além disso, durante o mandato, o Departamento de Democracia Ativa foi equipado com novos funcionários para realizar seu programa em áreas e distritos. Assim, em 2017 em cada um dos dez bairros da cidade foi designado um técnico ou técnico responsável pela Democracia Ativa, que durante a semana trabalha três dias no bairro e dois na sede do departamento. É uma figura projetada para reforçar práticas participativas/deliberativas a partir de uma perspectiva descentralizada e necessariamente diversificada.

Isso vem sendo acompanhado de um esforço para transmitir a toda a esfera técnica municipal conhecimento das potencialidades, formas concretas e limites de participação cidadã. Portanto, a partir de 2018, foram programados cursos de cinco dias para capacitar a todos os funcionários com algum tipo de responsabilidade na participação nas áreas e distritos. Após cinco edições, mais de 200 pessoas foram treinadas. Uma das áreas envolvidas são as bibliotecas, para que possam apoiar melhor os cidadãos que desejam participar através da plataforma digital.

## **Controle de qualidade**

A deliberação da qualidade pressupõe boas informações e análises precisas sobre atividades, resultados e impactos de políticas e programas de participação. Até agora, tinha sido muito difícil avaliar, pois não havia estratégia de capitalização de experiência e conhecimento, e não havia sequer indicadores quantitativos, regulares e confiáveis, sobre a participação cidadã da iniciativa municipal. Muitas vezes, o debate sobre os resultados de tal espaço ou processo participativo baseava-se apenas nas percepções de algumas das pessoas envolvidas.

A Comissão da Democracia Ativa assumiu o desafio de construir um dispositivo de avaliação baseado em uma ampla gama de indicadores. Desde então, cada atividade tem um protocolo e o instrumento para coletar os dados necessários. Ao mesmo tempo, o cadastro de entidades foi atualizado e melhorado, elemento essencial para poder produzir bons mapas de atores e não deixar de fora de um processo ou de um corpo participativo qualquer ator que seja relevante.

O regulamento também motivou a criação de uma Comissão Consultiva sobre processos participativos, destinada a garantir a qualidade da participação. É composto por seis pessoas externas, de reconhecido prestígio e experiência, e sua função é fazer recomendações e sugestões sobre as metodologias, ferramentas e meios a serem utilizados em cada processo participativo.

### **Direito de proteção**

Até agora, a consideração e resposta à voz de cidadania expressa em órgãos ou processos participativos dependia quase exclusivamente da vontade política do representante político (vereador) da área afetada. Mas, a partir de agora, todos os membros do governo são obrigados a responder e, se não aceitarem as propostas, devem explicar o porquê, e fazê-lo dentro dos prazos oficialmente estabelecidos, de um máximo de dois a três meses. Se isso não for feito, as pessoas afetadas pela não resposta podem recorrer ao Prefeitura e, se for o caso disso, aos tribunais.

Nesse sentido, o regulamento promoveu a criação de uma Comissão de Proteção, um órgão consultivo para assegurar a efetiva realização dos direitos e obrigações decorrentes das regras de participação cidadã. Integra-se ao Conselho da Cidade (organização de participação setorial de âmbito municipal) que é o maior e mais relevante órgão permanente de participação cidadã.

### **Dificuldades, desafios e questões abertas**

Em Barcelona, a democracia deliberativa iniciou alguns caminhos promissores.

Uma nova democracia para o século XXI?

Certamente, a forma mais comum de interação com os cidadãos permanece para apresentar uma opinião sobre uma determinada ação pública, na forma de uma reclamação ou proposta, de modo que se reflita no relatório ou opinião correspondente. Ou seja, influenciar processos de tomada de decisão promovidos pela própria Prefeitura Municipal. Mas o novo regulamento promove alguma desgovernamentalização das práticas participativas. A partir de agora, o motor institucional não será mais suficiente para ativar os canais de participação. Também será necessário intervir por algum grupo mobilizador de direção e/ou pelo Conselho da Cidade. Dessa maneira, se isso assume o princípio da interação como regulador básico do sistema, o que impede a manipulação e promove processos participativos mais honestos e eficazes.

Os espaços de governança interna de participação que foram criados ao longo desses anos, como a mesa da democracia ativa, ou a do patrimônio cidadão, também semearam uma semente do futuro, que está gerando visões e valores compartilhados em toda a organização. Em áreas como planejamento urbano, promoção econômica ou secretaria-geral, as dificuldades são maiores, mas também há avanços aqui. Em conjunto, o novo regulamento reduz os espaços para arbitrariedades institucionais e garante condições para que os cidadãos deliberem e expressem suas opiniões sobre os assuntos públicos de forma livre e eficaz. Pretende-se que a participação deixe de ser algo que é concedido - ou não - dependendo dos interesses conjunturais de cada governo municipal, a fim de se tornar um direito que se materialize por meio de formatos seguros e operacionais.

A Câmara Municipal de Barcelona, portanto, equipou-se com um sistema que torna a construção de uma política e gestão municipal verdadeiramente deliberativa e participativa. No entanto, não será fácil ou imediato, pois a participação provoca e continuará a causar sérias tensões. E é o caso por diversas razões, a começar pela tendência à rigidez corporativista em determinadas profissões - incluindo o serviço público - ou pela ação de interesses particulares muito bem organizados e dotados de recursos, que preferem jogar suas cartas fora dos quadros estabelecidos pela participação cidadã, para se imporem a interesses sociais mais amplos, mas não estruturados.

As forças anti-participação nunca podem ser suprimidas - nem deveriam estar na democracia - mas podem ser combatidos, desde que a cidade seja capaz de manter um tecido social vivo e organizado, que capacite a comunidade e coloque interesses coletivos acima dos indivíduos. O próprio governo Colau, em clara minoria no conselho na câmara municipal, fez alguns pro-



gressos significativos graças ao apoio dos movimentos sociais que compartilham sua agenda (Blanco, Salazar e Bianchi 2019). A prefeitura Municipal de Barcelona tem o formidável desafio de aplicar as ferramentas que criou de forma coerente e contínua, para dar voz a todos os interesses, as visões e as diversidades de Barcelona.

## Referências Bibliográficas

Ajuntament de Barcelona (2017). *Reglament de Participació Ciutadana*. Recuperado de [https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/reglament\\_participacio\\_catala.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/reglament_participacio_catala.pdf)

Ajuntament de Barcelona (2017). *Programa de Patrimoni Ciutadà d'ús i gestió comunitàries*. Recuperado de [https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/comunsurbans\\_doc\\_sm.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/comunsurbans_doc_sm.pdf)

Ajuntament de Barcelona (2018). *Memòria 2018 de l'Àrea de Drets de Ciutadania, Cultura, Participació i Transparència*. Recuperado de <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/109929/1/memoria%20DCCPT%202017.pdf>

Ajuntament de Barcelona (2019). *Memòria 2017 de l'Àrea de Drets de Ciutadania, Cultura, Participació i Transparència*. Recuperado de <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/113709/1/memoria%20DCCPT%202018.pdf>

Blakeley, Georgina. (2005). Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model. *Local Government Studies*, 31(2), 149-165.

Blanco, Ismael, Salazar, Yunailis, & Bianchi, Iolanda. (2019). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 42(1), 18-38.

Canal, Ramon. (2017). ¿Queremos decir lo mismo cuando hablamos de participación? Perspectivas de activistas, técnicos y políticos locales reveladas con metodología Q. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (158), 23-40.

Dryzek, John S. (2010). Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation. *Political Theory*, 38(3), 319-339.

Ercan, Selen A., & Hendriks, Carolyn M. (2013). The democratic challenges and potential of localism: insights from deliberative democracy. *Policy Studies*, 34(4), 422-440.

Elstub, Stephen, Ercan, Selen, & Mendonça, Ricardo Fabrino. (2016). Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*, 10(2), 139-151.

Uma nova democracia para o século XXI?

Kurban, Can, Peña-López, Ismael, & Haberer, Maria. (2017). What is technopolitics? A conceptual schema for understanding politics in the digital age. *Revista de Internet, Derecho y Política*, (24), 3-20.

Mansbridge, Jane. (1999): Everyday talk in the deliberative system. In Stephen Macedo (Ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* (pp.211-239). New York, NY: Oxford University Press.

Parés, Marc, Boada, Júlia, Canal, Ramon, Hernando, Elia, & Martínez, Rubén. (2017). Challenging collaborative urban governance under austerity: how local governments and social organizations deal with housing policy in Catalonia (Spain). *Journal of Urban Affairs*, 39(8), 1066-1084.

Pindado, Fernando, & Rebollo, Óscar. (2015): *El debate público*. Barcelona, España: Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona.

Salvador, Miquel, & Ramió, Carles. (2012). El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (53), 165-186.



# Capítulo 8.

## Bom governo e transparência

*Marcelo Feijó Martins<sup>1</sup>; Simone Martins<sup>2</sup>*

### Introdução

A implementação de práticas de Governo Aberto representa elemento fundamental para o fortalecimento da democracia em um país e a base de uma administração gerencial e comprometida com os anseios da sociedade.

A ideia de governo aberto se refere a uma nova visão da Administração Pública, que promove projetos e ações voltados ao aumento da transparência, ao combate a corrupção, ao incentivo à colaboração e à participação social e ao desenvolvimento de novas tecnologias que tornem os governos mais responsáveis por suas ações e preparados para atender às demandas da sociedade. Portanto, governo aberto remete a um novo modelo de interação político-administrativo que coloca o cidadão como prioridade para as políticas públicas e estabelece valores e princípios específicos como estratégias para a concepção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e dos processos de modernização administrativa.

As iniciativas de governo aberto tem como finalidade incluir os cidadãos nos fóruns públicos decisórios, na elaboração e implementação de políticas públicas, visando o aprofundamento democrático, à legitimidade da ação pública e à promoção do bem-estar social. Trata-se, assim, de superar paradigmas ultrapassados que ainda preponderam na gestão pública e adotar novos princípios que viabilizem o diálogo permanente com a população, a fim de ouvir suas demandas, responder suas questões e tomar decisões voltadas às suas necessidades e preferências.

Os projetos e experiências de governo aberto podem e devem ser usados para inspirar a modernização da administração pública. A transparência dos governos, por exemplo, precisa ser compreendida como um processo que

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa.  
E-mail: [m\\_feijo@yahoo.com.br](mailto:m_feijo@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [simone.m@ufv.br](mailto:simone.m@ufv.br).

vai além da "digitalização da burocracia", da redução dos trâmites e da descentralização dos serviços públicos, representando uma plataforma para se repensar o papel do Estado no âmbito de uma abordagem pró-cidadania, através da qual se constroem espaços de participação e colaboração entre o setor público, a sociedade e o setor privado. Inúmeras são as vantagens de se implementarem iniciativas de governo aberto, sendo que as principais delas envolvem uma mudança no sistema tradicional de governança com impacto direto no aumento da transparência, no combate à corrupção, no incentivo à participação social, na prestação de contas e no desenvolvimento de novas tecnologias da informação. Tudo isso faz com que os governos se tornem mais responsáveis, eficientes e colaborativos, e os cidadãos, por sua vez, mais ativos, conscientes e participativos. Em termos políticos, a adoção de práticas de governo aberto, e o conseqüente vínculo que se estabelece entre a sociedade e os tomadores de decisão, implica na construção da capacidade do governo de responder a novas ideias, demandas, preferências e necessidades dos cidadãos.

## **Contextualização**

A estrutura institucional da democracia representativa tradicional, caracterizada por partidos e representantes, tornou-se obsoleta, dando claros sinais de exaustão e superação diante do advento da era da informação. Esse modelo enraizado nos moldes políticos do século passado revela-se incapaz de cumprir o papel de intermediação das demandas da sociedade com o Estado. A evolução da sociedade para a sociedade informacional do século XXI eleva a condição do cidadão a partícipe do processo decisório na arena política, não se limitando mais a condição de simples representado.

Neste novo contexto estrutural, a democracia é participativa e não apenas representativa. Evolui, desse modo, a percepção da relação essencial entre sociedade e governo, através da compreensão dos efeitos e conseqüências das ações e das atitudes do governo em relação à sociedade. Temas como os referentes a formulação e planejamento de políticas públicas, que eram de exclusivo domínio do Estado, portanto, distanciados da sociedade e das pessoas, adquirem nova feição. A sociedade, paulatinamente, vem se conscientizando de que é necessário exercer a cidadania e se inserir na estrutura política, pois são tratados temas que lhe dizem respeito diretamente, pois afetam a vida das pessoas substancialmente. Neste cenário, ganha projeção a demanda participativa da sociedade, que procura influenciar as escolhas de objetivos, o modo de agir do governo e o posicionamento de demandas concretas.

Uma nova democracia para o século XXI?

É possível perceber que a sociedade começa a consolidar a noção de exigibilidade de ação eficiente e consequente por parte dos governos, haja vista que a sociedade demanda e espera resultados e efeitos concretos das ações governamentais que vão ao encontro de suas aspirações e necessidades. No bojo destas noções em construção, solidifica-se a exigência de transparência, de participação e controle social, de informações de dados e de todos os elementos relativos à função governativa. Cada vez mais, nota-se a preocupação dos governantes em relação às prestações de contas públicas com grau mais elevado de concretude e objetividade na procura pela legitimação e sustentação política.

Eis que se vê que os novos tempos são de inter-relação e interligação, de relação de comunicação aberta e cooperativa entre Estado e sociedade. Neste panorama, cabe ao governo servir de instrumento deste diálogo, alimentando-se dos elementos nele colhidos para problematizar as demandas colocadas e formular soluções com base no consenso. Sua legitimidade se dará através do diálogo e do compromisso, gerando, assim, a capacidade de responder satisfatoriamente à sociedade. Em resumo, trata-se da funcionalidade, a qual deve ser entendida como capacidade real de produzir resultados concretos e eficazes para a solução de problemas, sendo também a capacidade real de alterar, ajustar e compatibilizar meios e instrumentos materiais e teóricos como ferramental à atividade de gestão pública. Esta é a noção embrionária de bom governo.

O processo de governar no contexto de bom governo significa liderar, dirigir o processo político, com vistas a identificação das demandas no amplo espectro da população, promovendo a cultura do consenso na relação entre o Estado e a sociedade civil. As ações e projetos governamentais devem contemplar a pluralidade da sociedade, buscando alcançar eficiência na gestão dos recursos públicos, e ainda, é necessário o comprometimento do governo com a transparência e a prestação objetiva e clara das contas públicas na sua integralidade. Requer ainda a preservação da ampla garantia dos direitos de cidadania, de modo a legitimar no todo as ações governamentais.

O bom governo implica em equilíbrio entre as ações que compreendem o processo de realizações de demandas e as disponibilidades de recursos, buscando eficiência dos processos para alcançar a otimização dos resultados almejados no cenário de suas possibilidades e disponibilidades. Engloba também agir com responsividade em suas relações e diálogos com a sociedade, se pautando pela conduta ética, pela prudência e tendo o discernimento para alteração e correção dos rumos das ações de governo sempre que necessária.

O bom governo contribui ainda com ações efetivas para o fortalecimento da democracia e da cidadania, ao promover e assegurar os direitos fundamentais e sociais da pessoa humana. É dever do Estado integrar o cidadão na vida em sociedade, disponibilizando bens e serviços, assim como, implementando políticas públicas que visem alcançar o bem-estar social e a garantia de vida digna à população.

A concepção de bom governo, portanto, é associada com a capacidade que possuem os governos de desenvolverem seu papel na dimensão funcional, produzindo efeitos na dimensão humana. Para tanto, atendo-se aos padrões de ética aceitáveis pela sociedade e preservando a natureza de acordos costurados no âmbito da arena política, democraticamente construídos, em virtude dos processos de discussão, debate, convencimento e adesão, o que se traduz em resultados concretos na vida das pessoas.

## **Origens da ideia de bom governo ou governo aberto**

Os primeiros indícios de bom governo ou governo aberto remontam ao século XVIII, quando surgiram os primeiros instrumentos jurídicos que buscavam estabelecer governos mais abertos. Na Suécia, através da legislação que garantia o direito de acesso à informação de governo, e nos Estados Unidos, a garantia de liberdade de imprensa, o que posteriormente veio a ocorrer também na França (WIKIPEDIA, 2019). Contudo, foi a partir do século XX que a temática começou a ganhar maior impulsionamento em países democráticos, que passaram a elaborar conjunto de leis que garantiriam o direito à informação pública.

Desde as últimas décadas do século XX, vários debates em torno da necessidade de se alterar o modelo de relação existente entre governo e sociedade foram realizados no âmbito da administração pública de diversos países. As discussões buscavam não somente estimular a criação de um ambiente favorável à construção de uma nova cultura política, baseada na colaboração e no trabalho conjunto entre cidadãos e Estado, mas também promover o desenvolvimento de formas e ferramentas de gestão mais participativas. A partir dessas ideias, fortaleceu-se o entendimento em torno da concepção de governo aberto (PLANO, 2019).

Em 2009, com a publicação da Declaração de Transparência e Governo Aberto, pela gestão do governo de Barack Obama, nos Estados Unidos, o tema ganhou destaque pelo seu caráter inovador. Uma vez que, em princípio, promoveria a eficiência e a eficácia das ações governamentais através da colaboração e participação social e o controle promovido pela transparência das contas públicas (PLANO, 2019).

Uma nova democracia para o século XXI?

A partir de 2011, com a criação do organismo *Open Government Partnership* (OGP), que conta com a participação de 75 países, o tema entra definitivamente para a agenda política internacional. O Brasil é membro da OGP e foi um dos 8 países cofundadores deste organismo internacional (OGP, 2019).

Na visão de grande parte dos autores, o tema “bom governo” ou “governo aberto” está associado ao diálogo constante entre sociedade e o Poder Público, de forma a subsidiar e legitimar as decisões na arena pública (Calderón & Lorenzo, 2010); a colaboração e participação da sociedade no sentido de produzir soluções criativas e inovadoras para questões que impactam diretamente na vida das pessoas (Noveck, 2010); a democracia e a garantia dos direitos fundamentais, sociais e de cidadania (Ramirez-Alujas, 2012). A Organização dos Estados Americanos (OEA) entende que governo aberto ou bom governo é aquele que trabalha para promover a participação e colaboração da sociedade nos fóruns de deliberação pública, a transparência dos atos de governo e a facilidade do acesso às informações e dados públicos. O tema ainda está em processo de construção e segundo Calderón & Lorenzo (2010), em plena expansão e permanente redefinição.

## **O conceito de governo aberto no âmbito dos organismos internacionais**

A atuação de organismos internacionais foi também de grande importância na difusão da ideia de governo aberto ou bom governo, ao difundirem os preceitos de uma nova agenda que se configura como “inovadora” para a administração pública. Além de sua atuação na difusão do tema, os organismos internacionais atuam também de maneira integrada na organização de conferências, cursos, eventos, publicações e várias outras atividades em diversos países, inclusive nos latino-americanos.

A OGP, Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*), é um dos importantes organismos internacionais que visam difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. Os compromissos assumidos, pelos países que integram a OGP, devem seguir os quatro princípios definidos pelo organismo: transparência, participação cidadã, *accountability* e tecnologia, e inovação. Estes princípios visam a disponibilização de informações e dados, o fomento à participação social, controle social e a ampliação do acesso a novas tecnologias da informação. Para fazer parte da OGP, os países participantes endossam uma De-



claração de Princípios e apresentam Planos de Ação Nacionais, comprometendo-se a adotar medidas concretas para o fortalecimento da transparência das informações e atos governamentais, combate à corrupção, fomento à participação cidadã, gestão dos recursos públicos, integridade nos setores público e privado, entre outros objetivos (OGP, 2019).

Podem ingressar na OGP apenas países que atenderem aos critérios mínimos exigidos pelo organismo. Esses requisitos de elegibilidade se referem à transparência fiscal, ao acesso à informação, à participação cidadã e à divulgação de declarações patrimoniais por autoridades. Os planos de ações nacionais possuem duração de até dois anos. Ao longo desse período, os governos precisam publicar, anualmente, um balanço acerca da execução dos compromissos assumidos. O processo de elaboração dos planos deve prever o envolvimento da sociedade civil, já que uma das bases da OGP é a participação cidadã (OGP, 2019).

Os países também são avaliados pelo Mecanismo Independente de Avaliação (*Independent Report Mechanism - IRM*). Esse mecanismo opera principalmente por meio da publicação de relatórios independentes de avaliação bianual para cada governo participante da OGP. Cada relatório avalia a implantação dos planos de ação e a evolução no cumprimento dos princípios de governo aberto, além de apresentar recomendações técnicas. A OGP possui um Comitê Diretor, formado por representantes do governo e da sociedade civil. A Parceria ainda conta com três subcomitês: "Governança e Liderança", "*Aprendizagem e apoio entre países membros*" e "Critérios e Padrões" (OGP, 2019).

A Organização dos Estados Americanos (OEA), que está presente em toda América Latina, tem publicado trabalhos sobre a temática, que abrangem sua importância no contexto municipal, bem como outros que promovem discussões sobre sua importância como novo paradigma para a administração pública nos diversos níveis de governo. A OEA também criou o programa denominado *Fellowship OEA de Governo Aberto nas Américas*. O programa busca fortalecer práticas governamentais abertas nas administrações públicas, especialmente, aquelas referentes a transparência, colaboração multissetorial, prestação de contas e participação cidadã. Não obstante, o programa visa uma governança mais democrática, criando meios para formação de jovens líderes na administração pública, na sociedade civil e no setor privado, que sejam capazes de promover as transformações necessárias para obtenção das melhorias dos serviços públicos e da qualidade de vida dos cidadãos (OEA, 2019).

Uma nova democracia para o século XXI?

Também se nota importante para fortalecimento da temática o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que é um organismo internacional com grande influência na América Latina. O BID, além de dar suporte financeiro e técnico aos países, fomenta a disseminação de ideias e conceitos que promovem inovações para a gestão pública, tornando-as mais eficientes.

Neste cenário, a agenda de governo aberto ganhou espaço, tendo em vista que se objetiva fomentar a melhoria da qualidade dos serviços e modernizar, através de maior eficiência, a gestão pública. O BID tem apoiado publicações que tratam das dificuldades e dos desafios da agenda de governo aberto para a América Latina. O organismo promoveu, em 2014, o evento “Primeiro Diálogo Regional de Políticas de Governo Aberto da América Latina e do Caribe” no intuito de promover o debate sobre a melhoria da qualidade dos serviços públicos através da transparência, da utilização de informações e dados e da participação social. Em 2016, o BID apresentou uma segunda análise sobre os avanços da agenda de governo aberto na América Latina (BID, 2019).

Outro importante organismo de apoio ao tema de bom governo é a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), que também impulsiona a disseminação do conceito na região. Para a CEPAL, o conceito estabelece uma nova relação entre Estado e sociedade, pois trata-se de incrementar a gestão pública com preceitos como a transparência, participação social, dados abertos e prestação de contas, que irão agregar valores relacionados à eficiência e à eficácia das políticas públicas. Como outros organismos, a CEPAL também reuniu textos sobre a temática para publicações, produzindo um Biblioguias onde aglomerou publicações dos principais organismos internacionais. A CEPAL realiza, desde 2013, cursos para a disseminação do conceito de governo aberto na América Latina (CEPAL, 2019).

Por último, elenca-se a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que desenvolve o trabalho de fortalecimento e disseminação do tema de governo aberto em parceria com a OGP, e com a qual compartilha os princípios conceituais de governo aberto, porém, acrescenta outros: engajamento cívico, mídia social, dados abertos e desenvolvimento local. A OCDE é uma organização internacional cuja missão é desenvolver melhores políticas para uma vida melhor. Seu objetivo é promover políticas que favoreçam a prosperidade, a igualdade, as oportunidades e o bem-estar para a sociedade (OCDE, 2019).

Os organismos internacionais desempenham a função de difusores de modelos de políticas públicas bem avaliadas, do conhecimento gerado em torno do conceito e das práticas de governo aberto, bem como, na promoção de

eventos voltados para o debate e discussão de formas de gestão pública mais eficientes e inovadoras. Simultaneamente, formam importantes redes que contribuem de diferentes formas de propagação da agenda, quer seja na produção ou difusão de materiais, ou quer seja por suas atuações regionais como agentes multiplicadores e fomentadores.

## **Iniciativas e experiências de governo aberto no Brasil**

Em 2019, o Brasil se postulou a fazer parte da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e teve a iniciativa de aderir à recomendação de governo aberto da Organização. O país tem servido de exemplo para a América Latina e Caribe quanto às iniciativas de governo aberto, trabalhando intensamente para fortalecer seus princípios e práticas e, com base neles, avançar rumo à construção de um Estado mais aberto.

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), quatro pilares definem Governo Aberto. A transparência, como ferramenta importante dentro do governo aberto de dados, a participação social, como mola propulsora do conceito de governo aberto, a responsividade, dando respostas às demandas e não sendo inerte às informações que chegam ao governo, e por fim, a inovação, criando mecanismos que permitam que o conceito de governo aberto seja alcançado em sua plenitude. Para uma cultura de governança pública deve haver a promoção desses pilares como forma de gerar e gerir as políticas públicas de forma eficiente e inovadora (CGU, 2018).

Existe hoje no Brasil um plano de ação, que é um compromisso concreto, que funciona com mecanismos de cooperação internacional, de troca de experiências, com avaliação independente da própria OGP, que verifica se esses compromissos que foram assumidos estão sendo cumpridos a contento.

Desde 2011, o governo federal brasileiro desenvolve seus Planos Nacionais de Ação com a participação da sociedade civil. Os planos feitos internamente no país já são os compromissos de governo aberto assumidos pelo Brasil junto à OGP quando da sua criação. Para o Plano de Ação 2019-2020, os temas selecionados foram: ciência aberta; transparência fundiária; transparência legislativa; controle social na região de Mariana/MG; dados abertos; acesso à informação; clima; satisfação de usuários com transporte; recursos hídricos; governo aberto e estados, e municípios (CGU, 2018).

Na prática, verifica-se boas experiências, como no campo de acesso à informação, onde surgiram várias propostas de melhorias vindas da sociedade, o que determinou várias modificações no e-SIC, sistema eletrônico de infor-

Uma nova democracia para o século XXI?

mações ao cidadão que permite a qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhar pedidos de acesso à informação, acompanhar o prazo e receber a resposta da solicitação encaminhada para órgãos e entidades do governo federal. Uma das inovações é o tratamento reservado para o sigilo da identidade das pessoas que fazem uma denúncia ou buscam informações para denunciar. Neste caso, o cidadão terá a proteção da sua identidade por cem anos, previstos na Lei de Acesso à Informação (CGU, 2018).

Outra satisfatória experiência é o QEdu, portal desenvolvido pela sociedade civil para acompanhar o nível da qualidade do aprendizado escolar nas instituições públicas de ensino, e que teve a participação do governo no que tange a abertura dos dados para possíveis melhorias no campo das políticas educacionais (CGU, 2018).

Ainda na área da Educação, pode ser citada a experiência do Financiamento Estudantil (FIES), que a partir de diversas informações da sociedade levou o governo a mudar o programa, revendo e limitando o valor a ser financiado pelo estudante com renda familiar de até dois salários mínimos e meio. Da mesma forma, a redução das taxas de juros do programa de financiamento, além de diversas outras ações importantes para o desenvolvimento dessa política pública (Lavinias & Gentil, 2018). Essa mudança realmente privilegia a população que necessita de um financiamento estudantil. Quando a sociedade civil atua a partir da transparência de dados, consegue muito bem identificar problemas e promover melhorias.

É ainda aguardado para breve, dentro do campo de acesso à informação, segundo a CGU (2018), a união das plataformas do e-SIC e do e-OUV, que são sistemas do governo federal de atendimento ao cidadão e que terá em um único lugar a possibilidade de solicitar o acesso à informação e/ou fazer qualquer manifestação (reclamação, denúncia, elogio ou sugestão).

O Gabinete Digital é uma das experiências mais exitosas de governo aberto da América Latina, segundo a *Red Gobierno Abierto* (Instituição que desenvolve iniciativas em diversos países e reúne pesquisadores de renome mundial no tema) da Argentina. A iniciativa foi vencedora do prêmio *Gobierno Abierto* da revista digital Puntogov e da Asaec (Associação Argentina de Estudos Canadenses), em 2013, quando concorreu com outras 55 iniciativas do continente americano (Diaz Rato, 2013).

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul implantou o projeto, que buscou estabelecer uma dinâmica renovadora da administração pública estadual, de abertura e aproximação do Poder Público com as aspirações da sociedade, nas

palavras do ex-secretário Geral de Governo do Estado, Vinicius Wu. Ele propôs uma reflexão sobre o futuro da democracia, a partir da crise da representação e do desconforto com que a sociedade civil percebe a política (Diaz Rato, 2013).

Um dos principais desafios para o Poder Público no mundo inteiro é a abertura das estruturas do Estado ao controle da sociedade, proporcionado a renovação das práticas democráticas apoiadas no uso das tecnologias da informação e da comunicação.

Segundo Diaz Rato (2013):

*“O Gabinete Digital é um canal de participação e diálogo com a sociedade civil diretamente vinculado a figura do Governador do Estado. A concepção do projeto foi acompanhada de uma ampla pesquisa que analisou iniciativas do Brasil e do exterior. A partir de exemplos de democracia no mundo digital de países como Alemanha e Estados Unidos, possibilitou-se a criação de um conjunto único de mecanismos para a participação. Por meio de ferramentas on-line de e-democracia são oferecidas formas aprimoradas de consultas públicas digitais para formulação de políticas públicas, a partir de metodologias de crowdsourcing. O Gabinete digital também oferece a possibilidade de influência na agenda-setting do Governo, onde assuntos são colocados em pauta e abordados internamente na administração do Estado.”*

A título de exemplo, o Gabinete Digital pode se constituir em um poderoso instrumento de monitoramento de obras públicas; já tornou realidade um aumento de 166% no valor repassado aos municípios gaúchos para investimento no programa de Atenção Básica em Saúde; regulamentou o aumento do desconto do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) para motoristas que não cometem infração de trânsito e outros mais. Portanto, as iniciativas de abrir os dados, promover a transparência, incentivar a participação e desenvolver novas ferramentas tecnológicas, demonstram o efetivo interesse do Governo do Estado do Rio Grande do Sul em promover o governo aberto.

A política de governo aberto no Brasil tem produzido boas iniciativas e experiências, cientes do dever de abrir cada vez mais os dados, de maneira responsável, e de que uma democracia mais ampla de governo aberto precisa, em suas decisões, da participação social, pois sem ela não existe o conceito amplo ou completo de governo aberto.

## **Iniciativas e experiências de governo aberto na América Latina**

Nesta seção, buscou-se apresentar algumas iniciativas e experiências destacadas na América Latina provenientes de distintos países. As iniciativas, a seguir, receberam distinção e reconhecimento através do prêmio *Gobierno Abierto* promovido pela revista digital Puntogov e pela Asaec.

O SIET (*Sistema de Información y Estadística Turística*) é um sistema concebido e implementado para consolidar o processo de gestão da informação e conhecimento do setor turístico, visando a melhoria da eficiência nos processos de planejamento, gestão e tomada de decisões, a fim de aprimorar um modelo de desenvolvimento turístico inclusivo, equitativo e nacional. Trata-se de um sistema gerado por áreas colaborativas interagências, que inclui diferentes níveis de governo na Argentina, bem como universidades, empresas e associações ligadas ao setor. Todos eles são simultaneamente destinatários e fomentadores de informações para o SIET. Desta forma, a participação dos diversos atores ligados à atividade turística é institucionalizada, gerando espaços conjuntos, colaborativos e transversais, de gestão do conhecimento, bem como, uma base de conhecimento comum. A plataforma foi desenvolvida sobre uma base de software livre, o que facilita sua interação com outros sistemas de informação (Diaz Rato, 2013).

Na Argentina, o setor de turismo é chamado a ter um papel estratégico na incorporação dos princípios do governo aberto. A este respeito, o projeto SIET teve que reconhecer que esse processo requer um compromisso permanente e sustentável. Acima de tudo, ao considerar o turismo como um vetor do desenvolvimento territorial, como foi indicado anteriormente, o setor tem uma prioridade nas políticas públicas. Esta relevância não é apenas construída sobre os significados atribuídos à sua natureza, mas é causada sobretudo pelas relações socialmente estabelecidas da sua dinâmica, que determinam a sua capacidade de fortalecer as economias regionais e, ao mesmo tempo, distribuem equitativamente os benefícios económicos gerados pela atividade.

No Chile, foi desenvolvido o *Portal de Gobierno Abierto*, que é um espaço virtual, construído com o objetivo de integrar as múltiplas iniciativas de transparência, participação e colaboração que oferece o Estado do Chile aos seus cidadãos. O portal procura facilitar o acesso da sociedade aos espaços públicos estabelecidos. As diretrizes que definem o *Portal de Gobierno Abierto* são a entrega ativa e dinâmica de informações, a escuta de questões e demandas dos cidadãos e o estabelecimento de canais destinados a engajar e participar conjuntamente governo e sociedade (Diaz Rato, 2013).

A implementação deste projeto se realizou com base nas diretrizes da instrução presidencial de governo aberto, que visa consolidar o compromisso do governo neste âmbito, dando impulso a um governo mais aberto, transparente e participativo. A iniciativa está relacionada à comunidade em geral, a fim de abrir um canal permanente de participação e informação para todos os chilenos, criando um espaço onde as perspectivas que anteriormente não tinham lugar, encontrem acolhimento nesta nova plataforma que abre espaço para uma mudança na relação entre Estado e cidadãos.

A este respeito, é importante salientar que, antes do *Portal de Gobierno Abierto*, não havia iniciativa que reunisse transparência, participação e informação para os cidadãos em um só lugar. O escopo deste projeto diz respeito à promoção de um Estado transparente e participativo, onde governo e cidadãos colaboram no desenvolvimento coletivo de soluções para os problemas e questões de interesse público que podem ter um impacto significativo para diversas comunidades.

A Urna de Cristal é uma iniciativa do governo colombiano para ampliar a participação e a transparência no governo, através de uma plataforma multicanal, na qual são integradas as redes de comunicação online (website e perfis de redes sociais) e as redes tradicionais (rádio e televisão). O projeto traz a possibilidade de um maior envolvimento dos cidadãos colombianos na interação com o governo nacional, à partir do conhecimento dos projetos por parte da população e da efetiva participação e colaboração da sociedade no desenho e formulação das políticas públicas (Diaz Rato, 2013).

A iniciativa já conseguiu consolidar uma rede de ligações com entidades colombianas de caráter nacional e com canais de informação e interação que lhe permitem ter um alcance potencial de 20 milhões de pessoas. Além disso, graças às suas ações de participação, cerca de 16.000 questões foram recebidas da população a respeito de questões específicas do governo, 30 Acordos de Prosperidade ou exercícios de participação de cidadãos foram acompanhados nas regiões, e um processo de consulta cidadã em larga escala foi feito para agilizar as formalidades do Estado colombiano, o que acabou por levar à sanção do Decreto 19 de 2012, que eliminou e simplificou vários trâmites e processos estatais.

O governo peruano manifestou sua vontade de fazer parte da iniciativa chamada "Sociedade de Governo Aberto", criando para esse fim a "Comissão Multissetorial de Natureza Permanente" para acompanhar a implementação do Plano de Ação do Governo, que está ligado à Presidência do Conselho de Ministros (PCM).

Uma nova democracia para o século XXI?

Neste contexto, o Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego desenvolveu a iniciativa denominada *Ventanilla Única de Promoción de Empleo* (VUPE), que é uma estratégia nacional para a inserção no trabalho que permite a integração e harmonização dos serviços de promoção do emprego, empregabilidade e empreendedorismo. Assim, a VUPE é a união articulada dos serviços de promoção e geração de emprego e empregabilidade do Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego, que reuniu num único espaço o conceito de janela única, de forma padronizada e que responde à dinâmica do mercado de trabalho das regiões. Cabe a esta iniciativa coordenar bolsas de trabalho, assessorar na busca de emprego e informação sobre o mercado de trabalho, serviço de orientação e informação profissional, assim como, emitir certificado único de trabalho. A VUPE conta com o apoio do governo nacional, regional e local, cuja sinergia possibilita incrementar os serviços oferecidos à população, incluindo serviços de informação do mercado de trabalho, capacitação profissional, criação de emprego e assistência técnica para o empreendedorismo, constituindo uma importante ferramenta para melhorar a empregabilidade da população (Diaz Rato, 2013).

O desenvolvimento e implementação da plataforma de tecnologia da informação também é um marco de investimento, uma vez que não verticaliza o projeto VUPE, mas permitirá implementar outras soluções tão importantes quanto ela no futuro, que serão baseadas na plataforma, que é uma economia para projetos futuros.

As experiências de governo aberto são ainda pequenos passos dados numa longa caminhada a ser percorrida no campo da gestão pública. As iniciativas não irão, por hora, acabar com as desigualdades, socializar os meios de produção, nem tão pouco transformar países em desenvolvimento em países desenvolvidos, porém, podem desencadear o desejo de agir sobre a realidade e transformá-la, ainda que lentamente, numa sociedade mais justa e igualitária.

## Referências Bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Acerca del BID*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>

Calderón, César, & Lorenzo, Sebastián. (Coords.). (2010). *Open Government: go-bierno abierto*. Jaén, Espanha: Algón Editores.

Comisión Económica para América Latina. (2019). *Sobre la CEPAL*. Recuperado de <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>



Contraloría General de la Unión. (2018, 27 de novembro). *CGU presidirá la red de gobierno abiertode la OCDE en América Latina y el Caribe el 28 de noviembre*. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/11/cgu-presidira-rede-da-ocde-sobre-governo-aberto-na-america-latina-e-caribe>

Díaz Rato, Sabrina. (2013). *Iniciativas de gobierno abierto en las Américas*. E-Book: Teseo.

Lavinas, Lena, & Gentil, Denise L. (2018). Brasil anos 2000 A política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos*, 37(2), 191-211.

Noveck, Beth Simone. (2010). *Gobierno de Wiki: Cómo la tecnología puede hacer que el gobierno sea mejor, la democracia más fuerte y los ciudadanos más poderosos*. Washington, DC: Brookings Institution.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). Recuperado de <http://www.oecd.org/>

Organización de Estados Americanos. (2019). *Fellowship OEA de Gobierno Abierto en las Américas*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/Open-GovFellowship/>

Asociación de Gobierno Abierto. (2019). *Acerca de la Asociación de Gobierno Abierto*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/about/>

PLANO. Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto. (2019). Recuperado de [http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional\\_portugues.pdf](http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf)

Ramirez-Alujas, Alvaro Vicente. (2012). Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era La pregunta?. *Dialnet Plus*, 12, 14-22. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>

Wikipedia (2019). *Gobierno Abierto*. Recuperado de [https://en.wikipedia.org/wiki/Open\\_government](https://en.wikipedia.org/wiki/Open_government)

# Capítulo 9.

## Democracia participativa e controle social nas políticas públicas

*Débora Gonzaga Martin<sup>1</sup>; Marco Aurélio Marques Ferreira<sup>2</sup>*

### Introdução

Neste capítulo, primeiramente, se abordará a Democracia Participativa e seus fundamentos, diferenciando-a também da Democracia Deliberativa, conceitos por vezes apropriados de forma equivocada. Posteriormente, abará a origem da participação e do controle social, especificando também seus conceitos. Além disso, apresentará o papel da participação e do controle social no contexto brasileiro, demonstrando os diversos instrumentos utilizados no Brasil. Na próxima seção serão explanados os condicionantes que influenciam os níveis de participação e de controle social, sejam eles econômicos, sociais, demográficos ou políticos. Por fim, será abordada a importância do controle social nas Políticas Públicas, além de apresentarmos as considerações finais do capítulo.

### Democracia Participativa

Há duas formas de se enxergar a democracia, a primeira é com as lentes da ingenuidade, que nos levaria a admitir um regime de evolução linear em que o poder emana do povo e para o povo. Nessa perspectiva, inclusive dominante, um dos dicionários mais prestigiados do Brasil apresenta o significado de democracia a partir de uma sentença: é o “governo em que o poder é exercido pelo povo” (Aurélio, 2019).

O segundo é enxergá-la com as lentes multifocais da crítica, da dualidade e da desconfiança vigilante. Essa segunda perspectiva, permitiria identificar as dimensões que compõe tal constructo admitindo sua fragilidade, além de reve-

---

<sup>1</sup> Doutoranda e Mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa - UFV. E-mail: [debgonzaga@hotmail.com](mailto:debgonzaga@hotmail.com).

<sup>2</sup> Professor Associado do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [marcoarelio@ufv.br](mailto:marcoarelio@ufv.br).

lar as múltiplas camadas que lhe dão forma. Nesta perspectiva, se admite também que em nenhum governo que se diz democrático, de fato o povo governa e em muitos deles se discute o uso do poder contra o povo e não a favor dele. Isso nos leva a admitir, enquanto estudiosos da área, que existe um abismo entre a democracia utópica e a realidade democrática. Nos encoraja a desvendar os progressos evolutivos da matéria, além de fornecer subsídios analíticos para compreender nos insurgentes movimentos populares da história recente, da primavera árabe no oriente médio e norte da África aos levantes da América Latina, a busca por algo que pensávamos já possuir.

Como ressaltado por Bobbio (1997) a democracia não goza no mundo de ótima saúde, todavia jamais gozou e nem por isso está à beira do túmulo. Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica. Estático é o despotismo que é sempre igual a si mesmo. Nessa direção, Beçak (2013) destaca que embora a democracia tenha se tornado onipresente mundo afora, constituindo aquele tipo de ideia que parece que se autoimpôs pela sua própria força, percebe-se, por outro lado, que sua evolução foi demasiadamente lenta e, de certa forma, recente<sup>3</sup>. Logo, compreender sua evolução é o único caminho para melhorar seus processos e para apreciar e criticar suas formas atuais, bem como as modernas ferramentas populares para o seu exercício.

A Democracia Participativa surge a partir da crise de legitimidade da Democracia representativa, no final do século XX (Santos, 2002 ; Gaspardo, 2018). A Democracia Participativa, segundo Arendt (2005), pressupõe a coparticipação de cidadãos na esfera pública. Esse tipo de democracia, em relação a sua arquitetura institucional pode ser de baixa e alta intensidade. Baixa, quando a participação acontece apenas no momento de decisão, e alta, quando abarca a formulação da agenda e o monitoramento de decisões (Marquetti, Silva, & Campbell, 2012).

A Democracia Participativa pressupõem quatro fundamentos segundo Gaspardo (2018, p. 73): "1) a inclusão de atores historicamente excluídos das decisões políticas; 2) o caráter deliberativo da participação; 3) o papel pedagógico da participação; e 4) a pluralidade de desenhos institucionais".

Quanto ao primeiro fundamento, é necessária a ampliação de espaços de participação para atores mais fracos, sejam eles fatores sociais, políticos ou

---

<sup>3</sup> O autor sustenta seus argumentos nos trabalhos de Sartori (1988a; 1988b) e Tilly (2010).

Uma nova democracia para o século XXI?

econômicos. Já quanto ao segundo, refere-se à participação para além da inclusão de atores, mas principalmente como um processo de deliberação no debate, no qual pode haver conversão de opiniões (Campbell, Marquetti, & Schonerwald, 2009; Avritzer, 2007). O terceiro fundamento leva em consideração a utilidade pedagógica, qualificando a participação para que os atores aperfeiçoem suas capacidades de julgamento. Por fim, o quarto refere-se a diversidade de desenhos institucionais presentes para a experiência participativa, muitas vezes, resultantes da própria sociedade e não de meios científicos e tecnocratas (Pateman, 1992; Gasparido, 2018).

Além disso, torna-se importante diferenciar a democracia participativa e a democracia deliberativa, que algumas vezes são usadas de forma equivocada. A relação da democracia participativa com a democracia deliberativa “pode ser expressa como a relação entre o todo e a parte, no sentido de que o deliberativo não é mais que um aspecto do participativo” (De La Fuente, 2010, pp. 94-95, tradução nossa). Ou seja, a democracia participativa é mais ampla, pois inclui os instrumentos deliberativos que colocam o cidadão no papel de decisor em todos os momentos da decisão política, diferente da democracia deliberativa que recorre ao cidadão apenas para reflexão anterior à tomada de decisão (De La Fuente, 2010).

Ainda dentro desse contexto, a Democracia Representativa e a Democracia Participativa podem ser complementares ou coexistentes. Complementares, quando o governo reconhece que a participação social pode substituir parte das ações representativas e de deliberação. Coexistente, quando esses dois modelos convivem em níveis diferentes (a representativa no nível nacional e a participativa no nível local) (Santos & Avritzer, 2002). Portanto, para a Democracia Participativa é preciso que haja um envolvimento da sociedade com as ações governamentais, ou seja, um envolvimento público.

Segundo a United Nations Environment Programme (UNEP) (1996) há três níveis de envolvimento público: informação, consulta e participação. A informação é composta somente por uma via, do concedente para o cidadão. A consulta é feita em duas vias, das autoridades para o cidadão e vice-versa. Por fim, a participação é um meio voluntário em que os cidadãos discutem, negociam e fiscalizam a tomada de decisão e gerenciamento do projeto com os concedentes. Nessa fase é demandado um maior envolvimento na tomada de decisão (World Bank, 1993). Sendo assim, a participação e o controle social podem ser considerados importantes instrumentos da Democracia participativa.

## **Participação e Controle Social**

A participação tem origem em diversos contextos: nos manuais das agências internacionais de cooperação, em programas de reforma do Estado e políticas descentralizadoras e, em governos locais que usam a participação como meio de inovação. Surgiu principalmente através de movimentos de reivindicação, como os associados à discussão dos trabalhadores rurais sem-terra, à administração de políticas urbanas, e à educação popular (Milani, 2008).

Desde 1960, a participação social vem sendo discutida, porém, ainda é ausente uma definição em comum entre os estudos (UNEP, 1996; Piškur et al., 2014). Encontra-se, portanto, diferentes terminologias para o conceito de participação. Dentre essas terminologias, pode-se destacar a participação cidadã, participação política, participação democrática, participação social e a participação popular. Sendo que os autores as usam muitas vezes como sinônimos.

Por meio da participação social pode-se encontrar o que se denomina de Controle Social, que está intimamente relacionado ao vínculo entre Estado e sociedade, reconhecido em diversas cartas constitucionais. O termo nas ciências sociais possui três diferentes interpretações. A primeira surgiu na sociologia, no século XIX, que se refere ao controle do Estado sobre a Sociedade, primordial para a ordem social. O segundo, usado pela teoria social crítica, no século XX, se referindo às dominações de classes. Já a nova interpretação, surgiu na década de 1990, a partir de pesquisas sobre organizações e movimentos sociais, assim como a participação dos cidadãos nas diversas fases de políticas públicas, tendo como base a nova gestão pública (Silva, 2016).

O termo Controle Social aqui utilizado trata-se do "exercício de um direito cidadão (...) orientado, em geral, a monitorar o curso dos assuntos públicos, e em particular, para monitorar, fiscalizar e gerar mudanças, se necessário, na gestão do Estado derivada do desempenho dos políticos, funcionários ou gestores públicos" (Ojeda, 2011, p. 131).

No controle social os cidadãos se colocam na figura do principal e exigem dos agentes, prestadores de serviço públicos, ações condizentes aos serviços necessários, ou seja, "a sociedade se transforma em sujeito da ação e o Estado em objeto das transformações" (Serra & Carneiro, 2012, p. 5).

## **Participação e Controle Social no Brasil**

O contexto histórico da participação social no Brasil se inicia na mobilização da sociedade perante a ditadura militar, tendo como referência a Teologia da Libertação e a Educação Popular, de Paulo Freire. Processos educativos

Uma nova democracia para o século XXI?

junto a grupos da sociedade eram feitos com o objetivo de gerar a consciência cidadã. Além dos sujeitos políticos (ONGs, movimentos sociais e sindicatos), a ala progressista da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que alavancou as experiências participativas das décadas de 1970 e 1980. As CEBs induziram a união de trabalhadores em sindicatos, a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e a formação de associações de desenvolvimento e de defesa de direitos. Paralelo a esses acontecimentos surgiam nos centros urbanos associações de moradores e de bairros, reivindicando serviços públicos, como água, saneamento básico, transporte, escola e saúde (Ciconello, 2008).

Mas, a partir da Constituição de 1988 que o engajamento cidadão e o controle social se tornam elementos centrais no Brasil, estimulando a participação cidadã em vários momentos: nas decisões de políticas públicas; na participação direta do povo em assuntos de saúde, previdência social, assistências públicas, criança e adolescente e, educação. Além disso, com o Estado Democrático de Direito, o sistema político concede ao povo o direito de participação no processo de elaboração da vontade pública. (Milani, 2008; Mendes, Barbosa, & Rodrigues, 2009). Ou seja, foi a partir da Constituição Cidadã que se manifestaram as principais experiências de Democracia Participativa no Brasil (Gaspardo, 2018).

Abramovay, Magalhães e Schroder (2010) revelam que no contexto brasileiro, a saúde, a educação e a gestão ambiental são os campos em que mais abordam trabalhos que veem esperanças no engajamento cidadão como um meio para alavancar a gestão pública na América Latina.

No Brasil, esse tipo de participação e controle pode acontecer de diferentes modos: no auxílio à gestão, como em comitês, conselhos gestores de deliberação, orçamentos participativos e através do controle da administração, a exemplo das ouvidorias, canais consultivos, audiências públicas, denúncias e representações (Serra & Carneiro, 2012; Gomes, 2015).

As instituições participativas nos municípios brasileiros, que são instrumentos de participação legais, auxiliam nesse envolvimento corrente do cidadão com as ações públicas. Sendo estes feitos de forma direta ou por representações. Na participação direta individual encontram-se as pesquisas de satisfação; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet; ouvidorias. Estes mecanismos “permitem que o indivíduo manifeste suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal” (Cortes, 2011, p. 146).

Já na participação direta e por meio de representantes encontram-se: os processos conferencistas, os orçamentos participativos, e os conselhos de políticas públicas e de direitos. Os processos conferencistas “são arenas democráticas de debates temporárias, de âmbito nacional, que favorecem a explicitação de demandas e proposições locais” (Cortes, 2011, p. 146), formando e difundindo o debate setorial. Da mesma forma, os orçamentos participativos visam o debate, com o objetivo de levar a prioridade de gastos dos cidadãos para a esfera político-administrativa. Por fim, os conselhos de políticas públicas, que são criados por regras legais ou atos administrativos, possuem como pauta o “tipo de agenda e as questões sobre as quais podem decidir são modeladas pelas regras preestabelecidas e pelas necessidades da área de política pública à qual o conselho é afeto” (Cortes, 2011, p. 147).

Estudos de administração pública tem colocado em questão o desafio do controle social no Brasil, já que seus cidadãos são caracterizados como ausentes de cultura participativa e fiscalização das ações públicas. Essa falta de interesse geralmente provém de causas como: o desconhecimento de que o cidadão pode ser um ente participativo e ativo no controle e fiscalização; ausência de interesse cívico; distância geográfica dos locais de participação; condições socioeconômicas; desconfiança nos locais participativos; desconfiança de que sua opinião será acolhida ou surtirá em alguma mudança e; ausência de uma educação cívica (Arantes, Mesquita, Machado, & Ogata, 2007; Cristo, 2012; Shimizu & Moura, 2015).

Portanto, acredita-se que há uma defasagem entre o ideal democrático e a real democracia efetiva no país. Para que haja então um efetivo engajamento e controle da sociedade nas ações públicas é preciso que o município, onde os cidadãos estão inseridos, ofertem espaços e contextos que sejam adequados para uma participação duradoura e um controle efetivo (Sabioni, Ferreira, Braga, & de Almeida, 2016). Tendo em vista as diferentes formas de se instrumentalizar o controle social e seus desafios enfrentados no Brasil, torna-se importante apontar seus condicionantes. Nessa perspectiva o contexto importa e portanto, há de se considerar condicionantes capazes de afetar o papel e a qualidade do controle social.

## **Condicionantes do Controle Social**

Segundo a literatura acerca da participação e controle social, estes são influenciados por diversos fatores, dentre eles, econômicos, sociais, demográficos e políticos. Ulzurrun (2001) afirma que os aspectos contextuais influenciam

Uma nova democracia para o século XXI?

em diferentes níveis de participação dos cidadãos e com isso, é possível compreender em quais condições há maior envolvimento dos cidadãos. Pesquisadores como Ebdon e Franklin (2006) e Wampler (2010) corroboram com a ideia da influência do ambiente nas ações participativas dos cidadãos.

Sabioni et al. (2016) destacaram em seu estudo que o contexto dos espaços municipais do estado de Minas Gerais - Brasil - contribuem para criação de um ambiente favorável ou não ao controle social. Os fatores explicativos municipais, que influenciam no controle social, encontrados pelos pesquisadores estão relacionados com as condições socioeconômicas, condições demográficas e aspectos políticos-institucionais. Quanto às condições socioeconômicas observou-se a relação de taxa de pessoas com ensino superior e renda *per capita*. Para as condições demográficas utilizou-se a taxa de urbanização e proporção do número de usuários de internet fixa. Já, para avaliar o aspecto político-institucional obteve-se relações com: número de ONGs, pessoas ocupadas, empresas em atividade, eleitores filiados a partidos políticos, quantidade de partidos políticos no município, membros de entidades religiosas, conselhos municipais atuantes, número de legislações, normas e regras municipais, número de políticas, planos e programas municipais.

Hong (2015) utilizou em seu estudo indicadores de "cultura política" e "requisitos legais", de forma a captar como o processo participativo é afetado pelo ambiente governamental. Dentre os aspectos utilizados se encontram: o partido do prefeito, a exigência ou não de um orçamento participativo, o valor médio da infraestrutura pública, a população total e os habitantes envolvidos em Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O autor declara que o tamanho do município possui influência no nível de engajamento dos cidadãos, pois atinge seus sentidos de propriedade, ao mesmo tempo em que a participação em OSCs aumenta suas forças no engajamento.

Além de Hong (2015), autores como Goldfrank (2007) e Wampler (2010) demonstraram a importância das OSCs ao constatar que o orçamento participativo é admitido quando estas estão bem organizadas, em conjunto a algumas características, como: a presença de um prefeito de esquerda, autoridade descentralizada e a institucionalização partidária fraca.

Sob esta ótica, Leighley (1995) sustenta que cidadãos economicamente mais favorecidos estão mais propensos à participação do que aqueles mais vulneráveis. Em contrapartida, Baiocchi (2001) demonstra que no orçamento participativo, os cidadãos mais ativos são os de baixa renda, sem diferenciação de sexo. Sabe-se que no Brasil há grandes desigualdades referentes a aspectos socioeconômicos, assim como diferenças relacionadas a sua geografia,



estruturas e contextos políticos. Com isso, essas disparidades entre os municípios, por consequência, influenciam também em diferenças na presença de espaços institucionais de participação. Portanto, refletindo nas ações efetivas de participação e controle social (Castro, 2003; Sabioni et al., 2016).

Além disso, observa-se que cidadãos não profissionalizados são menos propensos a participar, geralmente devido a pouca confiança que depositam em si, afetando assim, na dificuldade de expor suas opiniões (Abers, 2000, como citado em Hong, 2015). Segundo Zambon e Ogata (2013, p. 6) a "qualificação (de) conselheiros, por meio de capacitações específicas e/ou permanentes, propicia o aprimoramento do exercício de controle social, inclusive na qualificação de demandas e adoção de prioridades [...] da população". Portanto, observa-se a importância da qualificação dos cidadãos e *stakeholders* envolvidos para uma melhor participação e controle das ações públicas.

Além dos fatores já colocados, segundo Chauí (1993), os cidadãos são mais engajados conforme a quantidade e qualidade de informações que são disponibilizados a eles. Portanto, é necessário um município transparente, que possua canais de acesso à informação e canais de participação, para estimular a sociedade a intervir nas ações de políticas públicas (Silva, 2002), ou seja, "o controle social e a democratização da informação se reforçam mutuamente" (Assis & Villa, 2003).

Sob esta ótica, compreende-se que o controle social é afetado pelo contexto dos municípios que inclui aspectos sociais, econômicos, demográficos e políticos. A participação cidadã, portanto, gera um vínculo entre Estado e sociedade, fazendo com que se fortaleça o sistema democrático (Rolim, Cruz, & Sampaio, 2013).

## **Influência do Controle Social nas Políticas Públicas**

A Constituição Cidadã por ter como principal objetivo a restauração da democracia, adotou para o Brasil uma forma de Estado que elevou o município à condição de ente federativo dotado de autonomia política, legislativa e competências próprias (Fabríz, 2010; Santos, 2017), sendo inclusive, o federalismo brasileiro considerado uma inovação no cenário internacional (Magalhães, 2013).

Dessa forma, com o processo de descentralização das políticas advindo do federalismo, os municípios se veem diante de alguns desafios e necessidades como a capacitação para a execução de determinadas tarefas, conhecimentos para desenvolver ações públicas, bem como os recursos financeiros para cumprimento de suas responsabilidades (Margotto & Cruz, 2016).

Uma nova democracia para o século XXI?

Acredita-se que ao descentralizar o poder em nível local para os municípios, atribuindo autonomia política para os mesmos, criam-se condições para ações mais efetivas e orientadas para as necessidades dos pertencentes a um determinado território municipal (Almeida, 2012). Ademais, ao se desenvolver políticas públicas sociais nesse nível resultados inovadores de gestão pública são criados, ajudando deste modo na consolidação da democracia no Brasil. Desse modo, o poder legitima-se também no cidadão, descentralizando as ações e tomadas de decisão, sobrepondo o cidadão ativo e participativo sobre o cidadão cliente (Diegues, 2012; Fleury, 2004).

Ao se descentralizar o poder é possível também transformar mecanismos “patrimoniais e clientelistas em mecanismos eficientes de gestão pública, sociedades fragmentadas em novas formas de organização, integração e desenvolvimento do capital social, fortalecendo a governabilidade local” (Diegues, 2012, p. 372; Fleury, 2004).

Entretanto, para que as efetividades das ações políticas sejam de fato verificadas, é preciso que elementos associados ao exercício da democracia, da participação e controle social sejam desenvolvidos (Almeida, 2012).

A participação e o controle social tornam-se então, um meio para que a sociedade civil construa uma democracia efetiva, representando os interesses do coletivo e tornando-se um espaço de diálogo, tolerância e reconhecimento. A participação efetiva, portanto, traz consigo importantes aspectos para a administração pública, como o controle dos serviços prestados, melhor qualidade nesses serviços, eficiência nos gastos públicos, além de mostrar-se eficiente na elaboração de políticas públicas locais (Ciconello, 2008; Milani, 2008).

Estudos da área de administração pública tem demonstrado a importância da participação e do Controle Social para a eficiência e eficácia das ações públicas, já que descentralizando as políticas públicas, o cidadão estará mais próximo e poderá apontar as necessidades da população local e como devem ser alocados os recursos disponíveis (Fischer, 1992; Torres, 2004; Arantes et al., 2007).

Porém, a realidade brasileira demonstra que a maior parte dos municípios possuem capacidade técnica restrita no que tange o inter-relacionamento governo e sociedade. Ou seja, para chegarmos a um ideal democrático participativo ainda se observa um grande caminho, sendo necessário, portanto, fortalecer as diferentes instâncias participativas e ações para qualificar os cidadãos para tomada de decisões em políticas públicas, lutando para o bem comum (Diegues, 2012).

## Considerações Finais

Primeiramente, admitimos a democracia como um processo evolutivo, frágil e multidimensional. Processo que exige participação e vigilância. Reconhecemos que existe um processo simbiótico entre democracia e participação popular, em que no ganho mútuo emerge a supremacia do interesse público e o bem coletivo.

Esse contexto fortalece a necessidade de criação e o aperfeiçoamento de ferramentas e ações que fomentem o engajamento cidadão e o comprometimento institucional. O controle social é notadamente um desses instrumentos, comprovadamente útil nos contextos empíricos, não apenas no Brasil, mas em outros países, especialmente da América Latina, Oriente Médio e continente africano.

Nesse ponto, e considerando a existência de diferentes condicionantes, demandam-se ações públicas locais de fomento que levem em conta as necessidades de cada região, o grau de evolução democrática percebido e as diferentes características dos cidadãos que a compõe. Além disso, se devem prover melhorias nas condições sociais e econômicas da população, almejando o desenvolvimento humano enquanto nutriente de qualquer ambiente de progresso e democrático.

## Referências Bibliográficas

Abramovay, Ricardo, Magalhães, Reginaldo, & Schroder, Mônica. (2010). Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, 12(24), 268-306.

Almeida, D. L. Federalismo brasileiro: a autonomia dos municípios como fortalecimento da democracia participativa. In: Ximenes, J. M.; Barros, J. R. L. Federalismo e democracia participativa. Instituto Brasiliense de Direito Público, 2012.

Arantes, Cássia Irene Spinelli, Mesquita, Camila Campos, Machado, Maria Lúcia Teixeira, & Ogata, Márcia Niituma. (2007). O controle social no Sistema Único De Saúde: concepções e ações de enfermeiras da atenção básica. *Texto Contexto Enferm*, 16(3), 470-478.

Arendt, Hannah. (2005). *A condição humana*. Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária.

Assis, Marluce Maria Araújo, & Villa, Tereza Cristina Scatena. (2003). O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 11(3), 376-382.

## Uma nova democracia para o século XXI?

Avritzer, Leonardo. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 50(3), 443-64.

Baiocchi, Gianpaolo. (2001). Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society*, 29(1), 43-72.

Beçak, Rubens. (2013). Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. *Revista de Informação Legislativa*, 50(199), 7-23.

Bobbio, N. (1986). O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Castro, Iná Elias. (2003). Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, 18(36), 7-28.

Chauí, Marilena S. (1993). Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez

Ciconello, Alexandre. (2008). A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International. <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>.

Cortes, S. V. (2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 137-149.

Cristo, Solange Conceição Albuquerque de. (2012). Controle social em saúde: o caso do Pará. *Serviço social & sociedade*, (109), 93-111.

De La Fuente, José Manuel Ruano. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana/Against Participation: Discourse and Reality of Citizen Participation Experiences. *Política y sociedad*, 47(3), 93-108.

Dicionário Aurélio (2014). Dicionário Aurélio. 5ª Edição. <http://www.editorapositivo.com.br/dicionarios/aplicativo-aurelio-digital/>.

Diegues, G. C. (2012). A construção da participação social na gestão das políticas públicas: o protagonismo do governo local no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(4), 365-380.

Ebdon, Carol, & Franklin, Aimee L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public administration review*, 66(3), 437-447.

Fabriz, Daury Cesar. (2010). Federalismo, municipalismo e direitos humanos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 77(4), 76-95.

Fischer, Tânia. (1992). Poder local: um tema em análise. *Revista de Administração Pública*, 26(4), 105-113.

Fleury, S. (2003). Políticas sociais e democratização do poder local. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva, 2, 91-115.

Gaspardo, Murilo. (2018). Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Estudos Avançados*, 32(92), 65-88.

Goldfrank, Benjamin. (2007). The politics of deepening local democracy: Decentralization, party institutionalization, and participation. *Comparative Politics*, 39(2), 147-168.

Gomes, Eduardo Granha Magalhães. (2015). Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. *Cadernos EBAPE. BR*, 13(4), 894-909.

Hong, Sounman. (2015). Citizen participation in budgeting: A trade-off between knowledge and inclusiveness?. *Public Administration Review*, 75(4), 572-582.

Leighley, Jan E. (1995). Attitudes, opportunities and incentives: A field essay on political participation. *Political research quarterly*, 48(1), 181-209.

Margotto, Lucas C., & Cruz, Cesar Albenes de Mendonça. (2016, junho). Federalismo brasileiro e descentralização: papel dos municípios na implementação das políticas públicas. In *Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social*, Vitória, ES.

Marquetti, Adalmir, Silva, Carlos E. Schonerwald da, & Campbell, Al. (2012). Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review of Radical Political Economics*, 44(1), 62-81.

Mendes, Vera Lúcia Peixoto Santos, Barbosa, Angela Maria Gordilho, & Rodrigues, Jorgas Marques. (2009). Gestão dos serviços públicos e participação cidadã: estudo com os beneficiários do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Contemporânea*, 13, 105-120.

Milani, Carlos R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 551-580.

Ojeda, Mauricio Garcia. (2011). Capital social y clientelismo: otra limitación para el control social. *Polis*, 10(29), 123-146.

Pateman, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1992.

Piškur, B., Daniëls, R., Jongmans, M. J., Ketelaar, M., Smeets, R. J., Norton, M., & Beurskens, A. J. (2014). Participation and social participation: are they distinct concepts?. *Clinical Rehabilitation*, 28(3), 211-220.

Rolim, Leonardo Barbosa, Cruz, Rachel de Sá Barreto Luna Callou, & Sampaio, Karla Jimena Araújo de Jesus. (2013). Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. *Saúde em debate*, 37(96), 139-147.

## Uma nova democracia para o século XXI?

Sabioni, Marjorie, Ferreira, Marco Aurélio Marques, Braga, Marcelo José, & Almeida, Fernanda Maria de. (2016). Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. *Revista de Administração Pública*, 50(3), 477-500.

Santos, Boaventura de Sousa. (Org.). (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Santos, Benevenuto. (2017). Federalismo e Desenvolvimento urbano. *Cadernos UniFOA*, 1(1), 55-70.

Santos, Boaventura de Sousa, & Avritzer, Leonardo. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In Boaventura de Sousa Santos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp.39-82). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Sartori, Giovanni. (1998a). *Ingegneria costituzionale comparata: strutture, incentivi ed esiti*. Bologna, Italy: Il mulino.

Sartori, Giovanni. (1998b). *Teoría de la democracia, el debate contemporáneo*. Madri, Espanha: Alianza Editorial.

Serra, Rita de Cássia Chió, & Carneiro, Ricardo. (2012). Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, 15(34), 43-64.

Shimizu, Helena Eri, & Moura, Luciana Melo de. (2015). As representações sociais do controle social em saúde: os avanços e entraves da participação social institucionalizada. *Saúde e Sociedade*, 24(4), 1180-1192.

Silva, Francisco Carlos da Cruz. (2002). Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, 9(24), 115-137.

Silva, Rodrigo de Bona da. (2016). Sociedade e Estado: quem controla quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações sociedade-estado. *Revista da Controladoria-Geral da União*, 8(13), 404-423.

Tilly, Charles. (2010). *Democracia*. Madrid, Espanha: Akal.

Torres, Marcelo Douglas de Figueiredo. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora.

Ulzurrun, Laura Morales de. (2001). *Citizens in polities: the individual and contextual determinants of political membership in western countries*. Madri, Espanha: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

United Nations Environment Programme. UNEP (1996). *Environmental Impact Assessment Training Resource Manual*. <https://digitallibrary.un.org/record/248749>

Wampler, Brian. (2010). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Pennsylvania, PA: Penn State Press.

World Bank. (1993). Public Involvement in Environmental Assessment: Requirements, Opportunities, and Issues. Environmental Assessment Sourcebook Update. Washington, DC: World Bank.

Zambon, Vera Dib, & Ogata, Márcia Niituma. (2013). Control social del Sistema Único de Salud: lo que piensan los consejeros municipales de salud. Revista brasileira de enfermagem, 66(6), 921-927.

# Capítulo 10.

## Inovação social e transformações democráticas

*Ismael Blanco*<sup>1</sup>

### Introdução

Ao rever os termos do debate sobre a crise e a renovação da democracia nas últimas décadas, detectamos duas ideias que se repetem constantemente: primeiro, o problema democrático fundamental a ser enfrentado é o descontentamento democrático causado por alguns procedimentos representativos fracassados que afastam a cidadania das instituições, partidos e líderes políticos (daqui as proclamações que tem popularizado as recentes mobilizações sociais como o “nao nos representam! o “democracia real, já!”); segundo, parte da solução para esse problema passa pela ampliação das oportunidades de participação cidadã para além dos canais representativos tradicionais, por meio de diversos mecanismos participativos, tais como referendos, iniciativas legislativas populares, consultas aos cidadãos ou plataformas participativas *online*, entre muitos outros.

Essa forma de levantar o problema e suas soluções permanece em vigor e, de fato, após um período de certo retrocesso durante os anos da crise, passou por um grande ressurgimento graças ao impulso de novos movimentos sociais e novos assuntos políticos. No entanto, cada vez mais evidentemente, essa corrente participativa se sobrepõe a outra em que tanto a definição do problema quanto as linhas propostas de solução mudam significativamente. Nos referimos a uma corrente de fundo que gira em torno de noções como a inovação social ou outras próximas, como “o comum”, para o qual o problema fundamental a ser resolvido é a crise do bem-estar social (em um sentido amplo) e a solução proposta passa pela corresponsabilidade dos cidadãos na ação pública. O desafio torna-se, portanto, de caráter substantivo, e a ênfase não está tanto no que os cidadãos podem dizer à administração para fazer, mas no que ambos (cidadania e administração) podem e devem produzir juntos.

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Autônoma de Barcelona e Professor (com acreditação de Professor Titular) na mesma Universidade. E-mail: [ismael.blanco@uab.cat](mailto:ismael.blanco@uab.cat).



Este trabalho enfatizará a problematização dessa segunda perspectiva, a partir da qual surgem algumas oportunidades e riscos. Longe de ver as duas correntes descritas como contraditórias, no entanto, a tese fundamental que será defendida aqui é que a melhoria da qualidade democrática de nossos sistemas políticos envolve combinar lógicas de participação com lógicas de responsabilidade, e que, em todo caso, ambas só contribuirão significativamente para o aprofundamento democrático se forem capazes de transformar as desigualdades de poder implícitas na crise democrática.

O capítulo se inicia com uma breve revisão dos termos do debate sobre a crise da democracia e o descontentamento democrático. Na sequência são revistos argumentos sobre as potencialidades e limites da participação cidadã como parte da resposta ao déficit democrático. O terceiro parágrafo identifica as principais contribuições envolvidas na adoção da perspectiva da inovação social no contexto de tal debate e também aponta alguns de seus principais limites e riscos. No último parágrafo, se defende a necessidade de integrar a perspectiva de participação com a da inovação social, e enfatiza o desafio comum que, para ambas as perspectivas, implica a transformação das desigualdades sociais e de poder.

## **Temos um problema: crise e descontentamento democrático**

Estamos há anos, décadas de fato, falando sobre a crise da democracia, tentando dimensioná-la, identificar suas arestas, compreender suas causas explicativas e, acima de tudo, discutindo suas possíveis soluções. O debate remonta, pelo menos, à década de 1970, quando o já clássico *A Crise da Democracia*, elaborado por Crozier, Hunginton e Watanuki (1975) em nome da Comissão Trilateral, alertou para os déficits de legitimidade das instituições representativas nas democracias ocidentais. A obra desses autores provocou um intenso debate sobre aspectos como a própria noção da crise da democracia (a avaliação de uma democracia em crise foi exagerada?), os sinais de sua existência (as fortes mobilizações sociais da época, deveriam ser consideradas um sinal de fraqueza ou vitalidade democrática?), e de possíveis respostas institucionais (a chamada "crise democrática", exigiu mais ou menos autoridade pública?).

O debate não terminou ali, mas desde então continuou, enriqueceu-se pelo acúmulo de argumentos e perspectivas, adaptando-se aos novos tempos. Visto em perspectiva, parece claro que os vaticínios de uma democracia de

Uma nova democracia para o século XXI?

risco de morte foram exagerados: de fato, desde a década de 1970, os sistemas políticos democráticos só se expandiram em todo o mundo, e as instituições democráticas nos países para os quais Crozier, Hungtinton e Watanuki voltaram suas atenções (as "democracias ocidentais") têm sido altamente resilientes. No entanto, os sintomas do descontentamento democrático não são apenas persistentes, mas em alguns aspectos importantes têm piorado ainda mais: embora as evidências empíricas nem sempre sejam consistentes tanto no tempo quanto no espaço, com o passar do tempo vem consolidando um diagnóstico no qual se alerta para uma cidadania mais distante de partidos e líderes políticos, mais descrente em relação à capacidade dos poderes públicos de oferecer soluções para seus problemas cotidianos, e mais ansiosa para encontrar canais alternativos de participação.

Talvez um dos quadros explicativos mais abrangentes para as causas do aumento do descontentamento democrático tenha sido oferecido a nós por Pharr e Putnam (2000) no início do novo milênio. Para esses autores, a confiança política que os cidadãos depositam nos representantes e instituições depende fundamentalmente de três variáveis: as *informações* disponíveis sobre o trabalho dessas instituições e líderes políticos; os *parâmetros de avaliação política* que utilizam; e o desempenho institucional, ou seja, a capacidade das instituições representativas de responder aos principais desafios sociais. A confluência de diferentes transformações em cada uma dessas dimensões, segundo esses autores, teria enfraquecido profundamente a confiança dos cidadãos nas instituições e seus representantes: os cidadãos têm hoje mais informação e mais capacidade para processá-la e, portanto, tornaram-se mais críticos; tornaram-se também mais exigentes e sofisticados em suas demandas e expectativas e, portanto, é mais difícil satisfazê-las; e tudo isso aconteceu em um momento em que, ao contrário, a capacidade institucional dos governos democráticos foi drasticamente reduzida como consequência da globalização e da crescente complexidade social.

A percepção de desconexão entre as elites políticas e a maioria dos cidadãos cresceu significativamente desde a explosão da crise econômica em 2008. As reivindicações de alguns movimentos sociais como "Democracia real, já!" ou "Não nos representam!" têm destacado a esse respeito a percepção de uma forte distância entre a formalidade democrática institucional (inalterada nas últimas décadas) e a prática política real, vista por muitos como cada vez mais distante dos interesses e necessidades da maioria. Antes do início da crise, Collin Crouch (2004) interpretou essa distância crescente entre formas e práticas democráticas como um reflexo da evolução para o que ele chamou de "sociedade pós-democrática": uma sociedade que continua a ter e usar todas

as instituições de uma democracia, mas na qual estas se tornam cada vez mais uma casca formal; uma sociedade na qual o trabalho das instituições políticas democráticas cada vez mais se afasta dos interesses do cidadão comum, para se subordinar aos interesses de uma pequena elite econômica de alcance global.

Independentemente de seu grau de precisão, a extensão dessa percepção de desconexão entre representantes políticos e instituições, por um lado, e a maioria social, por outro, mergulha na crise da legitimidade democrática e incentiva um intenso debate sobre as reformas políticas necessárias.

## **A participação cidadã é a solução?**

No contexto da discussão sobre a regeneração democrática, muitos também vêm clamando pelo valor da participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisão pública há anos - uma participação que pode ser canalizada por meio de mecanismos participativos, tais como as iniciativas legislativas populares, os referendos, os conselhos de cidadania, as pesquisas deliberativas e as plataformas *online*.

A retaliação de argumentos a favor da participação (além das eleições e dos partidos políticos, mas também além dos espaços associativos e mobilizações sociais) tem sido amplamente discutida na literatura, referindo-se a grande parte das causas de descontentamento democrático que acabaram de ser assinaladas. A participação cidadã, por exemplo, tem sido defendida do ponto de vista de sua acomodação à evolução de sua própria cidadania, uma cidadania que, como Dalton argumentou com a tese da mobilização cognitiva, tornou-se mais sofisticada, com mais informação e maior capacidade de análise da realidade política que a rodeia. Certamente, não é um argumento de consenso (muitos continuam a desconfiar das capacidades políticas de cidadania comum), mas não há dúvida de que o aumento dos níveis educacionais da população e, nos últimos anos, a maior exposição à informação política graças à internet e às redes sociais, nos distanciou daquela cidadania que parecia se contentar com o desempenho de um papel passivo, de mero espectador de uma política protagonizada por um pequeno círculo de "gladiadores", nos termos formulados por Milbrath e Goel (1977) nos anos 70.

O efeito politizador das redes sociais é, a estas alturas, indubitável, e o potencial em termos de participação política direta - além do monopólio representativo dos partidos e das instituições representativas - é enorme, embora haja também motivos de preocupação, uma vez que as redes contribuem

Uma nova democracia para o século XXI?

para simplificar e polarizar posicionamentos políticos, corroendo severamente os espaços de consenso e reconhecimento mútuo tão necessários para o bom funcionamento da democracia.

A participação cidadã também tem sido defendida do ponto de vista de sua potencial contribuição para a reconstrução de um capital social enfraquecido pelo aumento da individualização. Putnam (1993) se referiu ao capital social como aquelas normas sociais de confiança e reciprocidade que facilitam a ação coletiva e que se refletem principalmente na criação de associações orientadas para a realização de interesses comuns (associações de bairro, entidades esportivas e culturais, grupos ambientais, associações de pais e mães, etc.). Certamente, nem todas as formas associativas ou todas as formas de capital social têm um efeito igualmente positivo sobre o bom funcionamento da democracia (o clássico exemplo da Máfia como uma forma altamente perniciosa de capital social, por exemplo), mas o valor intrínseco e instrumental de uma cidadania civicamente engajada e participativa é, de muitos pontos de vista, inquestionável.

Entre outros aspectos, a importância do capital social é que ele forma a base a partir da qual os cidadãos exercem o papel necessário de controle democrático das instituições, exige condenação a políticos corruptos ou ineficazes, transmite suas demandas sociais e reforça a circulação de informações que possibilitam a avaliação do desempenho institucional. O problema, nos informa Putnam (2000) mais tarde, é que o capital social está em crise por causa das pressões do aumento da individualização, o que contribui seriamente para enfraquecer o bom funcionamento da democracia. As práticas de democracia participativa de pequena escala (no âmbito dos bairros e dos municípios), como o próprio autor reconhece, podem desempenhar um papel importante na reconstrução do sentido de reciprocidade e engajamento cívico e, dessa forma, contribuir para a melhoria do desempenho das instituições democráticas.

Sem fazer uma lista completa, deve-se lembrar que a participação também tem sido defendida por sua potencial contribuição para a melhoria da qualidade das políticas públicas. Tal argumento pareceria contraditório à ideia habitual da existência de uma espécie de *trade-off* entre a participação cidadã e a eficiência pública: o valor agregado que gera a participação, nos dizem alguns, é escasso porque o cidadão comum não tem informação suficiente ou perspectiva suficiente para compreender a complexidade dos problemas públicos; a participação pode comprometer a perseguição do bem comum pelo excesso de imediatismo e particularismos; os processos de tomada de

decisões públicas tornam-se mais lentos e de longo alcance quando são incorporados à cidadania; e os resultados dos processos participativos são excessivamente incertos. Mas os argumentos que defendem o contrário também são fortes: o conhecimento cotidiano da cidadania, como Hillary Wainwright (2003) há muito defende, são de grande valor para o processo de tomada de decisões públicas; frequentemente, a participação facilita a construção de consensos e fortalece a legitimidade das decisões tomadas, facilitando assim sua implementação; os efeitos indiretos da criação do capital social sobre a própria qualidade das políticas públicas também são importantes a médio e longo prazo. Os problemas públicos estão se tornando mais complexos, nos recordam muitos autores, e a única maneira de abordá-los de forma inteligente é incorporando as múltiplas perspectivas dos grupos sociais afetados e interessados na própria tomada de decisões públicas.

Tudo isso não exclui, no entanto, que os problemas de participação sejam tão ou mais graves do que aqueles que pretende alterar. Aqueles que participam são poucos e pouco representativos. Os processos participativos são muito vulneráveis à manipulação por parte dos partidos governantes. A participação pode ajudar a diluir responsabilidades na tomada de decisões públicas. Os resultados da participação podem ser seriamente prejudiciais para as minorias, para as gerações futuras ou para os próprios valores democráticos. E assim, um longo etcetera que nos obriga, pelo menos, a ser cautelosos, ou repensar o debate em termos que nos levem além das clássicas dicotomias de "a favor" ou "contra" uma democracia mais participativa.

Se a participação é a solução, qual é o problema? Ou dito de outra forma, o que faz sentido esperar dela e o que não? Voltando-se para o argumento acima exposto, temos um problema fundamental de desconexão entre cidadãos e instituições e líderes políticos, mas isso inescapavelmente nos leva a mover decisões da esfera representativa para a esfera participativa? E tudo isso, a que preço? A participação é, certamente, uma resposta muito imperfeita para a questão de "quem deve governar?", mas, em vez disso, suas principais forças se mostram quando se trata de uma resposta à pergunta de "como deve governar aquele que tem a responsabilidade de fazê-lo?". Essa segunda pergunta apoia duas respostas possíveis. A primeira é a persistência na legitimidade e autoridade representativa dos líderes e instituições representativas que, uma vez eleitos, não devem ser responsabilizados pelo público até o final de seu mandato, e que, em qualquer caso, podem e devem ouvir as partes interessadas no processo de tomada de decisões públicas. O grave problema com essa resposta, como observamos

Uma nova democracia para o século XXI?

acima, é que essa escuta costuma ser altamente assimétrica (porque as elites econômica e social têm muito mais capacidade de fazer sentir sua voz do que o resto) e muitas vezes também é muito opaca (por ocorrer em espaços não transparentes e por ser mediada por interesses particulares que não têm nada a ver com o interesse comum). A resposta alternativa é a da participação, entendida assim como uma oportunidade para tornar o processo de tomada de decisões públicas mais transparente, aberto e plural; para contrastar olhares e interesses entre uma grande pluralidade de atores e grupos sociais; e, para enriquecer-se ao final de um processo de tomada de decisões públicas no qual os poderes representativos continuam a assumir suas responsabilidades públicas.

O debate permanece aberto, e aqui apenas apontamos algumas de suas muitas arestas. Mas, à medida que continua a ocorrer nos campos acadêmico, político e social, e até mesmo dá um novo impulso pelo efeito da crise política, econômica e social que temos passado desde 2008, outras visões emergem em paralelo, como as da inovação social, que nos levam a novas áreas a partir das quais é possível continuar pensando no aprofundamento da democracia e nas respostas ao seu enfraquecimento.

## **Ampliando e renovando a perspectiva: o impulso da inovação social**

A noção de inovação social vem ganhando espaço nos discursos políticos, acadêmicos e institucionais nos últimos anos, em grande parte como resultado da influência de organismos internacionais como a União Europeia e a OCDE. Como acontece com muitos outros conceitos emergentes (capital social, governança, sustentabilidade, governo aberto...) seu significado e implicações são, hoje em dia, objeto de um debate animado que confronta principalmente entusiastas e críticos, mas que tem em meio a muitos outros que, como quem assina este texto, são cautelosos com alguns de seus usos (talvez os dominantes), mas permanecem abertos a discutir as ideias que fundamentam tal noção. A inovação social, nesse sentido, é apenas um dos outros conceitos (as comunidades, ação comunitária, autogestão ou terceiro setor, por exemplo) que apontam para a importância da ação coletiva para além do Estado e do Mercado como forma de satisfação das necessidades sociais. De acordo com uma definição clássica (por ser amplamente citado em qualquer tratado sobre o assunto):

*"As inovações sociais são inovações que são sociais tanto em seus propósitos quanto em suas mídias. Concretamente, (...) as inovações*

*sociais (são) novas ideias (produtos, serviços e modelos) que atendem simultaneamente às necessidades sociais (...) e que criam novas relações sociais ou colaborações. Se trata de inovações que não só são boas para a sociedade, mas também reforçam a capacidade de ação da própria sociedade" (BEPA, 2011, p.9).*

A inovação social nos fala, assim, de novas formas de satisfação das necessidades sociais baseadas na cooperação social, como alternativa à lógica dos preços e da concorrência que rege o mercado, mas também à lógica da delegação e do monopólio que predomina no setor público. E é nesse sentido que cabe demarcar a dupla contribuição potencial que tal perspectiva implica no debate sobre a crise e a renovação democrática: a ênfase na resposta aos problemas substantivos da democracia (e não apenas processuais) e o fato de enfatizar a necessidade de trabalhar em lógicas de coprodução de soluções (em vez da delegação às instituições públicas).

## **Do procedimento ao substantivo**

A inovação social nos fala sobre novas práticas cooperativas entre os cidadãos por meio da qual se trata de atender às necessidades coletivas que nem o poder público nem o mercado conseguem cobrir de forma satisfatória. Estamos, portanto, falando sobre como as pessoas se organizam e atuam coletivamente para atender a diferentes tipos de necessidades sociais relacionadas, por exemplo, ao acesso à moradia, energia, cuidado, saúde, trabalho e proteção social; de como, por meio da ação coletiva, a cidadania contribui não só para a desmercantilização do acesso a tais recursos, mas também para complementar ou, inclusive, contrastar a fragilidade da ação pública.

O valor da inovação social assim compreendido tem sido destacado em tempos de crise e austeridade como os vivenciados desde 2008. É nesse tipo de contexto que se exacerba a dinâmica excludente dos mercados (residencial, trabalhista, energético, etc.) e nos quais as deficiências de um setor público enfraquecido são mais evidentes, quando a organização social é mais necessária. Diante da crise e da austeridade, a inovação ajuda a atender às necessidades descobertas; fortalece a capacidade de ação social autônoma a médio e longo prazo (é geradora, por recuperar os termos acima declarados, do capital social); e permite vislumbrar alternativas, estimulando o desenvolvimento de "novas institucionalidades" a partir das quais se pode preservar antigos direitos sociais e conquistar outros de novos.

A inovação social adquire, assim, um valor substantivo, relacionado à capacidade de alcançar novas dimensões de bem-estar social (ou de recuperar algumas que

Uma nova democracia para o século XXI?

se perderam), aspecto esse que geralmente é desconsiderado nas propostas sobre mecanismos participativos, muito mais focado na melhoria dos procedimentos democráticos do que na capacidade de garantir ou desenvolver direitos sociais. Um valor substantivo que resulta de particular importância no contexto da crise democrática, uma vez que o crescente distanciamento dos cidadãos do poder público está intimamente ligado à crise do desempenho institucional e, em particular, à manifesta dificuldade dos poderes públicos em corrigir a crescente desigualdade social e o consequente declínio dos direitos sociais que afetam grandes parcelas da população.

## **Da delegação à coprodução**

Quando falamos de inovação social, portanto, nos referimos a algumas práticas participativas voltadas para "fazer", em vez de "dizer à administração o que deve fazer". Estamos falando de práticas de participação regidas por lógicas de cooperação e autonomia social, e não apenas por lógicas de controle ou impacto na tomada de decisões públicas. Por essa razão, a inovação social costuma estar associada a noções como a do comum, definida, por exemplo, por Laval e Dardot (2015) como *o público não estatal*: a garantia da universalidade do acesso aos serviços por meio da participação direta dos usuários em sua gestão, superando assim a clássica distinção entre investidores públicos e usuários; ou, na mesma linha, outras noções como a autogestão, a economia social e, inclusive, a coprodução.

Falar de coprodução implica reconhecer o caráter difuso das fronteiras inter-setoriais e, em particular, das fronteiras entre os setores público e social. Coproduzir implica assumir lógicas de corresponsabilidade na realização de propósitos coletivos, superando assim as velhas lógicas delegativas nas quais não só a democracia representativa foi instalada, mas também, em parte, as diferentes modalidades da democracia participativa, nas quais a lógica predominante é a de transferir a capacidade decisória aos cidadãos sem alterar, no entanto, o sujeito da ação, as administrações públicas: se diz à administração que decisões mais ou menos concretas se devem adotar em matéria de saúde, mas não se coloca em dúvida seu monopólio na prestação de serviços de saúde; se diz à administração qual deve ser o desenho e o conteúdo dos equipamentos públicos, mas não se questiona seu protagonismo em sua gestão, para dar apenas alguns exemplos.

Quando falamos de inovação social, mudamos nossa perspectiva e colocamos a ênfase no que os próprios cidadãos podem e devem fazer para alcan-



çar objetivos coletivos, seja por meio de lógicas de autonomia social em relação às instituições, seja por meio de lógicas de corresponsabilidade formalmente acordadas entre as duas partes - cidadania e instituições. De reivindicar a fazer. De delegar a compartilhar. Mudanças na lógica que envolvem a reconceituação do público como um espaço povoado não só por instituições e administrações públicas, mas também por grupos sociais autogeridos, práticas sociais cooperativas, equipamentos, serviços e programas de gestão comunitária, e outras diversas fórmulas de cooperação público-social.

Voltando ao debate sobre a crise da democracia e o desafio de sua reforma, a inovação social contribui, assim, para promover a aproximação entre cidadãos e instituições, corresponsabilizando os primeiros no enfrentamento dos desafios coletivos que a crise econômica e a austeridade aguçaram e para os quais a atividade do mercado e do poder público são manifestamente inadequados.

## **Limites e riscos da inovação social**

A inovação social é hoje uma noção quase tão usada quanto criticada. Assim como muitos defendem hoje a necessidade de promover dinâmicas de inovação social em resposta à crise econômica e ao retrocesso do setor público, há também aqueles que enfatizam os riscos e limites de alguns dos pressupostos fundamentais em que tal perspectiva se baseia. Convém, portanto, conhecer o sentido dessas críticas, que poderíamos resumir em quatro pontos principais.

A primeira dessas críticas refere-se à própria noção da inovação, e é que o tipo de iniciativas que normalmente chamamos de socialmente inovadoras não pode ser considerada, em sua maioria, *stricto sensu*, uma novidade. Iniciativas como cooperativas de moradia, de consumo ou de trabalho fazem parte de uma longa tradição cooperativa promovida por movimentos sociais progressistas ao longo do último século e além (Martinelli, 2010). Por isso, devemos destacar que a noção de inovação não deve ser assimilada com a de novidade. A inovação social não é inovadora no sentido de que ela necessariamente constitui formas sem precedentes de ação social, mas sim no sentido de que promove alternativas aos modos dominantes de organização, produção e consumo em um determinado contexto espaço-temporal. Nesse sentido, a inovação social é definida mais por sua natureza alternativa e disruptiva do que por seu caráter novo.

A segunda crítica diz respeito à falta de reconhecimento do conflito como motor da mudança social. Assim, argumenta-se, que, ao enfatizar as relações cooperativas entre os cidadãos como forma de satisfação das necessidades

Uma nova democracia para o século XXI?

coletivas, a inovação social desvia nossa atenção para questões-chave de conflito e desigualdade social. Embora seja verdade que essa é uma perspectiva comum, deve-se notar que algumas correntes significativas da literatura enfatizam a concepção de inovação social como estratégia de empoderamento de grupos sociais vulneráveis e excluídos e como estratégia para a transformação das relações de poder (Moulaert et al, 2010). De forma mais ampla, a inovação social não só promove espaços de cooperação cidadã para a satisfação das necessidades compartilhadas, mas também promove a conscientização social sobre a natureza coletiva dos problemas e suas possíveis alternativas (Branco e León, 2016).

A terceira crítica aponta que nem todas as práticas cooperativas têm o mesmo valor social ou democrático, e que, de fato, como acontece com o capital social, tais práticas cooperativas podem colidir de frente com valores democráticos básicos, como o respeito à diversidade e a promoção da igualdade. Patrulhas cidadãs para a supressão de pequenos infratores que atuam em um bairro ou cidade (muitas vezes marcados por seus traços raciais ou étnicos), ou bancos de alimentos que excluem pessoas por motivos de origem, são exemplos significativos de inovações sociais (práticas cooperativas que promovem estratégias coletivas de satisfação de necessidades sociais) contrárias a valores democráticos fundamentais. Diante dessa crítica, no entanto, deve-se notar que muitos dos autores que insistem no valor da inovação social o fazem precisamente por causa de sua capacidade de democratizar as relações de poder.

Por fim, a inovação social também tem sido acusada de ser um conceito a serviço da ideologia neoliberal, na medida em que supostamente ajudaria a justificar cortes no setor público e o declínio das responsabilidades sociais do Estado em favor da dinâmica de privatização ou comunitarização. Assim, a inovação social é frequentemente vista como uma noção legítima ou acobertante de políticas de austeridade promovidas pelo neoliberalismo. Mais uma vez, admite-se que, em sua versão dominante, a justificativa para a inovação social é feita a partir do pressuposto da austeridade como prática inevitável e indiscutível, de modo que a necessidade de práticas cooperativas entre cidadãos está associada à "inevitabilidade" do retrocesso do público-institucional. Diante dessa crítica, não ausente de razão, cabe, no entanto, contrapor essas visões alternativas que destacam o valor da inovação social como estratégia de reformulação da esfera pública, uma esfera pública abrangida a partir dessa perspectiva por dinâmicas de colaboração ou coprodução público-comunitária, alternativas à privatização e mercantilização dos serviços públicos.

Não há dúvida, em todo caso, de que a inovação social é um conceito guarda-chuva que engloba ideias, noções e práticas extremamente heterogêneas e que, nesse sentido, constitui uma área para enfrentar projetos políticos e sociais concorrentes (Martínez, 2018). Certamente, há uma concepção neoliberal de inovação social que satisfaz a novidade, higieniza o conflito, desproblematiza o significado das inovações sociais e promove a privatização (ou comunitarização) do bem-estar social. Mas há também uma concepção alternativa, que coloca a inovação social na trajetória da luta dos movimentos sociais progressistas, destaca o valor conflitante e alternativo das práticas cooperativas e clama pela preservação e expansão da esfera pública por meio do fortalecimento das parcerias público-comunitárias.

## **Rumo a uma perspectiva inclusiva. Participação e inovação frente à crescente desigualdade**

Segue-se a partir do exposto que a participação e a inovação social representam duas respostas alternativas a diferentes dimensões do descontentamento democrático. Os níveis atuais de ativismo social, motivados em grande parte pelo contexto da crise econômica, política e social pela qual estamos passando desde 2008, assim como a forte identificação de parte dos cidadãos com certos líderes e organizações políticas, poderiam nos levar a reconsiderar a própria definição do problema do descontentamento. No entanto, indicadores de desconfiança política se mostram em níveis mais elevados do que nunca, aos quais se somam outros fenômenos, como o enfraquecimento dos partidos políticos tradicionais e a crescente fragmentação e volatilidade político-eleitoral. Mais do que vias alternativas, a participação e a inovação social podem constituir vias complementares de enfrentar o mesmo problema de fundo, ajudando a corrigir o déficit democrático em algumas de suas dimensões mais significativas, como a crise de representatividade e a crise do bem-estar social.

Por sua vez, porém, e como vimos ao longo deste texto, a participação e a inovação social representam alguns riscos potencialmente graves do ponto de vista da qualidade da democracia. Fecharemos este texto apontando um de grande importância, como é sua potencial contribuição para a reprodução das desigualdades sociais e do poder que afligem nossas democracias.

A forte correlação entre desigualdades sociais e desigualdades políticas tem sido apontada há décadas pela literatura especializada, que tem destacado como, além disso, essa correlação é mais significativa quanto mais custosas

Uma nova democracia para o século XXI?

são as atividades políticas para os cidadãos, sendo, portanto, menor em atividades como o voto e maior em atividades políticas que requerem altos níveis de envolvimento pessoal. A literatura sobre inovação social, de forma mais direta, também começou a destacar que os sujeitos sociais da inovação são, geralmente, grupos sociais de classes médias e de alto nível educacional, ao invés de grupos sociais vulneráveis e excluídos (Blanco e León, 2018). Diante de tais considerações, porém, vale contrapor vários exemplos de práticas participativas e cooperativas orientadas para o empoderamento político dos grupos sociais mais desfavorecidos e, portanto, para a democratização do poder. A existência de uma estrutura de incentivos favoráveis a esses grupos (como nos orçamentos participativos do Brasil), a natureza socialmente transversal de certas reivindicações (como a habitação na Espanha) ou a ênfase explícita na mobilização social de grupos subalternos (como na tradição da ação comunitária) permitem gerar práticas participativas que contribuam para a correção das desigualdades sociais e de poder pré-existentes.

Seja como for, é essencial reconhecer que a crise democrática identificada neste trabalho tem forte relação com o crescimento da desigualdade social e desamparo que sofrem amplos e crescentes segmentos da sociedade. Dessa forma, tanto a participação cidadã quanto a corresponsabilidade que busca se promover a partir da perspectiva da inovação social enfrentam um desafio fundamental, que é contribuir para a redução das desigualdades sociais e políticas e, assim, democratizar o acesso ao poder. Só assim, a partir da correção das desigualdades e da equalização dos direitos políticos, as reformas políticas impulsionadas de ambas as lógicas contribuirão significativamente para combater o déficit democrático que arrastamos há décadas.

## Referências Bibliográficas

Blanco, Ismael, & León, Margarita. (2018). Social innovation, reciprocity and contentious politics: facing the socio-urban crisis in Ciutat Meridiana, Barcelona. *Urban Studies*, 54(9), 2172-2188.

Bureau of European Policy Advisers. (2010). *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in European Union*. França. Recuperado de <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/13402/attachments/1/translations/en/renditions/native>

Crouch, Colin. (2004). *Posdemocracia*. Madrid, Espanha: Taurus.

Crozier, Michel J., Huntington, Samuel P., & Watanuki, Joji. (1975). *The Crisis of Democracy*. New York, NY: New York University Press.

Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Laval, Christian, & Dardot, Pierre. (2015). *Común. Ensayo sobre la Revolución en el Siglo XXI*. Madrid, Espanha: Gedisa.

Martinelli, Flavia. (2010). Historical roots of social change: philosophies and movements. In Frank Moulaert, Flavia Martinelli, Erik Swyngedouw, & Sara González (Eds.), *Can Neighbourhoods Save The City? Community Development and Social Innovation* (pp. 17-48). New York, NY: Routledge.

Milbrath, Lester W., & Goel, Madan Lal. (1977). *Political Participation: How and Why do People get involved in Politics?*. University Press of America.

Moulaert, Frank, Martinelli, Flavia, Swyngedouw, Erik, & González, Sara. (Eds.). (2010). *Can Neighbourhoods Save The City? Community Development and Social Innovation*. New York, NY: Routledge.

Pharr, Susan J., & Putnam, Robert D. (Eds.). (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York, NY: Simon & Schuster.

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wainwright, Hilary. (2003). *Reclaim the State. Experiments in Popular Democracy*. Londres, UK: Verso.

# Capítulo 11.

## Formas emergentes de ação coletiva: limites e oportunidades de ação pública e democracia direta

*Zilma Borges<sup>1</sup>*

### Introdução

Neste texto, são discutidos os limites e as oportunidades da ação pública para o aprofundamento democrático a partir do caso brasileiro, que teve forte desenvolvimento de instâncias participativas nos últimos 30 anos, e da desconstrução democrática atualmente enfrentada. Defende-se a perspectiva de que, mesmo com limites no modelo de participação institucional desenvolvido, o processo democrático requer formas mais abrangentes de participação e olhares divergentes que captem potencialidades de ação coletiva socialmente invisibilizadas.

Existe hoje no país uma diversidade de experiências que emergem da sociedade, com formatos inovadores de organização coletiva, legitimadas por interesses públicos, demandas territoriais e lutas sociais, que revelam espaços inovadores de ação pública e resistência.

A participação social no período de redemocratização no Brasil trouxe avanços significativos, chegando a ser utilizada como princípio político-administrativo e forma de gestão pública progressista. Muitas experiências incluíram a participação popular em diversos âmbitos de governo e fomentaram a aprendizagem da sociedade civil em co-produzir políticas públicas.

Esta construção democrática foi especialmente gestada desde meados da década de 1980, com o processo de concepção da atual Constituição Federal, conhecida como a Constituição Cidadã.

A partir disto houve um estímulo crescente à participação da sociedade civil em várias instâncias de tomada de decisão e a criação de conselhos e outros

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV). E-mail: [zilma.borges@fgv.br](mailto:zilma.borges@fgv.br).

espaços de consulta para que a população pudesse se manifestar sobre temas de interesse. Isto se consolidou mais fortemente em meados da década de 1990 e mais precisamente a partir dos anos 2000, com políticas públicas que fortaleceram também o poder de ação nos municípios.

O que se aprendeu, quais os limites e as oportunidades percebidos a partir das experiências de participação popular institucionalizadas e das formas de ação coletiva que emergem hoje no país, para enfrentar a desconstrução democrática que se vive atualmente?

Desde o período pós-ditadura, especialmente a partir de 1984, a democracia brasileira se caracterizou pela presença marcante de movimentos sociais em um padrão de funcionamento inovador de mobilização popular, e ao mesmo tempo pela conquista de espaços de participação social em conselhos, órgãos públicos e espaços de decisão, compreendidos como formas de participação institucionalizadas (Alonso, 2017; Avritzer, 2016).

É importante destacar dois fenômenos que contribuíram para importantes conquistas originadas destas dinâmicas. O primeiro a derrota do projeto autoritário de poder no país e com ela a interdição imposta à participação social. O segundo fenômeno vem dos avanços ocorridos com a criação de diversas políticas públicas, construídas com a contribuição de movimentos sociais e de grupos organizados, em um tipo de co-produção com os governos federal, estadual e municipal.

A grande maioria dos movimentos sociais mais significativos na democratização brasileira assumiu a participação institucionalizada, entre os quais o Movimento Popular da Saúde, o Movimento Sanitarista e o Movimento pela Reforma Urbana (Avritzer, 2016). Eles estão na base dos avanços de mudanças como a criação de conselhos, políticas, orçamentos participativos e conferências nacionais, que aumentaram a relação entre o sistema político e os atores sociais, criando uma espécie de consenso participativo entre governo e sociedade.

Mesmo quando optaram por não se integrar às esferas institucionalizadas de participação, atores políticos históricos como a Central Única de Trabalhadores- CUT e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST permaneceram na cena política, seguindo em diálogo com o processo gestado.

Decorrente disto, foram criadas estruturas participativas nos vários níveis de governo, levando à existência de mais de vinte mil conselhos no país, e foram realizadas, a partir de 2003 mais de 101 Conferências Nacionais, com um número aproximado de seis milhões de participantes. O campo da saúde foi significativamente forte nestas iniciativas (Avritzer, 2016). A partir dos anos

Uma nova democracia para o século XXI?

1990, no âmbito local foram desencadeadas formas intensas de participação, com a criação de conselhos de políticas de assistência social, saúde, criança e adolescente na maior parte dos municípios brasileiros.

Uma questão fundamental que vale a pena destacar, para a discussão aqui proposta, é que o projeto político de redemocratização tinha dois grandes componentes relativamente integrados entre si, o de mobilização e o de participação institucionalizada, tendo esta última se consolidado cada vez mais fortemente como elemento central neste processo. Uma centralidade que não significou ruptura com as bases da sociedade, revelando uma aproximação muitas vezes exitosa e fortalecendo a legitimação de mecanismos de participação direta em várias áreas. Este reforço entre a mobilização popular e a estrutura institucionalizada de governo efetivou importantes avanços nas áreas da saúde, e também em políticas sociais como as ligadas às mulheres, cultura e direitos humanos.

Alguns dos riscos principais relacionados à desconstrução democrática atualmente enfrentada no país envolvem não só a desestruturação, como também o esvaziamento das formas de participação que foram formalmente criadas, com o risco de que estes espaços, sejam assumidos por grupos sem legitimidade popular.

A partir de 2011 e mais claramente em 2013 este movimento começa a mudar, com conflitos que se acentuam entre a população, o setor privado e o governo, especialmente nas áreas de infraestrutura, mobilidade urbana e de transporte.

Os atores que compuseram mais fortemente estas manifestações se originam de setores conservadores de direita e também de problemas específicos, citando como exemplo, os mobilizados pelos Comitês Populares dos Atingidos pela Copa. Estes comitês representavam a população de baixa renda nas cidades que se organizaram em reação às perdas sofridas com os investimentos para as obras de preparação para a copa do mundo de futebol. A promulgação da lei Geral da Copa afetou moradores de diversas cidades do país, sem considerar direitos de moradia, processos de realocação urbana e participação social previstos em instrumentos importantes de planejamento como os Planos Diretores municipais.

Além destas, as pautas de manifestações e organização coletiva de 2013 em diante passaram a incluir temas de segurança pública, mobilidade e outras que questionavam diretamente a qualidade dos serviços públicos e a corrupção, propondo uma reforma política. Estas pautas envolveram amplamente a população, especialmente de grandes cidades, e influenciaram fortemente a opinião pública em todo o país.



É importante destacar mais dois pontos que levaram à ruptura do consenso participativo gestado. O primeiro é que boa parte dos atores que protagonizaram ou aderiram às grandes manifestações de rua não tinham vinculação com bases populares ou movimentos sociais em luta por direitos. O perfil principal deste público é de viés conservador, que se organizou em torno de agendas de cunho moral, religioso, e boa parte dele, com uma forte crítica à agenda de questões sociais. Junto a isto, avanços obtidos no país em temas de direitos humanos, questões de gênero, universidade pública, combate à fome e à pobreza, e mesmo questões ambientais passaram a ser apresentadas em narrativas que as ligavam a valores progressistas, mas com sucessivos ataques a estas conquistas. Várias destas formas de manifestação tiveram como base a polarização entre esquerda e direita e a criação de informações inconsistentes por meio de redes sociais e *fakenews*, gerando um fenômeno massificado, e sem um debate mais estruturado sobre problemas públicos.

Com isto, a partir de 2013 forma-se um quadro no qual a mobilização popular volta a ter maior centralidade no campo político, mas com outros formatos, diferentes das que criaram as condições para os avanços da participação social de base popular, com a retomada da democratização em 1984.

Este quadro é marcado ainda pelo direcionamento do papel do Estado para o controle e criminalização das ações de movimentos sociais, que vem se consolidando com diversas medidas restritivas e de desmonte da estrutura participativa formalmente instituída. Como uma grave consequência destas dinâmicas, tem-se um isolamento da participação social no sistema político e a desvinculação entre a participação não institucional e a institucional.

Esta separação junto com uma perda de credibilidade nos mecanismos da participação social é uma das (des) construções que vem sendo gestadas no atual projeto político no país, com o desmonte da estrutura participativa e ataque a concepções democráticas também no campo simbólico e de valores. Um dos fatos marcantes decorrentes disto foi a extinção, pelo Governo Federal em 2019, de uma quantidade significativa de Conselhos.

Entre eles, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), um dos extintos, existia desde 1993, como órgão de assessoramento para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. O foco central de sua atuação era o combate à fome e contribuiu com propostas inovadoras para muitas políticas públicas como a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e o Guia Alimentar da População Brasileira (BORGES, 2014).

Uma nova democracia para o século XXI?

Considerando todo o processo acima descrito torna-se imprescindível rever as experiências e aprendizagens geradas com a participação cidadã para lidar com os novos desafios postos pela desconstrução do aparato democrático em curso.

Quais as potencialidades originadas do período de intensa participação social institucionalizada e o que podem gerar de oportunidades para promover o aprofundamento democrático em períodos de crise democrática?

Este capítulo atenta para o processo de criação de outras formas de ação coletiva que emergem da sociedade, defendendo que estas podem se contrapor ao movimento de desconstrução da política e retração da participação institucionalizada.

O argumento principal que se busca desenvolver é de que em um período de retrocesso democrático por parte do Estado, a ação coletiva que emerge da sociedade ganha centralidade e precisa ser compreendida em sua potencialidade de gerar oportunidades de resistência e reinvenção democráticas. A análise de como essa ação coletiva tem se construído pode trazer luz para a compreensão dos espaços ou interstícios possíveis de retomada de uma ação pública que avance mesmo com ações contrárias do Estado.

Propõe-se assim um olhar sobre formas insurgentes de ação coletiva, muitas vezes invisibilizadas na sociedade, argumentando que há uma potencialidade de ação pública que emerge destas e traz outras perspectivas do fazer político. O enfoque deste olhar será dado aos caminhos de análise para a compreensão destas formas emergentes de ação e protagonismo da sociedade na construção de formas legítimas de participação social e política.

## **De perto e de dentro - a ação pública em formação**

Concebendo a ação pública como uma construção social na qual os diferentes atores estão ligados entre si, tem-se que esta ação pode emergir do poder público e de demandas de comunidades, grupos, movimentos sociais, tanto em oposição a ações coordenadas por outros atores como originada de interesses comuns. (Ostrom, 2007; Cefai, 2007). Várias possibilidades podem se originar destas relações, que, mesmo dentro de processos conflituosos, tenham a condição de gerar novas idéias, cruzando diferentes lógicas e redefinindo os problemas públicos pela ótica de quem os vivencia. Estas ações que surgem do coletivo podem emergir de práticas de sociabilidades e novas e múltiplas racionalidades gestadas em processo de convivência e organização política, como também do exercício da cidadania e busca de direitos.

Uma percepção importante que se origina dessas construções é a visão de que “os governos não tem o monopólio sobre o público, e que o público nunca abriu mão da sua disposição de agir publicamente”(Spink, 2018, p.13).

Neste sentido, a ação pública é uma construção que emerge tanto do Estado como da sociedade e pode inclusive ser dirigida do público para o público. Ela pode se materializar na esfera da gestão, na formulação, implementação e controle de políticas públicas, ou no ativismo e formas de lutas que elaborem e busquem pautar agendas específicas.

Essas dinâmicas trazem perspectivas que podem revelar novas linguagens sociais e de ação coletiva, partindo do reconhecimento de que a política pública não é a única linguagem de ação (Spink, 2019). A compreensão da potencialidade que elas carregam passa pelo entendimento do lugar de onde parte a ação e como este pauta ou traz novos sentidos para os problemas públicos; cria formas de mobilização específicas daquele território e produz bens de interesse coletivo.

Dito de outra forma, o lugar onde ocorrem os problemas públicos explicita questões que se originam da relação concreta dos habitantes com seu espaço de vida, conflitos e diversidade de interesses do contexto no qual estão inseridos. Exemplos disto são as lutas por melhorias nos bairros, com instalação de creche, escolas, hospitais, ou a criação de centros culturais para a juventude em situação de pobreza, que traduzem interesses concretos da população.

Exemplos de como essa ação pública se origina da realidade vivida podem ser vistos na ação coletiva organizada por familiares de presos que se juntam buscando trazer do campo privado das famílias para a esfera pública a questão dos direitos humanos no cárcere (Pastoral Carcerária, 2018), ou em projetos que articulam a agricultura urbana com a melhoria nutricional e questões ambientais em grandes cidades como São Paulo, Toronto e Montreal (Porto, 2017).

É possível ver nestes casos, ações enraizadas que acenam para uma recomposição de bases da ação coletiva e do fazer político, tendo o território ou problemas em comum como promotores de vínculos, de composição de interesses e de conexões entre a população, gestores e articuladores locais (BORGES et al., 2016).

Essas construções podem estar em redes diversas de sociabilidades, se materializando por meio da organização de associações, fóruns, redes, grupos comunitários e coletivos que sugerem novas bases de organização popular e comunitária. Elas podem se iniciar a partir de temas globais e transversais, ou

Uma nova democracia para o século XXI?

causas e questões territorializadas, lutas sociais e projetos, entre outros fatores mobilizadores que remetem a interesses mais específicos e singularidades.

Assim, propõe-se que é possível um olhar sobre a ação pública colocada em ação, de acordo a interesses e problemas coletivos, para discutir o restabelecimento dos espaços políticos criados a partir de diferentes focos articuladores como questões ligadas à saúde, educação ou habitação, por exemplo.

O que é importante observar é que estas dinâmicas ampliam as formas de organização da sociedade em torno de lutas sociais e interesses coletivos, revelando espaços de ação não previstos nos campos políticos e de participação institucionalizados. Ao buscar entender quais são os elos que fortalecem estas ações insurgentes e o que estrutura experiências, o que se revela são práticas de base popular e conexões geradas no cotidiano.

Como exemplo para discussão, cita-se a pesquisa sobre vulnerabilidades urbanas na zona sul de São Paulo, conduzida em parceria pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo-CEAPG da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com atores da região. Diversas questões urbanas foram focalizadas e cruzadas para compreensão de dinâmicas em uma área territorial específica: os distritos de Jardim Ângela e Jardim São Luís, situados na periferia do extremo sul da cidade de São Paulo. As pesquisas e atividades realizadas em conjunto com os atores locais tem revelado várias dinâmicas que espelham a cultura do lugar, com articulações e propostas de solução para diversos problemas, o encaminhamento destas junto ao poder público e ações de resistência e luta.

Em uma das linhas de investigação da pesquisa, com o objetivo de mapear e caracterizar os atores e as relações sociais, Esteves, Pereira e Spink (2019) identificaram três tipos de redes locais e de organizações atuando como conectores sociais e dinamização da ação coletiva. Estas redes se estruturam em interações sociais perenes, baseadas em relações solidárias; em atividades econômicas em rede dentro de uma lógica de cadeias produtivas e em ações políticas em rede, revelando dinâmicas mais reivindicatórias.

Uma forma de disseminar e tornar visível os debates tratados nestas redes locais tem sido a organização de Fóruns que ampliam a participação de atores da própria região e criam novas conexões. Um ponto de destaque é que estes Fóruns e Coletivos vêm consolidando a sua atuação pela interligação com temas transversais originados de problemas públicos característicos do território e de potencialidades que se cruzam nestas construções coletivas.

Assim, junto a temas centrais como problemas históricos de violência, a falta de opções para a juventude na periferia, aliados à questão racial, são tratados também questões de regularização de moradia, de oportunidades de desenvolvimento local, saneamento, preservação de nascentes e agricultura urbana, que despontam como interesses comuns. Um exemplo é o Fórum em Defesa da Vida, que existe desde 1997 e se articula, principalmente em torno do tema da violência contra a juventude negra nos bairros da região do M'Boi Mirim, periferia de São Paulo, e considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1996 uma das mais violentas do mundo.

Os atores centrais são moradores da região do Jardim Ângela e do Jardim São Luís, membros, em sua maioria, de alguma organização social que atua nesses locais. Os integrantes se agrupam em torno de sua vinculação a seus grupos de referência e espaços de atuação, como por exemplo, associações de moradores, movimentos sociais, diferentes igrejas, escolas, universidades e gestores públicos locais.

O Fórum em Defesa da Vida vem possibilitando o encontro e a sinergia de diversos atores e organizações, conseguindo mobilizar e articular um número de mais de 100 organizações populares, ao longo do tempo. Atua assim como um irradiador para que os próprios moradores locais entendam o problema público no âmbito pessoal e também coletivo. Algumas das conquistas do Fórum foram "a implementação dos projetos de bases de policiamento comunitário na região; a instalação de 2 CICs (Centro de Integração e Cidadania); a construção do Hospital M' Boi Mirim; e a construção e ampliação dos equipamentos públicos nas áreas da educação e cultura, e assistência social" (Crowe et al., 2016).

Nota-se que a ação coletiva que eles protagonizam gera possibilidades para que o Fórum em Defesa da Vida e outros grupos de apoio busquem pressionar o Estado, como parte de uma ação pública.

Na região foram criados também pela população o Fórum de Pesquisadores, o Fórum de Inclusão para pessoas com deficiências, o Fórum do Fundão e Águas e o Fórum Social Sul. Várias dos temas tratados por estes têm gerado documentos que direcionam demandas para órgãos públicos, pautas para participação em conselhos na área da saúde e segurança e audiências públicas, entre outros encaminhamentos e conquistas.

Um ponto crucial que se quer marcar nessas construções é que são ações legítimas de base popular, articuladas tanto entre diferentes problemas que os afligem, como com características e potencialidades do território, como por exemplo, projetos culturais. Na região existem grupos que organizam

Uma nova democracia para o século XXI?

saraus literários, produção cultural, musical e eventos que já se tornaram conhecidos na cidade, e que fortalecem a população na consolidação da organização dos espaços de resistência.

Na direção do que se discutiu até aqui neste capítulo, e buscando atenção aos desafios organizacionais e de gestão da esfera pública não estatal em sua produção de ação pública, propõe-se o desenvolvimento de instrumentos de administração pública que capturem as parcerias mais fluídas, os vínculos informais, as dinâmicas do lugar onde se inicia a ação e se tece relações cotidianas. A partir disto, pode-se desenvolver soluções de articulação entre a dimensão técnico-administrativa dos instrumentos de participação, envolvendo a efetividade, e a dimensão política, envolvendo a legitimidade.

Junto a isto, a proposta de retomar a referência ao território como o lócus da ação envolve uma aproximação do olhar para perto e para dentro, de forma a captar o tecido social com suas dimensões dificilmente vistas de fora, e a aprendizagem social que é gerada nestes espaços.

## **Considerações finais**

Como um caminho para lidar com a desconstrução das instâncias democráticas vivida atualmente no Brasil, neste texto se discutiu as potencialidades de ação pública e de recomposição de organização popular a partir de experiências emergentes que vem se realizando sob diversas formas e contextos no país, mas em grande parte desconhecidas da população.

A partir de tudo o que se discutiu aqui, defende-se que essas experiências emergentes mostram outro projeto político em construção. Elas são campos de prática de novas sociabilidades e múltiplas relações, gerando respostas que se originam da necessidade da própria sociedade em resolver problemas públicos e construir juntos caminhos para atender a interesses coletivos.

Um dos pontos-chaves que motiva esta perspectiva é o reconhecimento da necessidade de ampliação da vivência política das pessoas em geral para o fortalecimento de demandas coletivas, especialmente em períodos de retração da democracia, nos quais o Estado diminui a sua ação, se ausenta ou se retrai do seu papel e das responsabilidades com o bem público.

Algumas destas possibilidades que emergem da própria sociedade se concretizam em propostas articuladas em redes, fóruns e coletivos organizados em torno de temas, causas, questões territorializadas, lutas sociais e projetos de melhoria local.

Um ponto fundamental é que a ação dos grupos nestes espaços tem se fortalecido principalmente quando ocorre um cruzamento entre diversos problemas que afetam suas vidas. Isto gera impacto e envolvimento de vários públicos e campos, como por exemplo, o da assistência social quando se fala de mulheres em situação de violência, e ao mesmo tempo, de formas de geração de renda e de ampliação da mobilidade urbana, ao proporem melhorias na segurança pública que proporcione facilidades no deslocamento dentro do bairro em que moram.

Outro ponto importante para o fortalecimento democrático é o reconhecimento de que o fazer político pode ser experimentado pela população brasileira nos últimos 30 anos, tanto em lutas organizadas por movimentos sociais, como pela experiência de participação social direta. Isto trouxe o envolvimento de uma multiplicidade de atores na formulação, implementação e controle social de políticas públicas, e principalmente, levou a processos de aprendizagem valiosos.

Assim, defende-se que as possibilidades de reinvenção e aprofundamento democrático dependem de olhares divergentes que captem experiências de outros projetos políticos muitas vezes invisibilizadas na sociedade, e a continuidade e melhoria das experiências de participação institucionalizada.

É importante, portanto, reafirmar as formas diretas de participação social, como os referendos, as consultas populares, as conferências nacionais e a participação em conselhos, entre outras que cresceram no Brasil a partir do processo de redemocratização com o fim da ditadura militar.

Toda a estrutura criada e a dinâmica participativa que ocorreu nos últimos 30 anos no Brasil geraram inovações importantes em formas de governança, com novas articulações entre a sociedade e diferentes níveis de governo. O orçamento participativo é um exemplo conhecido destas formas de tomada de decisão e de gestão pública, com um rico processo de aprendizagem social para atores diversos e que conseguiu alcançar bons resultados e se propagar pelo país e fora dele.

A partir das experiências cidadãos de autonomia, apropriação de espaços políticos, participação em conselhos e atuação em diversas instâncias democráticas, diferentes formas de ação pública foram vivenciadas. Muito aprendizado foi gerado, tanto para o governo, como para indivíduos, lideranças e organizações que se engajaram em discussões, consultas públicas e outras formas de participação social.

Uma nova democracia para o século XXI?

Por outro lado, estes processos ampliaram a complexidade da gestão pública, com especial destaque para a articulação entre governo e sociedade civil, e levaram ao desenvolvimento de metodologias de gestão social e governança que pudessem absorver uma lógica mais transversal e inclusiva.

Diversos estudos vem sendo realizados dando origem a um corpo teórico que possa responder à necessidade de capacitação para uma gestão pública mais democrática e efetiva. No Brasil, especialmente nos últimos dez anos houve um significativo debate nas Universidades sobre o campo da Administração Pública, congregando professores e pesquisadores em diversas partes do país e fomentando articulação com redes internacionais de pesquisa. Como parte destas construções foram criadas associações representativas como a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas - Anepcp, a Sociedade Brasileira de Administração Pública - SBAP e a Rede de Gestão Social - RGS.

Todo este movimento criou referências para a formação de pensamento crítico, metodologias e corpo teórico transdisciplinar envolvendo o 'Campo de Públicas' e a 'Gestão Social'. Com produção de vasto material originado de pesquisas recentes sobre as práticas participativas e de governança democráticas no país, muitos avanços foram realizados em direção a concepções híbridas de gestão, co-produção de políticas públicas entre sociedade e governo e a sociologia da ação pública.

Todo este desenvolvimento no campo teórico busca acompanhar, fomentar e compreender diversos aspectos das práticas e casos discutidas neste capítulo, mas muitos desafios ainda estão em aberto e continuam a se reapresentar.

Como sugestão de estudos que possam colaborar, a partir das análises aqui desenvolvidas, para a ampliação das potencialidades de ação pública democrática pode-se citar: (a) considerar diversos públicos, conflitos e interesses plurais na definição dos problemas públicos; (b) analisar a ação coletiva que emerge da relação com o lugar em que se vive e das questões adequadas a territórios urbanos e rurais, bairros e localidades; (c) aproximar gestores públicos que atuam no atendimento direto à população para discutir como incluir formas flexíveis de aplicação de políticas públicas ajustadas às realidades locais; (d) utilizar as instâncias formalmente institucionalizadas para participação social e encaminhamento de demandas e ao mesmo tempo gerar espaços abertos para inovação social e, (e) desenvolver mecanismos de articulação para produzir soluções e capacidades de gestão específicas para os atores das ações coletivas que emergem da sociedade.



Considera-se que continuar pensando em modos de incluir múltiplos atores sociais e gerar aprendizagem coletiva para uma cidadania ativa torna-se ainda mais necessário em períodos de retrocesso democrático, a fim de encontrar novos pontos de equilíbrio entre o papel da sociedade civil e dos governos. Ou seja, a crise da democracia contemporânea aumenta ainda mais a importância da participação popular.

Neste sentido, o capítulo apresentou um relato da democratização no Brasil e discutiu a emergência de formas de ação coletiva, redes locais e de debate no campo público. Por fim, reafirma-se a importância da participação social para o fortalecimento da democracia e retomada dos espaços institucionais, com um protagonismo da sociedade na co-produção de políticas públicas.

## Referências Bibliográficas

- Alonso, Ângela. (2017). A política das ruas. *Novos estudos e Cebrap*, 49-58
- Avritzer, Leonardo. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Civilización Brasileira.
- Borges, Zilma., Nabuco, Ana Luiza., Silva Filho, João Soares da, Ferreira, Rodrigo Nunes, Almeida, Maria Cristina de Mattos. (2016). Public Action and the construction of new urban territoriality in Belo Horizonte, Brazil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 21(70), 176-189.
- Brasil. (2019). Decreto n.º 9.759 de 11/04/2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.
- Cefai, Daniel. (2007). *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. La Bibliothèque du Mauss.
- Crowe, Jaime, Maria, Léa, Simões, Celina, & Tavanti, Roberth M. (2016). Fórum em Defesa da Vida: 20 anos de resistência pela vida dos jovens que vivem nas periferias da zona sul de São Paulo. In *Estação de Pesquisa Urbana M'Boi*, (9), EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
- Esteves, Egeu Gómez, Pereira, Cleberson Silva, & Spink, Peter Kevin. (2019). Conexões da zona sul: levantamento participativo da economia solidária na zona sul da cidade de São Paulo. In *Estação de Pesquisa Urbana M'Boi*, (10), EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
- Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019, abril). Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas. Participação em foco.
- Ostrom, Elinor, & Hess, Charlotte. (2007). *Understanding knowledge as a commons*. Cambridge: MIT Press.

Uma nova democracia para o século XXI?

Pastoral Carcerária Nacional. (2018). *Amparar e construir resistências com os familiares e amigos de pessoas presas. Tortura em Tempos de Encarceramento em Massa*. Brasil: CNBB.

Porto, Lya. (2017). *Redes, ideias e acción pública na agricultura urbana: São Paulo, Montreal e Toronto* (Tese de Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

Spink, Mary Jane Paris, Spink, Peter Kevin y Tavanti, Roberth Miniguine. (Orgs.), (2019). *Sociedade Santos Mártires do Jardim Ângela: uma chama de esperança*. São Paulo: Editora Terceiro Nome.

Spink, Peter. (2019). *Beyond public policy: a public action languages approach*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Spink, Peter. (2015). *Vulnerabilidade Institucional e a falta de conectividade em M' Boi Mirim: Relatório de Pesquisa*. CEAPG. São Paulo, SP: FGV.

# **Parte III - Democracia deliberativa**

Neste terceiro bloco, refletimos sobre o surgimento de formas deliberativas de democracia, que podem se materializar através de processos de debate ou conselhos consultivos. Terminamos com uma reflexão sobre os limites e oportunidades da democracia deliberativa.

# Capítulo 12.

## Processos deliberativos

*Ivan Beck Ckagnazaroff<sup>1</sup>*

### Introdução

Este capítulo abordará o tema da deliberação preocupado principalmente com o funcionamento dos espaços deliberativos. Para tal a parte inicial tratará de uma noção de deliberação com intuito de apresentar dimensões relevantes para o seu entendimento. Na segunda seção, será dada atenção a discussão sobre os denominados espaços deliberativos, onde a deliberação acontece. Nesta seção também será discutida os problemas e os desafios salientados pela literatura sobre tal tipo de processo. A quarta seção é a conclusão do capítulo que termina com sugestões para reflexão sobre a deliberação.

### A deliberação pública

A deliberação é uma das fases, ou se preferir, reflete uma determinada ação em um processo democrático. Como afirma Bovero (2002; pg. 53-68), deliberar é um dos verbos do discurso da democracia, que pode ser ordenada em termos de processo da seguinte maneira: 1. eleger, 2. representar, 3. deliberar e 4. decidir. O verbo deliberar, segundo Bovero (2002), é um verbo latino (*deliberare*) cuja origem poderia estar ligada ao substantivo *libra*, que por sua vez significa balança, e em decorrência, isto explicaria a utilização metafórica desse verbo no sentido de pesar, de ponderar.

Bovero (2002; pg. 62) ressalta que no contexto jurídico deliberação é entendida como “a decisão de um órgão colegiado (como uma corte de justiça, um júri, um conselho de administração ou de faculdade, ou, exatamente, um parlamento)”. Comumente tanto o verbo quanto o substantivo “indicam em certo sentido uma decisão”. No entanto, o caráter colegiado da ação de deliberar, salientado no discurso jurídico, indica que este verbo seja “uma espécie qualitativamente distinta de procedimento decisório”.

---

<sup>1</sup> Professor titular do Departamento de Ciências Administrativas, do Centro de Pós-graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: [ivan-beck00@gmail.com](mailto:ivan-beck00@gmail.com).

O termo deliberar possui atributos que se referem “ao momento que precede a decisão em sentido estrito” (BOVERO; 2002, pp. 62-63). Embora expressões como “o parlamento ou o colegiado se reunirá para deliberar” ou a “corte vai delibear” indiquem um resultado decisório, elas fazem alusão também ao “ato da discussão das várias teses e pontos de vista, a ponderação dos argumentos pró e contra, e a tentativa de persuasão recíproca entre seus respectivos sustentadores” (BOVERO; 2002, p. 63).

Por sua vez o verbo decidir (origem latina *decidere*) significa “cortar fora, deceptar, concluir abreviando” (BOVERO, 2002; p. 63). O que é abreviado aqui, em relação as decisões políticas em processos democráticos, é a ponderação que cada um no processo faz das diferentes propostas apresentadas em relação as questões em discussão. Pela deliberação, cada um, considerando o grupo em que está atuando, elabora a sua decisão de voto individual, e pela soma desses votos se chega a decisão coletiva, em geral se baseando na regra da maioria.

No entanto, segundo Bovero (2002), o jogo democrático não é redutível à regra da maioria. Na democracia, se busca reduzir as vontades, os interesses individuais à uma “única vontade, expressa (a cada vez) pela decisão coletiva, de modo tal que os indivíduos possam reconhecer nesta uma vontade *não imposta* mesmo quando não a compartilham” (BOVERO, 2002, p. 63), porque fruto de um processo decisório no qual todos tiveram as mesmas condições de participar.

Decisão democrática é aquela que durante a deliberação, que a antecede, os representantes de todos os interessados na questão sob foco tiveram iguais “oportunidades de avaliação e persuasão recíproca”, o que significa que em casos de órgãos colegiados deliberativos a representatividade seja fundamentada por meios “eleitorais que não distorçam e tampouco penalizem ninguém”.

Bernard Manin (1987, apud Nobre, 2004), considerado um dos pioneiros no debate sobre deliberação democrática, ressaltou também esta relação entre deliberação e decisão, mas de um modo um pouco diferente. Para ele, deliberação teria dois sentidos: um, como processo de discussão e o outro, como decisão, sendo que o segundo sentido é dependente tanto em termos teóricos quanto práticos do primeiro.

De acordo com Nobre (2004, pg. 34), tal posicionamento sobre deliberação estaria por trás da ideia de Joshua Cohen de que a teoria da democracia deliberativa se relaciona com o ideal de justificação política. Desse modo, a justificativa do “exercício do poder político coletivo é proceder com base na

Uma nova democracia para o século XXI?

argumentação pública e livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza este ideal” (COHEN, 1989; apud: Nobre, 2004, pg. 34).

O eixo principal da teoria deliberativa, que é de caráter normativo, é a preocupação com a legitimidade dos processos democráticos, legitimidade esta que depende do “respeito a procedimentos imparciais de deliberação” (NOBRE, 2004, pg. 34).

Nesse sentido Seyla Benhabib (1996; apud: Nobre, 2004, pg. 34) apresenta um conjunto de características de um processo deliberativo democrático: “1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas.” Assim, só seriam “válidas (vinculantes moralmente) aquelas normas (isto é, regras gerais de ação e arranjos institucionais), que poderiam receber anuência de todos aqueles afetados por suas consequências, se tal acordo fosse alcançado como resultado de um processo de deliberação” (BENHABIB, 1996; apud: NOBRE, 2004; pg. 34) com as características citadas anteriormente.

Cohen (1997; pg. 72-73) apresenta o que ele considera como as cinco principais características de uma concepção formal de uma democracia deliberativa:

- 1) Uma democracia deliberativa é uma associação em constante funcionamento e independente, cujos membros esperam que ela continue indefinidamente no futuro.
- 2) Os membros da associação compartilham a visão de que as especificações adequadas da associação forneçam um esquema para ou sejam os resultados de sua deliberação. Eles compartilham um comprometimento em coordenar suas atividades dentro de instituições que tornem a deliberação possível e de acordo com normas por eles elaboradas por meio de suas deliberações. A deliberação livre entre iguais é a base da legitimidade, segundo eles.
- 3) Uma democracia deliberativa é uma associação pluralística. Os membros possuem preferências, convicções e ideais diferentes em relação a conduta de suas próprias vidas. Eles possuem diferentes objetivos e não pensam que um conjunto específico de preferências, convicções ou ideais seja mandatário.
- 4) Já que os membros de uma associação democrática consideram procedimentos deliberativos como a fonte de legitimidade, é relevante para

eles que as condições de funcionamento de sua associação não sejam apenas os resultados de sua deliberação, mas também que sejam apresentadas para eles como tais. Eles preferem instituições nas quais as conexões entre deliberação e resultados sejam evidentes em detrimento daquelas nas quais as conexões sejam menos claras.

5) Os membros se reconhecem como tendo capacidades deliberativas, ou seja, capacidades requeridas para “fazer parte de processos de intercâmbio de argumentos, justificativas público e para atuar sobre os resultado de tal processo de argumentação pública”.

A democracia, na perspectiva deste modelo, não se reduz a forma de organização político-estatal baseada na representação partidária, como também não se pode partir de ideia de sociedade centrada no Estado (NOBRE, 2002, pg. 35). Para Nobre (2004) a democracia deve ser compreendida como uma forma de vida, baseada em uma cultura política, a partir da qual ela possa lidar com a questão da institucionalidade política-estatal, além de outras questões relevantes para a democracia, entendida desse modo.

Como salienta Sen (2009), esta corrente teórica democrática trouxe à baila a participação política, o diálogo e a interação pública, como elementos relevantes para se ter um entendimento mais amplo do que seja a democracia. Isto implica que a participação social deve se desenvolver em espaços autônomos, seguindo normas consideradas legítimas por seus membros, como um modo a mais de formação de opinião e vontade pública, para fazer frente ao poder estatal e ao poder do mercado, com base no estado de Direito (Habermas, 1995).

A deliberação ganha corpo nesses espaços autônomos que podem adquirir diferentes formatos, tamanhos, se localizarem em diferentes níveis de poder (federal ou nacional, estadual ou regional ou provincial; municipal ou local). Além disso eles atuam em diferentes setores da vida (educação, saúde, saneamento, direitos humanos, trabalho, segurança, elaboração orçamentária, etc.), sejam voltados para defender direitos, para influenciar o poder executivo (poder administrativo), tanto no que se refere ao processo de políticas públicas quanto a gestão da administração pública; podendo também atuar junto ao legislativo e ao judiciário, a depender de avanços das experiências democráticas.

A próxima seção trata desses espaços deliberativos, que podem ter diferentes denominações como arenas, fóruns, ou minipúblicos, segundo a denominação utilizada por FUNG (2006). Aqui estas denominações serão usadas como sinônimo.

## Os Espaços deliberativos

A seção anterior termina salientando a relevância dos espaços de deliberação, considerados como arenas que extrapolam espaços com conteúdo político-partidário, como por exemplo organismos legislativos (Câmara de vereadores, Assembleia legislativa ou congresso) e organismos pertencentes ao executivo. Tais espaços deliberativos podem se formar em diferentes níveis de atuação, como o de bairro, o distrital, o municipal, o estadual ou o federal e podem ter diferentes formatos.

Em geral, eles buscam envolver o cidadão em processos de políticas públicas e na gestão de serviços públicos. No primeiro caso, o envolvimento pode se dar na elaboração de uma política, na implementação e/ou na avaliação da mesma. A inserção cidadã na elaboração de política pública pode trazer subsídios relevantes aos profissionais responsáveis pela mesma. Tais subsídios podem se referir a aspectos técnicos, políticos, sociais e ambientais que, em tese, contribuem com a efetividade da política. Além de fortalecer a legitimidade da iniciativa governamental.

A inserção na fase implementação pode servir tanto para monitoramento quanto para avaliação do processo. A participação na avaliação é um modo de se estabelecer a efetividade e a qualidade da política executada.

Em relação aos serviços públicos o envolvimento pode se dar em formatos organizacionais que servem para o governo e a administração pública prestar contas a sociedade, e para o cidadão opinar, sugerir e modificar a prestação do serviço a depender dos problemas evidenciados, em suma, influenciar na prestação de serviços, na medida em que contribua para a melhoria do funcionamento e da efetividade da mesma.

Nota-se que o envolvimento cidadão nessas arenas tem efeitos positivos para o fortalecimento da cidadania. Ele se pode dar por meio da ampliação do conhecimento que o cidadão porventura possui sobre a realidade da administração pública, sobre o problema em questão e sobre a cidade onde vive. Existe a possibilidade de se criar laços com outros atores no sentido de ampliar a mobilização e o envolvimento social.

Tais possíveis ganhos para a cidadania depende, em certa medida, da interlocução entre atores da sociedade civil e atores governamentais e da administração pública nesses fóruns. Tal diálogo é um dos pontos fulcrais da deliberação pública. Considerando que os atores provêm de diferentes origens institucionais, sociais e políticas, eles possuem diferentes interesses, visões e conhecimento sobre o objeto em discussão. Tais diferenças devem ser consideradas no momento da criação desses fóruns/espacos.



Os fóruns devem ser regidos por normas passíveis de serem aceitas e compreendidas por todos os interessados. Tais normas tratam do desenho e do funcionamento do espaço. Em geral, se garante o mesmo espaço de participação e peso de voto para os diferentes membros que atuam nele. Assim, se tem uma garantia formal de que as diferentes visões sejam consideradas e, se necessário, que as minorias étnicas ou de gênero, por exemplo, tenham voz e influência no processo, ou a depender da realidade, as majorias mais frágeis em termos sociais, econômicos e políticos, possam ter um peso na votação que as garanta uma influência maior na decisão. As leis, regras que norteiam o funcionamento dos espaços deliberativos, a seleção de seus membros e a composição dos mesmos, devem ser tais que não privilegiam os políticos e os grupos de interesse mais consolidados. Esses dois tipos de agentes tendem a se proteger por meio de regras que não venham interferir no seu status quo.

Os espaços tanto podem ser criados por iniciativa da sociedade civil, que muitas vezes pode ser encapada pela administração pública como uma organização que pode cooperar no planejamento ou como elemento de diálogo com a sociedade; em outros casos eles podem ser estabelecidos pelo poder executivo. Essa criação top-down pode refletir demandas e pressões da sociedade; pode refletir condicionalidades legais como requisitos para fazer parte de determinada política pública e a partir da criação do espaço, ter direito a fundos provenientes dessa política, que tem origem em níveis superiores de poder.

## **Do funcionamento de espaços deliberativos - problemas e capacidades**

Ao se tratar do funcionamento de organizações de caráter público é necessário tentar identificar situações onde a atuação delas pode se distanciar daquilo que seria esperado delas.

Uma dessas situações se refere ao risco de captura. Pode-se ter casos que eles podem estar sujeitos ao interesse do executivo e/ou de interesses de empresas, ou de sindicatos. A depender do perfil político do executivo, dos jogos de força entre os diferentes grupos envolvidos no setor, tais espaços podem ser arenas de tentativas de captura, por parte dos agentes mais poderosos, daqueles mais fracos. Ou seja, as decisões tomadas tendem a satisfazer ou pelo menos não prejudicar os interesses dos agentes mais poderosos. Em políticas públicas que afetam interesses privados, como transporte, saneamento, saúde, energia, esses espaços podem sofrer práticas que buscam impor os interesses de mercado ou de governo em detrimento da sociedade.

Uma nova democracia para o século XXI?

O executivo pode também encerrar o funcionamento desses fóruns por diversas justificativas. Uma dessas justificativas podem se baseia na idéia de falta de eficiência no funcionamento desses fóruns. De acordo com esse raciocínio a participação e a discussão envolvidas na deliberação nesses espaços impediriam um processo decisório ágil e necessário para garantir uma política ou projeto público efetivo. Nessa lógica o não envolvimento da sociedade não afetaria a legitimidade e a qualidade das decisões tomadas apenas pelos órgãos do executivo. O executivo foi eleito democraticamente e desse modo as plataformas políticas apresentadas por ele quando da eleição foram apoiadas pela maioria dos eleitores.

Uma outra crítica aos espaços deliberativos, oriunda de organismos legislativos, é de que eles não representam adequadamente a sociedade, ou seja, os componentes provenientes da sociedade civil não teriam legitimidade para atuar nesses espaços como representantes dos cidadãos. Enquanto um representante do legislativo é eleito por milhares de votos, um representante no fórum pode ter sido eleito por pouquíssimos votos em assembleias com pouca participação da sociedade civil. O que se observa é que os poderes legislativos adotam postura contrária as arenas deliberativas que é similar ao dos executivos, usando o argumento de que a legitimidade para atuar em prol do bem comum reside neles já que eles foram eleitos para tal.

Outro argumento utilizado é de que o executivo respeita os anseios da sociedade como um todo, já que ele, uma vez eleito para estar no poder, é responsável pelo bem estar de toda a população e dotado de capacidade técnica e a legitimidade proveniente das urnas, teria todas as capacidades necessárias para lidar com os diversos problemas vivenciados pela sociedade com eficiência e de modo justo socialmente falando.

Por paradoxal que possa parecer também o executivo pode utilizar sua própria ineficiência para encerrar as atividades desses fóruns. O discurso nesse caso salienta que já que o executivo não consegue responder as demandas que lhe são apresentadas pelo fórum, gerando um acúmulo de ações atrasadas, o melhor seria encerrar as atividades dele até o momento em que o executivo consiga zerar os atrasos. Isto pode acontecer com experiências de orçamento participativo, por exemplo.

Nessas situações deve-se atentar para os movimentos do executivo e os agentes que o apoiam nessa direção de fechamento de espaços deliberativos. Obviamente é necessário considerar o marco legal para checar até que ponto as leis suportam tal tipo de atitude. Atitude esta que significa fragilização da sociedade perante o governo, principalmente. Esse tipo de atitude

pode fortalecer práticas mais fechadas por parte do executivo. Não só fortalecer a abordagem tecnocrática, mas também laços entre o governo e agentes de mercado interessados em que as políticas públicas os favoreçam de algum modo e que isto esteja longe do escrutínio público.

Em suma, se perde transparência e *accountability* dos processos relacionados a política pública ou ao serviço em relação aos quais o espaço atuava. Além disso, a sociedade corre o risco de perder um espaço de expressão e pressão sobre os grupos poderosos politicamente e economicamente falando. Como salienta Harari (2018), quando se escolhe apenas uma narrativa sobre um determinado processo ou evento, se escolhe silenciar as outras. Isto implica em reconhecer que os processos de deliberação, a despeito da expectativa de se chegar a uma decisão aceita por todos ou pela maioria, são marcados pelos conflitos, decorrentes de diferentes visões e interesses sobre um mesmo problema, ou sobre o funcionamento desses espaços.

Por outro lado, atenção tem que ser dada para o comportamento da sociedade civil organizada em relação às iniciativas que partem tanto do executivo, seja do legislativo que buscam ou o fechamento ou a esvaziamento desses espaços. Tal comportamento depende de certas condições que os cidadãos envolvidos devem usufruir para que possam ter a influência devida tanto nas deliberações quanto nas decisões.

## **Das capacidades para participar e deliberar**

Um ponto a ser considerado se refere as capacidades necessárias para se atuar nesses tipos de espaços. Tais capacidades se referem, pelo menos, ao conhecimento técnico; a atuação política voltada para negociação e a defesa de interesse e de vocalização.

Os agentes da administração pública, sejam eles os burocratas, ligados as atividades-meio, e os técnicos-profissionais, ligados as atividades-fim, possuem conhecimento técnico maior que um cidadão comum, leigo. Tal conhecimento técnico deriva da formação e da experiência do funcionário público no dia-a-dia da organização pública. Esse conhecimento faz diferença em processos deliberativos diante de atores que por não possuírem tais capacidades podem sentir inferiorizados, não conseguirem argumentar e justificar suas contribuições para a deliberação e, assim, podem ter sua atuação nos processos afetada. Isto implica que para o cidadão ele deve estar informado sobre as questões em debate e, se possível, deter conhecimentos que possam ampará-los na discussão com outros atores. Esse tipo de capacidade, segundo Knight e Johnson (1997), se refere a as habilidades e competências

Uma nova democracia para o século XXI?

cognitivas necessárias para articular e defender efetivamente as demandas. Segundo eles é necessário que cada participante tenha as capacidades cognitivas e habilidades necessárias para, de modo efetivo, articular e defender demandas que sejam persuasivas. Caso contrário, não haverá igualdade real de oportunidade para exercer influência política nos processos de espaços deliberativos.

Em relação a atuação política se cobra experiência em articulação voltada para criação de alianças e para negociação, não só para saber defender sua posição, como também fazer críticas e cobranças nos processos deliberativos. Tal atuação política se refere à defesa de interesses vis a vis interesses divergentes e à defesa das regras acordadas para o funcionamento democrático do espaço.

Em geral, tal atuação política deriva de experiências no campo político em outras organizações, como ong's, movimentos sociais, sindicatos e associações. Esse amparo organizacional, fora dos fóruns, pode servir de apoio a atuação dentro desses fóruns, seja como fonte de informação e de formação, seja como fonte de articulação com outros atores atuantes no setor específico da política pública. Essa capacidade está relacionada àquela indicada por Knight e Johnson (1997) que é a de elaborar e expressar preferências autênticas, dando a entender que as pessoas atuem de modo livre e voluntário ao estabelecer suas preferências. Esta discussão reflete a preocupação existente na literatura científica sobre a sobrevivência dos espaços deliberativos. Fung (2015) aponta três valores perseguidos por tais espaços que podem, ao ser fortalecidos, fortalecer os próprios espaços.

O primeiro deles se refere a legitimidade. A ideia é de que se os cidadãos estiverem diretamente envolvidos em processos decisórios que tratem de questões que os interessam fortalece a legitimidade da governança democrática. Isto reflete a crise da democracia representativa, já citada anteriormente, marcada pela descrença do cidadão em relação aos políticos eleitos e os partidos pela qual eles perderam contato com a sociedade, que eles seriam devedores ou dependentes de uns poucos, mas insensíveis para a maioria, além da percepção que os relaciona com a corrupção ou ineficácia em termos de atuação. A legitimidade pode ser fortalecida na medida em que a atuação de cidadãos tendem a promover interesses que seriam mais amplamente compartilhados com os outros cidadãos (FUNG, 2015).

O segundo valor que a participação em espaços deliberativos tenta fortalecer é o da efetividade da governança. Para Fung (2015), os arranjos de governança são efetivos quando conseguem resolver os problemas para os quais

eles foram estabelecidos. Na medida em que as organizações públicas se reorganizam com intuito de incluir a participação cidadã no seu processo decisório, elas ganham maior efetividade ao obter mais informações e capacidades e recursos específicos que os cidadãos possuem e que podem ser úteis para a administração pública.

O terceiro valor, de acordo com Fung (2015), que pode ser fortalecido pela governança democrática, é a justiça social. Em geral, espaços públicos de decisão acabam favorecendo os grupos mais organizados, com mais recursos, que em geral são grupos que se encontram em situação favorável em termos econômicos, sociais ou políticos, em detrimento de maiorias carentes e sem a disponibilidade de recursos que tais minorias detém. O domínio de tais minorias privilegiadas é comum no contexto democrático contemporâneo, marcado pelo sistema econômico capitalista.

Assim, mudanças em direção a participação cidadã aumenta a influência dos grupos majoritários em detrimento dos minoritários, aqui entendidos como grupo ricos e de atores capitalistas. O exemplo que emerge, já citado anteriormente, é o do orçamento participativo, que em casos como o de Porto Alegre, dava maior peso as demandas/votos provenientes de regiões mais carentes da cidade, de tal modo que a aplicação dos recursos priorizaria as regiões mais carentes.

Um ponto crítico no caso dos casos recentes de orçamento participativo é que eles tendem a focar a atenção em outros objetivos da governança pública como aumentar a educação cívica e a legitimidade popular em detrimento da busca do aumento da justiça social.

Nesse contexto, Fung (2015) chama a atenção para o fato de que o aumento de justiça social pode ser gerado indiretamente por ganhos provenientes do fortalecimento da legitimidade e da efetividade dos arranjos de governança. No primeiro caso, os déficits de legitimidade por parte de organismos de governança decorrem da exclusão, quando algumas pessoas são excluídas; ou da falta de deliberação, quando certas visões ou perspectivas são excluídas dos processos decisórios ou tais processos não são razoáveis. Quando mudanças em direção a governança participativa conseguem incluir aqueles atores ou visões que eram anteriormente excluídos, tais reformas podem capacitar tais atores a atuar em defesa de seus interesses e propostas relacionados a bens públicos, serviços, direitos, status e autoridade; e assim aumentar a igualdade.

Por meio de melhorias da efetividade dos arranjos de governança de serviços públicos, seja pelos governos ou por meio de parcerias com atores privados lucrativos ou não, os beneficiários desses serviços podem sair ganhando com

Uma nova democracia para o século XXI?

tais serviços, ou seja, podem ter melhorias em suas vidas. Em suma, a governança participativa favorece indiretamente o fortalecimento da justiça social por meio do aumento do acesso dos mais necessitados a bens e serviços públicos de qualidade ou por meio da ampliação do envolvimento deles nos processos decisórios (FUNG, 2015).

Fung (2015) apresenta o que ele considera como desafios a serem enfrentados por tais espaços. O primeiro deles a ser considerado é o perfil daqueles que promovem a participação. Em geral, eles podem ser políticos eleitos, cidadãos ou funcionários públicos. Segundo Fung (2015), qualquer experiência participativa inovadora tem sua liderança, seja ela um político ou um conjunto de políticos, as vezes em comunhão com lideranças cidadãs, que são criativos no estabelecimento de arenas de participação adequadas a necessidades das comunidades para quais ou nas quais eles trabalham ou vivem. Tais lideranças devem ter também perspicácia política para identificar e organizar aliados e a persistência para mantê-la de modo democrático.

Por outro lado, é necessário que esse tipo de liderança tenha incentivos para criação de formas efetivas de engajamento cidadão. Tais incentivos proveriam de eleitores que demandassem mais participação na gestão pública. Ou seja, as lideranças devem aprofundar as suas ligações com a sociedade civil gerando assim capital político. Por outro lado, demanda uma sociedade mobilizada, que esteja sempre alerta exercendo pressão sobre a administração pública.

Aqui cabe um comentário sobre o papel do funcionário público, ou se quiser, do burocrata que atua na ponta. Ele pode ter um papel relevante não só na implementação de uma política ou projeto, quanto na prestação de serviços. Ele atua diretamente com o cidadão. Esse ponto de contato, que é um ponto de diálogo, pode ser fortalecer a interação órgão público e sociedade, que por sua vez, pode alimentar possíveis fóruns articulados ao órgão público. Do ponto de vista de uma gestão pública democrática, qualquer ponto de contato pode ser útil para o burocrata e o gestor apreender melhor a realidade na qual eles atuam e desse modo aprimorar a capacidade de resolução de problemas, ou seja, aprimorar a efetividade. O outro desafio, que é diretamente relacionado com o anterior, é a falta de um entendimento geral sobre como se deveria dar a participação cidadã na gestão pública e nas instituições democráticas contemporâneas em geral (FUNG, 2015).

Isto significa que a criação desses espaços depende da criatividade dos promotores da participação mas pode receber resistência de políticos do legislativo que consideram que tais espaços ilegítimos por não serem constituídos

de membros escolhidos por eleições democráticas (caracterizadas, por exemplo, pelo sufrágio universal e eleições regulares) como eles. A falta de uma explicação consensual sobre o papel da participação cidadã obriga aos seus promotores e apoiadores a justificarem constantemente a sua existência.

O terceiro desafio é também relacionado com os dois anteriores. Ele se refere a trivialidade da participação, ou seja, ao risco das experiências participativas/deliberativas serem insignificantes. Esta insignificância pode ocorrer devido ao fato de que os participantes não possuem influência sobre os resultados, a sua agenda de questões a serem discutidas pode ser bastante limitada, ou os recursos e autoridades conferidas ao espaço deliberativo serem muito pequenas (FUNG, 2015). Isto pode gerar frustração entre os participantes. Espaços deliberativos com conteúdo decisório inócuo e influência nula não contribuem para o fortalecimento seja da legitimidade, da efetividade e da justiça social. A trivialidade da participação pode levar a equívocos de análise por parte de avaliadores, funcionários públicos e cidadãos, levando-os a pensar que os problemas de experiências participativas triviais insignificantes sejam os mesmos de experiências participativas não triviais. Isto pode levar a uma generalizada desvalorização da participação/deliberação.

## **Conclusão**

A adoção da deliberação na administração pública reflete uma visão de democracia que valoriza a participação cidadã na gestão dos serviços e das políticas públicas. Implica na criação de espaços deliberativos que podem estar ligados a centros de serviços públicos, como de saúde, a escolas públicas; podem ser conselhos setoriais que possuem papel no processo decisório de certo setor, em alguns casos podem ser ad hoc ou serem perenes. Podem permitir o ir e vir de qualquer cidadão em qualquer momento, ou serem constituídos por meio de eleição a partir de bairros onde vivem. O que importa é que o envolvimento do cidadão seja possível, influenciadora, constante e que se amplie o número de cidadãos envolvidos no processo. Supõe-se que tal envolvimento seja razoável e regido por regras que não dificultem a participação nos espaços criados. Nesse sentido, se supõe que o cidadão não traz apenas a sua experiência ou vivência em relação a questão em debate, e que tais demandas devam ser consideradas na decisão final, mas que também ele possa contribuir para a melhoria dos serviços, das políticas e dos bens públicos.

Aqui jaz um dilema no debate sobre a democracia deliberativa: como conciliar as exigências morais que garantem a legitimidade do processo com as ques-

Uma nova democracia para o século XXI?

tões epistêmicas envolvidas no processo decisório sobre determinado problema? Nem sempre a participação cidadã leva a uma melhor decisão em termos científicos-técnicos em relação a um problema. Por outro lado, nem sempre a preocupação com o resultado confiável em termos científicos-técnicos precisa levar em conta ou considera a participação cidadã, o que pode fragilizar a legitimidade. Existe uma tensão a ser pensada e difícil de ser resolvida. Nem sempre uma decisão e a respectiva implementação irá contemplar igualmente a legitimidade, a efetividade e a justiça social simultaneamente.

De qualquer modo, isto apenas serve para reforçar a necessidade de que a deliberação deve ser tanto nos seus aspectos relacionados ao procedimento quanto também a substância. Basicamente é pensar forma e conteúdo, considerando o contexto no qual tal espaço irá funcionar. A forma se refere a questões como quem participa, a seleção dos participantes, qual o peso dos votos dos diferentes atores, como se dá a ocupação dos postos de direção do espaço, período de deliberação e de decisão, como se dá as decisões por maioria, sem que prejudiquem os mais fragilizados caso eles sejam a minoria; e por outro lado garantir que as maiorias mais necessitadas tenham as suas demandas consideradas ao invés daquelas provenientes de minorias poderosas, como resolver os conflitos que emergem desses processos para que as decisões sejam tomadas sem fragilizar a legitimidade processual; como garantir o acesso às reuniões daqueles que tem afazeres ao longo do dia.

A questão de conteúdo trata, dentre outras coisas, da relevância das questões trabalhadas pelo espaço participativo. Ou seja, as questões devem refletir as necessidades dos cidadãos e não dos políticos. Além disso, é necessário garantir que tais decisões sejam assimiladas às políticas públicas ou às ações das agências públicas, em suma, que sejam assimiladas na elaboração e implementação do planejamento do órgão público ao qual o espaço está ligado. Isto implica que o espaço tenha ciência também das estratégias e do planejamento desses órgãos.

A deliberação é um processo que fortalece a democracia por meio do envolvimento do cidadão na gestão de políticas públicas e dos serviços públicos. É vista como uma oportunidade de aprendizado para o cidadão tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista político. É uma forma de fortalecer a democracia diante de abordagens centralizadoras, tecnocráticas, elitistas e corruptas que podem ser adotadas por aqueles no poder. Isto indica que os políticos envolvidos e o funcionalismo também pode aprender tanto em termos políticos, com relacionamentos mais horizontais e não hierarquizados com os cidadãos, como em termos técnicos, à medida em que a vivência dos



problemas pelos cidadãos lhe fornecem um olhar que os outros que estão distantes desses problemas não possuem. Finalmente, a deliberação é importante já que ela permite a expressão daqueles que mais necessitam ter voz.

## Referências Bibliográficas

Benhabib, Seyla. (1996). Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. In Seyla Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (pp. 67-94). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bovero, Michelangelo. (2002). *Contra o Governo Dos Piores: uma gramática da democracia*. São Paulo, SP: Editora Campus.

Cohen, Joshua. (1997). Deliberation and Democratic Legitimacy. In James Bonham, & William Rehg (Eds.), *Deliberative Democracy - Essays on Reason and Politics* (pp. 67-92). London: The MIT Press.

Fung, Archon. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, Wiley, SU, 66-75.

Fung, Archon. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.

Habermas, Jürgen. (1995). Três Modelos Normativos de Democracia. *Lua Nova*, (36), 39-54.

Harari, Yuval Noah. (2018). *HOMO DEUS - Uma Breve História do Amanhã*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Knight, Jack, & Johnson, James. (1997). What Sort of Equality Does Deliberative democracy Require?. In James Bonham, & William Rehg (Eds.), *Deliberative Democracy - Essays on Reason and Politics* (pp. 279-320). London: The MIT Press.

Manin, Bernard. (1987). On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*, 15(3), 338-368.

Nobre, Marcos. (2004). Participação e Deliberação na Teoria Democrática: Uma Introdução. In: Vera Schattan P. Coelho, & Marcos Nobre (Orgs.), *Participação e Deliberação - Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo* (pp. 21-40). São Paulo, SP: Editora 34 Letras.

Sen, Amartya. (2011). *A ideia de Justiça*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

# Capítulo 13.

## Os conselhos como espaço deliberativo: o caso espanhol

*Joan Font<sup>1</sup>*

### Introdução

Nossas instituições possuem uma infinidade de espaços participativos que podemos englobar sob o rótulo de "conselhos consultivos"<sup>2</sup>. Na verdade, não há dúvida de que, no caso espanhol, eles são a instituição participativa mais frequente: mais de cem na administração central, centenas deles nas CCAA e certamente milhares deles em nossos municípios. O que significa que, pelo menos, há dezenas de milhares de pessoas gastando parte do seu tempo fazendo funcionar e tentando veicular a voz da cidadania neles.

Apesar disso, sabemos muito pouco de sua realidade. Seu funcionamento aparente, rotineiro e pouco inovador fez deles o patinho feio dentro do conjunto de instituições participativas. O mecanismo que ninguém comenta. Porque nada do seu *design* chama a atenção, como acontece com seus irmãos mais atrativos (orçamentos participativos, júris cidadãos, democracia digital, etc.). Mas os conselhos são instituições realmente inúteis e puramente rituais que nos ajudam pouco a construir democracias mais avançadas?

A escassa pesquisa que existe aponta em direções contraditórias. Por um lado, uma das Bíblias da democracia participativa é precisamente um estudo de caso baseado em conselhos consultivos em Chicago (Fung, 2004) e nos mostra muitas de suas promessas e potenciais deliberativos, mesmo em um contexto de forte exclusão social como o estudado. Por outro lado, a maioria das pesquisas, incluindo a mais rigorosa e influente dos espanhóis (Navarro, 2004) nos mostra um quadro muito sombrio das estratégias de calculadora de líderes políticos e associações que vão além do potencial democrático da instituição.

A maioria dos milhares de conselhos na Espanha se assemelham aos casos

---

<sup>1</sup> Pesquisador Científico do Instituto de Estudos Sociais Avançados (CSIC).  
E-mail: [jfont@iesa.csic.es](mailto:jfont@iesa.csic.es).

<sup>2</sup> Na Espanha recebem na prática vários nomes (Fóruns de Participação, Conselhos Consultivos, órgãos colegiados de participação associativa etc.).

analisados por Navarro ou eles têm algumas das virtudes democráticas estudadas? Neste capítulo, tentaremos dar algumas respostas a esta pergunta, desde um estudo até uma ampla gama de conselhos espanhóis. Para isso, começaremos discutindo algumas considerações mais teóricas sobre as possíveis funções democráticas dos conselhos, seguiremos realizando uma breve descrição de suas características básicas no caso espanhol e, em seguida, combinar ambos os olhares, interrogando a realidade empírica a partir das questões que avançamos na próxima seção.

### **Parcerias, conselhos e democracia: algumas considerações**

Um dos debates mais eternos e complexos sobre espaços participativos é o daqueles que devem estrear neles. E, embora as opções e dilemas sejam múltiplos (Como dimensionamos as demonstrações com o direito de participar? Como selecionamos e mobilizamos as pessoas que participarão? Como podemos abordar a verdadeira igualdade política, difícil de alcançar na prática? etc...), isso acaba muitas vezes focando na dicotomia entre participação individual e associativa. O debate sobre o tema é complexo (Baiocchi e Ganuza, 2016) e em textos anteriores defendemos a importância da participação da cidadania individual em todos os espaços participativos (Font, 2001). No entanto, isso não significa que em todo o ecossistema participativo de uma comunidade não possa (não deveria?) existir espaço para dar voz preferencial à voz e aos interesses de algo tão essencial para a vida política democrática como a sociedade civil organizada, as associações.

Dentro de todas as teorias democráticas que defendem o enriquecimento da voz da população nas democracias representativas estão aquelas que estão comprometidas em fazê-lo através do fortalecimento de suas associações, que serviriam para enriquecer e complementar os canais de representação, dando origem ao que alguns chamam de democracia associativa (Hirst, 1994). Embora os conselhos consultivos de hoje estejam longe do ideal normativo da democracia associativa, eles são provavelmente a realidade institucional existente que mais se assemelha a ela.

Outra contribuição fundamental para o papel que as parcerias podem desempenhar na democracia é a de Warren (2001). De acordo com o modelo apresentado por este autor, as contribuições democráticas (ou possibilidades) do mundo associativo são amplas e variadas. Contemplam desde a educação e mobilização de seus membros, até a criação de um espaço de debate público e um conjunto de importantes efeitos institucionais: representação, resistência, subsidiariedade, cooperação e legitimidade. Alguns desses efeitos não podem ser dados através de um conselho consultivo, mas muitos

Uma nova democracia para o século XXI?

deles, sim e estes serão os que usaremos para avaliar as qualidades democráticas e deliberativas dos conselhos.

Em particular, analisaremos três desses efeitos: 1) Um dos papéis democráticos das associações é tornar-se geradores ativos na esfera pública. As parcerias podem, assim, contribuir para a formação de opiniões e desenvolvimento de temas da agenda pública por meio da discussão, obtenção da inclusão de questões na agenda de governança e participação em processos de deliberação. Para abordar este tema, vamos rever como as discussões ocorrem dentro de cada conselho. 2) Entre os efeitos institucionais das associações, sua capacidade de representar interesses desempenha um papel central. Serve para conectar governantes e governados, comunicar demandas deste último e para que possam controlar o primeiro, forçando-os a serem "responsáveis" e explicar suas ações. Isso acontece nos conselhos? 3) Outros efeitos institucionais são aqueles que têm a ver com coordenar e cooperar, por isso, encontrar soluções compartilhadas para problemas coletivos e, por outro lado, legitimar decisões públicas. Em ambos os casos, poder desempenhar esses papéis acontece porque esses espaços têm algum papel na elaboração de políticas públicas.

### **O que são conselhos consultivos na Espanha e o que eles fazem?**

As administrações públicas espanholas têm um número muito alto de órgãos colegiados com diversos componentes participativos. Aqui falamos sobre aquelas que incorporam as seguintes três características: 1) Eles têm algum tipo de existência formal que os liga às administrações públicas. O conselho pode ter sido criado a partir de baixo (nesses casos, como coordenador de associações, como muitas vezes é o caso dos Conselhos da Juventude) ou da própria administração (o caso mais frequente), mas em qualquer caso foram reconhecidos pelas administrações como um espaço legítimo para o debate público sobre um determinado tema); 2) Foram criados com vocação de permanência, não como grupo ad-hoc para resolver um problema específico; e 3) Eles incluem algum tipo de presença cidadã, seja individual (em conselhos tutelares, por exemplo) e/ou associativa (na grande maioria dos<sup>3</sup> casos).

---

<sup>3</sup> Esta é a definição do universo de estudo que utilizamos no projeto Assodem, no qual os dados apresentados neste capítulo se baseiam, desde que não seja indicado de outra forma. O projeto, financiado pelo Ministério da Economia e Competitividade (CSO)2015-66026-R) estuda o funcionamento de conselhos consultivos na Espanha. Adota quatro estratégias de coleta de informações: um mapeamento abrangente dos conselhos existentes na administração central e autônoma e nos municípios grandes, codificando as regras operacionais e páginas web de uma amostra de conselhos (70) e levantamento dos membros desses conselhos (n-569), bem como 10 estudos de caso. Para mais informações <https://associativedemocracy.wordpress.com/>.

O Quadro 1 apresenta algumas de suas características mais frequentes: composição mista, na qual predominam as associações públicas e a administração, organização em plenário, muitas vezes complementadas com comissões, que se reúnem algumas vezes por ano, reuniões onde predominam as informações e o debate, mas onde também são dados votos e produção de conselhos, às vezes por iniciativa própria e com mais frequência a pedido da administração. Isso resulta em pouca visibilidade de suas ações além dos próprios conselheiros ou do grupo de atores dessa política pública.

**Quadro 1. Características gerais dos conselhos consultivos na Espanha**

<b>Composição</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eles quase sempre incluem a administração (políticos e altos funcionários) e associações.</li> <li>▪ Em muitos casos, eles também incluem especialistas e outras administrações públicas.</li> <li>▪ Em pouquíssimos casos (exceto nos conselhos de bairro) existe presença de cidadania individual.</li> <li>▪ Seu número médio de membros é 38, geralmente variando de 20 a 70 pessoas.</li> </ul>
<b>Organização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eles têm uma sessão plenária; freqüentemente também com um comitê executivo e grupos de trabalho.</li> <li>▪ Eles têm uma presidência (quase sempre política), um secretariado (quase sempre um funcionário) e algumas vezes uma vice-presidência, com perfis diversos.</li> <li>▪ Em alguns casos, eles têm sua própria equipe e orçamento.</li> </ul>
<b>Encontros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número mínimo de reuniões plenárias anuais (mediana = 3).</li> <li>▪ Número real de plenárias muito diversas (entre 0 e 7) e ainda mais se considerarmos as comissões.</li> </ul>
<b>Dinâmicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Combinam o recebimento de informações, debates, pareceres e consensos e, em muitos casos, votação em plenário.</li> </ul>
<b>Funções</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dar voz à sociedade civil no debate sobre políticas públicas concretas.</li> <li>▪ Relatórios essenciais (mas nunca vinculativos) para as autoridades desenvolverem alguns projetos; em alguns casos, relatórios por iniciativa dos próprios conselhos.</li> </ul>
<b>Produtos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propostas e relatório anual na maioria dos casos; relatórios específicos e outras atividades em alguns deles.</li> </ul>
<b>Visibilidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geralmente escasso além dos participantes.</li> <li>▪ Relatórios e atas das reuniões disponíveis na web em aproximadamente 40% dos casos.</li> </ul>

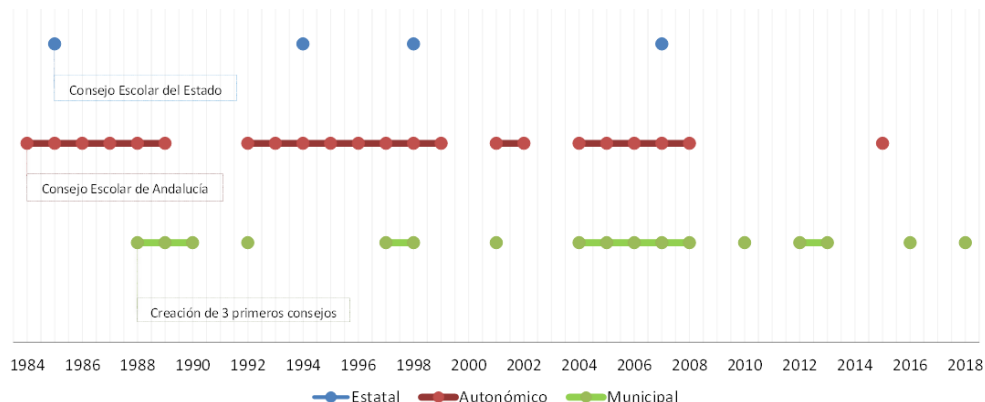
Fonte: Projeto Assodem

O modelo de assessoria já aparece na Constituição espanhola de 1978, que menciona o Conselho Econômico e Social do Estado (CES), cuja composição e operação seguem o esquema básico que acabamos de explicar. Nos anos e décadas seguintes, o modelo do conselho consultivo se estende por

Uma nova democracia para o século XXI?

(quase) todas as administrações públicas espanholas. Na administração central, o Conselho Escolar Estadual aparece em meados da década de 1980 (Figura 1) e o CES foi finalmente criado em 1991. Também na administração autônoma e municipal os primeiros casos surgiram na década de 80 (Blakeley, 2010) e continuam se estendendo até hoje.

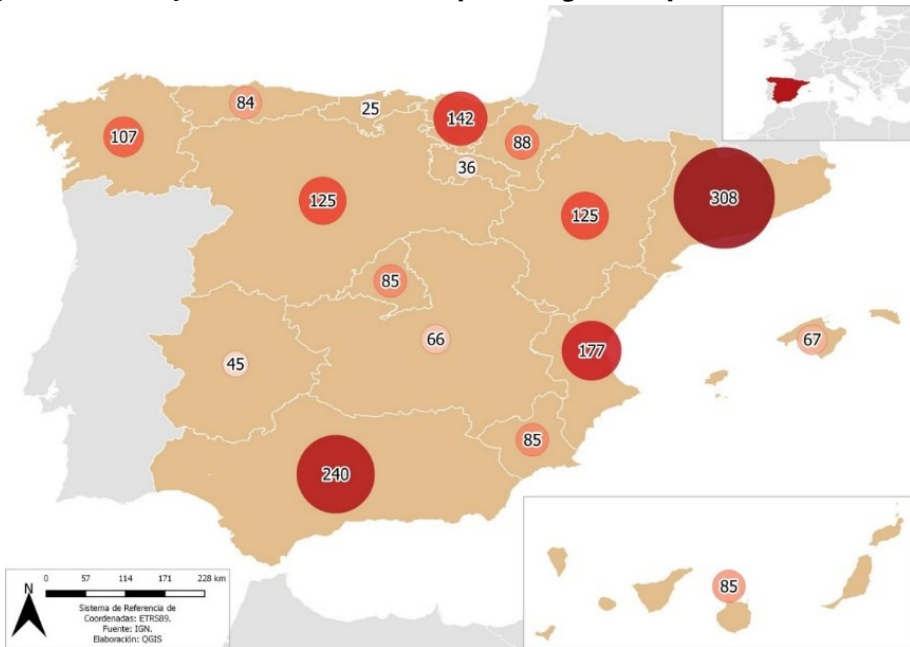
**Figura 1. Datas de aparecimento dos conselhos, por níveis**



Assim, no nível setorial encontramos conselhos sobre quase qualquer assunto em todos os níveis de governo, mesmo que sua distribuição corresponda em grande parte à ênfase competitiva de cada um. Assim, há uma enorme predominância daqueles relacionados à economia no âmbito estadual, forte presença também daqueles relacionados ao meio ambiente (e com saúde e educação) a nível regional e uma ampla dispersão temática, dominada por políticas sociais, a nível local. Sua presença também é generalizada em todo o território, embora, como nos mostra a Figura 2, a maior tradição (e a maior população e presença de grandes cidades) facilitam encontrá-las em algumas CCAA do que em outras.

Até que ponto esse modelo é comum em outras latitudes? Não conhecemos estudos que fornecem uma visão geral detalhada, para os diferentes níveis territoriais, em outros países. De qualquer forma, o Brasil, o outro país presente neste livro (Martins, nesse volume) é provavelmente o país com uma estrutura mais ampla ou pelo menos mais estudada do conselho (Schattan, 2006). Os conselhos também estão localizados localmente em municípios latino-americanos (Serdult e Welp, 2015), americanos (Cooper e Muso, 1999), na Austrália (Hendriks et al., 2013) e em diferentes níveis de governo de países europeus (Christiansen et al., 2010), incluindo a União Europeia (Eising, 2012). Em suma, não é uma instituição exclusivamente espanhola, embora possa ser que sua extensão e frequência de uso esteja entre as mais altas.

**Figura 2. Presença de conselhos municipais e regionais, pelo CC.AA**

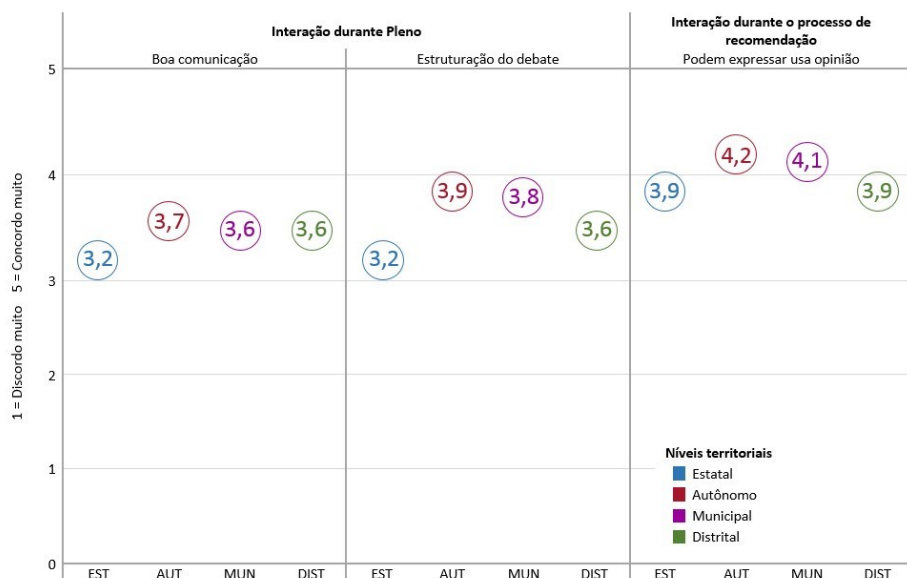


## **Contribuições deliberativas e democráticas (e limitações) dos conselhos**

Nesta seção pretendemos refletir sobre o que os conselhos consultivos espanhóis podem contribuir do ponto de vista das três funções democráticas acima apresentadas, contribuem para o debate público, representação e influência sobre as políticas públicas?

Como quase sempre, podemos escolher ver a garrafa meio cheia ou meio vazia. A Figura 3 mostra os resultados de um levantamento de membros dos conselhos consultivos (ver nota 2) e sua descrição da dinâmica deliberativa nos conselhos, diferenciando entre os diferentes níveis onde atuam (desde o estado, até os municípios). Em geral, encontramos avaliações que excedem a aprovada que são particularmente positivas em termos de interação que ocorre durante o processo de elaboração de propostas. Ao mesmo tempo, é verdade que eles dão a dinâmica frequente em tantos grupos: dominação da discussão por alguns dos membros e que as classificações são um pouco mais negativas nos conselhos estaduais (e no distrito). Em suma, embora as discussões estejam certamente a anos-luz de distância do que os defensores das democracias mais deliberativas gostariam, os participantes não estão particularmente insatisfeitos com o debate lá, no qual há uma troca de ideias e um trabalho conjunto para desenvolver propostas.

**Figura 3. Indicadores de discussão nos conselhos setoriais, por nível territorial**



Fonte: Projeto Assodem

Os conselhos servem para avançar na segunda direção, que é sobre exercer funções representativas e alcançar instituições transparentes, onde os governantes respondem e explicam suas decisões? A Tabela 1 contém alguns indicadores a esse respeito. Alguns dos mais formais e menos exigentes (ter o site atualizado e produzir um relatório anual de suas atividades) são dados na maioria dos conselhos. Pelo contrário, pouco mais de um em cada dez tem um mecanismo para acompanhar suas propostas, o que aponta para uma capacidade limitada de exercer alguma função de prestação de contas.

**Tabela 1. Representação, transparência e *accountability***

	%
<b>Produz relatório anual</b>	67
<b>Site atualizado</b>	56
<b>Relatórios e recomendações disponíveis online</b>	51
<b>Atas públicas</b>	41
<b>Chamadas públicas</b>	37
<b>Site próprio</b>	33
<b>Reuniões públicas</b>	21
<b>Mecanismos de acompanhamento propostos</b>	11
<b>N</b>	(70)

Fonte: Projeto Assodem



Apesar disso, a percepção dos participantes sobre sua capacidade de ter influência política não é muito ruim e quase trinta por cento escolhe uma das categorias de resposta positiva (entre muitas vezes e sempre, tabela 2).

**Tabela 2. Efeitos Percebidos: Alterações nas Políticas AC Effects: O conteúdo de mudanças de política pública**

		<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% Válido</b>	<b>% Acumulado</b>
<b>Válido</b>	<b>Nunca</b>	32	5,6	5,7	5,7
	<b>Quase nunca</b>	156	27,4	27,8	33,5
	<b>Algumas vezes</b>	215	37,8	38,3	71,7
	<b>Frequentemente</b>	82	14,4	14,6	86,3
	<b>Quase sempre</b>	45	7,9	8,0	94,3
	<b>Sempre</b>	15	2,6	2,7	97,0
	<b>Não sabe</b>	14	2,5	2,5	99,5
	<b>NA</b>	3	,5	,5	100,0
	<b>Total</b>	562	98,8	100,0	
<b>Perdidos</b>	<b>Sistema</b>	7	1,2		
<b>Total</b>		569	100,0		

N - Frequência; % - Porcentagem

Fonte: Projeto Assodem

Até que ponto este modelo tradicional é estável? Foram introduzindo mudanças nele? Pelo menos a nível local, vozes e iniciativas voltadas para a melhoria de seu funcionamento existem e muitas vezes apontam para o esboço sugerido no início deste trabalho: se este é o principal (e quase único em muitos casos) espaço de participação, a voz do grande setor da cidadania desorganizada, que não pertence e não participa de nenhuma associação, não chegará às administrações públicas. Assim, algumas das primeiras tentativas de reformá-los procuraram introduzir indivíduos em sua composição. Se nessa época essa fórmula já começou a mostrar suas dificuldades (Subirats et al., 2001), sua pequena extensão vinte anos depois parece mostrar que não foi um sucesso. A tendência tem sido sim que esses espaços percam a real centralidade no ecossistema participativo local em favor de outras fórmulas. Ou seja, ocorreu a incorporação da voz da cidadania não relacionada, mas não esteve nesses espaços, mas por outros espaços paralelos, como orçamentos participativos ou outros tipos de consultas ou fórmulas digitais.

A chegada de um número considerável de candidaturas municipais aos governos locais em 2015 resultou em muitas tentativas diversas de melhorar os canais participativos, incluindo muitas vezes uma tentativa de rever e

Uma nova democracia para o século XXI?

fortalecer os conselhos (sem necessariamente estes serem a ferramenta privilegiada; veja Font, 2017). Por exemplo, nos casos de Madri e Barcelona observamos padrões completamente diferentes em termos de conselhos consultivos. Em Barcelona, o compromisso com uma democracia de proximidade e uma forte tradição de conselhos setoriais com muitas viagens atrás deles, levou a um grande fortalecimento dos conselhos de bairro, mas também a tentar reformular alguns dos conselhos setoriais, tentando dar voz a novos setores (por exemplo, no Conselho local de Educação). Em Madri, por outro lado, com uma fraca estrutura do conselho anterior e um compromisso total com a democracia digital, os conselhos não eram prioridade na primeira metade do mandato municipal. Posteriormente, eles tentaram criar quase do zero e com um componente muito mais baixo para cima (por exemplo, as tabelas de educação), que ainda é difícil de apreciar dado seu caráter muito recente.

## Conclusões

Os conselhos são um importante espaço democrático e deliberativo? Eles se parecem mais com a utopia democrática descrita por Fung (2004) ou com o espaço áspero para a troca de favores políticos que Navarro estava falando (2004)? Com certeza, dar uma resposta completa e convincente a essa pergunta exigiria estudos muito mais aprofundados, como os desenvolvidos na época por esses autores. De qualquer forma, a visão panorâmica aqui fornecida aponta para uma realidade formada principalmente por locais intermediários, que talvez estejam longe dos paraísos de participação, mas em que algumas das funções para as quais esses conselhos foram criados são cumpridas, pelo menos até certo ponto. Assim, temos visto que muitos de seus participantes os valorizam positivamente, tanto em sua capacidade de gerar discussões interessantes dentro deles, quanto na capacidade de modificar políticas públicas.<sup>4</sup> Sua capacidade de fornecer representação e controle dos governantes, se você olhar para seus regulamentos e sites, parece um pouco mais limitada, com informações públicas mínimas dadas em muitos conselhos, mas onde as ferramentas para monitorar e monitorar suas propostas são raras.

Pelo menos duas nuances importantes devem ser feitas a este panorama geral. Em primeiro lugar, esse tipo de retrato que temos desenhado não nos impede

---

<sup>4</sup> Entrevistas em profundidade ajudam a esclarecer esta afirmação: estas não são mudanças na orientação geral das políticas, que os governos adotam, mas sim a introdução de pequenas nuances técnicas na sua implementação, onde todos (governos e grande parte das associações) concordam que as contribuições dos conselhos são frequentes e muito úteis.

de ver a extrema diversidade de realidades que encontramos, desde os conselhos onde nenhuma dessas funções democráticas<sup>5</sup> são exercidas, àqueles que podemos considerar casos ideais, onde a deliberação, representação e influência aparecem com frequência. Precisamos estudar mais esses casos de fracassos e de sucessos para tirar lições deles.

Além disso, essa visão moderadamente positiva dada a nós por aqueles dentro dos conselhos pode ter a ver com isso, precisamente, com ser um dos poucos que "faz parte". Como já apontamos, provavelmente são dezenas de milhares de pessoas que participam de algumas e, portanto, isso tem seu valor: é um valor muito alto e superior ao de outros mecanismos participativos. Mas dado o reconhecimento social e os contatos que podem ser fornecidos por serem un@ de elegid@s, é uma coisa importante e valorizada (Font et al, 2019), não há dúvida de que pode provocar uma visão mais positiva do que aquela que pode ter todas as pessoas que não fazem parte deles. Não é razão para menosprezar a visão de quem melhor os conhece, mas pode ser um elemento a ser lembrado na hora de avaliar seu otimismo moderado.

De qualquer forma, o conselho está aqui e não parece que eles vão desaparecer. Embora a tendência existente de reduzir seu peso relativo entre os ecossistemas participativos possa continuar quase ninguém opta por fechá-los (embora eles sejam silenciados ou não convocados por anos quando eles são muito críticos), e é mais comum encontrar tentativas de reformá-los ou criar novos. Por essa razão, e por causa de sua existência frequente, precisamos continuar a olhar para o que eles podem nos oferecer e não esses espaços como instituições de aprofundamento democrático.

## Referências Bibliográfica

Baiocchi, Gianpaolo, & Ganuza, Ernesto. (2016). *Popular Democracy. The Paradox of Participation*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Blakeley, Georgina. (2010). Governing ourselves: citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 130-145.

Christiansen, Peter Munk, Norgaard, Asbjorn Sonne, Rommetvedt, Hilmar, Svensson, Torsten, Thesen, Gunnar, & Öberg, Perola. (2010). Varieties of democracy: Interest groups and corporatist committees in Scandinavian policy making. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(1), 22-40.

---

<sup>5</sup> Além disso esses conselhos democraticamente inúteis são provavelmente mais prevalentes na realidade do que em nossa amostra, porque o conselho mais desastroso é possivelmente aqueles que mais impediram de ser estudados e, portanto, não aparecem em nossos dados.

## Uma nova democracia para o século XXI?

Coelho, Vera Schattan P. (2006). Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 656-671.

Cooper, Terry L., & Musso, Juliet A. (1999). The potential for neighborhood council involvement in American metropolitan governance. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 2(1), 199-232.

Eising, Rainer. (2012). Clientelism, committees, pluralism and protests in the European Union: matching patterns?. *West European Politics*, 31(6), 1166-1187.

Font, Joan. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Espanha: Ariel.

Font, Joan. (2017). Nuevos mecanismos participativos: un concepto, distintas realidades. *Recerca*, (21), 131-135.

Fung, Archon. (2004). *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hendriks, Carolyn M., Bolitho, Annie, & Foulkes, Chad. (2013). Localism and the paradox of devolution: Delegated citizen committees in Victoria, Australia. *Policy Studies*, 34(5-6), 575-591.

Hirst, Paul. (1994). *Associative democracy*. Boston, MA: University of Massachusetts Press.

Navarro, Clemente J. (2004). Participatory democracy and political opportunism: municipal experience in Italy and Spain (1960-93). *International journal of urban and Regional research*, 28(4), 819-38.

Serdült, Uwe, & Welp, Yanina. (2015). How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo. *Journal of Politics in Latin America*, 7(2), 131-148.

Subirats, Joan, Blanco, Ismael, Brugué, Joaquim, Font, Joan, Gomà, Ricard, Jarque, Marina, & Medina, Lúcia. (2001). *Experiències de participación en els municipis catalans*. Barcelona, Espanha: Escola D'administració Pública de Catalunya.

Warren, Mark. (2001). *Democracy and association*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

# Capítulo 14.

## Participação social e conselhos de políticas públicas no Brasil

*Simone Martins<sup>1</sup>; Bruno Vasconcelos de Almeida<sup>2</sup>; Marcelo Feijó Martins<sup>3</sup>*

### Introdução

Participação social é condição para que se tenha democracia de qualidade e forte. Desde os primeiros registros de modelos democráticos, seja na Grécia Antiga ou em Roma, direta ou por representação, a democracia é regime político que requer modos de governar mantendo a escuta da cidadania para tomar decisões mais justas.

Nas últimas décadas, a participação popular no sistema político tem sido vislumbrada como possibilidade de recuperar a vitalidade democrática, contribuindo para superar a lógica de racionalidade instrumental que predominou na teoria democrática na primeira metade do século XX. Com a participação se espera aproximar a sociedade do governo e promover formas mais legítimas de decisões coletivas. Teóricos deliberacionistas demonstram acreditar em contribuições de formas participativas de gestão para promover valores de justiça social, comunidade e solidariedade, em combinar liberdade individual com o controle popular sobre as decisões coletivas (Fung e Wright, 2001).

Em meio à supostas disfunções do sistema representativo, como o baixo envolvimento popular nas decisões políticas, limitada prestação de contas dos governantes aos cidadãos, e a sedimentação do poder da burocracia, diversos estudos reforçam o argumento de que a soberania popular não deve ser conduzida por um representante, por conseguinte, a participação política, idealmente, não se restringe à mera seleção de líderes políticos (Lüchmann, 2002; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006; Manin, Przeworski e Stokes, 2006).

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [simone.m@ufv.br](mailto:simone.m@ufv.br).

<sup>2</sup> Professor Adjunto, Departamento de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: [brunovasconcelos@pucminas.br](mailto:brunovasconcelos@pucminas.br).

<sup>3</sup> Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [mfeijo@yahoo.com.br](mailto:mfeijo@yahoo.com.br).

Uma nova democracia para o século XXI?

No caso brasileiro, influenciadas por crises econômicas, sociais e políticas, emergiram por força da pressão popular possibilidades de participação de forma direta e semidireta nos processos políticos, materializadas na Constituição Federal de 1988. Deste então, iniciou o processo de institucionalização de diversos espaços deliberativos, tais como conselhos de políticas, fóruns, audiências públicas, planos diretores e outras formas, abrindo possibilidades para concretizar o projeto de democratização da gestão pública.

Contudo, são observados no Brasil, meios de obstacularização de propostas que buscam maior democratização, controle e transparência da coisa pública. Ainda que as dificuldades se apresentem, o país se destaca como um dos que possuem maior número de práticas participativas. O que se busca com este capítulo é apresentar rapidamente o suposto “sistema” de participação popular no Brasil e em especial fazer inferências sobre os conselhos de políticas públicas, considerados por Avritzer (2009) uma das maiores promessas para o aprofundamento democrático no Brasil.

## **Participação Popular no Brasil**

No Brasil, a partir da década de 1980, iniciou-se o processo de (re)democratização. A pressão exercida pelos movimentos organizados da sociedade fez eco no sistema político. Na Constituição Federal de 1988, considerada um marco para o exercício da cidadania, ficou institucionalizada a ampliação da participação popular no processo político, como forma de superar deficits democráticos deixados pelo sistema representativo, que negligenciou as funções relativas à prestação de contas ou ao controle social (Santos, 2016).

Dentre os mecanismos, de forma direta, a sociedade, desde então, pode exercer a cidadania por meio de Plebiscito ou Referendo, ou ainda propor Leis por iniciativa popular. Estes, porém, não foram canais consagrados ou tiveram a sua utilização ampliada no país. Como demonstrado no Quadro 1, apenas duas vezes o governo federal utilizou-se do Plebiscito e uma vez o Referendo. Do conjunto dos estados brasileiros, somente São Paulo, Acre e Pará apresentaram iniciativas.

Em se tratando da iniciativa popular de Projeto de Lei, em 30 anos foram apenas quatro projetos transformados em Lei (Galgaro, 2017). São eles: o projeto de Lei da Ficha Limpa; o que tornou hediondo o crime de homicídio qualificado; o que tornou crime a compra de votos, e por último, o que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

**Quadro 1. Democracia direta no Brasil**

<b>Governo Federal</b>	
<b>Ano / Tipo de Mecanismo</b>	<b>Descrição</b>
<b>1963 Plebiscito</b>	Durante o Governo João Goulart foi realizada a consulta sobre a forma de governo e decidido pela continuidade do Presidencialismo.
<b>1993 Plebiscito</b>	Durante o Governo de Itamar Franco, que assumiu em 1992 após o <i>impeachment</i> de Fernando Collor de Mello, foi realizada a consulta sobre a forma e sistema de governo, tendo prevalecido a república e o presidencialismo.
<b>2005 Referendo</b>	Durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, para a aprovação da Lei do Desarmamento, a população foi às urnas opinar sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munição, tendo a maioria votado pela não proibição.

<b>Estados Brasileiros</b>	
<b>Ano / Tipo de Mecanismo</b>	<b>Descrição</b>
<b>2010 Referendo</b>	A população do Acre foi consultada sobre o novo horário para o estado (3 horas a menos do horário de Brasília), tendo votado para retornar ao horário anterior, o que significa manter 2 horas a menos que o horário de Brasília.
<b>2011 Plebiscito</b>	A população do Estado do Pará foi consultada sobre a possibilidade de dividir o estado em 3 e decidiu contra a criação dos novos estados: Carajás e Tapajós.
<b>2014 Plebiscito</b>	A população de Campinas foi consultada sobre a possibilidade de criar dois distritos, Ouro Verde e Campo Grande, tendo a maioria apoiado a criação.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentre outras formas de participação popular, ressalta-se: Conselhos de Políticas Públicas; Conferências de Políticas Públicas; Ouvidoria Pública; Audiências Públicas; Consultas Públicas; Grupos de Trabalho; Reuniões; Mesas de Negociações; Orçamento e Plano Plurianual Participativos. Entre esses, possuem maior papel de destaque o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas.

O orçamento participativo foi o mais estudado e disseminado. É exemplo de boa prática na gestão pública, com experiência exitosa em Porto Alegre,

Uma nova democracia para o século XXI?

ainda na década de 1989, como forma de promover a justiça social, com responsabilidade e transparência, tornando-o modelo para referência mundial (Wampler, 2010).

Os conselhos de políticas públicas, assim como os orçamentos participativos, são considerados os principais mecanismos de concretização da democracia participativa no Brasil (Avritzer, 2002; 2009), por sua extensão e elevada frequência de utilização, o que também se observa na experiência espanhola (Font, 2020, neste livro). Os conselhos se destacam neste capítulo devido ao seu caráter permanente, a sua presença em todo o Estado Brasileiro, nos diversos níveis de governo, e pelo potencial de influência no desenho das políticas públicas.

A qualidade da experiência democrática brasileira construída no esteio da constituição de 1988 e na assunção de governos populares é inegável. A multiplicidade de mecanismos de participação no Brasil tem criado possibilidades para a ampliação da representatividade dos diversos segmentos que compõem a sociedade brasileira nos fóruns de deliberação pública, o que possibilita discussões e deliberações com maior fundamentações para elaboração das políticas públicas dos setores envolvidos.

Embora se observe a diversidade de desenhos de participação popular, com potencial de fortalecimento da democracia e promoção da justiça e inclusão social, o aproveitamento dessas experiências para escutar a sociedade e qualificar o sistema democrático ainda é um desafio. São espaços deliberativos pouco conectados entre si e com outras instituições governamentais e não governamentais, num país que carece de um sistema participativo vigoroso.

Em 2014, no governo Dilma Rousseff, foram observados esforços para se implementar um sistema de participação social. Por meio do Decreto 8.243/2014, buscou-se instituir a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, com capacidade de organizar as diferentes formas de manifestações, participação e controle popular das decisões políticas. Esta ação jurídica foi debatida, pouco compreendida e rejeitada por diversas lideranças.

No atual governo, uma das primeiras ações foi revogar o referido Decreto, e com ele, foram extintos conselhos e comissões nacionais, órgãos colegiados de decisões coletivas, com a justificativa de economia de gastos e desburocratização estatal, prejudicando a arquitetura de inserção social em diversas políticas setoriais e impossibilitando a criação de um sistema para aproveitar melhor as diferentes experiências. Estas ações desestabilizam o sistema participativo, com vistas a diminuir a participação popular.



Na falta de âncoras por parte do governo (ações de fortalecimento dos espaços participativos e criação de sistema de participação), ações da sociedade na ocupação ou em defesa dos espaços criados (cidadania ativa), os espaços de participação e deliberação se mostram resilientes, com dificuldades para atuar e escutar a cidadania e para dar respostas a ela (Sampaio, 2006; Martins, 2015). A falta de vontade política para manter os processos de participação popular em vigor, fragilizam estas experiências e a inserção social no contexto político, bem como, acarretam um retrocesso no processo de construção da democratização.

Ainda que em cenário de dificuldades, tem-se nos conselhos uma oportunidade de resistir e qualificar a democracia no país, considerando o seu respaldo legal para incidir nas políticas públicas, que passam pelo planejamento, elaboração, organização, avaliação, acompanhamento e controle. Devido ao seu potencial para incorporar as forças vivas de uma sociedade na gestão de seus problemas e na implantação de políticas públicas que possam solucioná-los, dá-se ênfase a este canal de participação neste capítulo. Por demonstrarem um perfeito alinhamento com as teorias deliberacionistas da democracia (Avritzer, 2000), utilizou-se este viés teórico.

## **Conselhos de Políticas Públicas no Brasil**

Os conselhos emergiram no Brasil em momento histórico de re(democratização) e reconfiguração do Estado. Oriundos de lutas por uma nova ordem democrática, apresentam potencial para lidar com questões complexas, pois se constituem num processo de partilha de poder (Avritzer, 2009). Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre o governo e sociedade civil - em canais públicos e plurais - como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Os esforços observados no Brasil para a institucionalização dos conselhos - como por exemplo a vinculação de repasses de recursos intragovernamentais à existência de conselhos em diversas áreas sociais -, demonstram a amplitude dos efeitos esperados com a sua atuação. As atribuições estabelecidas em suas normas legais os associam a uma concepção pragmática e discursiva de democracia deliberativa.

Segundo teóricos deliberacionistas, em instituições com as características dos conselhos, as opiniões e preferências dos participantes devem ser determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação (Cohen, 2009; Benhabib, 2009). Também destacam a importância de definir o local e as condições para que a argumentação e a deliberação pública

Uma nova democracia para o século XXI?

ocorram, respaldadas em princípios democráticos como não tirania, liberdade, igualdade e publicidade (Fung, 2004; Cohen, 2009; Benhabib, 2009).

No modelo de democracia deliberativa se considera que a melhor maneira de elaborar um projeto coletivo é a partir do envolvimento dos cidadãos no processo de identificação dos problemas públicos e no apontamento das respectivas soluções (Fung, 2004; Gutmann & Thompson, 2004). Neste modelo, a finalidade última da participação social não é substituir as formas de poder instituídas, mas reconhecer e fortalecer o poder comunicativo<sup>4</sup> e potencializá-lo para instituir um cerco, um processo de influência e controle sobre o poder político e culminar em políticas mais justas.

A importância dos conselhos para o debate sobre o aprofundamento do processo democrático no Brasil aumenta na medida em que se observa a sua presença nos três níveis de governo, com atuação em diversas áreas básicas como: educação, saúde, assistência social, criança e adolescente, habitação e emprego, no âmbito federal e, ainda, política urbana, política agrícola, cultura, raça, portadores de necessidades especiais, idosos, população em situação de rua, meio ambiente e direito das mulheres e outras no âmbito municipal. Presentes em todos os municípios brasileiros, os conselhos assumiram diferentes formas, a saber:

*Conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito), Conselhos de Políticas Públicas Setoriais, focados na elaboração, implantação e controle de políticas públicas, resultantes de leis federais que almejam materializar direitos de natureza universal (Saúde, Educação, Cultura), Conselhos Temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, ou ações do governo, mas com outros temas, ditos transversais, que permeiam os comportamentos e direitos dos indivíduos e da sociedade (direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro, o idoso etc.) (Araújo, 2007, p.56).*

Em algumas das formas assumidas está implícita a necessidade da participação da sociedade para o fortalecimento da *accountability*, como é o caso dos conselhos gestores de programas governamentais. Em outras, como as relacionadas às políticas setoriais, espera-se que os conselhos participem de todo o ciclo de políticas públicas, desde a elaboração até a avaliação das ações governamentais e, assim, influenciar as decisões políticas e criar um sistema de vigilância.

---

<sup>4</sup> Poder originário dos debates iniciados no contexto da esfera pública, podendo resultar na formação da opinião pública (Marques, 2009)

Os conselhos assumiram caráter distintos, podendo ser consultivos ou deliberativos. O consultivo tem como função emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório, enquanto o deliberativo é aquele que possui o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo, com caráter vinculante. A prerrogativas de um conselho de políticas pública concede-lhe a capacidade de sustentar um papel ainda mais eficaz no auxílio ao Poder Legislativo, em sua função de controle da Administração Pública. Ou seja, ambos podem influenciar decisões e representam escolhas acordadas pela sociedade, mas apenas os deliberativos são os diretamente vinculados às agendas políticas.

Considerando o poder atribuído aos conselhos, inclusive o caráter vinculante que alguns assumiram, sua existência por todo o território nacional nas diversas esferas de governo, recorrentemente se busca compreender se de fato estão contribuindo para o aprimoramento democrático. Esta é uma discussão que poderia se desenrolar sob vários aspectos, mas essencialmente neste capítulo se busca compreender se a sociedade ocupou este espaço e como estas instituições participativas têm contribuindo para qualificar as deliberações públicas e influenciar as decisões políticas.

## **Participação e Representação nos Conselhos de Políticas Públicas**

A democracia brasileira ancora-se na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias legais de representação, formadas por sujeitos eleitos democraticamente por meio dos votos, no processo eleitoral. Entretanto, mecanismos já consolidados também são considerados falhos, uma vez que após as eleições são observadas lacunas em termos de acompanhamento político e distanciamento entre representante e representado. São destacados, como exemplo, o caráter insuficiente do processo eleitoral para a promoção do controle sobre o governo (Araújo, 2007).

De tal modo, tem-se na inserção da sociedade nos processos políticos a possibilidade de aprofundamento da democracia e os mecanismos participativos, tais como os conselhos de políticas públicas, se apresentam como espaços capazes de intermediar as relações entre interesses individuais e coletivos na formação políticas a serem adotadas pelo Estado (Lüchmann, 2007).

Os conselhos de políticas públicas oportunizam a inserção dos mais distintos segmentos da sociedade nos processos políticos e nas arenas de tomada de decisão pública. Atualmente, "os municípios brasileiros possuem 6 conselhos em média, dentre os quais, 5 são paritários e deliberativos" (Coelho et al.,

Uma nova democracia para o século XXI?

2019). Para a sua composição, os conselhos se valem de representações para inserir indivíduos ativamente nos processos políticos.

Em se tratando da representação, os critérios são definidos nas leis de criação dos conselhos, resguardando a paridade entre governo e sociedade. Embora seja mais comum a escolha dos representantes da sociedade civil se dar através de eleição realizada pelas respectivas entidades, também ocorre a escolha de conselheiros por meio de um conjunto de critérios, que segundo Pereira, Lima e Martins (2013) se referem a julgamentos de competência, articulação ou carisma, que na opinião dos autores não deslegitimam a representação. É importante o estabelecimento de critérios claros e objetivos para a seleção/eleição/escolha dos conselheiros, de modo a evitar submissão, manipulação e cooptação destes.

Assim, o primeiro desafio imposto aos conselhos se refere a sua composição. É possível uma participação igualitária, levando em conta a heterogeneidade de interesses da sociedade civil? Quem deve participar? Quem participa? Quais são os grupos que estarão representados? Quem decidiu quem estará ali? A composição dos conselhos é legítima?

Nas leis que institucionalizam os conselhos, além de resguardar a paridade entre governo e sociedade civil, definir o que se delibera e qual o tipo de relação existente entre o conselho e a administração pública, a orientação é que a escolha dos representantes da sociedade civil deve ocorrer de maneira democrática, para criar uma vinculação entre os conselheiros e suas bases representadas. Para garantir a legitimidade, eles são eleitos em fórum próprio do seu segmento social, sem a interferência do Estado e com a máxima diversificação. Mas também é verdade que em várias entidades não existem critérios técnicos claros e objetivos que orientem a escolha dos representantes, dificultando a vinculação entre representantes e as suas bases (Pereira, Lima e Martins, 2013).

Uma vez selecionados, é recorrente observar nos conselheiros ausência de adequada capacitação para desempenhar suas funções, perpassando pela prática dissociada de virtudes cívicas e incompreensão do papel estratégico dos conselhos no processo político (Araújo, 2007; Raichelis, 2006; Tatagiba, 2002). Estudos também revelam que o governo, por sua vez, utiliza pouco desses espaços para escutar a sociedade e para qualificar o processo político (Martins, 2015). São situações que fragilizam os conselhos os tornando em mecanismo de tutelas e de cooptação.

A exemplo, Carneiro e Costa (2004) e Soares (2006) identificaram em seus estudos participação da sociedade civil com interesses contrários aos ideais

democráticos. Apresentaram um cenário de fragilidades que podem ser explicadas pelas dificuldades de se deliberar em defesa dos direitos de grupos sociais vulneráveis. Revelaram a prevalência de defesa de interesses de grupos específicos e pouca conectividade com projetos coletivos. Uma sinalização do risco de ocupação dos espaços por grupos organizados que se aproveitam para manter privilégios de negociações com o Estado.

Rocha (2009) destaca a necessidade de qualificar a participação da sociedade civil em defesa de interesses coletivos e não propostas pessoais ou das próprias entidades as quais se encontram vinculados. E, ainda, estar imbuído de conhecimentos práticos, técnicos e políticos para envolver-se na administração de serviços e intervir de maneira satisfatória nos processos de tomada de decisão. Por outro lado, é imprescindível também que os gestores públicos tenham clareza quanto ao importante papel dos conselhos, o que segundo Siqueira (2006) ainda falta.

Em relação a vinculação dos representantes com as suas bases, Costa (2004) identificou a necessidade de ser promovida, para favorecer não apenas a vocalização de demandas públicas, mas também o acompanhamento das políticas governamentais por parte da sociedade (Pereira, Lima e Martins, 2013).

Martins (2015), ao estudar um conselho de referência, na área de saúde da cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, identificou que embora esta instituição possibilite uma multiplicidade de vocalização da sociedade, devido a sua estrutura piramidal que inclui mais de 3 mil pessoas nos processos políticos, tem pouca visibilidade e não se renova de forma continuada, sendo ainda pouco ocupado pela sociedade. Um distanciamento entre representante e representado que tem resultado na falta de explicações e respostas à sociedade, levando a índices de ausências dos conselheiros e dificuldades de renovação (Tatagiba, 2002, Martins, 2008).

Onde está o motor para a criação dos conselhos no Brasil? Na maioria dos casos, a criação dos conselhos municipais decorreu do interesse político de prefeitos ou secretários municipais, ou ainda, de exigências legais estabelecidas pelo governo federal ou estadual, como por exemplo como condicionantes para repasses de recursos do governo federal para os entes subnacionais (Silva e Coelho, 2019). Estes podem ser alguns dos motivos para a pouca ocupação.

Mas porque a sociedade não se faz presente? Por que são sempre as mesmas pessoas que comparecem? Quais são as iniciativas para buscar participação ativa e diversificada? Um gestor público entrevistado por Martins

Uma nova democracia para o século XXI?

(2019), perguntado sobre a importância do conselho no arranjo de governança da Política de Saúde em Belo Horizonte, o considera como um mecanismo do passado que não dialoga com os cidadãos do presente. Enfatiza que os conselhos têm importância inegável e são reconhecidos pelo poder público, mas se encontram isolados nas estruturas políticas, sendo mantidos por força de lei. Além disso, os conselhos das diferentes áreas de atuação política conversam pouco entre si e com os demais canais de participação. Na visão de Sampaio e Farah (2006) há também que se corrigir o foco de atuação dos conselhos, pois atividades cotidianas e burocráticas, próprias do Estado, que absorvem a atenção dos conselhos em demasia podem enfraquecer o papel formulador e articular destes mecanismos. Em outros termos, a atuação voltada para aspectos administrativos pode ocupar o tempo dos conselhos em atividades que não lhe competem e inibir a sua atuação no sistema político.

Tais fatores, aliados ao movimento internacional com ideologias contrárias universalização dos direitos sociais tem resultados também no esvaziamento das responsabilidades públicas do Estado. A “desqualificação das instâncias de representação coletivas, de fragmentação do espaço público e de despolitização da política, são processos que fragilizam a capacidade de a sociedade civil exercer pressão direta sobre os rumos da ação estatal” (Raichelis, 2006: 2).

## **Qualidade deliberativa e efetividade dos conselhos**

Diferentemente de países como Espanha, em que a participação via conselho se dá de forma não vinculante (Font, 2020, nesta obra), no Brasil, os conselhos deliberativos assumem a função de coprodução política, com decisões que devem ter efeito sobre as ações do poder executivo, mas pouco se articulam com as instâncias legislativas (Pereira, Lima e Martins, 2013).

Estes mecanismos, complementares à democracia representativa (e não substitutivo dela), estão ancorados ao poder executivo, que mantém em vias de regra cultura de gestão setorializada. Assim, os conselhos atuam e são mantidos sob a lógica das políticas sociais aos quais se encontram vinculados. Para cada área de direitos garantidos na Constituição Federal de 1988, há uma história de participação democrática diferente, que influencia o desenho e a atuação dos respectivos conselhos, assim como as expectativas em termos de seus resultados.

Em cada setor de atuação, o conselho tem a sua forma de atuação política regulamentada, dispondo nas Leis a sua organização, funcionamento e força política. De tal maneira, não se pode generalizar as experiências via conselhos

no país, mas é possível apontar para aspectos comuns que dizem a sua qualidade deliberativa e efetividade.

Na teoria deliberativa, espaços com as características de conselhos de políticas públicas, como os institucionalizados no Brasil, tem o papel de manter deliberações de qualidade, inclusiva e cujos resultados influenciem as decisões políticas, exercendo o controle ou direcionando as ações do governo (Fung, 2003). De tal modo, espera-se que as decisões dos poderes executivo e legislativo possam levar em conta os resultados das deliberações dos canais de participação.

Sobre os efeitos esperados para instituições participativas, tais como os conselhos, Pires et al. (2011:352) reúnem uma lista que pode ser dividida em duas dimensões: a) "resultados e impactos associados ao acesso e à qualidade dos bens, serviços e políticas públicas produzidos a partir da esfera do Estado" e b) "resultados e impactos das IPs sobre a organização da sociedade, as relações políticas e de poder, e as práticas e atuação da sociedade civil e dos gestores públicos".

Espera-se por um lado que a administração pública fomente a expansão e proporcione condições de funcionamento, garantias de alguns princípios como publicidade e transparência, disponibilize informações, permitindo o exercício livre do controle social. Por outro lado, que a sociedade participe ativamente, aumentando o engajamento cívico, ocupando espaços deliberativos com pessoas interessadas na temática, com capacidades para compreender as regras (Nunes, 2008; Martins, 2015). É esperado que os cidadãos em situação de desvantagem sejam recrutados e encorajados a agir (Fung, 2004), o significa que o Estado tem um importante papel no sentido de criar condições para escutar a sociedade.

Dentre as condições para o alcance da deliberação de qualidade, deve ser justificada, inclusiva e efetiva (Gutmann & Thompson, 2004), o que Brugué (2011) associa à capacidade dos espaços deliberativos de explicar, escutar e responder. Ou seja, capacidade de estabelecer a comunicação efetiva entre os participantes e destes com as suas bases para qualificar o processo deliberativo, para escutar a cidadania e informá-la sobre os resultados desse processo e se as deliberações se vinculam ou não a decisões concretas do sistema político.

Quando se busca avaliar as contribuições destes espaços para a democratização da gestão pública brasileira, em diversas investigações é constatado o progressivo esvaziamento político e dentre os principais motivos, a má qualidade dos processos deliberativos. Nos conselhos de políticas públicas, por

Uma nova democracia para o século XXI?

exemplo, têm-se como justificativas: o posicionamento de consentimento dos conselhos e consequente manutenção de posição centralizadora por parte do governo (Soares, 2012); as falhas de funcionamento, que demonstram que os procedimentos não são suficientes ou não cumpridos (Martins et al., 2012); as assimetrias em termos de conhecimento e capacitação para o debate, resultando muitas vezes em cooptação e trocas de favores - principalmente no campo político-partidário (Cunha, 2007; Coelho e Nobre, 2004; Tatagiba, 2002).

Uma das dificuldades já observada por Allebrandt (2003), impostas aos conselhos, é que mesmo que estes tomem decisões compatíveis com os interesses da comunidade, estas somente são executadas quando não contrariam os interesses do governo ou do poder dominante. Com o mesmo ceticismo quanto à potencialidade dos conselhos de influenciar a gestão pública, Oliveira (2009, p. 93) constata que "o poder público precisa ceder espaços e a sociedade civil precisa ocupá-los". Como observam Fung e Wright (2001), talvez o Estado tenha que se adequar para lidar com o envolvimento político dos cidadãos.

Em pesquisas realizadas em Belo Horizonte e São Paulo, Martins (2015) e Sampaio (2006), respectivamente, demonstraram que os conselhos municipais não foram capazes de influenciar o governo de maneira significativa no processo de definição das políticas públicas de forma continuada. Situação também observada em Feira de Santana, que embora tenha conselhos fortes e legitimados, lida com os desafios para a inserção social nos processos políticos, que segundo Miranda (2018) é devido dificuldade de se instituir a intersetorialidade. Para o autor, a intersetorialidade é instrumento de concertação das políticas sociais, sendo a engrenagem necessária para "reparar os danos do passado de clientelismo, da fragmentação, e da centralidade" (idem: 114).

São inúmeros os desafios que ainda se apresentam para que os conselhos se tornem efetivos enquanto espaços legítimos de discussões e decisões de interesse público nas diversas dimensões de políticas públicas. Os estudos citados estão sinalizando para a necessidade de refletir sobre a efetividade dos conselhos de políticas públicas e inferem necessidades de mudanças nos comportamentos, tanto da sociedade quanto do governo. **Apesar dos desafios observados, há avanços com a institucionalização dos conselhos de políticas públicas no Brasil?**

Em linhas gerais, os estudos reconheceram desafios para que os conselhos possam se tornar efetivos em direção a um novo ordenamento na lógica de poder, mas também o valor cívico conquistado por estas instâncias. Ainda



são poucas as evidências sobre a qualidade das deliberações nos conselhos e sobre a sua efetividade, pois variam caso a caso, considerando a área temática, esfera de atuação, cultura política local etc. Portanto, pouco pode se afirmar sobre a efetividade dessas institucionalidades em direção ao aprofundamento democrático.

Além disso, as perspectivas atuais apontam para a participação popular incipiente - manifestada apenas em períodos eleitorais ou excepcionalmente mobilizada por grupos de controle, midiáticos e outros; espaços de deliberação funcionando a reboque de certo institucionalismo de fachada; ausência de restrições na atuação de grupos de interesses; sistema jurídico funcionando em regime protecionista e familiar. Tamanha fragilidade, que parece não recrudescer; ao contrário, é alimentada de forma a facilitar não somente golpes, mas a própria precariedade do funcionamento democrático horizontal, com participação e deliberação populares.

Infelizmente, os conselhos de políticas públicas não ganharam a notoriedade e não são compreendidos ou conhecidos por parte dos brasileiros, mas ainda assim, são avanços no aprofundamento democrático, visto que são reais possibilidades de inserção da sociedade nas discussões políticas, podendo criar um sentimento nos indivíduos de pertencimento e auto-reconhecimento como agente político, com garantias legais para o funcionamento com o apoio da gestão pública. São, portanto, uma conquista do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática por se apresentarem como um "caminho" para que a sociedade possa efetivamente discutir questões de interesse geral. Possibilidade de que a sociedade tenha voz e a utilize como ato político.

Ressalta-se que é inegável o valor conquistado com a institucionalização de mecanismos de inserção social no Brasil e em especial com os conselhos de políticas públicas, devido às possibilidades reais de incluir nas suas estruturas política e social uma parte da população que era excluída dos processos políticos.

Há expectativa de que os conselhos sejam ocupados e que possam funcionar como motor descentralizador das políticas sociais, como espaços de aprendizado político e de intervenção no *modus operandi* da máquina pública e dos governos (Allebrant, 2003). Juntamente com os demais canais de participação popular, apresentam-se reais alternativas para reduzir o déficit de *accountability*, contribuindo, assim, para a apropriação do domínio público pela sociedade.

## Referências Bibliográficas

Abers, Rebecca, & Keck, Margaret. (2007). Representando a diversidade? Estados e associações civis nos conselhos gestores. In 2o. Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais, Florianópolis, Santa Catarina.

Abranches, Mônica, & Azevedo, Sérgio de. (2004). A Capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito?. In Orlando Alves dos Santos Júnior, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, & Sérgio de Azevedo (Org.). Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Fase.

Allebrandt, Sérgio Luís. (2003). Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In Encontro Nacional de Pesquisa em Administração, Atibaia, SP.

Araújo, Cintia Rejane Moller. (2007). A participação social na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006 (Tese de Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

Avritzer, Leonardo. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, (50), 25-46.

\_\_\_\_\_. (2002). Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In Boaventura de Souza Santos (Org.), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 561-598). Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (2009). Prefácio. In Ângela Cristina Salgueiro Marques (Org. e Trad.), *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* (pp. 11-28). Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora.

Benhabib, Seyla. (2009). Rumo a um Modelo Deliberativo de Legitimidade Democrática. In Ângela Cristina Salgueiro Marques (Org. e Trad.), *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* (pp. 109-141). Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora.

Bidarra, Zelimar Soares. (2006). Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. *Serviço Social & Sociedade*, (88), 41-58.

Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. [Texto consolidado até a Emenda Constitucional n. 93 de 08 de setembro de 2016]. Recuperado de: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_08.09.2016/CON1988.pdf](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_08.09.2016/CON1988.pdf)

Brugué, Quim. (2011). Recuperar la Política desde la Deliberación. *Revista Internacional de Organizaciones*, (7), 157-174.

Coelho, Rony, Almeida, Carla, Martelli, Carla, & Lüchmann, Lígia. (2019, setembro). A participação conselheira no Brasil - uma proposta de análise por meio do Índice de Potencial Participativo dos Conselhos nos municípios (IPPC). In 4o Encontro Internacional Participação, Democracia E Políticas Públicas, Porto Alegre, RS.

Coelho, Vera Schattan P., & Nobre, Marcos. (Orgs.), (2004). Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo, SP: Ed. 34.

Cohen, Joshua. (2009). Deliberação e legitimidade democrática. In Ângela Cristina Salgueiro Marques (Org. e Trad.), A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (pp. 85-108). Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora.

Cortes, Soraya Maria Vargas. (2005). Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In Cátia Wanderley Lubambo, Denilson Bandeira Coelho, & Marcus André Barreto Campelo de Melo (Org.), Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo (Vol. 1, pp. 13-32). Petrópolis, RJ: Vozes.

Cunha, Eleonora S. M. (2007). A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e Adolescente no Nordeste. In Leonardo Avritzer (Org.), A Participação Social no Nordeste (pp. 135-162). Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.

Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014. (2014). Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)

Fuks, Mario, Perissinotto, Renato M., & Souza, Nelson Rosário de. (Org.). (2004). Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba, PR: UFPR.

Fung, Archon. (2003). Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. *Annual Review of Sociology*, 29(1), 515-539.

Fung, Archon. (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In Vera Schattan P. Coelho, & Marcos Nobre (Org.), Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo (pp. 173-209). São Paulo, SP: Editora 34.

Fung, Archon, & Wright, Erik Olin. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-41.

Galgaro, Fernanda. (2017, 18 de fevereiro). Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. G1. Recuperado de <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>

Gohn, Maria da Glória. (2000). Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In Maria do Carmo A. A. Carvalho & Ana Cláudia C. Teixeira (Orgs.), Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo, SP: Pólis.

Uma nova democracia para o século XXI?

\_\_\_\_\_. (2001). *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo, SP: Cortez.

Gutmann, Amy, & Thompson, Dennis. (2004). *Why Deliberative Democracy?*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Habermas, Jurgen. (2012). *Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista*. São Paulo, SP: Editora WMF Martins Fontes.

Kliksberg, Bernardo. (2002). *Capital social e cultura: as chaves esquecidas do desenvolvimento*. In *Preal debate especial -CPDOC/FGV*, Rio de Janeiro, RJ.

Lavalle, Adrián Gurza, Houtzager, Peter P., & Castello, Graziela. (2006). *Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 43-66.

Lüchmann, Lígia Helena Hahn. (2002). *Os Conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional*. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, 38(161), 43-79.

\_\_\_\_\_. (2007). *A representação no interior das experiências de participação*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo.

Manin, Bernard, Przeworski, Adam, & Stokes, Susan C. (2006). *Eleições e Representação*. *Revista Lua Nova*, (67), 105-138.

Marques, Ângela Cristina Salgueiro. (2009). *As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública*. In Ângela Cristina Salgueiro Marques (Org. e Trad.), *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*, (pp.11-28). Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora.

Martins, Simone, Ckagnazaroff, Ivan Beck, & Lage, Mariana Luísa da Costa. (2012). *Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União*. *APGS*, 4(2), 221-245.

Martins, Marcelo Feijó, Martins, Simone, Oliveira, Adriel Rodrigues de, & Soares, Jéferson Boechat. (2008). *Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória*. *Revista do Serviço Público*, 59(2), 151-182.

Martins, Simone. (2015). *O Exercício da Democracia em Conselhos de Políticas Públicas (Tese de Doutorado)*. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

Martins, Simone. (2020). *Relatório de Pesquisa CNPq*.

Miranda, Reginaldo Dias de. (2018). *Os Conselhos Municipais de Políticas Sociais e o Desafio da Intersetorialidade em Feira de Santana - BA (Dissertação de Mestrado)*. Universidade Estadual de Feira de Santana, Bahia, Brasil.

Oliveira, Virgílio Cezar da Silva. (2009). *Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras -MG (Tese de Doutorado)*. Universidade Federal de Lavras, Lavras, Brasil.

Nunes, Sandra Marília Maia. (2008). O Jogo de Interesses na Democracia Participativa: o Conselho de Desenvolvimento Urbano de Recife (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.

Pereira, Natalia Real., Lima, Afonso Augusto T.F.C., Martins, Simone. (2013). Contribuições de Estudos Brasileiros sobre os Conselhos de Políticas Públicas como Instância Legítima do Processo Decisório na Administração Pública. In Marco Aurélio Marques Ferreira, & Luiz Antônio Abrantes (Org.), Políticas Públicas, Gestão e Sociedade. São Paulo, SP: Triunfal Gráfica e Editora.

Pires, Roberto Rocha C., Vaz, Alexander Cambraia N., Fabio de Sá, Acir Almeida., Lopez, Silva Felix Garcia., & Alencar, Joana Luiza Oliveira. (2011). In.: Pires, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação. Brasília, DF: IPEA.

Pires, Roberto, & Vaz, Alexander. (2010). Participação faz Diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In Leonardo Avritzer (Org.), A dinâmica da participação local no Brasil (pp. 253-304). São Paulo, SP: Ed. Cortez.

Praia Group on Governance Statistics. (2018). Framework for the Handbook. Recuperado de <http://www.ine.cv/praiagroup/LinkDocuments/Praia%20Handbook%20Framework%2018%2010%202018.pdf?gdbiejecbaaiekf>

Rego, Angela Cristina Freire Diógenes. (2002). A difícil institucionalização de gestões participativas: os conselhos municipais de saúde (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil.

Raichelis, Raquel. (2006). Articulação entre os conselhos de políticas públicas - uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Serviço Social e Sociedade, 27(85), 109-116.

Rocha, Roberto. (2009). A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. Revista Pós Ciências Sociais, 1(11), 41-57.

Sampaio, Sérgio Blasbalg de Arruda. (2006). O olhar governamental sobre os Conselhos de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004 (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

Sampaio, Sergio Blasbalg de Arruda, & Farah, Marta Ferreira Santos. (2006). O olhar governamental sobre os Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004. In Encontro de Administração Pública e de Governo, São Paulo, SP.

Santos, Mauro Rego Monteiro dos. (2000). Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Santos, Boaventura de Souza. (2016). A Difícil Democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo, SP: Boitempo.

## Uma nova democracia para o século XXI?

Silva, Leonardo Seixlack, & Coelho, Saulo de Oliveira Pinto. (2019, setembro). Conselhos Municipais e Simulacro da Participação Democrática: Estudo de Caso dos Conselhos de Políticas Públicas do Município de Mossâmedes-GO, com foco na Aferição da Participação Democrática. In 4o Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Porto Alegre, RS.

Siqueira, Rosângela Bujokas. (2006). Conselhos de Política e Participação Democrática: análise dos setores saúde e assistência social em Ponta Grossa - PR (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Brasil.

Soares, Erika Scheeren. (2006). Limites e Possibilidades do Controle Social democrático: o caso do Conselho Estadual de Assistência social do Rio Grande do Sul em perspectiva (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Soares, Márcia Miranda. (2012, agosto). Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. In 8o Encontro da ABCP, Gramado, RS.

Tatagiba, Luciana. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In Evelina Dagnino (Org.), Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, SP: Paz e Terra.

Teixeira, Elenaldo Celso. (2000). Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?. In Maria do Carmo A. A. Carvalho, & Ana Cláudia C. Teixeira (Org.), Conselhos Gestores de Políticas Públicas (pp. 99-119). São Paulo, SP: Polis.

Young, Iris Marion. (2003). Activist challenges to deliberative democracy. In James S. Fishkin, & Peter Laslett, Debating deliberative democracy. Oxford, UK: Blackwell Publishing.

Wampler, Brian. (2010). Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. In Leonardo Avritzer (Org.), A dinâmica da participação local no Brasil (pp. 394-439). São Paulo, SP: Cortez.

# Capítulo 15.

## **Espaço de ação pública, participação e construção de política pública de mobilidade urbana na amazônia paraense: experiência e aprendizagens**

*Jones Nogueira Barros<sup>1</sup>; Mário Vasconcellos Sobrinho<sup>2</sup>; Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos<sup>3</sup>*

### **Introdução: breves considerações sobre democracia, participação e espaços de ação públicas no Brasil**

Durante os anos 1990 novos arranjos institucionais envolvendo agentes da sociedade civil, Estado e mercado emergiram no Brasil como forma de potencializar o acompanhamento e gestão de políticas públicas e promover a democracia, transparência e *accountability* das ações de governo. Embora esses arranjos tenham inicialmente emergido por demandas sociais antes desse período, os mesmos foram oficialmente induzidos pela Constituição Federal Brasileira de 1988 com a criação de conselhos municipais e, mais tarde, com novas formas organizativas de gestão, tais como os comitês gestores. A partir de então, vários diferentes arranjos surgiram na busca desse diálogo entre os três setores (sociedade, Estado e mercado).

Durante os anos 90 do século passado, vivíamos no Brasil uma agenda positiva de fortalecimento da democracia no país levada a cabo, sobretudo, pela necessidade de entender que o desenvolvimento centrado no mercado, pela via (neo)liberal, ou no Estado, dentro da lógica keynesiana, não davam conta de responder sozinhos as necessidades e anseios da sociedade. Dentro dessa

---

<sup>1</sup> Cientista Social, Doutor em Administração, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA). E-mail: [jnbbarros@gmail.com](mailto:jnbbarros@gmail.com).

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: [mariovasc@ufpa.br](mailto:mariovasc@ufpa.br).

<sup>3</sup> Cientista Social, Doutora em Estudos do Desenvolvimento, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA). E-mail: [anamaria.vasconcellos@unama.br](mailto:anamaria.vasconcellos@unama.br).

Uma nova democracia para o século XXI?

perspectiva, a busca de maior efetividade das políticas públicas, democracia, transparência e *accountability* passaram a dialogar com novos campos teórico-conceituais como os de gestão social e desenvolvimento local. Isto porque o campo da gestão social traz para centralidade a sociedade, em outros termos, o desenvolvimento deve ter a sociedade (as pessoas) como principal foco. No que tange ao desenvolvimento local, entre outros aspectos, porque a partir da Constituição de 1988, a efetivação das políticas de descentralização passou a se dar no nível municipal, uma vez que são os governos locais que respondem de forma direta as demandas das sociedades locais.

A criação de novos espaços públicos de formulação, gestão e acompanhamento de políticas e programas públicos no Brasil passou a ser um dos elementos estruturantes do desenvolvimento municipal. Tais espaços de ações públicas fazem parte do que se tem chamado de inovação institucional e/ou inovação da gestão pública local e se caracterizam por articulações Estado-sociedade; Estado, sociedade, mercado; e, Estado-Estado (intra-estatais), tanto sob estruturas formais (conselhos, comitês, câmaras, consórcios, dentre outros), quanto informais (grupos de trabalho, fóruns, observatórios e redes, por exemplo) (Vasconcellos Sobrinho; Vasconcellos, 2016). Todavia, todos sustentam-se nas ideias nos pressupostos básicos da democracia, integração, participação e diálogo entre os atores sociais locais.

Passado um pouco mais de 30 anos da Constituição de 1988, temos tido uma reviravolta nos avanços democráticos até então obtidos com a instituição de conselhos, comitês e outros tipos de órgãos colegiados no Brasil. Por via de decreto federal, em abril de 2019, o governo brasileiro revogou todos os órgãos colegiados e, também, o Plano Nacional de Participação Social (PNPS) que obrigava órgãos da administração direta e indireta a criarem estruturas de participação social que consubstanciavam o diálogo entre sociedade, Estado e mercado para planejamento e gestão de políticas e programas públicos, criando uma atmosfera de instabilidade de diálogos democráticos. Dentro de um contexto de múltiplas demandas sociais, políticas, econômicas, ambientais, culturais, dentre outras, em um território continental composto de 5.571 municípios e com profundas desigualdades sociais e regionais, a extinção representa, a nosso ver, um retrocesso democrático marcante e a determinação de uma política autocrática que pode ter várias implicações, dentre as quais o risco de inexistir políticas públicas para as minorias. Uma das grandes questões que emergem desse contexto, é como vão se comportar os demais entes federativos - estado e municípios - na continuidade de diálogo com a sociedade para construção e implementação de políticas públicas.



Embora não possamos afirmar que os órgãos colegiados e os espaços de interação entre Sociedade, Estado e mercado sejam plenamente efetivos, seja em nível estadual ou municipal, sem dúvida alguma os mesmos demonstram avanços democráticos, respeito as diversas demandas e coletividades sociais e espaços de ação pública na construção da sociedade. E, nesse contexto, existem vários exemplos que merecem ser apreciados criticamente por seus acertos e erros, mas, sobretudo, pelos avanços democráticos que exprimem.

## **O GTPLANMOB**

Objetivamos com esse artigo examinar uma dessas experiências de espaço de ação pública, doravante denominada GTPLANMOB (Grupo de Trabalho Plano de Mobilidade de Belém), criado para discutir e elaborar o plano de mobilidade urbana do município de Belém, estado do Pará, na Amazônia oriental brasileira. Entendemos o GTPLANMOB como um espaço de ação pública misto formal-informal, uma vez que não foi estatuído por lei, embora tenha sido criado no âmbito do plano municipal de mobilidade urbana da cidade de Belém e, portanto, na esfera do governo municipal. Concebemos o GTPLANMOB como espaço de ação pública por ser um espaço sociopolítico formado por uma diversidade de atores sociais com diferentes expressões de interesse e poder que juntos discutiram, formularam e apoiaram a gestão da política de mobilidade urbana do município de Belém, no período de 2016 a 2017. Neste contexto, buscamos responder como a relação dos diferentes atores sociais no espaço de ação pública GTPLANMOB se apresentou como espaço democrático e possibilitou o diálogo entre atores do Estado, sociedade civil e mercado e a construção de consenso mínimo a partir da experiência participativa. Para isso, tomamos como referência o processo de construção do plano de mobilidade urbana de Belém.

Para analisar o GTPLANMOB como espaço de ação pública partimos do entendimento de que é no espaço de ação pública entre a gestão municipal e a sociedade civil que ocorrem as possibilidades de diálogo entre atores sociais e agentes públicos para a construção de consenso mínimo (Spink, 2012; Lascoumes; Galès, 2012) e a deliberação de políticas públicas e, nesse caso específico, sobre a questão da mobilidade urbana da cidade de Belém. Para fazer a análise, utilizamos as categorias e os critérios de avaliação da participação cidadã em processos decisórios na elaboração de políticas públicas estruturados a partir de Tenório et al (2008); Anduiza, Maya (2005); Jorba et al (2007) e pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP) (Quadro 1).

**Quadro 1: Critérios para análises processuais de espaços deliberativos**

<b>Processos de discussões</b>	
<b>Critérios/Objetivos</b>	<b>Questões centrais</b>
<p><b>Estrutura de funcionamento do espaço:</b> Observar a estrutura de funcionamento do processo de discussão no espaço deliberativo.</p>	<p>Como foi instituído e constituído o espaço? Definiu-se uma estrutura de funcionamento do espaço e encontro entre os diversos atores?</p>
<p><b>Comunicação:</b> Verificar a existência e utilização de canais adequados ao acesso à comunicação e informação para a mobilização dos potenciais participantes</p>	<p>Os participantes tiveram acesso às informações sobre o processo de elaboração do plano? Que instrumentos foram utilizados para disponibilização destas informações e fortalecimento da mobilização?</p>
<p><b>Forma de acompanhamento:</b> Verificar se o espaço deliberou sobre como seria acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p>	<p>Definiu-se um mecanismo de controle das atividades do plano assegurando que o que foi implementado foi mesmo de acordo com o que foi decidido?</p>
<p><b>Participação de diferentes atores:</b> Observar a atuação de organizações da sociedade civil, instituições de ensino, bem como, cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p>	<p>O espaço possibilitou a participação de diferentes atores (organizados ou não) no processo de discussão e elaboração do plano? Quais? Como?</p>
<b>Resultados da deliberação</b>	
<b>Critérios/Objetivos</b>	<b>Questões centrais</b>
<p><b>Tomadas de decisão:</b> Examinar ações concretas em consequência do processo de deliberação: a) incidências (ações concretas correspondentes as demandas e propostas surgidas na esfera de deliberação).</p>	<p>Quais as ações propostas que resultaram do espaço de deliberação como tomada de decisão e constituíram o plano? Quais as incidências dessas ações sobre a política de mobilidade local.</p>

Fonte e elaboração: os autores: adaptado de Tenório et al (2008); Anduiza, Maya (2005); Jorba et al (2007); Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP)

O modelo utiliza cinco critérios com objetivos e questões centrais que visam entender a efetividade da participação cidadã no processo decisório para elaboração de política pública, evidentemente dentro do contexto de diálogo com o Estado.

## **A experiência do GTPLANMOB como um espaço de ação pública**

Ao analisarmos a estrutura de funcionamento do espaço deliberativo implementado no contexto do GTPLANMOB, e os consequentes “processos de discussões”, identificamos que o mesmo foi regido por um plano e cronograma de trabalho. Nesses documentos foram definidas conjuntamente as atividades a serem desenvolvidas e os padrões de funcionamento, inclusive sobre comportamento dos agentes envolvidos no processo. Esse planejamento possibilitou a organização construtiva do diálogo e evitou a dispersão dos atores envolvidos. Na análise do critério, identificamos que a qualidade do espaço da ação se relacionou aos padrões de funcionamento e diretrizes operacionais que possibilitaram a participação dos diversos atores no processo de discussão para a elaboração da política pública o que, em termos teóricos, converge com as ideias de Brugué e Parés (2012).

No tocante à comunicação, especificamente ao critério “canais de difusão”, verificamos que a fluência das informações e a comunicação entre os diferentes atores foram estabelecidas com a utilização de vários canais. Estes favoreceram o processo de comunicação para a disponibilização das informações e mobilização dos participantes. Dentre esses, destacaram-se a criação de um grupo no aplicativo “WhatsApp” e a comunicação via e-mail, com criação de canal específico para as questões que envolvessem a discussão sobre o plano de mobilidade.

Entretanto, se por um lado os canais de difusão de informação e comunicação entre os membros das comissões de acompanhamento e técnica possibilitaram a mobilização dos atores para o espaço de deliberação; por outro lado, não se pode afirmar quanto à mobilização dos moradores para as audiências públicas distritais. Isso ocorreu em virtude do quantitativo de pessoas nas audiências públicas que totalizavam, em média, 150 pessoas. Se considerarmos o tamanho populacional, seja da cidade, seja dos distritos, podemos inferir que ainda faltou maior publicização nos 71 bairros que compõem a cidade.

Embora os processos de comunicação nos distritos e em seus bairros onde foram realizadas as audiências públicas tenham ocorrido por uma pluralidade de meios, tais como, carro som, distribuição de panfletos, divulgação na página eletrônica da SEMOB (Superintendência de Mobilidade Urbana de Belém) e em programas oficiais de rádio realizados pelo poder público municipal, esses não foram efetivamente capazes de engajar os cidadãos. Destacamos que não ocorreram chamadas ou comunicações nos meios de

Uma nova democracia para o século XXI?

massa, como, por exemplo, os canais de televisão. Para o engajamento da população nas audiências, a coordenação do GTPLANMOB priorizou o convite para lideranças comunitárias, representantes de taxistas e de transporte alternativo, estudantes e professores entendendo que esses seriam os principais atores a serem envolvidos com a questão da mobilidade urbana. De certa forma, houve a exclusão dos moradores dos bairros, ou seja, do cidadão comum que utiliza o transporte urbano diariamente, sob qualquer forma. Houve uma priorização dos “burocratas de rua” (Hjern et al., 1982). Compreendemos que a participação dos cidadãos comuns, aqui entendidos como os moradores dos bairros, no reconhecimento dos problemas de mobilidade urbana, se constitui como uma importante estratégia para identificar soluções que ultrapassam as experiências dos burocratas de rua. Embora possamos reconhecer o avanço do processo de planejamento ao engajar os burocratas de rua para tomada de decisão, acreditamos que ainda se possa avançar no envolvimento do cidadão comum, no caso específico, os cidadãos que se relacionam sob diversas formas com a mobilidade urbana.

Um dos pontos muito discutidos sobre democracia e participação no planejamento e execução de política pública está no acompanhamento do que foi planejado e conjuntamente decidido. As experiências tem mostrado que tem sido muito comum os processos participativos se encerrarem ao final do planejamento. No caso específico do GTPLANMOB, no critério “formas de acompanhamento”, identificamos que durante as reuniões entre os membros das comissões não ficou decidido como seriam as formas de acompanhamento da política pública. Embora durante as audiências públicas distritais o acompanhamento tenha sido apontado como uma ação indispensável, constatamos, ao examinar a legislação municipal decretada para tal fim, que a forma de acompanhamento da política seria exclusivamente por meio do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana. Essa decisão, todavia, ocorreu unilateralmente e sob forma *top-down* pela gestão municipal, evidenciando falta de diálogo sobre esse critério no GTPLANMOB enquanto espaço de ação.

No contexto democrático, entendemos que são os órgãos plurais que representam o conjunto de participantes é que deveriam acompanhar a implementação da política, evitando, assim, que as questões deliberadas não fossem deixadas em segundo plano e permitisse prevalecer os interesses dos decisores políticos. Ressaltamos que a participação social no processo de acompanhamento das políticas públicas ainda está legalmente estabelecida por decreto federal no âmbito da política urbana no Brasil, em todas as esferas de governo, especialmente referente as conferências municipais. De fato, como

Tenório et al (2008, p. 12) argumentam, para garantir que resultados de processos de participação sejam implementados com coerência e fidelidade ao que foi deliberado, deve-se ter um órgão que faça o acompanhamento desta implementação. Adicionalmente, a presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral torna o acompanhamento e a publicização fundamentais. Isto porque as políticas públicas tratam de recursos públicos e regulam relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes cujos limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência e das formas de acompanhamento na implementação da política.

Examinando especificamente a pluralidade de participação, como dito anteriormente, o GTPLANMOB envolveu os “burocratas de rua”. Destacamos, todavia, que foram instituídas duas comissões, uma executiva e outra técnica, ambas compostas por representantes da gestão municipal e por representantes de organizações da sociedade civil, entre estes, o Observatório Social de Belém (OSB), que consideramos, também, um espaço de ações públicas. Afora o OBS, representaram a sociedade civil as seguintes organizações: Associação dos Deficientes Físicos, Conselho Municipal do Idoso, Federação Paraense de Entidades de Movimento Social, Comissão de Ciclo mobilidade de Belém, Universidade Federal do Pará e Universidade da Amazônia.

As audiências públicas ocorreram em escolas dentro dos 7 distritos administrativos existentes em Belém. Destacamos que a cidade de Belém possui uma população de aproximadamente 1,2 milhões de pessoas distribuídas em um território composto por 71 bairros de área predominantemente urbana, embora possua 42 ilhas com características socio-estruturais rurais. As audiências públicas que ocorreram nos distritos de DAGUA (Distrito Guamá), DASAC (Distrito Sacramento), DAENT (Distrito Entroncamento), DAICO (Distrito Icoaraci) e DAMOS (Distrito Mosqueiro) contaram, em média, com 150 pessoas.

Um dos principais questionamentos que identificamos nas pesquisas de campo se referiu aos dias e horas em que as audiências públicas foram realizadas, em geral durante os dias de semana, o que dificultou a maior participação das pessoas. Isso, acrescido da baixa publicização das reuniões, como já dito anteriormente, trouxeram a impressão de que havia falta de interesse nas discussões dos problemas que afetam a vida nos bairros. A despeito das críticas apresentadas, entendemos que a participação da população nas audiências públicas pode ser caracterizada como plural.

Uma nova democracia para o século XXI?

Ao examinar as ações concretas em consequência do processo de deliberação, precisamente as ações concretas correspondentes as demandas e propostas surgidas na esfera de deliberação a partir da tomada de decisão, identificamos que as decisões deliberadas no espaço de ação partiram do levantamento dos problemas e soluções da má mobilidade urbana na cidade. Identificamos, recorrentemente, a partir das contribuições dos participantes nas audiências públicas, que o problema da má mobilidade urbana está associado ao planejamento e gestão da cidade que inclui, dentre outros aspectos, questões relacionadas à infraestrutura e educação. Evidenciadas pelas falas dos participantes sobre a importância do Conselho de Mobilidade Urbana de Belém, houve demandas para melhoria das vias públicas, dos portos fluviais e de campanhas de educativas para usuários e condutores de transportes públicos, dentre outros. Por via da análise do Decreto 86.545/PMB do governo municipal de Belém, de 13/09/2016, que instituiu o Plano de Mobilidade de Belém, identificamos que as deliberações ocorridas no GTPLANMOB como espaço de ação público criado, incidiram na tomada de decisão para a formulação da política de mobilidade no município de Belém. Entendemos, de alguma forma, que tais decisões têm capacidade de transformação da realidade local.

Nesse âmbito, ratificamos a importância da participação de rede de atores e dos burocratas de rua no envolvimento com a identificação dos reais problemas e das estratégias para influenciar a formulação de políticas públicas locais, uma vez que são esses atores que no cotidiano convivem com as mais distintas realidades e problemas que lhes afetam na cidade.

### **As reflexões e aprendizagens que o GTPLANMOB origina**

Em tempos sombrios em que vivem os espaços de participação social no Brasil, a análise do processo decisório participativo na elaboração da política de mobilidade urbana de Belém a partir do espaço de ação GTPLANMOB nos possibilita refletir sobre a importância de criação de espaços de ação para participação social e cidadã no processo de construção das políticas públicas e fortalecimento democrático. Dentro de um escopo teórico, a experiência nos demonstra sobre a necessidade de aprofundamento das discussões sobre gestão social e reposicionamento de centralidade na construção de política pública, colocando a sociedade em primeiro lugar. Em outros termos, o fortalecimento sociocêntrico na elaboração das políticas públicas.

Examinando um pouco da história do processo de mobilidade urbana em Belém, identificamos que grande parte dos problemas da política de mobilidade local estão relacionadas ao modelo *top-down* (de cima para baixo) de gestão pública que marcou a administração municipal nos últimos 16 anos.

De fato, o modelo de gestão e mobilidade urbana foi estabelecido a partir de uma lógica tecnocrática prevalecente na maioria das cidades brasileiras até a promulgação da Constituição Federal de 1988 quando novos desdobramentos para o planejamento público foram colocados em prática.

No contexto de mobilidade urbana, a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) trouxe em seu bojo a elaboração da política de transportes urbanos que criou novos instrumentos de gestão urbana e instituiu a obrigatoriedade de cidades com mais de 500 mil habitantes a elaborarem planos de transporte urbanos. Em sequência, em 2003 avançou-se as discussões políticas e conceituais e abriu-se o debate para o escopo de mobilidade urbana e não apenas de transporte urbano, o que significou a ampliação e o reconhecimento da existência de muitos mais atores sociais envolvidos e interessados com o tema. Em 2007, como forma de reorganizar o pensamento do planejamento público urbano e de ratificação do novo modelo, o governo federal instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana que culminou com a Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/2012) em 2012. Assim, a abordagem das políticas públicas nesse setor passou a lidar com a mobilidade urbana como função social e econômica essencial para o desenvolvimento urbano e constituição de cidade sustentável.

Com efeito, o processo de planejamento passou a requerer a implantação de um novo modelo de gestão e regulação dos serviços públicos de transporte coletivo urbano que não poderia mais ser pensado exclusivamente pelo poder público e o mercado; ou seja, no modelo de cima para baixo (*top-down*), mas na interação com a lógica *bottom-up* (de baixo para cima) uma vez que não se podia mais ignorar o papel da sociedade civil no processo.

Podemos dizer que, em um primeiro momento, o histórico de modelo tecnocrático do governo municipal facilitou a estrutura de funcionamento do GTPLANMOB e as consequentes discussões dele derivadas, sobretudo pela existência de plano e cronograma de trabalho. De certa forma, podemos dizer que o planejamento possibilitou a organização construtiva do diálogo e evitou a dispersão dos atores envolvidos, a despeito da inexperiência do poder público municipal em construir espaços de ação para diálogos e decisão coletiva. Se tomarmos como referência o modelo analítico adotado por esse estudo, podemos dizer que este critério se apresentou efetivo para o planejamento da mobilidade urbana.

Entretanto, se por um lado o planejamento do GTPLANMOB foi bem estruturado; por outro lado, a execução ainda apresentou falhas no que se refere ao envolvimento do maior número de representantes e atores sociais possíveis.

Uma nova democracia para o século XXI?

As formas e processos de informação e comunicação foram bem amplas, todavia não alcançaram parte do público que estão intrinsecamente relacionados com a mobilidade urbana. Em nosso entender, houve uma priorização de atores precipuamente relacionados com transporte urbano como representante de taxistas, transporte alternativo, estudantes e professores, apesar de convites realizados para lideranças comunitárias. Esta lacuna, no entanto, não depõe contra o resultado alcançado, mas apenas o enfatiza que o mesmo foi limitado e que, de alguma forma, mostra uma dificuldade da equipe técnica de avançar do modelo de “transporte urbano” para a lógica de “mobilidade urbana”. Nesse sentido, dentro do modelo de análise, houve uma efetividade limitada, embora possa se afirmar que houve uma expansão de envolvimento de atores sociais no espaço democrático para discussão sobre o tema e uma ação concreta do Estado para dialogar com a sociedade civil.

O GTPLANMOB nos mostrou que, se por um lado houve avanço na incorporação de várias necessidades, demandas e apontamentos advindos da sociedade civil na construção do planejamento, uma vez que estas foram incorporadas no Plano de Mobilidade de Belém, devidamente registrada em legislação (Decreto 86.545/PMB, de 13/09/2016); por outro lado, ainda há um afastamento muito grande da existência de controle social da política e do planejamento realizado. Isto porque não foram definidas claramente as formas de acompanhamento e *accountability* da política pública, embora ambas ações tenham sido apontadas como fundamentais no processo democrático.

A experiência do GTPLANMOB nos demonstra que o Estado, em nível municipal, já está bastante aberto para dialogar com os atores sociais que são atingidos por políticas públicas que, no caso de Belém aqui analisado, é a política pública de mobilidade urbana. A literatura mostra que os resultados de ações públicas realizadas dentro de espaços formais são, em geral, limitados pela predominância de liderança pelo Estado. Esta mesma literatura nos mostra, por outro lado, que ações públicas em espaços informais também são limitadas por tentarem submeter o Estado a pressões da sociedade sem a proposição de construção de consensos mínimos. O GTPLANMOB como espaço de ação pública misto formal-informal nos traz a esperança de que é possível construir consensos mínimos se houver cooperação entre atores sociais e agentes públicos. É a partir desse entendimento, a nosso ver, que a participação reforça o sentido na construção democrática.

## **Considerações conclusivas**

Discutir democracia e participação em contexto de desenvolvimento municipal é assumir a existência de múltiplos atores e agentes públicos que se inter-



relacionam em diversos espaços e estruturas dentro de uma pluralidade de espaços de ação pública. Em cada um desses espaços de ação pública temos atores e agentes advindos da sociedade civil, mercado, Estado e ONG, dentre outros, que se inter-relacionam direta ou indiretamente e que em diferentes momentos e espaços atuam de forma diversa e não necessariamente homogênea. As ações e reações dos atores e agentes se modificam de acordo com o tempo, escala, espaço e interesse individual e/ou coletivo que representam. O exemplo do GT PLANMOB discutido nesse texto nos reafirma que participação e democracia são construídas historicamente e na relação dialógica, embora possam ser legalmente constituídas.

Sob a perspectiva relacional, a participação se apresenta como uma filosofia e modelo de gestão que busca dar maior equilíbrio nas relações assimétricas, em particular no Brasil, quase sempre existentes em grandes cidades em face da multiplicidade de atores e agentes. Isto porque, sob o viés relacional, o conceito de cidade está ligado permanentemente à liderança, domínio, autoafirmação e poder entre aqueles que a constroem. Embora esse debate não tenha sido profundo aqui nesse texto, podemos afirmar que esse é o caso da cidade de Belém que acaba por ter aproximadamente 16 anos de prevalência de uma gestão estadocêntrica e tecnocrática dentro de um contexto democrático. Todavia, há sinais de esperança que em nível municipal o diálogo Sociedade, Estado, mercado permaneça e até mesmo se fortaleça.

De fato, o que se quer aqui destacar é que o reconhecimento dos conceitos de democracia e participação como estruturas relacionais e de construção histórico-social e cultural e, ainda, integradores uma vez que entrelaça vários elementos da economia, política, sociedade, cultura, meio ambiente, organizações e instituições, dentre outras, como instâncias conformadoras da sociedade e definidora de sua organização social, espacial e de relações entre sociedade, Estado, mercado e organizações paraeconômicas.

Reafirmamos, todavia, que a cidade não é necessariamente um espaço físico determinado. Ela pode ser e é difusa, transfronteiriça e velozmente mutável, o que requer atenção quando assumimos os conceitos de gestão social, participação e desenvolvimento local como conformadores de uma nova ordem e estrutura social. Esses conceitos tem limites, sobretudo de escala e escopo. Quando mais se ascende para uma escala territorial ampla (por exemplo, do nível municipal para o nível estadual), seja fisicamente, seja de estrutura de poder, maior a dificuldade de operacionalização dos conceitos, sobretudo de gestão social e participação. Da mesma forma ocorre em termos da complexidade do problema que se propõem a responder. Quanto mais variáveis envolver o problema, à exemplo de mobilidade urbana, mais se torna difícil

Uma nova democracia para o século XXI?

operacionalizar os conceitos, sobretudo nas sociedades capitalistas fortemente globalizadas e despersonalizadas. São importantes desafios, mas que não os inviabilizam para as práticas em níveis locais, sobretudo quando essas práticas estão relacionadas com o bem-estar humano e a plenitude do exercício do direito à cidadania.

## Referências Bibliográficas

Anduiza, Eva, & Maya, Sergi de. (2005). *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors* (Vol. 43). Barcelona, Espanha: Finestra Oberta.

Belém. (2016). Decreto 86.545. Institui o Plano de Mobilidade de Belém - Plan-Mob.

Brasil. (2001). Lei Federal 10.257. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Brasil. (2012). Lei Federal 12.587. Determina aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana.

Brugué, Joaquim, & Parés, Marc. (2012). Entre la deliberación y la negociación: el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón. *Revista de Estudios Políticos*, (158), 75-101.

Hjern, Benny. (1982). Implementation research - the link gone missing. *Journal of Public Policy*, 2(3), 301-308.

Jorba, Laia, Olivé, Joel Martí, & Franzi, Marc Parés. (2007). *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada* (Vol. 51). Barcelona, Espanha: Fundació Jaime Bofill,

Lascombes, Pierre, & Le Galès, Patrick. (2012). A Ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9(18), 19-44.

Spink, Peter Kevin. (2012). Processos organizativos e ação pública: as possibilidades emancipatórias do lugar. In Ana Maria Jacó-Vilela, & Leny Sato (Org.), *Diálogos em psicologia social* (Cap. 21, pp. 352-369). Rio de Janeiro, RJ: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Tenório, Fernando Guilherme, Villela, Lamounier Erthal, Dias, Anderson Felisberto, Gurjão, Fernanda Vianna, Porto, Érico Cardoso, & Viana, Bruna. (2008, novembro). Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In 3o Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, BA.

Vasconcellos, Mário, Sobrinho, & Vasconcellos, Ana Maria de Albuquerque. (Org.). (2016). *Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia*, (Vol. 1, 1a ed., p. 270). Belém, PA: UNAMA.

# Capítulo 16.

## Democracia deliberativa: limites e oportunidades

*Maria Camila Florêncio-da-Silva<sup>1</sup>*

### Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial da Administração Pública Democrática como alternativa para lidar com os limites e oportunidades do modelo crítico de democracia deliberativa de Jürgen Habermas.

Jürgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão, não foi o primeiro a estudar e escrever sobre deliberação, mas “é o mais proeminente defensor da teoria deliberativa de democracia” (Lubenow, 2010a, p. 230). Seu modelo teórico influenciou diversas análises sobre instituições participativas que funcionam por meio de fóruns deliberativos no Brasil, como os Conselhos e Conferências de Políticas Públicas, Orçamento Participativo e Audiências Públicas.

Parte destas análises se dedicou a discutir se tais instituições eram ou não deliberativas, tanto a luz da teoria Habermasiana, quanto a luz de uma ideia de deliberação que implica em “vinculação” entre as decisões que são tomadas nestes fóruns e as decisões que se transformam em políticas públicas por meio de leis ou atos administrativos.

Alguns autores entendem que seria deliberativa por se referir ao debate e tomada de decisão que ocorre nestes fóruns deliberativos (Avritzer, 2011; Souza, 2011; Vaz, 2011; Avritzer & Souza, 2013; Souza et al., 2013); outro conjunto de autores tentaram analisar os efeitos das decisões tomadas nos fóruns deliberativos (Ferrarezi & Oliveira, 2010; Faria & Lins, 2013; Ramos, 2013).

E, embora inexista tal vinculação legal, como demonstrado por Florêncio (2014) que analisou os diversos sentidos atribuídos à “deliberação” relacionados às supracitadas instituições participativas, atores acadêmicos, do governo e da sociedade civil seguem utilizando a palavra “deliberativa/o” como quali-

---

<sup>1</sup> Analista de Políticas Públicas e Gerente de Governo da Prefeitura Municipal de São Paulo. E-mail: [mariacamilaflorencio@gmail.com](mailto:mariacamilaflorencio@gmail.com).

Uma nova democracia para o século XXI?

ficadora de uma instituição participativa que teria suposta maior influência sobre as decisões tomadas na área de política pública onde ela está inserida. O oposto seria uma instituição participativa “consultiva/o” que não teria tanta influência. Desta forma, “embora haja divergências quanto à definição do conceito de deliberação, os teóricos deliberativos, em geral, entendem a deliberação como um momento de interação pública baseada no diálogo ou em discussões a respeito de uma questão social” (Cunha, 2013, p. 147).

Neste contexto, surgiram trabalhos como o de Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) e Brugué (2018) que propõem um deslocamento no olhar para as análises sobre a democracia deliberativa, pensando-a em um contexto mais amplo que envolve uma transformação da administração pública e em especial do perfil do gestor público que deixa de ter o perfil autoritário para assumir um papel central de mediador.

Tal proposta é duplamente interessante para esse livro por dois motivos. O primeiro é que, neste referencial, as instituições participativas podem ser tomadas em seu conjunto e serem utilizadas de distintas formas no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Isso porque o núcleo duro da análise é a administração pública e os gestores públicos que vão mediar esses fóruns deliberativos. O segundo é que os trabalhos de Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) e Brugué (2018) fornecem alguns passos para tornar a administração pública deliberativa, gerando instituições capazes de construir confiança e trabalhar de maneira colaborativa.

Mas, antes de expor tal proposta, é necessário apresentar em linhas gerais o modelo da teoria deliberativa a partir de Jürgen Habermas e suas respectivas críticas, o que é feito na primeira parte. E depois o referencial de Administração Pública Deliberativa, com passos organizados pela autora desse capítulo a partir do citado referencial.

## **A teoria deliberativa Habermasiana e seus limites**

Jürgen Habermas (1997) criou um modelo teórico de democracia deliberativa que destaca a existência de dois elementos fundamentais: o primeiro seria “um novo direcionamento à compreensão de emancipação social, pautado nas condições necessárias e processos de entendimento livro de coerções”; e o segundo seria “um núcleo normativo centrado nas pretensões radical-democráticas de auto organização de uma comunidade jurídica” (Silva, 2011, p. 310).

Sobre o primeiro, pode-se dizer que a concepção da democracia deliberativa Habermasiana considera a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão o elemento central para compreensão de um processo democrático. Por

isso, ela focaliza os elementos formais e muitas vezes é descrita como procedimental (Lubenow, 2010a).

No entanto, neste modelo, os procedimentos não são apenas uma etapa de discussão que antecede a tomada de decisão. Eles têm o objetivo de justificar as decisões a partir de razões que todos poderiam aceitar, pois eles garantiriam o processo dialógico onde “os participantes oferecem mutuamente razões, em defesa de determinada opinião, posição ou proposta, ou em objeção a opiniões, posições ou propostas avançadas por outrem” (Vieira & Silva, 2013, p. 156).

Neste sentido, a expectativa de Habermas é que os conflitos possam ser resolvidos racionalmente, diante do reconhecimento do melhor argumento, “o que pressupõe que as partes adotem uma predisposição para alterar a sua opinião e redefinir as suas preferências e interesses, se persuadidas por razões que entrem em conflito com, e finalmente destronem, as suas opiniões, preferências e interesses de partida” (Vieira e Silva, 2013, p. 156).

Por ser assim, esta concepção não diz nada sobre “o que” deve ser decidido. “Ou seja, as regras do jogo democrático (eleições regulares, princípio da maioria, sufrágio universal, alternância de poder) não fornecem nenhuma orientação nem podem garantir o “conteúdo” das deliberações e decisões” (Lubenow, 2010a, p. 232).

Sobre o segundo elemento do modelo crítico de Habermas é a noção de esfera pública descrita como uma “estrutura intermediária que faz a mediação entre o Estado e o sistema político e os setores privados do mundo da vida” (Lubenow, 2010a, p. 236). Isso porque a esfera pública contém “um “público organizado” (composto por órgãos legislativos e outras instituições políticas formais)” que atua junto a “um “público desorganizado”, uma sociedade civil mais ampla, na qual os cidadãos contam com um conjunto de dispositivos (incluindo associações políticas e meios de comunicação de massa) para participar do debate e do intercâmbio políticos autônomos” (Scheurman, 2014, p. 160).

Neste sentido, a esfera pública exerce não somente a função de identificar e perceber a realidade e os problemas sociais, mas também de “exercer pressão sobre o sistema político a ponto de influenciá-lo nas questões que foram debatidas e problematizadas na esfera” (Losekann, 2009, p. 42). Esta pressão advém da construção da opinião pública que se forma por meio do processo de comunicação dentro dela.

Ou seja, o modelo crítico de Habermas não propõe um conteúdo do que possa ser considerado como justo, por exemplo. O conteúdo das decisões se

Uma nova democracia para o século XXI?

forma na esfera pública e em um fórum deliberativo, que assegure a participação de todos os interessados por meio de seus procedimentos. Este conteúdo pode ser debatido e até mesmo transformado, chegando ao surgimento de uma ideia comum, um consenso. Uma vez alcançado este consenso, a decisão do agente do Estado estaria justificada. Seria legítima.

Estes dois elementos da teoria Habermasiana estão estritamente relacionados com o processo de institucionalização de direitos e políticas. Este processo que se inicia “pela formação da opinião e da vontade nas esferas públicas informais, acaba desaguando, pelo caminho procedimental, nas instâncias formais de deliberação e decisão” (p. 230).

Diante desse referencial, viu-se grande potencial na proposta da teoria deliberativa e que inclusive ela poderia ser mais inclusiva, pois se “comparada aos métodos agregativos de decisão, pode diminuir os efeitos discriminatórios oriundos das relações de classe, gênero e raça, pois pode tornar público o uso indevido de determinados meios, como, por exemplo, poder e dinheiro”. (Faria, 2010, p. 104).

Acreditou-se, assim, que a participação dos cidadãos nos espaços deliberativos seria “indutora não só de mais oportunidades para os cidadãos tomarem parte da deliberação, mas também do desenvolvimento das virtudes da cidadania, incentivando-os a considerarem questões políticas de maneira mais pública” (Faria, 2010, p. 106). No entanto, pouco depois, eclodiram trabalhos críticos à teoria deliberativa Habermasiana. Alguns deles, situados dentro da própria teoria crítica da escola de Frankfurt (Seyla Banhabib, Nancy Fraser e Íris Young), onde Habermas também está.

Um dos primeiros limites apontados é a pretensão de negar o conflito diante da premissa de que nos fóruns deliberativos haveria um debate racional que levaria à formação de consenso. E que isso acaba por contribuir para a manutenção de relações desiguais nestes fóruns, assim como ocorre na sociedade.

Quem já participou de fóruns deliberativos, como os encontros de Orçamento Participativo, Conselhos e Conferências de Políticas Públicas no Brasil, sabe que a “tensão, o conflito, a disputa política que se desenrola nas esferas públicas, são inerentes ao próprio procedimento, um “jogo” no qual já sempre estamos envolvidos como participantes quando pretendemos discutir, justificar ou negar pretensões de validade” (Lubenow, 2010 a, p. 246).

Nesta linha, critica-se, por exemplo, a ideia de que os discursos racionais se orientam pelo entendimento, o que “levar-nos-ia equivocadamente a conceber a deliberação pública como um processo consensual. Por conseguinte, a

esfera pública também seria pensada de forma equivocada como uma dimensão do consenso” (Melo, 2015, p. 22). Afinal, deliberação é competição e “as partes em disputa visam vencer um debate, não atingir um entendimento mútuo” (Young, 2002, p. 371). E Muitas vezes a construção do consenso é realizada por meio de argumentos não racionais.

E se os fóruns deliberativos são constituídos de conflitos, eles certamente também são constituídos de relações de poder entre pessoas, reproduzindo no interior destes fóruns as relações desiguais da esfera pública como um todo. Ou seja, se há desigualdade entre homens e mulheres na sociedade, por exemplo, ela será reproduzida dentro de um fórum deliberativo. E, assim, “sob a falsa alegação de fomentar a participação, a deliberação legitimaria práticas e procedimentos que contribuem para a manutenção do status quo” (Mendonça, 2013, p. 53). E aqui reside então a segunda crítica.

Neste sentido, as relações de poder que podem se expressar em fóruns deliberativos e mesmo na esfera pública, reproduzem desigualdades e exclusões, e apresentam assim limites para a concretização de justiça social. É o caso, por exemplo, das desigualdades de gênero entre homens e mulheres ou de raça entre pessoas brancas e não brancas analisadas por (Benhabib, 2007), Young (2001, 2012) e Fraser (1993, 2007).

Para Young (2012), essa exclusão teria uma base dupla: de um lado a tendência em opor razão e desejo na necessidade em se ter um discurso racional; e do outro, a associação dessas características de irracionais a alguns tipos de pessoas, como mulheres e não brancos. A autora vai encontrar nas formas de comunicação outro limitador ao modelo de teoria deliberativa Habermasiano.

Young (2001) entende que na maioria das situações reais de discussão, o discurso masculino é privilegiado em relação ao feminino porque “privilegiam o discurso formal e de caráter geral, frio e desapaixonado” supondo “oposição entre corpo e mente, emoção e razão”, sendo que “a cultura de discurso de homens brancos de classe média tende a ser mais controlada” e de mulheres e minorias raciais agitada e personificada” (p. 372-3). Por este motivo, uma literatura cada vez mais extensa pretende mostrar que meninas e mulheres falam menos em situações de discurso onde a firmeza e a competição de argumentos são valorizadas (p. 371).

E esta é só uma linha de exemplos de como relações de poder podem se expressar nestes fóruns, sendo que existem várias outras situações de relações de poder baseadas em diferentes perspectivas sociais (Young, 2012; Florêncio, 2018). E esta é uma questão central pois, como resumiu Mendonça

Uma nova democracia para o século XXI?

(2013), “os deliberacionistas teriam focado a cooperação, esquecendo-se que política é uma questão de interesse e poder” (p. 54).

Saindo do plano teórico, algo interessante de se perceber nas análises empíricas sobre instituições participativas brasileiras, é que estas análises reforçam tais críticas sobre os procedimentos, as formas de comunicação e como isso se relaciona às relações de poder. A título de ilustração, usarei a tese de Simone Martins (2015) sobre Conselho de Política de Saúde na cidade de Belo Horizonte, mas o leitor também poderá encontrar exemplos no trabalho de Florêncio (2018).

No Brasil, os Conselhos são colegiados de pessoas que recebem mandatos de 2 anos para representar o governo, burocratas de nível de rua ou organizações da sociedade civil, em fóruns deliberativos de meio período que ocorrem entre 1, 2 ou 3 meses. Eles podem estar na esfera de governo municipal, estadual ou federal e sua matéria das decisões é estabelecida por norma que o cria em cada área de política pública. Na área da saúde o conselho se debruça sobre o plano de política pública, os programas, projetos e ações que serão pagos pelo fundo, controle social sobre as ações orçamentárias, dentre outras (Martins, 2015; Florêncio, 2018).

Para Martins (2015) a capacidade decisória dos representantes no Conselho “não ocorre livre de constrangimentos e, portanto, a ação comunicativa que se constrói neste ambiente pode não representar uma construção social, mas sim o resultado da ação do próprio poder executivo” (p. 219). Ou de corporações que defendem seus próprios interesses.

E ao narrar os discursos deste fórum deliberativo, ela evidenciou que os representantes do governo e sociedade civil produziam e naturalizam discursos que “contribuíam paradoxalmente para a perpetuação do modelo dominante, caracterizado por estrutura de poder vertical” (p. 212). Logo, não cumpririam os ideais de uma democracia deliberativa.

Vou resumir e explicar na continuação 4 destes discursos: (i) a priorização dos procedimentos em relação à substância da deliberação diante da crença que “o conselho funciona bem quando cumpre o regimento interno de funcionamento” (p.213); (ii) “o processo de tomada de decisão por si próprio empodera” (p. 217), independente dos tipos de decisões que são tomadas pelo Conselho; (iii) “o curso de capacitação é o meio ou condição para alcançar a qualidade deliberativa” (p. 220); e (iv) “a paridade na composição do conselho garante condições justas de participação” (227). Em oposição ao primeiro discurso, Martins (2015) verificou que a difusão e a rotinização dos procedimentos tornou o Conselho fortemente burocratizado, mas eventualmente democrático.



Com relação ao segundo, Martins (2015) se debruçou sobre os tipos de decisões que são tomadas e verificou que elas “normalmente dizem respeito a pauta proposta pelo segmento gestor e as condições materiais e comportamentais para o processo deliberativo e de decisão democrático não são suficientes para que se tenha deliberações de qualidade no conselho” (p. 218). A autora deu como exemplos a falta de informações claras, honestas e compreensíveis, déficit de comunicação, falta de liberdade para deliberar com condições desiguais entre os segmentos para apresentação dos argumentos, além da falta de clareza sobre o papel de conselheiro (Martins, 2015).

Em contraposição ao terceiro discurso, fundado na assimetria de informações e conhecimento técnico sobre a política pública, Martins (2015) viu que esse discurso desqualifica a essência desse espaço que se faz democrático por conta da inclusão formal de diversidade em sua composição, uma vez que reúne pessoas de diferentes segmentos e perspectivas sociais para deliberar sobre a política de saúde. E o segundo problema com esse discurso é achar que dentro de um mandato de dois anos os conselheiros terão tempo suficiente para se formarem tecnicamente em política de saúde e que isso irá reduzir a desigualdade entre eles.

Por fim, em contraposição ao quarto tipo de discurso foi o de que “a paridade na composição do conselho garante condições justas de participação” (227), Martins (2015) viu que, além de existir um distanciamento entre o representado e o representante, o que se desdobra em diversos efeitos danosos como a institucionalização de cartéis, se nota que “as forças não estão equilibradas, porque atores contam com recursos diferentes, dando mais poder a uns que outros, o que certamente influenciará os processos deliberativos” (Martins, 2015, p. 231).

O trabalho de Martins (2015), assim, nos ajuda a pensar como as instituições participativas que funcionam por meio de fóruns deliberativos estão se tornando: extremamente burocratizados; longe das decisões substantivas sobre a política de saúde; pouco transparentes; muito especializados; sem paridade de participação efetiva; e dominado por lideranças autoritárias.

## **A Administração Pública Deliberativa como alternativa**

Apesar das críticas, vários autores ainda enxergam potencial na proposta de democracia deliberativa e propõem alternativas para contornar alguns dos limites já identificados, desde as alternativas mais teóricas e gerais, até as alternativas específicas voltadas para experiências reais de experimentações de administrações públicas democráticas.

Uma nova democracia para o século XXI?

Íris Young (2001), por exemplo, desenvolveu um modelo teórico alternativo de deliberação, nomeado de “democracia comunicativa”, onde ela propõe modificações nas possibilidades de comunicação para que sujeitos e grupo marginalizados sejam incluídos. Nele, outras formas de comunicação como a saudação, a retórica e a narração - que permitiriam a grupos apresentarem suas diferenças culturais - teriam o mesmo peso da argumentação racional.

Na mesma linha, Seyla Benhabib e Nancy Fraser sinalizam a “necessidade do reconhecimento efetivo de certos públicos alternativos, subversivos, ou *subaltern counterpublics*, nos quais circulam discursos de oposição de alguma forma discriminados e excluídos da “esfera pública oficial” (Lubenow, 2010b, p. 132).

Como forma de equilibrar a balança do poder, Fraser (2007) vai dizer que a paridade da participação é fundamental. Mas, para que isso aconteça, são necessários que duas condições sejam satisfeitas: “Primeiro, a distribuição dos recursos materiais deve dar-se de modo que assegure a independência e voz dos participantes” (Fraser, 2007, p 118); e “a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para alcançar estima social” (Fraser, 2007, p 119).

Dentre tais alternativas a que se aproxima mais da prática cotidiana dos gestores públicos e que será detalhada nesta segunda parte do capítulo é o referencial de Administração Pública Deliberativa e os passos que ela envolve. Dessa forma, as alternativas pensadas por outros atores, como as supracitadas Young, Benhabib e Fraser, serão reorganizadas diante do deslocamento do olhar recorrente da esfera pública para o olhar alternativo da administração pública.

Como foi dito, este referencial foi desenvolvido por Tarragó, Brugué e Cardoso Jr (2015) e aprofundado depois por Brugué (2018). Trata-se de “uma aposta política na transformação progressista e progressiva da administração pública, sobretudo em países como o Brasil, cujos experimentos acumulados de participação cidadã têm se destacado mundo afora” (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr, 2015, p. 5).

Tal aposta surgiu no contexto de “barbárie moral que tomou conta das relações políticas e das próprias administrações públicas no Brasil e no mundo”, onde os governos são incapazes de governar e os cidadãos são incapazes de governar o governo. O objetivo dos autores com esse trabalho é, então, “desarmar algumas das proposições frequentemente utilizadas para minimizar ou mesmo ridicularizar a participação social em processos de governo” (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr, 2015, p. 5).

Assim, os autores apostam no desenvolvimento de novas capacidades administrativas onde a participação social é método de governo e os gestores são capazes de “melhor comunicar os seus planos, objetivos e metas, tanto internamente como junto à sociedade” (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr, 2015, p. 5).

Neste primeiro texto, contudo, os atores focam na análise de conjuntura e nos passos que os gestores públicos podem tomar para implementar essa nova governança participativa em seu organismo. A capacidade relacional a ser desenvolvida por esse gestor, por sua vez, é retomada e mais aprofundada no trabalho de Brugué (2018). Na análise desses trabalhos, encontrou-se sete conjuntos de orientações para criar tais capacidades e promover as transformações necessárias. Elas serão aqui resumidas, não necessariamente na ordem sugerida pelos autores.

### **É importante convencer os gestores públicos da importância do diálogo**

Para Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), a transformação administrativa tem que ser baseada no diálogo e não se pode “cometer o erro de forçar os nossos políticos e servidores públicos a falar simplesmente criando espaços para o debate. O importante é que eles realmente queiram falar; portanto, o primeiro passo está em convencê-los” (p. 28).

Convencê-los de que eles não são simples técnicos, mas que estão inseridos em um ambiente altamente politizado onde eles definem políticas públicas; que “as administrações não são máquinas que executam, mas que deveriam ser organizações que sentem, pensam e aprendem” (p. 29); e que o diálogo pode ajudar a administração a resolver problemas complexos e equilibrar as diversas perspectivas diversas perspectivas que fazem parte da sociedade atual (Brugué, 2018).

Mas, depende de nós caminharmos em direção à inteligência coletiva e à inovação institucional, tendo o diálogo como a pedra angular do sucesso de nossas administrações públicas (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr, 2015). Por isso o primeiro passo é convencer os demais colegas gestores públicos dessa premissa. Especialmente porque tais gestores terão papel central nesse modelo, como se verá no próximo passo.

### **Substituir a liderança autoritária pelo líder mediador**

E nesse modelo que pretende transformar a essência e a alma segmentadora e tecnocrática da administração tradicional, os gestores públicos precisam assumir posturas mais conciliatórias.

Uma nova democracia para o século XXI?

Afinal, para se construir um diálogo autêntico e chegar ao ponto de equilíbrio, considerando a assimetria de poder entre as partes que participam de um fórum deliberativo, se precisará de pessoas que consigam exercer esse papel de liderança na mediação de distintas perspectivas sociais e interesses envolvidos.

Nas palavras de Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), "é essencial reduzir significativamente a cadeia hierárquica interna, democratizando a tomada de decisões, e substituindo a liderança autoritária e solitária pelos equilíbrios e dotes de empatia próprios do líder mediador" (p. 29). Neste sentido, essa liderança relacional há de ser, em primeiro lugar, exercida por "alguien capaz de utilizar un proyecto colectivo para seducir a las partes. Ha de ser capaz de animar, de comprometer y, finalmente, de lograr que todo esto se produzca en un clima de confianza y de colaboración". E, em segundo lugar, "alguien con capacidad para construir un proyecto seductor a partir de las contribuciones de las partes. El mediador ha de estimular la participación, ha de escuchar con atención y ha de utilizar aquello que le explican" (Brugué, 2018, p. 28).

Trata-se, assim, de uma "liderança humilde, mas poderosa, forte e intensa", com "capacidade de escutar, seduzir e de aproveitar o talento e o conhecimento daqueles ao seu redor" (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr., 2015).

## **Transparência**

Não basta o gestor público desenvolver capacidades de um líder mediador, contudo. Ele precisa diminuir a desconfiança dos atores envolvidos naquela área de política pública para que consiga exercer esse papel de mediação e produzir políticas públicas mais equilibradas a partir do diálogo entre diversas partes interessadas.

Em ambos os trabalhos mencionados o primeiro passo para isso é a transparência, descritas por Brugué (2018) como "poner las cartas encima de la mesa y demostrarnos los unos a los otros que somos "confiables", que podemos hablar y trabajar juntos" (p. 24). Então, temos que "construir una administración de cristal, donde todo sea visible y donde no podamos acogernos a viejas sospechas para evitar el encuentro y el diálogo" (Brugué, 2018, p. 24).

Para tanto, o autor aposta em reformas administrativas que sejam capazes de "garantizar el acceso a la información, ofrecer la máxima transparencia, hacer explícitos compromisos éticos de comportamiento, asumir las responsabilidades derivadas de la gestión pública, evaluar las actuaciones y a rendir cuentas de sus resultados" (Brugué, 2018, p. 24).

## **Menos especialização e mais criatividade**

Para contextualizar a importância de ser menos técnico e mais criativo, vale a pena usar uma analogia criada por Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015): “se pudéssemos personalizar a burocracia em um ser humano, seria alguém muito musculoso, muito forte e imponente, mas muito lento, bastante torpe e, o mais preocupante, totalmente estúpido” (p. 24).

Para eles, a administração pública tradicional funciona corretamente para resolver problemas simples em ambientes estáveis, mas entra em colapso quando precisa enfrentar os *problemas malditos*. “Este sistema de organização interna baseia-se em hiperespecialização, o taylorismo do conhecimento, e muita hierarquia. Assim, cada parte tem uma função específica e se dedica a executar ordens que vêm assinadas por uma autoridade superior” (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr., 2015, p. 24).

E a consequência é que “ninguém fala com ninguém, porque todo mundo tem suas instruções; ninguém pensa no conteúdo e nas implicações práticas das normas ou das orientações que recebe, porque sua missão é cumprida da maneira mais profissional possível; e ninguém se mete nos assuntos alheios, porque cada parte se dedica exclusivamente ao seu próprio” (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr., 2015, p. 24).

Nas palavras de Brugué (2018), “es necesario destacar que ahora las respuestas de la administración no tienen por qué ser técnicamente mejores (si es que este concepto existe), sino que representan un punto de equilibrio, un compromiso entre las diversas visiones de un mismo problema” (21).

Neste sentido, os autores colocam que qualquer organização que se pretenda deliberativa, deve questionar suas próprias rotinas, seus saberes dominantes e conhecimento acumulado, para escapar das certezas técnicas que são resumidas nessa ideia de hiperespecialização. “Portanto, temos de aceitar o desconhecimento como ponto de partida e nos abrir a saberes menos especializados” (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr., 2015, p. 30).

## **Recuperar a substância da deliberação**

Assim como assinalado nas críticas narradas como limites aos fóruns deliberativos, Brugué (2018) entende que “Parece que nuestro vocabulario está limitado a palabras instrumentales: procedimientos, comisiones, organigramas, normas y protocolos” (p. 25).

O professor não defende uma alternativa na forma de se comunicar, como propôs Young (2001). Não se trata do ato de se comunicar em si para ele,

Uma nova democracia para o século XXI?

mas sim dos procedimentos e regras que engessam as possibilidades de diálogos e nos encarceram em protocolos impedindo que o conteúdo, a substância daquilo que nos une, tenha destaque no debate.

Para ele a questão é ampliar a comunicação em termos de substância e isso levará a administração pública deliberativa a saber onde deve dedicar tempo e esforço. De acordo com o professor, "unicamente otorgando contenido a nuestras conversaciones, tendremos ganas de participar en ellas o, más importante, entenderemos la importancia de dedicarles tiempo y esfuerzos" (Brugué, 2018, p. 25).

Neste sentido, os autores Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) tinham postulado a necessidade de "menos dados e mais filosofia", sinalizando também a importância de "trabalhar a partir de visões mais amplas, evitando a perda de perspectiva decorrente de análises detalhadas de dados" (p. 30).

### **Gestão adequada de conflitos com participação de atores diversos**

Ao longo do trabalho Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) enfatizam que para tomarmos decisões inteligentes, precisamos criar ambientes mais flexíveis para permitir a troca de ideias e opiniões, entre os diferentes funcionários das várias áreas da administração, e também entre atores do poder público e sociedade civil, com cuidado para não outorgar a ninguém o monopólio do conhecimento.

Mas, os autores reconhecem que essa não é uma tarefa simples. É uma tarefa errante e que pode gerar um caos inicial. Em suas palavras, "a gestão adequada do conflito - fruto das distintas visões que emergem destes ambientes heterogêneos - converterá uma aparente desordem inicial em inteligência e inovação a médio e longo prazos" (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015).

E essa gestão adequada dos conflitos se constrói em ao menos três momentos diferentes, para Brugué (2018). Na primeira os atores envolvidos tem que demonstrar que conhecem "a las diferentes partes los costos y los beneficios de la relación que se inicia" (Brugué, 2018, p. 27). Na segunda, tem que se assegurar que as diferentes partes envolvidas "comprenden los objetivos y las formas de actuar de los otros" (Idem).

E, finalmente, "la confianza se consolidará cuando a la comprensión le suceda la identificación entre las partes; cuando estas sientan que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que comparten un mismo estilo de hacer las cosas" (Brugué, 2018, p. 27).

## Considerações Finais

Diante das orientações práticas e direcionadas a gestores públicos, julgou-se que o referencial da Administração Pública Democrática poderia ser apresentado como uma alternativa interessante para implementar processos deliberativos nas políticas públicas, considerando os limites e oportunidades teóricos e práticos apresentados. Por esse motivo, ele se tornou o foco da segunda parte deste capítulo.

Mas, apesar de tais orientações, e dos casos práticos citados nesse capítulo, o modelo crítico Habermasiano da Teoria Deliberativa e o referencial de Administração Pública Democrática, seguem sendo eminentemente teóricos. Como disseram Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), “a verdade é que não é fácil concretizar algo intangível, e estaríamos mentindo se disséssemos que há um manual ou uma receita específica para construir administrações mais inclusivas, criativas e inovadoras” (p. 27).

Por isso os atores enfatizam que a administração deliberativa é uma organização que aprende com os erros, ao invés de seguir ordens e penalizar as falhas como uma administração burocrática o faz. Afinal, assumem os autores, que “uma administração deliberativa tem certa tendência ao caos, mas consideramos esta uma qualidade essencial se nosso objetivo é intervir e transformar uma sociedade e um mundo onde reina o desconcerto e a confusão como regras” (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr, 2015, p. 30).

O que é certo, segundo estes autores, é que existem algumas orientações que podem nos ajudar a realizar essa transformação. E os pontos nevrálgicos das críticas e alternativas aqui apresentadas pode ser resumida em três questões: é inconcebível pensar em qualquer processo de tomada de decisão sobre políticas públicas hoje sem diálogo com atores de diferentes perspectivas; esses atores tem assimetria de poder e é importante mediar os interesses e conflitos para que as decisões sejam equilibradas; os procedimentos e protocolos de comunicação devem servir para auxiliar na mediação, e não para se sobrepor ao conteúdo da política pública que está sendo debatida, trabalhando com visões mais amplas.

E o que é certo, ainda, é que os gestores públicos não são meros tecnocratas distantes das decisões políticas importantes. Eles também são agentes políticos e podem auxiliar nesse processo de transformação da administração pública e com isso da correção das desigualdades materiais que criam diferentes relações de poder e saber-nos fóruns deliberativos e na sociedade, que se retroalimentam.

## Referências Bibliográficas

Avritzer, Leonardo. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In Pires, R.R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, 13-28.

Avritzer, Leonardo., & Souza, Clovis Henrique Leite de (orgs). (2013). Conferências nacionais: entendendo a dinâmica de participação no nível nacional. Ipea

Benhabib, Seyla. (2007). Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In Denilson Luis Werle, & Rúrion Soares Melo (Org.), Democracia deliberativa. São Paulo, SP: Esfera Pública.

Brugué, Quim. (2018). De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto. Revista Especializada En Investigación Jurídica, 2(3).

Cunha, Eleonora Schettini Martins (2013) Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, Leonardo., & Souza, Clovis Henrique Leite de. (Org.). Conferências nacionais (Vol. 297, pp. 141-171). Brasília: Ipea.

Faria, Cláudia Feres. (2010). O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 25(73), 101-111.

Faria, Claudia Feres., & Lins, Isabella Lourenço. (2013) Participação e deliberação nas Conferências de saúde: do local ao nacional. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, Leonardo., & Souza, Clovis Henrique Leite de (Org.). Conferências nacionais, 297, 73-93. Brasília: Ipea.

Ferrarezi, Elisabete. & Oliveira, Mariana. S. de Carvalho. (2010) Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na Administração pública federal brasileira. Casoteca ENAP, Policy Coordination,. Brasília, 1-35.

Florêncio-da-Silva, Maria Camila. (2018). "A gente vai mandando recado pela existência": desafios da Conferência Nacional de Política para as Mulheres para a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas (Tese de Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

Florêncio-da-Silva, Maria Camila. (2014). As Conferências Nacionais de Política para as Mulheres e os Sentidos Atribuídos à Deliberação. Dissertação de Mestrado. Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito.

Fraser, Nancy. (1993). Rethinking the public sphere: a contribution to a critique of actually existing democracy. In Craig Calhoun (Ed.), Habermas and the public sphere (Cap. 5, pp. 109-142). Cambridge, MA: MIT Press.

Fraser, Nancy. (2007). Reconhecimento Sem Ética? Lua Nova, (70), 101-138.

Habermas, Jürgen (2003 [1997]) Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol 1 Trad. Flávio Beno Siebeneichler - Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 2003.



Losekann, Cristina. (2009). A Esfera Pública Habermasiana, Seus Principais Críticos e as Possibilidades do Uso Deste Conceito no Contexto Brasileiro. *Pensamento Plural*, (04), 37-57.

Lubenow, J. A. (2010a). Esfera Pública e Democracia Deliberativa em Habermas: Modelo Teórico e Discursos Críticos. *Kriterion: Revista de Filosofia*, 51(121), 227-258. <http://doi.org/10.1590/S0100-512X2010000100012>

Lubenow, J. A. (2010b). As Críticas de Axel Honneth e Nancy Fraser à Filosofia Política de Jürgen Habermas. *Veritas*, 55(1), 121-134. Retrieved from <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/7325>

Martins, Simone. (2015). O exercício da democracia em Conselhos de Políticas Públicas (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

Melo, Rúrion. (2015). Repensando a Esfera Pública: Esboço de uma Teoria Crítica da Democracia. *Lua Nova*, 94, 11-39.

Mendonça, Ricardo Fabrino. (2013). Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: Diálogos Instáveis. *Opinião Pública*, 19(1), 49-64. <http://doi.org/10.1590/S0104-62762013000100003>

Ramos, Alfredo. (2013) Conferência nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. In Avritzer, Leonardo., & Souza, Clovis Henrique Leite de (Org.). Conferências nacionais (Vol. 297, pp. 95-124). Brasília: Ipea.

Scheuerman, William E. (2014). Entre o radicalismo e a resignação: teoria democrática em Direito e democracia, de Habermas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (13), 155-185.

Silva, Felipe Gonçalves. (2011). Habermas e a Constituição do Estado Democrático de Direito: Um Possível Diálogo entre o Lado de Cá e o Lado de Lá da Linha Abissal. *Caderno CRH*, 24(62), 307-330.

Souza, Clóvis Henrique Leite de. (2011). Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In Pires, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

Tarragó, Daniel, Brugué, Quim, & Cardoso, José Celso, Jr. (2015). *A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público*. Rio de Janeiro, RJ: IPEA. Recuperado de [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5327/1/td\\_2122.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5327/1/td_2122.pdf)

Tosold, Léa. (2012). Incluir Diferenças (Re)produzindo Desigualdades? Os Limites da Democracia Deliberativa Habermasiana através de um Olhar Crítico sobre a Obra de Iris Marion Young. In II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP (pp. 1-18).

## Uma nova democracia para o século XXI?

Vaz, Alexander Cambraia N. (2011). Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: Pires, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 91 -108.

Vieira, Mónica Brito., & Silva, Filipe Carreira da. (2013). Democracia Deliberativa Hoje: Desafios e Perspectivas. Revista Brasileira de Ciência Política, (10), 151-194.

Young, Iris Marion. (2001). Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In Jessé Souza (Org.), Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília.

Young, Iris Marion. (2012). O ideal da imparcialidade e o público cívico. Revista Brasileira de Ciência Política, (9), 169-203.

# **Parte IV - Democracia direta**

Uma última seção dedicada à revisão da proliferação de discursos e experiências de democracia direta. Primeiro através de uma revisão contextual e conceitual da democracia direta e, em seguida, concentrando-se em experiências como orçamento participativo e consultas aos cidadãos realizadas no nível local.

# Capítulo 17.

## Democracia direta: entre empoderamento cidadão e liderança populista

*Quim Brugué<sup>1</sup>; Xavier Casademont<sup>2</sup>; Òscar Prieto<sup>3</sup>*

### Introdução

Se exigirmos uma certa precisão na utilização dos termos, não devemos misturar as referências à democracia participativa e à democracia direta. A expressão *democracia participativa* tem sido usada para se referir genericamente a todas aquelas experiências que, para além do voto exigido pela democracia representativa, envolvem os cidadãos no debate público e nas decisões coletivas. Por isso, o seu alcance é tão vasto que, em última análise, é muito difícil saber exatamente a que se refere. Neste sentido, a utilização do termo *democracia participativa* acabou por impor uma vontade que mistura componentes divulgativos (um slogan muito popular em tempos de crise da democracia representativa) e ideológicos (oferecendo, ainda que de forma muito difusa, uma alternativa a esta crise do modelo político dominante).

Em contraste, a expressão *democracia direta* tem uma base concetual mais precisa e referências empíricas específicas. Não é um termo dominado pela utilização divulgativa ou ideológica, mas refere-se a uma forma de exercer a democracia que, como veremos mais adiante, se baseia em situar a capacidade de tomar decisões políticas na própria cidadania. Seja através de modelos assembleários ou referendários, a democracia direta caracteriza-se pela eliminação da intermediação que define o modelo representativo. Neste capítulo, portanto, pretendemos utilizar a linguagem da teoria democrática com precisão e, a partir daqui, ocuparmo-nos tanto da delimitação de significados como da introdução de debates em torno da democracia direta no século XXI.

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade de Girona. E-mail: [g.brugue@udg.edu](mailto:g.brugue@udg.edu).

<sup>2</sup> Professor da Universidade de Girona. E-mail: [xavier.casademont@udg.edu](mailto:xavier.casademont@udg.edu)

<sup>3</sup> Professor da Universidade de Girona. E-mail: [oscar.prieto@udg.edu](mailto:oscar.prieto@udg.edu)

E fazemo-lo por preocupação com as experiências de democracia direta que cresceram e se tornaram populares, embora a sua prática continue mergulhada em confusão e perplexidade. Por outras palavras, nos últimos anos tem emergido um interesse renovado em referendos e consultas aos cidadãos, tanto a nível estatal como local. Um interesse que entrou no debate académico (Budge, 1999; Altman, 2010; Green, 2010) e que, acima de tudo, foi expresso através de práticas concretas tão politicamente marcantes como a saída do Reino Unido da UE (2016), o plebiscito sobre o processo de paz na Colômbia (2016), o referendo para uma eventual mudança constitucional em Itália (2016), a consulta - não aprovada pelo sistema jurídico espanhol - sobre a independência da Catalunha (2017), ou as múltiplas iniciativas de consulta local (Schiller, 2011). Um interesse em que, no entanto, insistimos uma vez mais, não foi acompanhado de uma reflexão suficientemente rigorosa sobre o que estamos a fazer, por que o fazemos e como o fazemos.

## **Democracia direta: de slogan partilhado a conceito discutido**

A definição etimológica de democracia - *o poder do povo* - tornou-se num dos slogans políticos mais utilizados e populares. Quem não concordará em transferir a capacidade de governar o povo para o próprio povo? No entanto, como qualquer bom slogan, esconde simplificações intoleráveis. De facto, depois de uma definição etimológica que é fácil de aceitar por todos, surgem as interrogações que são difíceis de responder: O que significa ter o poder, como é exercido esse poder ou quem faz parte do povo? Algumas questões que deram origem a um intenso e rico debate.

Assim, centrando-nos na nossa área de interesse, uma importante distinção *democrática* manifesta-se em torno de *quem* toma as decisões: o próprio povo (democracia direta) ou os seus representantes eleitos (democracia representativa). Como já tínhamos referido, a principal diferença entre as duas alternativas tem a ver com a existência ou não de estruturas intermédias entre a cidadania e o governo. Mas também não nos podemos esquecer de uma segunda distinção sobre como se tomam as decisões democráticas, uma vez que nos permite diferenciar as situações em que se decide através do voto (democracia agregativa) daquelas em que o método decisório assenta no diálogo (democracia deliberativa). Estamos nos referindo a tipologias baseadas em diferentes critérios e, por isso, podemos encontrar formas de democracia direta baseadas no voto (referendos ou

Uma nova democracia para o século XXI?

consultas) ou no diálogo face-a-face (assembleias). Desta forma, a democracia direta caracteriza-se pela não-intermediação, mas pode materializar-se através de diferentes mecanismos.

Nas suas origens, ligada à democracia da Antiguidade, a democracia direta foi baseada no uso da palavra, ao passo que a modernidade a transferiu para o mundo das votações. Uma distinção que despertou interessantes debates normativos, distinguindo o ato solitário e os cálculos utilitaristas que acompanham o voto do diálogo e troca de argumentos que o encontro face-a-face exige. Neste sentido, Giovanni Sartori aponta para uma definição de democracia direta que, do seu ponto de vista, deveria complementar a não-intermediação com relações pessoais entre cidadãos que deliberam sobre o seu interesse coletivo. "A democracia direta - afirma Sartori (2007: 99) - é também o imediatismo nas interações, uma relação direta, face-a-face, entre participantes reais". As assembleias públicas, e não os referendos, seriam assim a essência da democracia direta. Uma forma mais comum da polis da Antiguidade, mas que sobreviveu nos cantões suíços, nos town meetings na costa leste da América do Norte ou noutras experiências pontuais (Zimmerman, 1999; Verhulst, 2006).

Apesar destes argumentos, o voto teria sido imposto durante a modernidade, de modo que os referendos ou consultas são hoje as formas mais comuns de concretização da democracia direta. As suas vantagens têm sido amplamente celebradas nos últimos anos como um antídoto para a crise de representação, proporcionando um maior controlo da política por parte dos cidadãos e uma distribuição partilhada de responsabilidades. As decisões adotadas através da democracia direta-agregativa ganhariam em legitimidade, identificariam melhor a vontade do povo, facilitariam a transparência e a responsabilização, transfeririam a capacidade política para os cidadãos e reforçariam os seus laços comunitários (Kaufman, Büchi & Braun, 2007).

No entanto, surgiram também objeções relevantes face às oportunidades. Como já tínhamos referido, alguns estudiosos consideram que o referendo, como exercício solitário do voto, é uma forma empobrecida de democracia direta. Além disso, com as suas opções dicotómicas, os referendos transfeririam-nos da dinâmica da soma positiva para a dinâmica da soma zero: enquanto a principal conquista da democracia se baseia na ideia de que todos ganham e perdem coletivamente, um referendo gera vencedores e perdedores e, portanto, poderia não só não resolver problemas políticos - que são problemas de convivência entre pessoas diferentes - como até os poderia intensificar.

Além disso, as competências exigidas aos cidadãos que votam num referendo não são as mesmas que deveriam ter quando escolhem os seus representantes. A democracia representativa exige a *opinião pública*, ou seja, um conhecimento genérico que permite escolher entre opções pouco detalhadas e expressar amplas preferências (Manin, 1982). Num referendo, por outro lado, é tomada uma decisão concreta e, por conseguinte, o eleitor deve ter um conhecimento mais profundo do objeto da decisão. Passar da opinião ao conhecimento não é fácil, embora seja uma condição indispensável para evocar o potencial manipulador dos referendos.

Do mesmo modo, não é fácil deixar de utilizar a expressão *democracia direta* como um slogan que é tão popular, como vazio de conteúdo, e começar a desvendar, com precisão, o quê, o porquê e o como da manifestação moderna da democracia direta na forma de referendos e consultas aos cidadãos.

### **Referendos e consultas: do que estamos a falar?**

Seguindo os argumentos da seção anterior, um referendo é uma forma eleitoral de tomar decisões através de votos individuais. São decisões que se referem a questões políticas específicas e não à eleição dos nossos representantes (Altman, 2010; Pindado, 2015). A partir dessa definição mínima, aparecem múltiplas classificações e tipologias, dependendo da sua finalidade (determinação *ex ante* ou ratificação *a posteriori*), de quem os convoca (o governo ou a cidadania), se são promovidos voluntária ou obrigatoriamente, ou do carácter vinculativo ou consultivo dos seus resultados.

Esta última classificação - a que distingue entre o carácter vinculativo ou consultivo das votações referendárias - é especialmente importante e deu origem a amplas discussões. Além disso, de um modo geral, serve para distinguir dois termos, muitas vezes excessivamente confundidos: os referendos e as consultas. Os primeiros seriam caracterizados pelo seu carácter vinculativo, enquanto os segundos seriam de natureza consultiva. Hoje em dia, os referendos nacionais estão a proliferar, mas o mesmo acontece com as consultas - frequentemente a nível local. De facto, a proliferação de consultas locais tem despertado o interesse académico e tem surgido uma literatura interessante sobre o que chamam "formas *soft*" de implantação da democracia direta. Tratam-se basicamente de formas consultivas em que as decisões são mantidas nas mãos dos representantes, enquanto o direito dos cidadãos a serem consultados é reforçado (Hug, 2004; Jäske, 2017; Schiller & Setälä, 2012).

Uma nova democracia para o século XXI?

Há outra diferença assinalável entre referendos e consultas. Os referendos, que geralmente são promovidos a nível nacional, normalmente tratam de questões que afetam as bases constitucionais, as regras de funcionamento ou os grandes pactos sociais. É o caso dos referendos em Itália sobre a alteração da Constituição, no Reino Unido sobre o Brexit, na Colômbia sobre o processo de paz ou, em diferentes países, sobre processos de independência. Muitas vezes, existem mesmo requisitos formais que obrigam que sejam realizados referendos antes de serem adotadas certas decisões que afetam as regras do jogo de uma comunidade. Por outro lado, as consultas, geralmente a nível local, referem-se sobretudo a decisões relacionadas com a concessão de políticas públicas concretas. Este é o caso bem conhecido da Suíça, mas também no exemplo espanhol podemos constatar como as chamadas consultas locais se centram frequentemente em decisões urbanísticas, económicas e sociais ou, também, em alguns aspetos simbólicos sobre os quais o povo se manifesta, embora muitas vezes sem influência direta.

Por outro lado, relacionados com o seu carácter habitualmente regulado, os referendos têm um quadro jurídico e normativo mais detalhado e rigoroso do que as consultas aos cidadãos. Expressas em sentido contrário, as consultas têm margens desconhecidas de flexibilidade e adaptabilidade nos referendos. Por exemplo, numa consulta é possível que pessoas sem estatuto legal de cidadania possam votar (expandindo o *demos* para os cidadãos registrados nos municípios), utilizar o voto eletrónico, prolongar o período eleitoral por vários dias ou semanas, ou flexibilizar a obrigação de dispor de órgãos de controle específicos.

Em suma, embora os referendos e as consultas partilhem o facto de serem mecanismos que permitem a tomada de decisões sem intermediação através do voto, diferenciam-se em três aspetos: o seu foco nos aspetos constitutivos ou nas políticas públicas, o nível de detalhe e rigor nas suas regras de funcionamento e o seu carácter vinculativo ou consultivo. No entanto, embora a literatura especializada inclua estas três diferenças, consideramos problemática a distinção entre consultivo e vinculativo. A razão é simples de explicar, pois limita-se a sublinhar que, se avançarmos para a categoria *consultiva*, estaremos a afastar-nos do tipo de *democracia direta*. Por outras palavras, se aceitarmos que a democracia direta é definida como aquela em que os cidadãos tomam decisões sem intermediação, então ou é vinculativa ou já não é direta. Há alternativas em que o poder de decisão dos representantes é combinado com a capacidade de deliberação dos cidadãos consultados, mas isso já não seria - no sentido estrito - uma fórmula de democracia direta.



## Uma dupla origem: os limites da representação e a emergência dos populismos

Encontramos o principal argumento a favor da democracia direta na crise da democracia representativa. O já popular grito cidadão *Não nos representam*, que ressoou no início da primeira década do século XXI nas praças de várias cidades do mundo, seria o culminar de um período de ressentimento e desconfiança dos cidadãos em relação aos seus representantes políticos (Sánchez-Cuenca, 2014). Deste modo, a recente proliferação de consultas e referendos, como expressões de uma democracia direta que se apresenta como uma forma de democracia alternativa e revigorante, está ligada a uma onda de mobilizações populares que desafiam o modelo representativo e exigem um maior empoderamento cidadão (Welp & Ordoñez, 2017).

No entanto, para além deste contexto geral, podemos identificar algumas razões específicas que nos ajudam a compreender a proliferação destes mecanismos de democracia direta. Em primeiro lugar, a crescente capacidade e sofisticação dos cidadãos traduziu-se num aumento da exigência de acesso direto à tomada de decisões (Dalton, 2004). A proximidade com que os governos locais operam poderia intensificar essa exigência. Além disso, em segundo lugar, atuando como um espelho, as exigências de participação direta na tomada de decisões também seriam explicadas pela perda de confiança, tanto nas figuras, como nas instituições representativas (Hay, 2007). Desta forma, a uma maior confiança dos cidadãos em si mesmos juntar-se-ia a crescente desconfiança nos seus governantes.

Estes tipos de argumentos gozam de um amplo espectro e são aceites, tanto por uma cidadania farta dos seus políticos, como por uma comunidade académica que procura alternativas democráticas elegantes no empoderamento cidadão. Mas não nos deveríamos esquecer da notável coincidência entre o surgimento de novos populismos e a utilização de fórmulas referendárias e consultivas. Na realidade, estes novos populismos procuram expressar a voz do povo perante as injustiças sofridas que têm recebido das instituições públicas e dos partidos políticos tradicionais (Haskell, 2001; Vallespín & Bascuña, 2016). Uma versão desta explicação pode ser encontrada no que Morel (2001) definiu como *legitimação plebiscitária*, ou seja, a utilização da democracia direta como forma de legitimar e fortalecer o próprio poder ou liderança dos governantes.

Os populismos utilizam esta voz, que expressa medo e mal-estar, para legitimar as suas posições de exclusão e polarização. O voto individual, desta forma, não é apenas a expressão do poder do povo, mas o veículo que o

Uma nova democracia para o século XXI?

populismo utiliza para invocar um povo que nega o pluralismo e a sua capacidade de construir espaços partilhados. Talvez esteja a ser demasiado ouvido, mas diria que a democracia direta, nas mãos da política populista, em vez de expressar a voz do povo, utiliza a sua invocação para o eliminar. Em vez de regenerar a democracia, invocam-na para a tornar inútil e para a ultrapassar. Também aqui, neste cenário sombrio, encontramos algumas razões que explicam a atual ascensão da democracia direta.

Por último, também não podemos deixar de referir o efeito de imitação, uma vez que, num contexto em que não só este tipo de experiências prolifera como, sobretudo, os argumentos a seu favor, é comum que os dirigentes políticos sintam a necessidade de não ficarem para trás. A *moda* dos referendos e consultas também explica parte da sua atual proliferação. Há muitos casos em que, de facto, os promotores destas iniciativas de democracia direta não sabem o que estão realmente a fazer. Trata-se de demonstrar a vontade de fortalecer as democracias, sem parar para pensar que, muitas vezes, os efeitos das suas políticas mal pensadas de incentivo à participação direta dos cidadãos podem revelar-se infrutíferos ou, pior ainda, prejudicar a própria democracia que procuravam revitalizar.

## **Organizar-se para evitar perigos e maximizar oportunidades**

Como explicamos nas secções anteriores, tanto o quê como o porquê da democracia direta são complexos e se traduzem em vantagens e desvantagens. Não se trata, portanto, de uma iniciativa essencialmente positiva, como muitas vezes é apresentada, mas sim de uma iniciativa de natureza ambivalente. É precisamente esta ambivalência que dá importância ao modo como se realiza um referendo ou uma consulta, já que os seus resultados dependerão em parte das regras que regulam o seu funcionamento (Butler & Ranney, 1994; Leduc, 2003). Na realidade, muito do seu sucesso depende da forma como a organização da consulta reforça as suas virtudes e evita as suas debilidades democráticas. Assim, em seguida, de forma necessariamente esquemática, referir-nos-emos a quatro aspetos ligados ao modo dos referendos e das consultas aos cidadãos: os requisitos, o processo de informação e deliberação, a organização da votação e os resultados.

Em primeiro lugar, os requisitos são básicos para constituir um ponto de partida adequado que sustente o desenvolvimento subsequente do referendo ou consulta. Estes requisitos são de natureza diversa e afetam questões tão variadas como o objeto da consulta, quem tem a iniciativa de a fazer entrar na agenda, ou em que termos a pergunta é formulada. Referindo-nos ao objeto

da consulta, é fundamental que ela faça parte do quadro de competências da administração que a convoca e, nesse sentido, talvez ainda mais importante, que tenha o poder e a capacidade de implementar os seus resultados.

Por outro lado, a forma de incorporar um referendo ou uma consulta aos cidadãos na agenda política é um aspecto crucial para compreender algumas das suas vantagens e desvantagens. Neste sentido, costuma-se distinguir entre iniciativas governamentais e cidadãs: as primeiras situam o protagonismo nos líderes políticos (controlam a agenda e, portanto, podem impor as suas preocupações), enquanto as segundas o situam nos próprios cidadãos (agindo como uma correia de transmissão entre a preocupações populares e a agenda política). É habitual que ambas as possibilidades sejam contempladas nas diferentes legislações, embora se deva salientar que, no caso suíço - o mais emblemático quando falamos de democracia direta - só são permitidas as consultas por iniciativa dos cidadãos. As consultas por iniciativa do governo são consideradas ilegítimas e são chamadas de plebiscitos. Em todo o caso, adicionalmente, dependendo de cada normativa, a entrada na agenda tem de cumprir alguns requisitos, como um certo número de assinaturas de suporte, o apoio de uma parte do Assembleia Municipal ou do Parlamento e o seguimento de certos protocolos de controle.

A forma como a pergunta é formulada também costuma gerar controvérsia. É um momento no qual podem ocorrer desvios, pelo que é necessário formulá-la o mais claramente possível, sem ambiguidades ou manipulações. Muitas vezes considera-se que a pergunta deve ser formulada da forma mais simples possível, evitando confusões e tentando oferecer respostas dicotómicas. Uma forma de avaliar a qualidade da pergunta é assegurar que tanto os apoiadores de uma opção como os apoiadores da outra concordem com a sua formulação.

Um segundo aspecto, que consideramos particularmente relevante na organização de um referendo ou de uma consulta aos cidadãos, é o que se refere à fase anterior à votação. A sua importância está ligada às observações já desenvolvidas na secção anterior sobre a necessidade de uma cidadania informada e capaz de votar com conhecimento. Alcançar esta cidadania informada e capacitada é um verdadeiro desafio e, para tentar alcançá-lo, considera-se fundamental organizar um processo informativo neutro e verdadeiro (campanha informativa) e uma fase de confronto de opiniões onde o diálogo fornece a base para o conhecimento de alternativas (momento deliberativo). Não é exagero dizer que o sucesso de um referendo ou consulta depende tanto de uma fase de informação institucional como de uma deliberação prévia em que cada parte possa defender e argumentar sobre as suas posições.

Uma nova democracia para o século XXI?

Em terceiro lugar, a organização da votação, como momento culminante da consulta, deve contemplar vários detalhes logísticos, entre os quais destacamos aqueles que se referem ao quem e como da votação. As respostas a estas duas questões variam consoante as normativas e consoante se trate de um referendo ou de uma consulta aos cidadãos. Em relação ao quem, os referendos tendem a ter como potenciais votantes aqueles que têm o estatuto legal de cidadania (o mesmo que numa eleição normal), enquanto as consultas tendem a alargar este critério com o objetivo de incorporar pessoas com mais de 16 anos de idade ou permitir que eleitores registrados num município votem, mesmo que não tenham legalmente o estatuto de cidadania. Detectamos alguns exemplos em que a definição do quem é mais problemática, por exemplo, quando são propostos votos ponderados (para dar maior peso a alguns grupos ou aos mais informados) ou votos restritos (apenas para mulheres ou apenas para homens, quando se trata de uma questão que apenas lhes diz respeito).

Quanto ao como, as previsões logísticas podem ser muito variadas, especialmente para as consultas, que se caracterizam por buscar maior flexibilidade e adaptabilidade (voto eletrónico, multiplicação de pontos de votação, ampliação do calendário eleitoral, etc.). No entanto, embora o objetivo desta flexibilização possa ser facilitar e aumentar a participação, tal não impede que devam explicar com maior detalhe as normas que determinam se o voto pode ser eletrónico e/ou presencial, quantos dias dura a votação, ou os mecanismos de controlo e garantias que serão utilizados.

Por último, em quarto lugar, a organização de uma consulta deve ser muito clara quanto à forma como os resultados alcançados serão geridos e aplicados. Neste sentido, para além da segurança na contagem dos votos e na apresentação dos resultados, importa também explicitar se existem ou não limites de participação com base nos quais são validados os resultados, o carácter vinculativo ou não vinculativo da resposta vencedora, e ainda os métodos de seguimento para garantir a aplicação dos resultados obtidos. Especialmente no domínio da consulta dos cidadãos, este é um aspeto que, muitas vezes, tem sido pouco cuidado. Pelo menos na experiência espanhola, é frequente que os resultados de uma consulta não sejam aplicados ou sejam diluídos no tempo, às vezes por terem proposto um objeto que estava fora da competência do governo que a convocou e, outras vezes, por falta de vontade e determinação política. Em todo o caso, este é um problema muito grave para a credibilidade das iniciativas que procuram precisamente transferir para a cidadania a capacidade de tomar decisões eficazes.

Em suma, nesta rápida revisão, compilámos um conjunto de aspetos muito diversos no que respeita à concretização de um processo referendário. Todos

eles deveriam ser tratados com muito mais pormenor, embora num capítulo como este nos conformemos em sublinhar a importância dos aspectos operacionais na tentativa de evitar os perigos e maximizar os benefícios destas experiências de democracia direta. Não ter consciência desta equação, como já advertimos anteriormente, pode fazer de um instrumento que é apresentado para contribuir para o reforço da democracia num instrumento que promova a sua fragilidade.

## **Democracia direta: uma poção curativa com contraindicações perigosas**

A democracia direta é hoje um conceito amplamente utilizado e uma fórmula política muito invocada. No entanto, como discutimos neste capítulo, é uma expressão que é utilizada com pouca precisão concetual e com um entusiasmo propagandístico excessivo.

O termo democracia direta, em primeiro lugar, não pode ser apresentado como um guarda-chuva sob o qual todas as críticas e todas as alternativas possíveis à democracia representativa liberal - um modelo tão dominante quanto aparentemente esgotado com a chegada do novo milénio - se abrigam. Também não é uma expressão que possamos reduzir à ambição, definida a partir de contornos amplos e difusos, de ver pessoas a governar em vez de serem governadas. Como mencionamos anteriormente, abraçar esta aproximação etimológica da democracia pode ser uma estratégia atraente, mas vazia de conteúdo; mais um slogan do que um projeto político. Perante essa simplicidade excessiva, propomos começar por separar claramente a democracia participativa da democracia direta, e depois definir o termo democracia direta como uma fórmula governamental baseada num processo onde as decisões são adotadas sem intermediação de um *demos* cidadão (delimitado), seja através da interação face-a-face numa assembleia ou através de um voto numa convocatória referendária.

Em segundo lugar, as recentes referências à democracia direta foram também acompanhadas de entusiasmos participativos excessivos. Sem sequer introduzir nenhum debate minimamente sólido, a democracia direta surge como uma alternativa política desejável e intrinsecamente positiva. Um entusiasmo que permitiu uma utilização banal do termo e, pior ainda, promoveu a proliferação de experiências em que os seus promotores desconhecem o alcance das suas iniciativas. Uma falta de consciência que pode ser letal porque a proposta de transferir o poder de decisão dos representantes para os cidadãos é politicamente muito relevante e, por conseguinte, temos de estar muito atentos à forma como a utilizamos. Se me é permitido utilizar

Uma nova democracia para o século XXI?

uma metáfora, a democracia direta seria como um medicamento muito poderoso e, conseqüentemente, também dotado de uma lista ameaçadora de contraindicações. Podemos obter vantagens importantes ingerindo a poção da democracia direta, mas também podemos - especialmente se não formos muito cuidadosos com as doses e as formas de a consumir - sofrer efeitos secundários devastadores. Por isso, no decurso deste capítulo, tentamos não só clarificar o conceito de democracia direta, como também reconhecer tanto as suas vantagens como os seus limites. Não estamos perante uma fórmula mágica, mas uma proposta política, com as suas oportunidades e riscos.

Além disso, no futuro da democracia direta, haverá um debate mais aprofundado entre aqueles que a veem como uma oportunidade para empoderar os cidadãos e aqueles que preferem usá-la para reforçar as lideranças populistas. Um debate em que jogamos o modelo de democracia do século XXI e, por conseguinte, o papel que tanto os governantes como os cidadãos vão desempenhar nesse futuro. Embora os académicos tenham abraçado com certa ingenuidade a opção do empoderamento dos cidadãos, a realidade parece estar a mover-se decisivamente na direção das lideranças populistas. Green (2010) analisa-o com precisão no seu excelente trabalho - *The Eyes of the People* - e prevê um futuro onde se irá impor uma democracia plebiscitária onde o importante já não é a "voz" dos cidadãos, mas os "olhos" daqueles que validam as decisões dos líderes políticos. Um cenário perturbador, mas muito plausível; um cenário onde o cinismo político se impõe ao entusiasmo participativo e onde, em suma, a retórica dos referendos e das consultas aos cidadãos pode ser uma armadilha democrática perigosa.

Como estudiosos da democracia, não podemos antecipar o futuro, mas podemos alertar para alguns perigos e, talvez mais importante ainda, sublinhar como esses perigos andam de mãos dadas com os nossos entusiasmos ingênuos. Apenas se entendermos os conceitos com precisão e reconhecermos, tanto os seus aspetos positivos, como os seus impactos negativos, poderemos canalizar o potencial da democracia direta. Uma forma política esperançosa para curar-nos de muitas das doenças da nossa democracia representativa enfraquecida, mas que pode matar-nos se a consumirmos sem ter em conta as suas importantes contraindicações.

## Referências Bibliográficas

Altman, David. (2010). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Butler, David, & Ranney, Austin. (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Londres, UK: MacMillan.
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: the Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Green, Jeffrey Edward. (2010). *The Eyes of the People. Democracy in an Age of Spectatorship*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Haskell, John. (2001). *Direct Democracy or Representatives Government. Dispelling the Populist Myth*. Oxford, Inglaterra: Westview.
- Hay, Colin. (2007). *Why We Hate Politics*. London, UK: Polity.
- Hug, Simon. (2004). Occurrence and Policy Consequences of Referendums: A Theoretical Model and Empirical Evidence. *Journal of Theoretical Politics*, 16 (3), 321-356.
- Jäske, Maija. (2017). Soft Forms of Direct Democracy: Explining the Occurrence of Referendum Motions and Advisory Referendums in Finnish Local Government. *Swiss Political Science Review*, 23(1), 50-76.
- Kaufman, Bruno, Büchi, Rolf, & Braun, Nadja. (2007). *Guía de la Democracia Directa en Suiza y más Allá*. Wabern, Suíça: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Leduc, Lawrence. (2003). *The Politics of Direct Democracy. Referendums in a Global Perspective*. Peterborough, Inglaterra: Broadview.
- Manin, Bernard. (1998). *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Morel, Laurence. (2001). The Rise of Government-initiated Referendums in Consolidated Democracies. In Matthew Mendelsohn, & Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendums Campaigns*. Londres, UK: Palgrave.
- Pindado, Fernando. (2015). Recuperar la Ciudadanía: Desenvolupar la Democracia Directa. In Quim Brugué, Fernando Pindado, & Óscar Rebollo, *Democràcia Local en Temps d'Incertesa* (Cap. 8, pp.101-112). Barcelona, Espanha: UAB-ACM.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. (2014). *La Impotencia Democrática. Sobre la Crisis Política en España*. Madrid, Espanha: Catarata.
- Sartori, Giovanni. (2007). *¿Qué es la Democracia?* Barcelona, Espanha: Taurus.
- Schiller, Theo. (Ed.). (2011). *Local Direct Democracy in Europe*. Alemanha: VS Verlag.
- Schiller, Theo, & Setälä, Maija. (Eds.). (2012). *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Uma nova democracia para o século XXI?

Vallespín, Fernando, & Bascuñán, Máriam M. (2017). *Populismos*. Madrid, Espanha: Alianza Editorial.

Verhulst, Jos. (2006). *Direct Democracy. Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*. Zürich, Suíça: Democracy International.

Welp, Yanina, & Ordoñez, Vicente. (2017). La democracia directa a debate: procesos y mecanismos de participación ciudadana. *Revista de Pensament i Anàlisi*, (21), 9-14.

Zimmerman, Joseph F. (1999). *The New England Town Meeting. Democracy in Action*. Westport, CT: Praeger.



# Capítulo 18.

## Futuro do orçamento participativo: do questionamento da sua efetividade à dúvida sobre a deseabilidade

*Carmen Pineda Nebot<sup>1</sup>; Valdemir Pires<sup>2</sup>*

### Introdução

A questão fundamental em debate neste trabalho é o futuro do orçamento participativo, enquanto prática política e governamental com quase trinta anos de experimentação, no Brasil e no mundo. Essa prática, que começou com grande euforia e esperança (apreciada mesmo nas reflexões acadêmicas), foi perdendo força e aderência gradualmente no Brasil, onde surgiu. Até mesmo as experiências de OP mais mencionadas, de Porto Alegre (RS) e de Belo Horizonte (MG), declinaram e perderam importância. Também começou-se recentemente a questionar a eficácia e o impacto da metodologia participativa na gestão orçamentária. Embora isso ainda não tenha sido considerado na Espanha, um país que, junto com Portugal, atualmente, possui o maior número de experiências em andamento. Segue sendo necessário, portanto, refletir sobre os obstáculos e dificuldades de implementação e obtenção de resultados nas tentativas remanescentes e por vir.

Durante todos esses anos de implementação do OP, os autores apontaram muitas das vantagens do Orçamento Participativo:

- a) o aprofundamento do exercício da democracia por meio do diálogo entre o poder público e os cidadãos (Parés, 2011; Mayor, 2018);
- b) fortalecimento da sociedade civil, pelo aprofundamento das respostas às necessidades do território (Molina, 2011; Parés, 2011);
- c) mudanças na cultura democrática da população (Fernández et al., 2016);
- d) legitimação de canais de comunicação entre cidadãos e poderes públicos (Corrochano e Ganuza, 2011);
- e) engendramento e melhoria de práticas de cogestão (Molina, 2011);

---

<sup>1</sup> Consultora Independiente. Investigadora GEGOP-CLACSO.  
E-mail: [carmenpinedanebot@hotmail.com](mailto:carmenpinedanebot@hotmail.com).

<sup>2</sup> Economista. Professor e Pesquisador da Universidade Estadual Paulista- UNESP, Brasil.  
E-mail: [pires.valdemir@gmail.com](mailto:pires.valdemir@gmail.com).

Uma nova democracia para o século XXI?

- f) controle do uso de recursos públicos (Kajumulo, 2004; Molina, 2011);
- g) aumento da transparência e da prestação de contas (Luehrs e Heaven, 2013).

Apesar de todas as vantagens apontadas pelos autores, muitos obstáculos também foram encontrados desde o início, para que as experiências pudessem ser mantidas e os resultados desejados pudessem ser obtidos. Pires (1999: 117-125) já apontava algumas dessas dificuldades: expectativas falsas e exageradas por parte da população e dos governos sobre os resultados do Orçamento Participativo; possível confronto entre técnica e política em um assunto complexo, como o orçamento; possível desinteresse da população quando os governos lhes pedem para participar; dificuldades em adotá-lo como uma política sem interrupções, à qual nem todo o governo é permeável; baixa qualidade da gestão orçamentária nos municípios; inadequação dos mecanismos participativos utilizados; recursos insuficientes para investir nas prioridades indicadas pela população; tendência a conduzi-lo como um momento e não como um processo de decisão; baixa probabilidade da existência de uma vontade real por parte do prefeito de compartilhar poder com a população em questões tão estratégicas como o uso de dinheiro público; conflito potencial entre o centro e a periferia das cidades ao decidir sobre a distribuição de recursos escassos. Todos esses obstáculos e muitos mais foram apreciados nas avaliações realizadas sobre as experiências implementadas em todos os países.

Portanto, é necessário saber se o orçamento participativo é uma prática que, efetivamente e comprovadamente, contribui para ampliar o papel dos cidadãos, com os consequentes benefícios a favor da democracia e da gestão do dinheiro público. Os adeptos da boa governança e os militantes por uma boa sociedade, por outro lado, também precisam concluir se essa metodologia de gerenciamento orçamentário abrangente, porém extremamente complexa, devolve resultados proporcionais às dificuldades que acrescenta às relações e processos envolvidos na gestão orçamentária.

## **Orçamento participativo no Brasil e sua propagação na Espanha**

O Brasil tornou-se, a partir dos anos 90, referência internacional em inovações institucionais que visavam à participação de atores sociais, individuais ou coletivos, na elaboração, gestão e controle de políticas públicas. Em seguida, a prática fez do Orçamento Participativo a experiência de participação

cidadã que mereceu mais atenção de pesquisadores nacionais e internacionais no campo da inovação democrática (Santos e Avritzer, 2009).

A primeira experiência, tal como mais amplamente disseminada, surge em 1989 na cidade de Porto Alegre, durante a primeira administração do Partido dos Trabalhadores (PT), embora na década de 1970 já houvesse exemplos de discussão do orçamento municipal com os cidadãos. Posteriormente, em 1996, a experiência de Porto Alegre foi premiada na II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - Habitat II e começou a ser conhecida e apoiada em todo o mundo, inclusive por organizações multilaterais como o Banco Mundial e agências da ONU.

A partir dessa data e de acordo com as diferentes investigações realizadas, o número de experiências aumenta. Segundo Ribeiro e Grazia (2003), no período 1997-2000, foram identificadas 140 experiências, a maioria em municípios governados pelo PT, embora outras partes também usassem esse mecanismo. Para Avritzer e Wampler (Banco Mundial / MDP, 2008), a evolução do Orçamento Participativo no Brasil, de 1989 a 2008, assim evoluiu: 13 casos em 1992, 53 em 1996, 112 em 2000, 190 em 2004 e 201 em 2008. Como é possível observar, o maior aumento de experiências ocorre de 2000 a 2004, que é o período em que o PT chega ao Governo Federal, apesar de que, então, o governo petista não empenhou fortemente na adoção de medidas favoráveis à adoção dessa prática nos municípios e, em vez disso, estimulou a criação de conselhos e a realização de conferências nacionais de políticas públicas (Bezerra, 2017).

De todas essas experiências, apenas 26 duraram três ou quatro períodos consecutivos ou intercalados, conforme observado por Costa (2010). De outra perspectiva analítica, Pires, Martins e Delmônico (2012), cruzando o critério de longevidade das experiências com o da atenção acadêmica por elas recebida (em teses de mestrado e teses defendidas em universidades brasileiras), identificam apenas 19 casos relevantes de OP no Brasil.

Pires e Vaz (2010) indicaram que em 2010 pelo menos 47% dos municípios com mais de 100.000 habitantes tiveram uma experiência de orçamento participativo. E em 2012, segundo dados da Rede OP Brasil ([www.redeopbrasil.com.br/home/](http://www.redeopbrasil.com.br/home/)), 353 municípios possuíam orçamento participativo.

A situação começou a reverter-se a partir dessa data, embora para Spada (2014) o processo de declínio já tivesse começado em 2004, com o processo de abandonar as experiências, como pode ser visto na Tabela 1.

De acordo com os dados da investigação do Censo OP Brasil, feita entre 2015 e 2016 e organizada pelo Prof. Wagner Romão, em 2012 houveram 71 experiências em cidades com mais de 100.000 habitantes e em 2016 houveram

Uma nova democracia para o século XXI?

apenas 60, o que representa uma queda 15,5%. Além das 60 cidades, apenas 18 (30%) eram governadas pelo PT. Eles também apreciaram que, das 71 cidades que implementaram o orçamento participativo em 2012, apenas 35 (49,2%) continuaram a experiência até 2016 e 36 (50,8%) a abandonaram no mesmo período. A situação piora em 2016, quando o PT, nas eleições municipais, perde o governo de muitos municípios, atingindo uma queda de 60%.

**Tabela 1.- A implementação do orçamento participativo em cidades brasileiras com mais de 50 mil habitantes**

<b>Cidades</b>	<b>1989-1992</b>	<b>1993-1996</b>	<b>1997-2000</b>	<b>2001-2004</b>	<b>2005-2008</b>	<b>2009-2012</b>
<b>implementando</b>	11	29	62	129	119	99
<b>iniciando</b>	11	22	45	90	54	46
<b>que iniciaram pela primeira vez</b>	11	22	43	85	45	31
<b>que reiniciaram</b>			2	5	9	14
<b>implementando há</b>	<b>4 anos</b>	7	11	25	37	19
	<b>8 anos</b>		6	8	14	16
	<b>12 anos</b>			4	6	6
	<b>16 anos</b>				4	5
	<b>20 anos</b>					4
<b>que abandonaram</b>		4	12	23	64	66
<b>abandonaram após</b>	<b>4 anos</b>	4	11	18	51	34
	<b>8 anos</b>		1	3	11	22
	<b>12 anos</b>			2	2	9
	<b>16 anos</b>				0	1
	<b>20 anos</b>					0
<b>com população superior a 50.000 habitantes* **</b>	464	468	468	468	468	468

\* Dados de 1992. \*\* Excluindo Brasília.

Fonte: Spada, 2014.

Mas não é apenas o problema quantitativo, uma diminuição no número de experiências, mas também o problema qualitativo que preocupa. Há uma percepção há alguns anos de que o Orçamento Participativo está perdendo qualidade. Um exemplo claro disso vem sendo a situação das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. Essa situação de recuo também é notada

entre simpatizantes e estudiosos do assunto, que preferem concentrar seu trabalho nas chamadas instituições participativas (IPs), menos específicas e tecnicamente menos exigentes do que o Orçamento Participativo em termos de lida com o dinheiro público. A literatura acadêmica sobre Orçamento Participativo também mudou de foco (Romão e Martelli, 2013), passando para uma posição mais analítica, em oposição à posição quase acrítica de aceitação, ganhando espaço textos sobre orçamento participativo digital e outras instituições participativas.

Enquanto isso acontece no Brasil, a experiência do Orçamento Participativo está se espalhando por todo o mundo, atingindo mais de 3.000 casos, sendo Espanha, Portugal e Alemanha os países atualmente mais engajados na inovação.

Na Espanha, o Orçamento Participativo começou a ser implementados em 2001, em três municípios (Cabezas de San Juan, Rubí e Córdoba), governados por Izquierda Unida (Pineda, 2004). A partir desse momento, as experiências em outros municípios começaram a ser postas em marcha muito lentamente, atingindo mais de 60 em 2010. Nos primeiros anos, os projetos foram realizados apenas em municípios governados por partidos de esquerda (IU e PSOE), mas foram incorporados os municípios governados pelo Partido Popular (PP), nacionalistas e independentes (Pineda, 2009). Mas a situação muda radicalmente com a crise econômica e a vitória do PP nas eleições municipais de 2011, que mudaram o sinal político da maioria dos municípios do país e encerraram quase todas as experiências. O panorama foi revertido nas eleições de 2015, com o triunfo da esquerda (PSOE, Podemos, Compromís, Independientes) que causou um grande aumento de experiências (mais de 300), como pode ser visto no gráfico a seguir. Após esse momento, quase 50% das capitais provinciais espanholas têm um orçamento participativo.

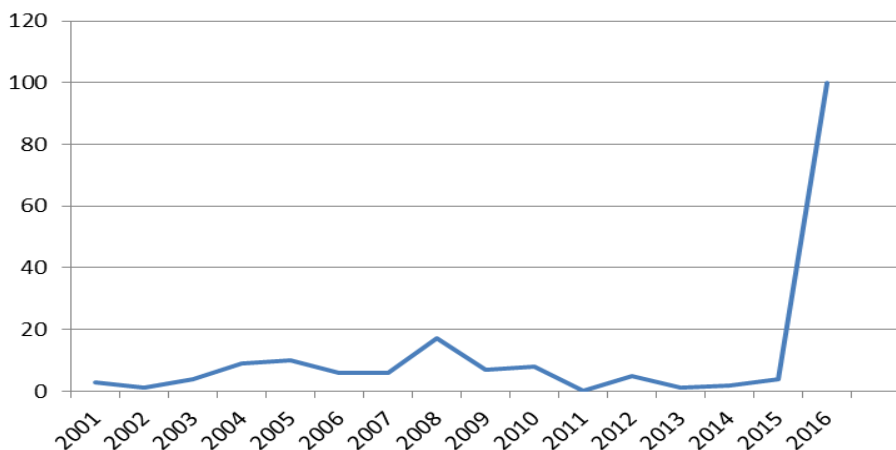
A maioria das experiências começa no ano seguinte às eleições e geralmente não dura muitos anos; apenas o OP Logroño mantém-se por sete anos, embora neste período o partido político no governo (conservador-esquerda-conservador) e a administração do processo (governo) tenham mudado (governo municipal- Federação das Associações de Bairro). Isso mostra que a "taxa média de mortalidade" dos processos é muito alta também na Espanha.

O que é apreciado é que as novas experiências decorrentes das eleições de 2015 apresentam muitas diferenças em relação ao modelo original. Os novos processos não contemplam objetivos de justiça redistributiva, inclusão e "empoderamento" dos grupos econômicos e culturais mais vulneráveis, nem de reequilibrar as relações de poder entre diferentes grupos sociais; as nor-

Uma nova democracia para o século XXI?

mas de operação não são discutidas com os cidadãos; nelas não existem mecanismos de controle do cidadão ou informações sobre o orçamento municipal, não há espaços de deliberação e é através do voto eletrônico que o processo termina.

**Gráfico 1.- Ano de início das experiências de Orçamento Participativo**



Fonte: Elaboração própria.

## **Razões explicativas para o declínio do orçamento participativo**

Desde o início de sua operação, o Orçamento Participativo, como apontado na introdução, enfrentou muitos obstáculos para manter e alcançar resultados satisfatórios. O processo está sendo influenciado por uma série de fatores, tanto de contexto quanto do próprio mecanismo participativo e de gestão. Com o tempo, todos eles levaram a um declínio no processo no Brasil e a uma perda de essência (principalmente democratizante) em outros países.

Nesta seção, são aventados alguns dos fatores que podem ter causado essa retração, alguns gerais e outros mais específicos para o Brasil ou da Espanha. Atribuir um peso a cada um desses fatores é uma tarefa difícil, um deles ou um conjunto deles pode ser mais importante, dependendo de cada caso.

A complexidade do processo, tendo o orçamento como objeto de participação, significa que, com o tempo, ele tende a usar outros processos mais simples ou a perder o nome (orçamento). No Brasil, o Orçamento Participativo foi gradualmente sendo substituído pelo planejamento participativo e, posteriormente, pela ideia de um sistema de participação federal, que articulou conselhos, conferências e outras experiências dispersas. A vantagem desse

sistema é que os conselhos foram regulamentados e as conferências tiveram um baixo custo político e, em vez disso, uma alta visibilidade para o Governo Federal. Na Espanha, ocorreu um uso abusivo do conceito para processos que nada têm a ver com o orçamento participativo. Muitas das experiências foram adotadas sem um compromisso sério com suas dinâmicas e fundações ou foram perdidas ao longo do caminho, como é o caso da experiência pioneira em Porto Alegre.

A participação em geral, e mais ainda a participação em assuntos orçamentários, precisa ser precedida de conhecimento, frequentemente técnico e científico, acerca do que será discutido e deliberado e, além disso, os cidadãos, neste caso, devem ter uma base de informação ampla e fiável sobre receitas e despesas públicas e regras orçamentárias. É fundamental que os cidadãos que participam do Orçamento Participativo saibam que os governos municipais têm recursos finitos e escassos e que devem priorizar suas propostas com base em critérios bem definidos. Também é essencial que os recursos disponíveis para investimentos sejam explicitados, para que o processo de seleção de demandas seja formulado a partir da real possibilidade de execução. Caso contrário, o processo se tornará "uma carta aos Três Reis" ou desaparecerá assim que houver uma diminuição nos gastos com investimentos. Quando na realidade é que, quando há menos recursos para gastar, a opinião e a priorização dos cidadãos são mais necessárias.

O fato, como apontado anteriormente, de que a metodologia do OP indica que apenas os investimentos da cidade são discutidos ou, como no caso de muitas experiências espanholas em uma quantidade atribuída de investimentos, deixando de lado a renda, a política de longo prazo e o planejamento estratégico da cidade é outra das dificuldades para a continuidade do orçamento participativo (Azevedo, 2019). Ao argumentar apenas sobre investimentos, os cidadãos fazem exigências que o poder público deixa de fazer, resultando daí que muitos prefeitos vejam o Orçamento Participativo como problemático e improdutivo e que a população pense que sua participação não gera resultados. Cabe destacar também as metodologias utilizadas, que acabam se tornando o objetivo do processo participativo, não importando porque e para que isso seja feito, mas como é feito.

Ao reduzir a discussão para o capítulo sobre investimentos, qualquer redução de recursos nessa seção torna o processo de orçamento participativo menos politicamente atrativo, pois produz menos impacto na melhoria da cidade e na qualidade de vida da população, além de mais disputado por todos os atores envolvidos no orçamento. No caso do Brasil, como salientam Wagner

Uma nova democracia para o século XXI?

et al. (2016), a ausência de suficientes recursos impediu novos investimentos, agravados pelas restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001; por outro lado, a lentidão dos processos licitatórios e as dificuldades processuais-legais para a realização de obras públicas e o desgaste político causado pelas “promessas não cumpridas” pelo processo de orçamento participativo começaram a ser muito onerosas para os prefeitos, gerentes e líderes comunitários, verdadeiros intermediários entre governos e comunidades. Um exemplo desse atraso nas obras aprovadas no orçamento participativo pode ser visto em três cidades de referência deste processo: Porto Alegre, cidade onde o processo surgiu, teve 2.400 pedidos paralisados em 2017, o que causou o processo paralisado naquele ano após 28 anos em operação; Recife sofreu atrasos de 14 anos, atualmente com 1.045 demandas sem força, e Belo Horizonte possui reivindicações não cumpridas no valor de 1 trilhão de reais. Na Espanha, a crise econômica e as políticas do Partido Popular fizeram com que praticamente todas as experiências fossem encerradas.

O Orçamento Participativo também exige um papel ativo para todo o governo municipal, incluindo a discussão por meio de argumentos sobre questões relacionadas a garantias democráticas e pluralistas, comprometendo, entre outras coisas, muita energia e dedicação de funcionários públicos ligados a questões de participação e trabalho coordenado da administração municipal como um todo, para promover essa gestão participativa (Fedozzi e Martins, 2012). Além de ser necessária uma coordenação do Orçamento Participativo com os outros processos participativos em andamento no município.

Por fim, é importante apontar uma questão que, embora não seja específica para esse processo, parece ser importante, dizendo respeito a todos os processos participativos. Os novos espaços participativos criados foram incorporados de maneira sobreposta às estruturas tradicionais, que não foram alteradas. Os mecanismos de acesso ao poder político também não foram alterados: continuaram sendo os da democracia representativa tradicional. As eleições continuaram sendo o mecanismo essencial do processo político e a criação de instituições participativas sempre estiveram subordinadas ao poder de decisão dos eleitos. Portanto, os mecanismos de democracia participativa tiveram um papel acessório e complementar com pouco impacto nas decisões mais importantes. São sempre os governos que decidem quais processos participativos devem ser implementados ou desaparecem e como esses espaços de participação devem funcionar. Isso faz com que as mudanças políticas ou simplesmente pessoais influenciem radicalmente os processos participativos, sem conseguir alterar as estruturas dos governos.



## Conclusões

É evidente que o primeiro problema - a efetividade do Orçamento Participativo - requer uma solução empírica, preferencialmente quantitativa: deve ser verificado, com dados e informações concretos, articulando causas e consequências, se a mudança de procedimentos e a multiplicidade de agentes no processo de a decisão orçamentária a melhora do ponto de vista político, político-administrativo e socioeconômico (causando impacto na distribuição de renda, por exemplo). Também é necessário saber, após quase três décadas de experimentação, se o orçamento participativo é ou não uma prática que, efetivamente e comprovadamente, contribui para ampliar o papel dos cidadãos, com os consequentes benefícios para a democracia, a gestão do dinheiro público, o bom governo e a boa sociedade.

No segundo problema - a conveniência do Orçamento Participativo -, só faz sentido colocá-lo se a eficácia, embora não demonstrada, tenha sido fortemente suspeitada ou imaginada como possível na medida em que a persistência das tentativas possa produzir graus de eficácia gradualmente mais altos.

Em relação à exposição dos problemas que afetam o Orçamento Participativo, tanto no Brasil quanto na Espanha, eles parecem indicar a necessidade de uma ampla reestruturação do processo. Se seu desenvolvimento e sobrevivência não fossem realizados, eles estariam em perigo tanto a curto quanto em longo prazo. Mas conhecer os problemas pode nos ajudar a propor maneiras de o Orçamento Participativo sair do processo de declínio contínuo, tanto no número de implementações quanto no aumento do abandono de experiências e até no uso abusivo de "moda" sem conteúdo.

Por fim, referindo-se ao fato de que, apesar dos problemas e dificuldades surgidos durante esses anos na execução do orçamento participativo, é importante ressaltar que a transparência do orçamento e a incorporação dos cidadãos nesse processo é uma porta que abriu esse processo participativo e que não é mais possível encerrar, mas talvez tenha chegado a hora de considerar profundamente as mudanças no modelo que o tornam mais eficiente e eficaz para todos, cidadãos e governos.

Enquanto isso, se tão facilmente (sem resistência expressiva dos protagonistas e da população) as experiências de orçamentação participativa desaparecem, ou perdem importância na gestão local, há que perguntar: O que, de fato, defende-se e deseja-se com a inovação participativa no âmbito orçamentário? Aparentemente, sua conveniência não está estabelecida entre os

Uma nova democracia para o século XXI?

cidadãos comuns, mesmo entre aqueles que foram originalmente capacitados pelos OP. Se assim é, corre-se o risco de se capitular diante da afirmativa liberal de que a democracia representativa tradicional (sem participação popular senão nas eleições periódicas dos representantes) é uma forma eficaz e eficiente de economizar esforços e recursos no processo de decisão coletiva (inclusive orçamentária) - ela permite colocar um grupo reduzido e capaz de pessoas para decidir assuntos governamentais, deixando todos os demais livres para cuidar da própria vida.

Resta desejar e, sempre que possível, agir, para que os defensores da democracia representativa tradicional, de massas, estejam errados, em sua postulação de superioridade de sua visão, a partir do viés econômico, que apresentam como um arranjo que é o ponto de chegada final das relações políticas. Relações políticas estas com tais características que certamente não bastam como solução para as relações efetivamente democráticas entre Estado e sociedade, e vai, adicionalmente, se tornando cada dia mais frágil com o constante enfraquecimento da consciência e do engajamento cidadão de cunho republicano.

## Referências Bibliográficas

Avritzer, Leonardo, & Wampler, B. (2008). THE WORLD BANK/MDP - Municipal Development Program (Mozambique). The expansion of Participatory Budgeting in Brazil: An analysis of the current cases based upon design and socio-economic indicators (Research Report). Belo Horizonte. Disponível em <http://brazilianparticipatorybudgeting.wordpress.com/2013/04/05/relatorio-do-projeto-the-expansion-of-participatory-budgeting-in-brazil-an-analysis-of-the-current-cases-based-upon-design-and-socio-economic-indicators-por-leonardo-avritzer-e-brian-wampler-coo/>

Azevedo, Uatumã Fattori de. (2019). *Análise do declínio do número de implementações e do aumento do abandono das experiências de Orçamento Participativo no Brasil (2004-2016)* (Dissertação Mestrado). Universidade de Campinas, Campinas, Brasil.

Bezerra, Carla de Paiva. (2017, maio). Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. In *7o Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, São Paulo, SP.

Corrochano, David H., & Ganuza, Ernesto. (2011). La participación local hoy. In Joan Font (Ed.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 21-32). Sevilla, Espanha: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.

Costa, Danielle Martins Duarte. (2010). Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), 8-28.

Fedozzi, Luciano Joel, & Martins, André Luis Borges. (2012, outubro). Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. In *35o Encontro Anual da ANPOCS*, Águas de Lindóia, SP.

Fernández, Luis., García, Patricia, & Jiménez, Manuel. (2016). La frustración participativa como legado cultural de los procesos participativos locales. In *XII Congreso Español de Sociología*, Gijón, España.

Kajumulo, Anna. (2004). Introducción. In Yves Cabannes, *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales* (pp. 12-14). Quito, Ecuador: UN-Hábitat.

Luehrs, Rolf, & Heaven, John. (2013). The Future of Participatory Budgeting: Political Participation and Practicable Policy. In Aaron Delwiche, & Jennifer Jacobs Henderson (Eds.), *The Participatory Cultures Handbook* (pp. 153-162). London, UK and New York, NY: Routledge.

Mayor, José Manuel. (2018). *La conciencia fiscal y sus factores explicativos. Un estudio empírico sobre la influencia de la participación ciudadana* (Tesis Doctoral). Universidad de Murcia, Espanha.

Molina, José. (2011). *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local* (2a ed.). Navarra, Espanha: Editorial Aranzadi.

Parés, Marc. (2011). Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España). In Carlos Alberto Briseño (Org.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la Democracia* (pp. 85-94). Jalisco, México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

Pineda, Carmen. (2004). Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, (78), 64-76.

Pineda, Carmen. (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, (311), 279-301.

Pires, Roberto Rocha (Org.). (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

Pires, Roberto Rocha, & Vaz, Alexander Cambraia. (2010). Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In Leonardo Avritzer (Org.), *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo, SP: Cortez.

Pires, Valdemir. (1999). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba, SP: Edição do Autor.

## Uma nova democracia para o século XXI?

Pires, Valdemir, Martins, Larissa de Jesus, & del Monico, Diego V. G. (2012, novembro). Orçamento Participativo (OP) no Brasil: identificação de casos relevantes do período 1989-2010, com base nos critérios da longevidade e da atenção acadêmica. In *Anales del Encontro Nacional de Administração pública y Gobierno*, Salvador, BA.

Ribeiro, Ana Clara Torres, & Grazia, Grazia de. (2003). *Experiências de Orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes.

Romão, Wagner de, & Martelli, Carla Giani. (2013). Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Revista Pensamento & Realidade*, 28(1), 124-143.

Romão, Wagner de; Azevedo, Uatumã Fattori de & Silva, Franklin Augusto (2016). Como estudamos o orçamento participativo? Análise da produção acadêmica brasileira sobre as experiências de OP. *X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política* - ABCP. Belo Horizonte - 30 de agosto a 2 de septiembre.

Santos, Boaventura de Sousa, & Avritzer, Leonardo. (2009). Para ampliar o cânone democrático. In Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Spada, Paolo. (2014). The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil. In *32o Internacional Congress of the Latin American Studies Association*, Chicago, IL.

# Capítulo 19.

## Experiências locais de consultas ao cidadão

*Quim Brugué<sup>1</sup>; Xavier Casademont<sup>2</sup>; Òscar Prieto<sup>3</sup>*

### Introdução

Este capítulo descreve e discute cinco experiências locais de consultas de cidadãos na Catalunha entre 2014 e 2018. Embora esta amostra seja relativamente pequena para tirar grandes conclusões, sua análise permite identificar tendências sobre a tipologia das consultas, os mecanismos utilizados para seu desenvolvimento, os requisitos e as consequências políticas resultantes de sua implementação. Especificamente, este capítulo consiste em duas partes. Em primeiro lugar, caracteriza-se brevemente o contexto sociopolítico que explica a tendência crescente de recorrer às consultas aos cidadãos no âmbito local. Em segundo lugar, os cinco estudos de caso são descritos.

### Participação cidadã e governo local

Como já foi visto em outras seções deste livro, muitas democracias liberais ocidentais são afetadas por uma profunda crise de legitimidade. Não é nosso objetivo analisar as razões dessa insatisfação, mas a constatação de uma forte insatisfação com as formas tradicionais de democracias representativas nos ajuda a entender o papel dos governos locais como espaços de inovação democrática. Além disso, os governos locais são os mais próximos da cidadania, onde a relação entre governantes e governados é mais direta.

No caso catalão, destacando a democracia, houve duas etapas importantes no desenvolvimento de experiências locais de participação. Em primeiro lugar, entre os anos oitenta e o início do novo milênio, com um aumento significativo de experiências extremamente diversas e com resultados desiguais (Subirats, 2001; Fonte, 2001; Parés, 2009). Em segundo lugar, uma nova onda após a crise econômica e fortes restrições orçamentárias em meados de 2010. Também é

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade de Girona. E-mail: [g.brugue@udg.edu](mailto:g.brugue@udg.edu).

<sup>2</sup> Professor da Universidade de Girona. E-mail: [xavier.casademont@udg.edu](mailto:xavier.casademont@udg.edu)

<sup>3</sup> Professor da Universidade de Girona. E-mail: [oscar.prieto@udg.edu](mailto:oscar.prieto@udg.edu)

Uma nova democracia para o século XXI?

importante destacar a crescente relevância política dos referendos e das consultas aos cidadãos no contexto das tensões entre os governos da Espanha e da Catalunha, em relação às demandas da sociedade catalã em favor da independência. Nesse período, além disso, foi aprovada a *Llei 10/2014, do Consultes Ciutadanes no Refrendataries*, e diferentes experiências participativas foram organizadas (consulta 2009; processo participativo em 2014; e referendo não reconhecido pelo Estado espanhol em 2017). De acordo com as pesquisas, cerca de 80% da população catalã acredita que a melhor maneira de resolver a situação de bloqueio seria através da realização de um referendo legal acordado com o Estado espanhol. Há, portanto, um contexto social e político propício à conclusão dos processos de participação, que servem para aprofundar a melhoria da democracia e o compromisso dos cidadãos.

### Experiências de participação cidadã

Nesta segunda onda de processos de participação em nível local na Catalunha, vários municípios desenvolveram consultas aos cidadãos. Na seleção dos estudos de caso, foram consideradas diversas variáveis, como o tamanho dos municípios, a tipologia e o objeto de consulta, entre outros.

**Tabela 1. Estudos de caso: volume populacional e tema de consulta**

Município (ano consulta)	População (2016)	Tipologia	Objeto de consulta:	
			política pública	político- simbólico
<b>Premià de Mar (2014)</b>	27.866	Mudar uso fábrica antiga	✓	
<b>Salt (2016)</b>	29.404	Modificação urbana para centros comerciais	✓	
<b>Olot (2016)</b>	34.000	Remodelando uma praça	✓	
<b>Tortosa (2017)</b>	33.743	Monumento de Franco		✓
<b>L'Ametlla del Vallès</b>	8.337	Top-less na piscina municipal		✓

Fonte: Elaboração própria

Em relação ao tamanho, foram selecionados municípios de cerca de 30 mil habitantes, com exceção do caso de L'Ametlla del Vallès; no que diz respeito

à tipologia das consultas, foram identificados temas como remodelação urbana, remoção de um símbolo franquista ou autorização para realizar topless em uma piscina municipal; e, por fim, foram selecionadas consultas sobre políticas públicas e sobre elementos simbólicos. Descreve-se os cinco casos com base nas origens da consulta (por quê); seu desenvolvimento (como) e resultados (para quê).

### **Premià de Mar, consulta sobre a reintegração urbana de Can sanpere**

A consulta do Premià de Mar foi sobre um conflito urbano entre a Prefeitura e o proprietário de uma antiga fábrica localizada no centro da cidade, a Can Sanpere. O planejamento urbano municipal qualificou o espaço ocupado pela fábrica como área verde e para equipamentos públicos. O proprietário havia contestado essa decisão judicialmente e, caso o acórdão fosse favorável a ele, a Câmara Municipal poderia expropriá-lo pagando um preço que, se não fosse consensual, seria determinado pelos tribunais. Diante dessa situação, a consulta perguntou se a desapropriação dos terrenos da fábrica foi acordada para ser dedicada a áreas verdes e equipamentos. Em um censo de 23.401 pessoas, 1.968 eleitores participaram. O número total de votos válidos diminuiu ligeiramente para 1.958, de modo que a taxa de participação final ficou em 8,41%. O voto SIM prevaleceu com 1.570 votos, representando 80,18%.

Nesse contexto, a consulta ao cidadão foi concebida como uma forma de abordar o conflito e, mais especificamente, de envolver toda a população. Ou seja, se tratava - embora não expressado exatamente nestes termos - de mover o conflito da arena judicial para a arena político-democrática. Uma arena onde, aliás, foi prevista a obtenção do apoio do público diante de um processo de desapropriação, uma vez que o conflito era apresentado como o embate entre o interesse particular e o público.

Assim, a fonte da consulta está em um conflito. Um conflito que também é percebido pela instituição como problemático e difícil de resolver. Podemos até dizer que a consulta pode ser um apoio para as posições do governo municipal; uma ferramenta para fazer seu projeto funcionar. Pelo contrário, não há iniciativa cidadã que reivindica essa consulta. É uma proposta que vem da instituição, com uma lógica claramente *de cima para baixo* e que, apesar da posição de neutralidade que o governo toma em relação a convocação, isso faz parte da estratégia para iniciar seu projeto de usar publicamente o espaço e a instalação da antiga fábrica.

Uma nova democracia para o século XXI?

Em relação à implantação operacional da consulta, há duas grandes considerações a serem anotadas. Por um lado, a vontade dos responsáveis pela iniciativa de projetar um modelo sólido e seguro em um contexto onde não tenha recebido nenhuma referência ou indicação clara sobre como fazê-lo (a lei catalã de consultas ainda não havia sido aprovada). Por outro lado, os gestores do processo também ressaltam sua disposição de dar grande importância ao processo de informação e debate antes do momento da votação. Para isso, por exemplo, a prefeitura fez e enviou um livro informativo, um cartão de identificação, o bilhete e um manual de votação claro e detalhado para cada domicílio da cidade. Além disso, se teve o cuidado de organizar um período de discussão e informação antes da votação.

No entanto, após a análise do caso, parece que na parte metodológica o caso funciona muito bem, enquanto a dimensão informacional e deliberativa anterior mostra limitações notáveis. Embora as consultas não sejam legalmente vinculantes, a equipe do governo explicitou a vontade de assumir os resultados.

Além da possibilidade de votação eletrônica, também se facilitou a votação presencial por meio da abertura de diferentes espaços físicos para sua realização: o centro cívico, a biblioteca, o pavilhão municipal, a escola municipal de música, entre outros. A prefeitura elaborou um sistema "com o objetivo de garantir a segurança, integridade, transparência e validade da consulta". Este sistema tinha uma série de elementos projetados para garantir a máxima confiabilidade dos processos de votação presencial e eletrônica.

No curto prazo, os resultados foram avaliados como muito positivos: a consulta foi realizada sem incidentes, o processo foi "limpo e eficaz" e, além disso, a opção vencedora foi a preferida pela prefeitura. Também impôs a percepção de que tinham feito algo inovador e que tinham feito corretamente. Em contrapartida, após quatro anos, a avaliação é mais negativa. Após o sucesso inicial, a proximidade das eleições municipais deixou a questão em uma situação de impasse, enquanto a mudança na prefeitura levou a um enfraquecimento do compromisso inicial. Tudo isso, aliado a algumas complicações na gestão do projeto, fez com que o assunto fosse parado e, portanto, em 2018 o resultado da consulta ainda não surtiu efeito. Como reconhecem os entrevistados, o problema não tem jurisdição, uma vez que a pergunta apresentada diz respeito a uma competência que a autoridade local pode exercer. O problema é de natureza política e compromete uma das condições básicas para qualquer consulta: que além da aceitação dos resultados, que eles sejam efetivamente executados.



## **Salt, consulta sobre se deve ou não hospedar uma grande multinacional de móveis**

O objetivo desta consulta foi modificar o plano geral de planejamento urbano do município e proporcionar à zona sul novos usos urbanos. Essa modificação deveria permitir a criação de alguns centros comerciais (especialmente, diante das especulações sobre a instalação de um grande centro comercial de uma empresa multinacional de móveis) e outras atividades (de desenvolvimento econômico e residencial). O futuro desse setor já havia sido, nas últimas décadas, fonte de controvérsias e debates na câmara municipal, e a equipe de governo que emergiu das eleições municipais de 2015 (formada por uma coalizão de dois partidos) tinha visões opostas sobre a abordagem econômica e urbana dessa área. Essas discrepâncias encontraram sua solução através da convocação de uma consulta que, segundo as partes, permitiu gerar um debate substantivo entre toda a força política e cidadania sobre o modelo da cidade.

A origem da consulta, então, é a incapacidade das duas formações políticas da equipe governamental de resolver suas discordâncias e opiniões conflitantes sobre o modelo da cidade. Assim, enquanto o prefeito afirmava que "não podemos perder uma oportunidade como esta para promover o desenvolvimento econômico e industrial de um município com mais de 20% de desemprego"; o vereador do outro partido da coalizão defendia um modelo de crescimento da cidade e econômico radicalmente oposto. A consulta, nesse sentido, foi um "desbloqueador". Além disso, as duas formações governamentais tinham interesse na consulta para legitimar-se politicamente e tornar visível o apoio popular às suas propostas.

Assim que foi decidida a realização da consulta, a Prefeitura optou por contratar uma empresa especializada em consultas em assuntos de planejamento urbano, uma vez que, na época, a câmara municipal não possuía nenhum técnico municipal responsável pelas políticas de participação. O procedimento desenhado seguiu os critérios estabelecidos pela Lei de Consultas, que deu tranquilidade aos grupos municipais, especialmente em relação a aspectos como quem poderia participar, as características e exigências do processo, etc. Esta foi uma questão relevante no município de Salt, com um número significativo de estrangeiros, que não podem votar nas eleições e onde a extrema direita tem representação política. Conforme estabelecido no regulamento municipal sobre o processo de consulta, todas as pessoas cadastradas, maiores de 16 anos e com autorização de residência, puderam votar antes de 31 de julho de 2016. Esse critério seguiu a Lei de Consultas e foi aceito por todas as forças políticas.

Uma nova democracia para o século XXI?

Para desenvolver a consulta, foi formada uma equipe de gestão, liderada por um professor de Ciência Política da Universidade de Barcelona, o secretário municipal e outros técnicos da Câmara Municipal, com o objetivo de garantir a imparcialidade na definição e desenvolvimento da consulta. Além disso, diferentes atividades foram organizadas para promover o debate cidadão. Em primeiro lugar, diferentes atividades de caráter informativo foram organizadas antes da votação em torno das diferentes opções colocadas em votação. Fundamentalmente, há uma série de discussões em que todas as forças políticas da câmara municipal tiveram voz para apresentar seus argumentos. Além disso, a mídia publicou diferentes artigos sobre o tema, e o debate se expandiu além dos limites de Salt. Além das atividades conjuntas, as formações políticas realizaram seus próprios atos em que se buscavam contato com grupos e entidades do município. O prefeito, por exemplo, afirmou que as pessoas puderam entender a importância do que estava sendo votado.

A formulação da questão era complexa, pois muitos argumentos foram misturados para avaliar uma posição ou outra. Não nos deparamos com um bilhete tradicional em que apenas uma pergunta aberta é apresentada e com duas opções claramente identificáveis e opostas, muito pelo contrário. O bilhete, por exemplo, incluía um mapa da área em questão, e as duas opções disponíveis incorporavam argumentos diferentes a favor e contra o que dificultou a compreensão das duas propostas sob votação. Finalmente, depois de informações bastante extensas, aparece uma pergunta dicotômica, mas o conteúdo do que é decidido continuava a ter uma natureza difusa.

A votação foi realizada presencialmente em um único dia, em 24 de setembro de 2016, das 9h às 8h. Cinco espaços da cidade com seis locais de votação estavam habilitados. A consulta não estabeleceu um limite mínimo de participação, embora tenha sido reconhecido algum desconforto caso houvesse baixa participação na consulta. Por essa razão, todos os partidos políticos se mobilizaram fortemente durante a campanha para promover uma alta participação. A participação na consulta foi de 21,9% do censo municipal (4.829 votos), dos quais 87,6% votaram SIM e 11,9% NÃO. Em comparação com outras consultas, os dados indicaram uma participação elevada e os dois partidos que compunham a equipe do governo ficaram satisfeitos com o número alcançado.

O resultado da consulta foi implementado em julho de 2017, quando foi aprovada a alteração do Plano Geral que permitia o desenvolvimento econômico do setor sul nos termos estabelecidos na alternativa SIM da consulta. Apesar da clara discordância dentro da equipe governista sobre isso, não houve

uma crise governamental e a coalizão permaneceu até o final do mandato. No geral, a consulta foi bem avaliada por todas as partes, com satisfação compartilhada, especialmente pela alta participação. Além disso, os dois lados concordaram que o processo de debate gerado foi muito positivo, e que permitiu às duas forças da equipe do governo encontrar uma solução para um confronto político que dificultava a continuidade da coalizão de governo local.

### **Olot, sobre a remodelação da rambla central da cidade**

A Prefeitura municipal de Olot promoveu entre os meses de janeiro e novembro de 2016, um processo participativo para "definir a participação dos cidadãos de Olot e os critérios para a transformação do Firal (consiste em um passeio histórico, ou uma calçada histórica), incluindo deficiência da transformação urbana, a regulação dos usos, a relação com as instalações e a conexão com a antiga cidade de Olot, com ênfase especial na integração de vizinhos e vizinhos, entidades e associações no processo" (Câmara Municipal de Olot, 2016: 7). Além do objetivo principal - reforma do planejamento urbano - outros critérios normativos (elaboração de critérios de planejamento urbano para o estabelecimento das cláusulas do projeto) e de tipo relacional (como a criação de vínculos entre cidadãos, empoderamento, favorecimento do debate coletivo, etc.) foram destacados.

A consulta foi uma das etapas finais de um longo processo, que durou cerca de um ano, e que contou com fases anteriores de discussão e propostas sobre como deveria ser o novo Firal. A fase final do processo consistiu em uma consulta ao cidadão realizada entre os dias 16 e 22 de novembro de 2016. Um dos três projetos finalistas da remodelação urbana do Firal podia ser escolhido e toda a população registrada de Olot, maior de 16 anos, estava habilitada a participar. Especificamente, foi solicitado: "Selecione o projeto que você mais gosta para a reforma do Firal".

O processo participativo e a consulta para o redesenvolvimento do Firal foram uma aposta política da equipe governamental. Essa reforma foi a segunda parte de uma primeira fase que ocorreu entre 2006 e 2010, com a reforma do Firalet, espaço adjacente ao Firal, e que foi objeto de forte controvérsia cidadã, durante o mandato da equipe governamental anterior. A reforma do Firal, um espaço nevrálgico da cidade, era uma questão pendente e uma prioridade política do governo local.

A aposta na consulta, apesar de não aparecer explicitamente, respondia a uma série de conflitos anteriores. O processo, nesse sentido, ainda era um instrumento para levar a uma solução que evitasse maiores problemas, e que

Uma nova democracia para o século XXI?

encontrasse na participação e consulta cidadã um guarda-chuva para se proteger de futuras críticas, caso o projeto não respondesse aos interesses majoritários da população. A consulta tornava-se, portanto, um mecanismo para se legitimar politicamente e evitar custos futuros (políticos e eleitorais) em face de decisões que poderiam ser impopulares. Identifica uma tendência de participação estratégica, pensada não tanto em termos clássicos, mas como instrumento a serviço do poder político para responder a uma crescente demanda cidadã (mecanismos crescentes de participação em políticas públicas e uma vontade de aproximar o poder da cidadania).

É interessante notar que inicialmente apenas um processo participativo foi contemplado, mas finalmente a consulta foi incorporada, sobre a proposta do prefeito. Tanto a conselheira responsável quanto a técnica da prefeitura afirmaram sua preferência apenas pelo processo participativo, e não pela consulta, pois como veremos posteriormente, consideraram mais relevantes os efeitos multiplicadores do envolvimento dos cidadãos durante o processo, e não o simples voto de uma das opções, recurso que consideram muito ruim em termos de qualidade e aprofundamento democrático. A consulta, segundo elas, é definida como uma "encenação, mas o mais interessante é o processo".

Os atores entrevistados também concordaram que o tema da consulta - a remodelação urbana de um espaço nevrálgico na cidade - tornou o processo altamente complicado. Essa dificuldade é explicada pelas múltiplas minúcias que afetam um processo de remodelação urbana, em que existem múltiplos procedimentos, normas e critérios técnicos durante a concepção e execução da obra.

O processo foi conduzido por uma conselheira municipal responsável pela participação, com o apoio técnico dos profissionais de trabalho comunitário da Prefeitura, bem como de uma cooperativa especializada em processos de participação na área urbana. A primeira fase foi desenvolvida por meio de metodologias participativas. Foram definidas as características técnicas que os projetos urbanísticos e arquitetônicos deveriam ter para serem selecionados, bem como os usos que este espaço da cidade poderia ter. Para a primeira etapa, foi formado um grupo de condução composto por representantes dos moradores do comércio e de associações do bairro que elaboraria os requisitos que posteriormente determinariam as características dos projetos candidatos.

A segunda etapa, por outro lado, consistiu em um processo em que a cidadania poderia escolher entre os três projetos arquitetônicos que um júri havia selecionado, de acordo com as características técnicas definidas na primeira

etapa. Os critérios estabelecidos para consulta estabeleceram uma série de escalas no cálculo geral da pontuação e, portanto, tornaram a consulta não decisiva:

- 1) A votação da consulta de cidadania representou no máximo 45 pontos, dependendo dos resultados da votação;
- 2) A avaliação técnica do júri deu 45 pontos mais; e
- 3) Os 10 pontos restantes corresponderam aos aspectos econômicos e temporais dos trabalhos.

Na consulta, podiam votar pessoas com mais de 16 anos cadastradas em Olot, conforme estabelecido na Lei de Consulta. No momento inicial do processo, algumas vozes questionaram o fato de que toda a população poderia votar. Uma voz apontou que os vizinhos do Firal deveriam ser os únicos que poderiam votar, especialmente quando se deu em conta que deveriam pagar uma contribuição especial para financiar as obras. Finalmente foi aceito sem hesitação de que a consulta deveria ser aberta a toda a população. A organização do processo de participação e da consulta foi muito cuidadosa, por isso podemos dizer que as garantias máximas foram dadas para desenvolver um processo de consulta de qualidade e legitimado.

A consulta durou uma semana e somente foi possível a votação pela internet, através do site da prefeitura. Todas as pessoas tinham que se identificar e digitar um código para acessar o aplicativo. Foram criados espaços para a resolução de incidentes e foram disponibilizados pontos de votação com equipe de apoio às pessoas com deficiência. Quando os três projetos foram selecionados, foram realizadas ações de divulgação e comunicação de cada um deles. Quanto à questão, ela era clara e facilitou a seleção de um dos três projetos finalistas. Em termos gerais, portanto, todas as partes consultadas destacaram a completude e o rigor do processo, com um número significativo de ações participativas (sessões de informação, oficinas, grupos de discussão, atividades no espaço público, etc.).

No total participaram 3.766 cidadãos (12,98% dos 29.175 habitantes com direito a voto) e a proposta "Teixir, cosir i vestir" obteve 61,50% dos votos (2.316 votos), seguido por "101 plotans" 25,39% (956 votos) e "Un Tossal i dos Triais" com 13,12% (494 votos). Um dos aspectos que geraram unanimidade entre as partes foi a avaliação positiva do processo, embora tal processo, dilatado ao longo do tempo e complexo pelas características do sujeito, acabasse causando desgaste significativo entre os atores envolvidos. Embora não haja dados de perfil de participação disponíveis, todas as partes entre-

Uma nova democracia para o século XXI?

vistadas reconheceram que, mesmo após esforços para incentivar a participação de toda a população, sentem que houve uma baixa participação entre determinados grupos, especialmente aqueles que costumam participar menos, como jovens ou imigrantes.

### **Tortosa, consulta se mantém ou não monumento franquista**

Em 28 de maio de 2016, uma consulta popular foi realizada em Tortosa com o objetivo de conhecer qual era a opinião da população de Tortosa sobre a manutenção ou remoção do monumento comemorativo da Batalha do Ebro, erigido durante o regime ditatorial de Franco para celebrar o 25º aniversário daquele evento. A votação foi presencial e ocorreu das 9h às 8h do dia especificado. Os locais de votação eram principalmente os mesmos locais onde as pessoas geralmente votam nas diferentes datas de votação ou para as diferentes eleições. Aqueles inscritos no município antes de 2016 e que tinham 16 anos ou mais foram chamados a votar. No entanto, o caso de Tortosa foi muito controverso e teve um impacto além dos limites do município, e entrou na agenda política catalã. A notícia foi para a mídia estadual e nacional. A televisão catalã também organizou um debate que foi ao ar em toda a Catalunha entre apoiadores e detratores do monumento dois dias antes da consulta ser realizada.

A participação foi maior do que em outras consultas populares semelhantes em outros municípios. Especificamente, 8.464 eleitores votaram de um total de 28.466, ou seja 29,73%. A opção majoritária era manter e reinterpretar o monumento, com 68% dos votos. Provavelmente um dos elementos a considerar para futuras pesquisas ou discussões é o fato de que consultas que discutem elementos simbólicos podem ter uma participação maior do que em outras consultas relacionadas, por exemplo, às reformas urbanas.

O debate sobre a existência do monumento está presente em Tortosa desde a restauração da democracia de forma sucinta ou explícita, por vezes. Ao longo dos anos foram aprovadas moções no plenário municipal, bem como outras medidas relacionadas ao monumento. Após as eleições municipais, de 2015, a coalizão governista explicitou a consulta "onde uma das opções de resposta é a retirada e a transferência para um museu do monumento ao longo de um período de um ano". Finalmente, chegou-se a um consenso, entre alguns partidos políticos da câmara municipal, sobre a data e elaboração da questão (CiU, ERC, Movem-Tortosa e PSC). Esse acordo resultou na convocação da consulta (Decreto 955/2016), com base na lei de consulta.

A *Comissão para a Retirada da Simbologia de Franco* foi contra a realização de uma consulta sob a alegação de que existiam situações como a defesa dos

direitos humanos, do fascismo, do racismo ou da violência, que não seriam consultáveis. Nesse sentido, argumentaram que a Lei nº 52/2007 da memória histórica, de 26 de dezembro, insta no artigo 15, a "retirar escudos, crachás, placas ou outros objetos ou outros objetos comemorativos ou menções à exaltação, pessoal ou coletiva da revolta militar, da Guerra Civil e da repressão da Ditadura". Nessa linha, o *defensor del pueblo* (OMBUSDMAN) solicitou, em resolução de janeiro de 2016, da Câmara Municipal de Tortosa, a retirada do monumento de Franco sem fazer uma consulta prévia argumentando que "a remoção do monumento é uma obrigação legal que a Câmara Municipal deve promover, e que não pode ser submetida à consulta popular como opção de ação pública entre diferentes alternativas" (Síndic, 2016).

Dois meses depois, em março de 2016, o Parlamento catalão debateu uma moção pedindo ao Conselho da Câmara Municipal de Tortosa para não consultar e se afastar da discussão sobre o monumento. Foi aprovada por 43 votos a favor, 42 contra e 46 abstenções. O grupo parlamentar de Junts pel Sí deu liberdade de voto aos seus deputados e deputados. Meritxell Roigé, vice-prefeito de Tortosa na época, argumentou que a consulta e a questão haviam sido aprovadas por um amplo consenso entre 19 dos 21 conselheiros da Câmara Municipal e apelou para autonomia local decorrente "da nova República para tomar decisões sobre aspectos que têm a ver com o território e que a Catalunha não pode repetir a mesma dinâmica que o Estado - não permitir que o público consulte sobre as questões que o afeta".

Seguindo a Lei 10/2014, foi organizado um prazo de dez dias para a campanha durante a qual espaços públicos cedidos pela Prefeitura poderiam ser utilizados e cartazes informativos foram afixados para informar ao público sobre a realização da consulta. Os partidos políticos não fizeram campanha por uma posição ou outra por medo de que isso os afetasse eleitoralmente, de acordo com a Comissão para a retirada dos símbolos de Franco. Os agentes concordavam que, a nível local, não havia sentimento de estar em uma campanha. De qualquer forma, o impacto externo da consulta foi maior do que o interno.

A Comissão para a Retirada dos símbolos de Franco considerou que, se uma campanha informativa e clara tivesse sido feita para a retirada, essa opção teria vencido e, fazendo uma autocrítica, afirmou que não esperava que tantas pessoas votariam a favor da manutenção do monumento. Também foram feitos comentários sobre algumas armadilhas ao fazer uma campanha livremente. A Comissão tentou fazer campanha em instituições do ensino médio, pois podiam votar pessoas a partir dos 16 anos. No entanto, o Departamento de Educação da Generalitat não lhes permitiu tal opção, segundo a Comissão, uma

Uma nova democracia para o século XXI?

vez que essas sessões eram políticas e que não deveriam ser realizadas nem durante o horário escolar nem nos centros, que já havia outros espaços públicos de discussão alocados no decreto que convocava a consulta.

Um dos destaques deste caso é que a consulta não foi vinculante, uma vez que a Prefeitura não tinha competência na remoção do monumento, seriam outras administrações as que seriam as principais responsáveis, como o Estado, a Confederação Hidrológica do Ebro ou a Diputació de Tarragona. Na verdade, afirma-se que a redação da pergunta já destacava "o que você acha que a prefeitura deveria promover" porque a Câmara de Vereadores não poderia tomar a decisão. Após a consulta, vários contatos foram feitos, segundo a equipe do governo, para possível reinterpretação. Mas as conversações estão em hiato para que o Ministério da Justiça apresente uma lei relacionada a memória histórica que seja tratada no Parlamento e, possivelmente, remova o monumento. Também foi dito que poderia haver alguma relutância de Tortosa sobre este fato, mas a Câmara da Cidade cumprirá as normas que seriam aprovadas no Parlamento da Catalunha.

## **Sobre se permitir ou não o top-less na piscina municipal**

De 25 de maio a 10 de junho de 2018, mulheres maiores de 16 anos cadastradas na L'Ametlla del Vallès puderam participar de uma consulta vinculante convocada pela área de Participação Cidadã da prefeitura. A votação foi eletrônica e poderia ser feita através do site municipal. O objetivo da consulta foi decidir se altera ou não a proibição de fazer topless, conforme previsto no regulamento das piscinas municipais.

A equipe governamental da Câmara Municipal não se posicionou sobre o assunto, limitando-se - após consulta ao Observatório sobre Igualdade de Gênero do Instituto Catalão de Mulheres - a propor a consulta, assumindo o resultado que derivaria dela e comprometendo-se a implementá-la o mais rapidamente possível. A pergunta específica que foi feita permitia uma resposta afirmativa ou negativa (sim ou não), e foi escrita nos seguintes termos: As regras de uso devem ser alteradas para permitir o top-less, durante o verão, nas piscinas das instalações municipais de Ca l'Arenys e Can Campo de la Ametlla del Vallès?

Embora a consulta tenha tido um importante eco midiático em todo o país, o número total de mulheres que participaram da consulta foi de 379, dos quais 231 votaram a favor de permitir o topless (60,9%) 148 contra (39,1%). Não há um número preciso sobre o percentual de participação, mas estima-



se que o número de mulheres registradas com mais de 16 anos seja em torno de 3.000, portanto, a participação seria em torno de 12-14%.

Formalmente, as origens da consulta são resultado de um compromisso do gabinete da Câmara de Vereadores com uma proposta da equipe do governo, que queria responder à instância recebida em agosto de 2017 apresentada por duas usuárias das piscinas. Essas pessoas tinham sido obrigadas pelo salvavidas de uma piscina pública a cumprir as normas do equipamento municipal, que proibia fazer topless. Diante da exigência de se colocar o sutiã, que inicialmente elas não queriam satisfazer, elas apresentaram uma instância pedindo que uma regulamentação, que consideravam discriminatória, fosse alterada.

A fonte da consulta é um conflito. Isso pode ser interpretado a partir de diferentes perspectivas e considerado mais ou menos intenso, mas não deixa de funcionar como motor de uma consulta que, portanto, atua como forma de resolução de um conflito, que geralmente é classificado como "uma situação delicada".

Escolher a consulta como a melhor maneira de lidar com conflitos é uma questão controversa. Para alguns, a referência "democrática" valida-a como a melhor resposta (especialmente em um contexto em que a participação cidadã está na agenda e faz parte dos modismos políticos do momento), enquanto para outros nem todas as decisões podem ser tratadas seguindo esse mecanismo. Dessa forma, o coletivo feminino, associado sob o nome de "Mamilos Livres", foi contra o fato de que uma questão com essas características devesse ser votada em uma consulta, pois sentiam que afetava uma liberdade fundamental das mulheres. Da mesma forma, seguindo o argumento no ponto anterior, constatamos a importância do assunto da consulta. O tema - neste caso topless - é o que estabelece as diferentes interpretações sobre a adequação do instrumento de consulta ao cidadão. A ideia de que tudo pode estar sujeito à consulta ao cidadão, pelo menos neste caso, parece não ser verificada.

Também é necessário notar que a origem formal da consulta está na equipe do governo. Seria, portanto, uma iniciativa de cima para baixo. Podemos, no entanto, qualificar esta afirmação se interpretarmos esta iniciativa governamental como uma resposta à pressão que lhes vem de uma iniciativa cidadã. Essa iniciativa não se articula através do procedimento previsto na Lei de Consultas, mas tem força suficiente para dar visibilidade ao conflito e colocar o governo municipal em uma posição complicada. Assim, mesmo que a iniciativa formal venha de cima, não podemos deixar de notar que ela o faz em resposta à pressão de baixo.

Uma nova democracia para o século XXI?

Em relação as condições da consulta, um dos temas controversos foi a delimitação das pessoas que podiam votar. Como já mencionado, puderam votar mulheres cadastradas com mais de 16 anos, o que gerou duas dificuldades: em primeiro lugar, muitas das usuárias da piscina municipal residiam em municípios vizinhos, o que foi criticado pela associação que promoveu a consulta, uma vez que não lhes permitiu expressar sua opinião sobre um assunto que as afetou diretamente. Em segundo lugar, o fato de que apenas as mulheres tinham direito a voto, seguindo as recomendações do observatório de igualdade de gênero do governo catalão, também gerou alguma controvérsia, pois os homens também poderiam argumentar que essa questão os afetava como usuários de piscinas municipais.

Quanto à organização, a votação poderia ser realizada por três semanas e sempre através da plataforma eletrônica da prefeitura; a redação da pergunta foi clara e respondida de forma dicotômica. Nesse sentido, sua formulação não provocou discussões. Em terceiro lugar, e este talvez seja um dos aspectos mais notáveis e questionáveis, o momento específico da votação não foi precedido nem por uma campanha de informação para incentivar a participação ou o debate público entre as duas opções de resposta à consulta. A campanha de informação não existia, embora o impacto da mídia da consulta a tornou muito popular e gerou muita discussão dentro da aldeia. Um interesse que, em qualquer caso, não se traduziu em uma alta participação na consulta popular.

Os resultados têm sido, pelo menos aparentemente, muito satisfatórios. Algumas semanas após a votação, o regulamento das piscinas municipais de Can Camp e Ca l'Arenys de L'Ametlla del Vallès foi modificado, desse modo desde o verão de 2018 o topless podia ser praticado. Essa alteração foi feita após a plenária municipal realizada em 18 de junho, onde - em cumprimento aos resultados da consulta - a emenda foi aprovada por unanimidade. Avaliando o culminar desse processo, a Câmara de Participação disse à mídia "sentir-se satisfeita por ter sido capaz de resolver essa situação através de um processo participativo que teve uma alta participação".

O coletivo "Mamilos Livres" continua argumentando que a consulta não deveria ter sido realizada, embora eventualmente o resultado tenha permitido às mulheres exercer o direito de fazer topless nas piscinas da Ametlla del Vallès. A prefeitura, por sua vez, está plenamente satisfeita, pois conseguiu resolver um problema que não era simples. Eles reconhecem que sofreram muita pressão e tiveram muitos obstáculos e momentos difíceis, mas estão muito satisfeitos com os resultados que parecem ter desativado o conflito: "Resolvemos um problema, e fizemos isso ouvindo as pessoas".

## Conclusões

Nos últimos anos se observa, no contexto catalão, um aumento das consultas municipais depois da aprovação no Parlamento catalão da *Lei 10/2014, de Consultes Ciutadanes no Refrendataries*. Esse aumento até agora não foi acompanhado de uma reflexão crítica sobre se essas consultas complementam a ação do governo local e ajudam a gerar mais processos deliberativos e de empoderamento dos cidadãos. Na análise apresentada neste capítulo, todas as consultas identificadas, bem como os casos estudados geralmente são iniciativas que partem das equipes de governo dos Municípios (*de cima para baixo*), que apresentam aos cidadãos questões sobre decisões "arriscadas" que poderiam levar a algum desgaste eleitoral se caso fossem os partidos políticos que governam aqueles que as fizessem. O que se observa, na maioria dos casos, é uma delegação da decisão política ao público sem disponibilizar a ele um processo deliberativo abrangente e informativo sobre o objetivo da consulta. Um fato significativo é que, nos primeiros cinco anos de implementação da referida lei, não foi realizada nenhuma consulta sob essa lei que vem de uma Iniciativa Legislativa Popular (*de baixo para cima*), mesmo que a lei também contemple essa possibilidade.

Se considera necessário que as administrações relevantes possam incentivar processos mais deliberativos que facilitem maior diálogo e informação aos cidadãos, e menos processos que instrumentalizem as consultas como forma de omissão de responsabilidades decisões políticas. Um exemplo disso pode ser visto recentemente no caso de Tortosa. Alguns meses após a conclusão deste estudo, uma lei catalã de memória histórica provavelmente será aprovada que retirará monumento franquista. Três anos após a consulta ao cidadão, o monólito permanece como estava antes da consulta e sem sofrer qualquer reinterpretação. Embora as consultas municipais não sejam vinculantes, acreditamos que os representantes políticos teriam de agir de acordo e implementar o que foi estabelecido pelos resultados. Mas essa instrumentalização, em alguns casos, condiciona a existência prévia de processos deliberativos e até mesmo a coerência democrática de tomar decisões relevantes para os resultados das consultas. Esperamos que esses casos e outros possam incentivar um debate e a melhoria desses processos participativos.

## Referências Bibliográficas

Brugué, Quim et al. (2011). *Democràcia i Participació Ciutadana. Realitat i Futur als Municipis Petits de Catalunya*. Barcelona: IGOP-UAB. Font, Joan. (Ed.). (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona, Espanha: Ariel.

Uma nova democracia para o século XXI?

Font, Joan. (Ed.). (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona, Espanha: Ariel.

Font, Joan, & Gómez, Braulio (2017). *El Uso de los Referéndums en las Democracias Europeas*. Pensamiento Crítico

Lasagabaster, Iñaki. (2008). *Consulta o Referéndum. La Necesidad de una Nueva Reflexión Jurídica sobre la Idea de Democracia*. Bilbao, Espanha: Lete Argitaletxea.

Parés, Marc. (Ed.). (2009). *Participación y Calidad Democrática. Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa*. Barcelona, Espanha: Ariel.

Pindado, Fernando. (2015). *Recuperar la Ciudadanía: Desarrollar la Democracia Directa*. In Quim Brugué, Fernando Pindado, & Óscar Rebollo, *Democràcia Local en Temps d'Incertesa* (Cap. 8, pp.101-112). Barcelona, Espanha: UAB-ACM.

Subirats, Joan. (Ed.). (2001): *Experiències de Participación Ciudadana en els Municipis Catalans*. Barcelona, Espanha: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

# **Conclusão**

# Capítulo 20.

## A democracia em disputa

*Valéria Giannella<sup>1</sup>*

### Introdução

Chile, Outubro de 2019: a partir do anúncio de um aumento da tarifa do transporte público de cerca de 20 centavos, uma onda de protestos toma conta das ruas da capital do país (dia 14/10), extrapola rapidamente a reivindicação inicial expondo profunda insatisfação e inconformidade com a (falta de) qualidade dos serviços públicos e da vida da maioria da população; inclui episódios de violência e destruição do patrimônio público, se expande amplamente em muitas outras cidades do país levando para as ruas, conforme várias estimativas, milhões de cidadãos. O governo de centro-direita equaciona os protestos com a violência e responde declarando o estado de emergência nacional e colocando os militares e exército nas ruas. O resultado disso é (até hoje, dia 26 de outubro) de 18 mortos. Além das muitas análises que esse episódio pode ocasionar, é intrigante reparar que a extrema síntese que construí aqui acima sobre o disparar desses protestos no Chile tem muitos elementos em comum com as manifestações brasileiras de junho de 2013<sup>2</sup>.

Muito além do estopim para a crise ser, nos dois casos, um aumento aparentemente irrisório da tarifa do transporte público, existe uma analogia da situação dos dois países, ambos caracterizados, ao menos aparentemente, por situações econômicas de relativa estabilidade e com promessas de melhoras na qualidade da vida das pessoas que geraram um enorme potencial de insatisfação ao se verificar que, afinal, essas melhoras não foram alcançadas. Ainda mais intrigante é que nos dois casos (Brasil e Chile)<sup>3</sup> os governos no poder nas duas ocasiões são de orientações políticas opostas: um governo de coalisão, com guia do Partido dos Trabalhadores e Dilma Rousseff como Presidente - no Brasil - e um

---

<sup>1</sup> Professora de Universidade Federal do Sul da Bahia – Brasil.

E-mail: [valeriagianella@gmail.com](mailto:valeriagianella@gmail.com)

<sup>2</sup> Link: <https://bit.ly/34ixoKH>

<sup>3</sup> É importante destacar que, apesar das analogias, a resposta de grande violência e a demora em reconhecer o fundamento das reivindicações que geraram os protestos, diferencia o governo Dilma do de Piñera. Embora tenha havido repressão violenta de atos definidos “vandálicos” nas jornadas do junho brasileiro, isso não se compara com a violência da repressão das jornadas chilenas cancelada pelo absurdo número de mortos registrados.

governo de inspiração fortemente neoliberal a guia do Sebastian Piñera - no Chile. Em ambos os casos, os comentaristas ressaltaram a imponência dos protestos, mas, no caso chileno, chama ainda mais atenção a lembrança de que "É a maior concentração já registrada no país desde o retorno à democracia em 1990" (Montes, 2019).

Ainda, nesses mesmos dias, nos alcançam do Equador notícias de imponentes e violentos protestos, a partir do levantamento de comunidades indígenas contra o chamado "pacote"<sup>4</sup>, pacote de medidas econômicas que incluem a eliminação de subsídios, a liberação dos preços da gasolina e um pacote de reformas trabalhistas contrárias aos trabalhadores, de acordo com os requisitos do FMI (Fundo Monetário Internacional). A resposta aos protestos, mais uma vez, foi de extrema violência. A pergunta que surge naturalmente é porque, em sistemas democráticos e diante de governos legitimamente e regularmente eleitos, os pleitos dos cidadãos por mais direitos e melhor qualidade de vida devam chegar a ter essas formas para entrar na agenda pública, quando e se não forem reprimidos no sangue. A democracia não seria, afinal, aquela forma de governo operada pelo e para o povo?

O intuito das páginas que seguem é de vislumbrar algumas tendências relativas ao estado da democracia em um momento histórico em que ela aparece, mais do que nunca, um campo de teorias e práticas em disputa.

Sabemos que alguns fenômenos de grande porte reconfiguraram definitivamente, a partir das últimas décadas do século passado, as condições da ação política, econômica e social. O desdobramento de tais fenômenos, marca as nossas possibilidades de leitura, interpretação, decodificação do real, com base em conceitos e categorias que, durante séculos, construíram e ordenaram as nossas análises. Fenômenos de grande escala, comumente sintetizados nas palavras, revolução digital e globalização, com as relacionadas transformações dos conceitos de trabalho e suas condições, aumento dos fluxos humanos através das fronteiras, fragmentação social, aceleração dos ritmos de vida e mudança da percepção do tempo, são todos elementos que desafiam radicalmente consolidadas categorias e esquemas analíticos: a distinção entre público e privado, a compreensão do que é a política e do que é, ou não, (de interesse) político, a clássica atribuição de funções e papéis entre o Estado, o mercado e a sociedade... (Sennett, 2008; Castel, 2013)

---

<sup>4</sup> O estado respondeu, desde o primeiro dia, com brutal repressão e declarou o estado de exceção, ameaçando até usar toda a força necessária. No entanto, o movimento indígena e as comunidades munidas pela autodeterminação e o Estado Plurinacional também declararam um estado de exceção em seus territórios direcionados aos militares e policiais que tentam entrar em seus territórios. Link: <https://bit.ly/37qrHwk>

Uma nova democracia para o século XXI?

Essa nova condição é frequentemente descrita a partir do conceito de complexidade; é complexo o que apresenta elevado grau de interconexão e que, por conta disso, não pode ser analisado negligenciando os nexos que ligam cada elemento aos outros. Em sistemas complexos se observa frequentemente que pequenas transformações, acontecidas em um ponto longínquo, podem vir a determinar, de forma difícil de se compreender, grandes efeitos em locais muito distantes (Morin, 2011). E ainda, nos sistemas complexos a realidade é reconhecida como multifacetada e multidimensional, portanto, o que você enxerga depende do seu ponto de observação.

Nessa nova situação o mais importante é termos códigos de interpretação de uma realidade em rápida transformação e cujos significados, longe de serem absolutos, são historicamente, socialmente e localmente construídos pela própria ação que nos mesmos, enquanto atores sociais produzimos (Giannella, 2007). Tudo isso faz com que a valoração positiva quase mecanicamente atribuída a conceitos importantes em nossa tradição cultural, se torne, repentinamente, discutível. Democracia, educação, participação são um valor em si? A resposta positiva que irrefletidamente se apresenta às nossas mentes precisa, hoje, ser desconstruída para tentar entender de que democracia, de que educação... estamos falando. Aqui, obviamente, buscarei apenas apontar algumas pistas com relação à democracia, dentro de um debate que se animou demais em anos recentes, e a partir do meu lugar de fala: a América Latina, onde a democracia está em espasmos, como no resto do mundo.

## **Democracia em risco?**

Em janeiro de 2018, aparece nas livrarias dos Estados Unidos de América um livro de autoria de dois eminentes professores da Harvard University, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, intitulado "Como as democracias morrem", livro que, no decorrer de poucos meses, foi publicado em português, espanhol, alemão e italiano, se tornando campeão de vendas em muitos estados do mundo, incluindo o Brasil onde se tornou um best-seller na Amazon<sup>5</sup>.

A explicar, ao menos em parte, esse sucesso raramente destinado a trabalhos acadêmicos, há o fato de o texto não ter as características de uma análise teórica direcionada a especialistas e sim de ser quase que um alerta cívico, muito explicativo e didático, direcionado à sociedade no geral<sup>6</sup>. Mesmo assim, têm vários elementos que chamam atenção nesse sucesso estrondoso. Em primeiro lugar, o país de origem do livro: o seu alerta não surge de uma

---

<sup>5</sup> Link: <https://glo.bo/3ogsJkk>

<sup>6</sup> Ao mesmo tempo, naturalmente, essa característica implica em críticas por parte dos acadêmicos, que apontam fraquezas na apresentação de conceitos chave. Vê, por exemplo, Gomes (2018).



democracia em consolidação de algum país periférico com um passado próximo de cunho autoritário e sim dos EUA, isto é, uma democracia entre as mais antigas do mundo e que, não importa com que fundamento, tem sido orgulhosamente apontada como referência para muitos outros regimes mais jovens e aparentemente imperfeitos.

Ainda, a popularidade do livro faz refletir e nos fala do clima político mundial e dos receios, pelo visto, partilhados não apenas por uma elite intelectual, mas por um amplo contingente de pessoas, sobre os perigos que os regimes democráticos estariam enfrentando na contemporaneidade. Finalmente, interessa o fato de que a questão que o livro populariza (o risco de decaimento e eventual morte das democracias), dialoga com vários outros debates, até então circunscritos em esferas acadêmicas, e que dizem respeito ao destino desse que se apresenta frequentemente como um dos melhores produtos e, ao mesmo tempo, como baluarte da civilização ocidental: a democracia.

Desde o ano de 2000, o cientista político Collin Croach trouxe para a reflexão o conceito de "pós-democracia"<sup>7</sup>, apontando para o fato de que, em muitas das chamadas democracias consolidadas, as aparências típicas desse sistema (especialmente as livres eleições e a separação e independência do sistema de justiça), sobrevivem como meros simulacros, enquanto o real poder de decisão se desloca para as mãos de elites internacionais, totalmente fora do controle dos povos<sup>8</sup>.

Quase a tencionar a manifestação dessa tendência, sai, em 2002, o livro organizado por Boaventura de Souza Santos, "Democratizar a Democracia", onde a opção participacionista - sustentada a partir da análise de numerosas experiências em diversos países do sul global<sup>9</sup> - é apresentada como uma alternativa possível, ainda que não óbvia nem natural, à evolução, observável em muitos contextos nacionais, de uma democracia apenas cosmética.

---

<sup>7</sup> Em seu livro "Coping with post democracy", 2000.

<sup>8</sup> Link: <https://nuso.org/articulo/condenados-pos-democracia/>

<sup>9</sup> O conceito de "sul global" é usado por Boaventura de Souza Santos e pelos autores da vertente dos estudos pós ou de-coloniais para indicar os países caracterizados por uma relação de tipo colonial ou neocolonial com os países centrais do sistema de capitalismo globalizado e por um capitalismo dependente. Essa definição substituiu a frequentemente usada até tempos recentes de "países em desenvolvimento" ou do "terceiro mundo", uma vez que a queda do bloco de países socialistas destituiu a pertinência dessa última e que a noção de progresso em direção ao desenvolvimento (em desenvolvimento) apareceu ilusória. Também vale apontar que as definições de sul e norte global não são de tipo geográfico e sim epistemológico, simbólico, político e econômico. Existem "Suis" dentro do Norte, assim como Nortes dentro do sul global... As leituras possíveis são inúmeras e dependem muito do foco escolhido. Um sugestões são, Santos, Meneses (2010) e <https://bit.ly/37xcxp1>

Uma nova democracia para o século XXI?

O mesmo autor abre o seu livro de 2016, "A difícil democracia" com uma série de perguntas contundentes: "Para onde vai a democracia?" e, logo em seguida, "há futuro para a democracia num mundo dominado pelo capital financeiro global, pelo colonialismo e pelo patriarcado nas relações sociais? Em caso afirmativo, a democracia do futuro romperá com o modelo democrático atualmente dominante?" (Santos, 2016, p.7). Dentre outras evidências que esse trecho nos traz, tem a de que democracia é um conceito a ser declinado no plural. Democracias, construídas com base em modelos diversos, pautadas em objetivos diversos, quando não antagônicos, lastreadas em práticas sociais que podem ser radicalmente diferenciadas.

Terminarei essa rápida - e sem dúvida parcial - resenha lembrando do livro de Larry Diamond (2015)<sup>10</sup> onde o autor, apresenta o conceito de "recessão democrática", a partir de uma análise em que busca medir o nível médio de liberdade no mundo. Mesmo sem aparentar intenções particularmente críticas à democracia liberal, o autor destaca que, a partir do meado dos anos 70, houve um geral crescimento das liberdades (direitos políticos e liberdades civis) no mundo, até 2006, ano após do qual "Não houve melhoria e sim uma erosão nos níveis globais de democracia e liberdade". Andrés Malamud afirma, num texto recente<sup>11</sup>:

*"¿Se está muriendo la democracia? La respuesta corta es «no». La larga, para quien esté ávido de detalles, es «claro que no». Y, sin embargo, proliferan conceptos como «recesión democrática», «erosión democrática», «reversión democrática» o «muerte lenta de la democracia». Irónicamente, esto sucede 30 años después de que los seguidores de Francis Fukuyama declararan la victoria eterna de la democracia." (Malamud, 2019, s/p)*

Ainda, o autor nos lembra que a democracia talvez seja o mais adaptável dos regimes políticos conhecidos e que, portanto, o ponto é entender de que forma, com quais velhas ou novas características ela ressurgirá de mais esse momento de aparente crise. Seriam então o cenário e o alerta lançados por Levitsky e Ziblatt apenas um alarmismo exagerado? Vejamos: um dos primeiros destaques dos autores é que, hoje em dia, dificilmente a derrubada de um regime democrático e sua substituição com outro, de cunho autoritário, acontece conforme o repertório clássico, marcado na imaginação popular, dos tanques na rua, mili-

---

<sup>10</sup> Uma síntese do livro, não publicado em português, se encontra em: <https://bit.ly/2TdXejz>, acesso em 10 out.2019.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2HjrboR>, acesso em 18 out 2019.

tares tomando o controle de congressos, presidentes legitimamente eleitos depostos com a força das armas e substituídos por generais, etc... Isso implica um perigo insidioso das tendências e dinâmicas autoritárias do presente, sendo que os cidadãos, em sua larga maioria, podem não se atentar nos perigos que o regime democrático estaria correndo e se dar conta do acontecido quando é tarde demais.

*Democracias podem morrer não nas mãos de generais, mas de líderes eleitos (...) que subvertem o próprio processo que os levou ao poder. Alguns desses líderes desmantelam a democracia rapidamente (...). Com mais frequência, porém, as democracias decaem aos poucos, em etapas que mal chegam a ser visíveis. (Levitsky & Ziblatt. p.15)*

E ainda acrescentam:

*É assim que as democracias morrem agora. A ditadura ostensiva (...) desapareceu em grande parte do mundo. Golpes militares e outras tomadas violentas do poder são raros. Democracias ainda morrem, mas por meios diferentes. (...) O retrocesso democrático hoje começa nas urnas. (...) A via eleitoral para o colapso é perigosamente enganosa. (...) Autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem sua essência. (ibid., pp. 17-18)*

Talvez nesse ponto esteja mais evidente o sentido do alerta que os autores dizem querer lançar, para que as formas (ou formalismos) democráticos não nos hipnotizem até o ponto de não mais reconhecermos a substância que essas formas subtendem. Outro ponto que aqui interessa destacar é a importância que os autores reconhecem e atribuem às regras informais do jogo democrático, isto é, aquelas regras não escritas, encrustadas na cultura política de uma nação, que acabam fortalecendo e conferindo durabilidade às próprias regras formais, as Constituições em primeiro lugar. A regra da tolerância mútua, ou seja, "que as partes se aceitem umas às outras como rivais legítimas" (p. 21), e a da contenção, isto é, o se evitar ações que, apesar de formalmente legais, ferem, de fato, o espírito democrático, são as que os autores destacam alegando a importância de os líderes políticos conhecerem e respeitarem-nas<sup>12</sup>.

Mais uma vez, aparece aqui a distinção crítica entre uma concepção formal e uma substantiva de democracia e o destaque para com a dimensão informal

<sup>12</sup> Precisa complementar que os apelos ao princípio da tolerância mútua só faz sentido em contextos onde as regras do jogo democrático são aceitas e respeitadas por todas as partes. Podemos ser tolerantes com atores que elogiam e exaltam a violência, as ditaduras, o racismo etc.? Ou faz sentido tomar medidas impeditivas para impedir a divulgação de tais mensagens?

Uma nova democracia para o século XXI?

das regras, arraigadas na cultura política das diversas nações, chama atenção pelo menos por dois motivos distintos: por um lado, porque no campo da ciência política a corrente institucionalista (certamente entre as mais importantes do campo) costuma enfatizar, ao contrário, o peso das normas legais e das arquiteturas e arranjos institucionais para compreender o comportamento político; por outro lado, porque surge a questão de quais sejam, e quão profundos, os fatores que contribuem para a construção dessa cultura mais orientada aos valores do diálogo e do respeito pelo adversário, assim como de comedimento no uso dos formalismos democráticos desligados de uma dimensão mais substantiva. Qual base na história política e social de um povo pode explicar a eventual presença ou ausência desses elementos? De que forma a comunicação social e política na atualidade (com destaque para o fenômeno das mídias sociais), contribui para o fortalecimento ou enfraquecimento dessas qualidades? O que podemos fazer hoje para construir ou consolidar tolerância e comedimento onde não façam parte da cultura dominante? São questionamentos em aberto.

Finalizando aqui essa rápida incursão na obra tão amplamente comentada de Levitsky e Ziblatt, considero que, talvez, o ponto mais interessante desse fenômeno é exatamente o ter retirado o debate sobre a democracia do âmbito acadêmico e ter contribuído a popularizar a compreensão de que a forma e a substância (democrática) podem não coincidir e, aliás, serem contraditórias. Quais são as características mínimas de um regime para seguir se definindo democrático sem que essa categoria seja um puro disfarce de outros sistemas políticos, menos legitimados socialmente? Fiquemos com a pergunta.

## **A democracia é um valor em si?**

Como acenei logo acima, a democracia tem sido propagandeada como um dos mais valiosos produtos da modernidade capitalista; ao longo do século passado, ambas travaram uma luta ferrenha e saíram vitoriosas da batalha contra o comunismo (realizado) e pareceram não ter nada mais com que se preocupar, uma vez que o bloco comunista desabou, a não ser em manter, já sem antagonistas à vista, a promessa de garantir, sob os seus auspícios, as magníficas sortes do progresso humano<sup>13</sup>. Exatamente como muitas outras mercadorias, a democracia foi largamente (e em muitos casos forçosamente) expor-

---

<sup>13</sup> Essa, em síntese, é a tese do famoso e polêmico artigo de Fukuyama (1989) que argumenta que o capitalismo liberal seria “o fim da história”. Por uma interessante reflexão a respeito se veja <https://bit.ly/3ohklkV>

tada pelo mundo afora, junto com um modelo de desenvolvimento que tornava os países democratizados (e “em desenvolvimento”), programaticamente subordinados e dependentes dos países centrais<sup>14</sup>. Esses últimos se tornam modelos absolutos - com relação às capacidades tecnológicas, cognitivas, organizacionais, culturais, em suma, de civilização - de fato totalmente inalcançáveis, pois a própria relação entre países centrais e periféricos é estruturada de forma a manter e reproduzir ativamente as hierarquias postas. A democracia aparece hoje como o rei da fábula, nu. Em seu casamento indissolúvel com o capitalismo hoje globalizado e, portanto, muito mais fora do controle de Estados e povos, individualmente, ela produziu mazelas pelo mundo afora e custa a sustentar a narrativa da felicidade e progresso universalmente garantidos com que se promoveu (Sachs, 2000).

Essa leitura denuncia o eurocentrismo do saber e do poder, responsável por produzir desejos e modelos alienados e hetero-dirigidos. É a partir dela que a vertente dos estudiosos descoloniais chega a criticar abertamente a democracia enquanto ideologia (neoliberal) contrabandeada por um dispositivo institucional. Em um dossiê intitulado “Desafios da consolidação democrática da América Latina”<sup>15</sup>, publicado ainda em 2014, Mignolo (2014) aponta o que considera um equivoco fundamental, isto é, a confusão entre democracia como meio e democracia como fim. Se o fim é o alcance de uma vida plena e digna, em sociedades justas e harmoniosas, não se pode dizer que o único meio para alcançar esse objetivo seja a democracia, especialmente porque, até agora, essa forma de governo não demonstrou saber/poder garantir esse resultado. Nessa lógica, a democracia seria então apenas um meio para o alcance de um fim que não se encontra automaticamente embutido na própria definição do conceito ou, dito de outra forma, a mera referência a um “modelo democrático” ainda não diz nada da possível variedade de projetos políticos subjacentes ao próprio modelo. Desdobrando esse raciocínio, Preciado (2014), no mesmo dossiê, destaca as diversas declinações possíveis do modelo democrático atreladas a diversas perspectivas de integração latino-americana. Numa perspectiva em que dominam os interesses de grandes blocos comerciais, pautada pelas logicas de governança global de cunho (neo) liberal e pelo eixo estruturante das relações Norte-Sul<sup>16</sup>, a democracia se resseca à sua dimensão procedimental:

*(...) la democracia nacional se ha relegado a sus aspectos procedimentales, pues la soberanía popular está excluida de los asuntos*

<sup>14</sup> Nesse sentido se veja Sachs (2000).

<sup>15</sup> Soc. estado. vol.29 no.1 Brasília Jan./Apr. 2014, acessível em: <https://bit.ly/31pmMbd>, acesso em 11, set 2019.

<sup>16</sup> Onde os interesses do Norte definem e condicionam as perspectivas e ações possíveis do Sul.

Uma nova democracia para o século XXI?

*económicos de todos y la "democracia de pocos" (González Casanova, 2002), impone la minimización del Estado en lo social, y la maximización para el traslado de recursos financieros hacia el Estado Corporación mundial-local. (ibid. 2014, s/p)*

O autor apresenta outra alternativa que, no momento em que escrevia, parecia mais promissora do que aparece hoje; era a perspectiva da integração Sul-Sul:

*A diferencia de esquemas de integración Norte Sur, que son preponderantes a la escala mundial, en Latinoamérica emergen con fuerza nuevos formatos de integración Sur-Sur. Ello es el resultado de esfuerzos por vincular la democratización nacional, con exigencias que buscan incidir en la democratización de las relaciones internacionales (...) se busca: revalorizar la capacidad reguladora del Estado; mayor capacidad de negociación frente a la apertura y la liberalización comercial y financiera; cuestionar el modelo económico dominante; situar el tema de la justicia social y la redistribución del ingreso y actualizar el pacto social mediante nuevas relaciones entre movimientos sociales y gobierno. En suma, lo que Emir Sader (2013) llama post-neoliberalismo. (ibid. 2014, s/p)*

De novo emerge com força, nesse caso atrelada à dimensão da política transnacional e da governança global, a conexão estreita entre um certo cenário político (declinado económica e socialmente) e um formato democrático adequado aos objetivos do relativo cenário:

*Mientras que en los formatos de integración neoliberal predomina el paradigma de una democracia elitista, sustentada en coalición con un polo tecnocrático, en los esquemas post-neoliberales se acrecientan experiencias fundadas sobre la democracia participativa, en la que empieza a prefigurarse una democracia comunitaria de base étnica-nacional, la cual representa una nueva coalición de intereses pluriclasistas, que busca procesar el conflicto social sobre bases deliberativas e incluyentes. (ibid. 2014, s/p)*

Ainda que as esperanças depositadas naquele momento, nas possibilidades de reforçar outro tipo de relações internacionais e de integração regional, não tenham resistido ao mudar da estação política, e ainda que a retórica dominante remeta hoje a uma perspectiva genericamente democrática as possibilidades de afastar os fantasmas do autoritarismo e as crises económicas e sociais, tornou-se evidente que o receituário convencional apontado pela democracia liberal

(menos Estado, mais mercado, cortes dos gastos sociais, privatizações, desregulamentação...) para garantir estabilidade e prosperidade é, de fato, um programa político que distribui mui iniquamente ganhos e perdas, local e globalmente. Essas considerações, junto da observação da transmutação que democracias apenas de fachada podem sofrer, permitem afirmar que os discursos e as lutas em prol da democracia em nenhum caso podem desconsiderar ou subestimar a dimensão substantiva do projeto político que cada modelo democrático implica. Os marcadores conceituais de democracia elitista, neoliberal, participativa, dentre outras denominações que podemos encontrar na literatura, representam, pelo menos de um ponto de vista analítico, diferenças consistentes em termos de princípios teóricos norteadores e de práticas de governo implementadas; eles nos indicam mais uma dimensão imprescindível a ser examinada.

## **Democracia, para que e para quem?**

Nesse tempo de confusão e conflitos é importante nos desafiar com perguntas simples, que até uma criança pode fazer, mesmo sabendo que as respostas serão complexas (Santos, 1999). Tanto debate sobre a democracia, tanta análise e novas categorias conceituais buscando capturar a essência da evolução da democracia na contemporaneidade, podem gerar incerteza a respeito do que esta em jogo. Afinal, o consenso aparentemente amplo sobre o valor intrínseco da democracia levaria a imaginar igual consenso sobre o significado original desse conceito, isto é, o governo do povo por meio da mais ampla participação de todo o povo, sem exclusões. No entanto, essa primeira e simples definição, de cunho etimológico<sup>17</sup> e que podemos definir clássica por remeter à experiência das cidades-estado da antiga Grécia, encontra, já desde o meado do século passado, inúmeras contestações e acusações de ser irrealista e, no máximo, poder constituir um ideal dificilmente alcançável (Shumpeter, 1943, discutido em Pateman, 1992).

No século passado, o debate sobre a democracia se acirra, especialmente após a segunda guerra mundial (1940-45), devido à experiência traumática do autoritarismo e do genocídio de massa de que ele se tornou responsável. Nesse clima geral, muitos alegavam que o ideal de participação máxima, própria da visão democrática clássica, poderia gerar um efeito altamente indesejável, a instabilidade dos governos. Teóricos quais Mosca e Michels<sup>18</sup>,

---

<sup>17</sup> A etimologia da palavra a partir do grego é Demo=povo + cracia=governo

<sup>18</sup> Ambos autores são figuras chave da teoria das elites a qual, surgida no final do século XIX e desenvolvida no começo do XX, segue inspirando teóricos contemporâneos e servindo de referência para analisar e interpretar os fenômenos políticos da atualidade. Veja, por exemplo

Uma nova democracia para o século XXI?

apontaram a necessidade de os grandes estados nacionais das modernas sociedades industriais serem governados por elites, pois as massas seriam tendencialmente apáticas, quando não perigosamente inclinadas a ideais políticos autoritários; mesmo a partir dessa visão elitista, os autores defendiam a existência de instituições representativas e, portanto, a escolha do dispositivo eleitoral como núcleo constitutivo da democracia<sup>19</sup>.

Em seu livro, fundante da teoria democrática moderna, Joseph Shumpeter (1943) revisa a teoria clássica e oferece uma definição considerada mais realista da democracia a qual seria apenas um método político, ou seja: “aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo”. (ibid., p.269). “Um método eleitoral para formação de governos” (ibid.). É interessante observar que, nessa visão “realista” que Shumpeter define, se afirma e defende o desligamento da teoria democrática de uma dimensão de valor; ela seria uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins (ibid.). Ou seja, nada impede que fins não democráticos possam ser perseguidos dentro de um arcabouço institucional de democracia formal, que é, exatamente, o que o livro bestseller “Como morrem as democracias” destaca e discute. Outro destaque é que, mesmo que, em princípio, qualquer pessoa possa competir pela liderança, na visão shumpeteriana (corroborada nisso da observação da realidade) são, de fato, os integrantes das elites que terão mais chances e condições para tanto.

“A democracia passou a ser associada cada vez mais ao governo representativo, enquanto o ideal de igualdade política cedeu espaço a outros objetivos, como a questão da estabilidade e da legitimidade encarnada no consentimento dos governados.” (Medeiros, 2015, p.259). Eis assumir a predominância, na cena do debate político do século passado, uma visão minimalista de democracia, justificada por elementos quais, o despreparo do “homem comum” a lidar com política, a problematidade de se alcançar uma visão do interesse comum nas sociedades industriais e, portanto, o perigo da conflitualidade excessiva e do excesso de demandas que ameaçaria os sistemas democráticos. As massas, ou o homem comum, são naturalmente e inevitavelmente despreparadas diante da complexidade dos assuntos públicos; eles são incapazes de entenderem seus próprios interesses e, portanto, o ideal de cidadão engajado e comprometido da visão clássica de democracia, simples-

---

<sup>19</sup> A democracia elitista, pensando bem, deveria ser considerada até um oxímoro, isto é, uma contradição em termos (ver MIGUEL, 2002).



mente, inexistente (Lazarsfeld et al., 1969 [1944]; Berelson et al., 1954, apud Miguel, 2002), tornando necessária e desejável a intervenção ativa e responsável das elites.

A construção desse argumento opera, portanto, uma importante inversão de sentido: a participação, tradicionalmente constitutiva do significado de democracia, torna-se indesejável porque perigosa, chegando a se configurar uma "valorização positiva da apatia política" (Downs, 1956, apud Santos & Avritzer, 2002, p.41). A pretendida "natural" apatia do cidadão comum, que justifica teoricamente a necessidade das elites se comprometerem com o governo da coisa pública, manifesta ser parte de um projeto político ativamente perseguido através de vários sistemas convergentes, educativo e das mídias (inclusive sociais), dentre outros<sup>20</sup>.

Portanto, nessa concepção minimalista (própria da ideologia liberal) se iguala democracia à participação eleitoral e à manutenção de um restrito conjunto de dispositivos institucionais e arranjos políticos e se desincentiva e dificulta a participação ativa dos cidadãos, enquanto apáticos, desinteressados e despreparados para poder lidar com os complexos assuntos envolvidos pelo governo da sociedade. Essa visão, também definida por Santos como "democracia de baixa intensidade" enquanto se espalhou pelo mundo afora, traz também uma constante degradação das práticas democráticas (se pense nas considerações iniciais trazidas nessas páginas). Santos e Avritzer (2002), apresentam dois paradoxos, apontando especificamente os principais caracterizadores da democracia liberal: o "paradoxo da participação", isto é, o crescente abstencionismo que aflige as disputas eleitorais, especialmente nas democracias mais consolidadas, e o "paradoxo da representação", ou seja, a crescente descrença de que o pessoal político eleito represente, efetivamente, os interesses dos eleitores (ibid., p.42). Podemos acrescentar a isso, para completar o quadro, a enorme perda de credibilidade e legitimidade do sistema partidário, já considerado o mais justo e eficaz dispositivo de mediação entre a vontade dos diversos grupos sociais e o mundo político e das políticas, sistema que sofre hoje com níveis de impopularidade difíceis de se imaginar só algumas décadas atrás<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> É bom lembrar que um subsistema qual o educativo é formatado e contribui a formatar um sistema mais amplo de valores sociais; no caso das sociedades capitalistas contemporâneas, sistema focado na autoafirmação individualista e no consumismo compulsivo.

<sup>21</sup> O debate sobre a crise dos partidos políticos e as novas formas de organização política da sociedade civil não é novo, aliás data de algumas décadas. Vale destacar que, o contexto dos países centrais e o dos de capitalismo periférico são profundamente distintos e que também as reflexões relativas a esse elemento não me parecem transponíveis. Para uma resenha sobre isso se veja, Gimenes (2014).

Uma nova democracia para o século XXI?

Essas múltiplas dificuldades talvez contribuam para explicar as explosões de protestos que acometem as nossas democracias, de tempo em tempo. Na dificuldade de se definir o que seria o bem comum em sociedades complexas e conflituosas, a democracia liberal pega um atalho e equaciona essa difícil construção através da uma estratégia elitista (mais ou menos mascarada), que termina igualando o bem comum ao bem dos grandes capitais e dos mercados globais. Diante disso, aparentemente, o único meio que “o povo” tem de se fazer ouvir é levantar sua voz, encher as ruas e gritar alto o seu descontentamento e a sua oposição<sup>22</sup>. É claro que o acontecimento de atos violentos contra os símbolos de um poder que só representa as finanças, os capitais e as preferencias dos mercados globais é algo que assume sentido e deve ser compreendido a frente da violência cotidiana, inclusive física, ligada ao esquecimento de direitos básicos e à falta radical de acesso à cidadania que constitui a experiência primordial de amplas maiorias de população, especialmente nos estados de capitalismo dependente e de democracia pouco consolidada.

Chegamos assim a desvendar o engodo da aparente neutralidade da democracia como método, independente de fins e ideais, os quais, em uma hipotética divisão de papéis, deveriam ser definidos pelos políticos eleitos. No entanto, a relatada desconexão entre esses e os eleitores, e os múltiplos exemplos (contemporâneos e não) de manipulação das intenções de voto, verdadeiros “mercado dos votos” em diversos casos, indicam como sempre mais provável a direta correspondência (com as devidas e marginais exceções) desses eleitos com as elites, isto é, os dominantes de sempre.

Em alternativa à concepção hegemônica de democracia, minimalista, procedimental, “de baixa intensidade”, também surgem, sempre ao longo do século passado, concepções contra-hegemônicas as quais buscam “democratizar a democracia” ou, dito de outra forma, praticar uma “democracia de alta intensidade” (Santos, 2006). Essa visão se fundamenta na ideia de que esse sistema de governo constitui “uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade”. Não uma mera “obra de engenharia institucional”, mas uma “nova gramática social e institucional” (Santos & Avritzer, 2002, p.51) que reconhece e se dispõe a lidar com a pluralidade

---

<sup>22</sup> Devo admitir que essa descrição, forçosamente sintética, carece de retratar com alguma especificidade o fenômeno, que assistimos em alguns contextos nacionais, de “volta às ruas” por parte de uma nova direita, que não tinha a modalidade da ação direta entre as costumeiras do seu repertório de ação. Sobre esse tema, de grande impacto e importância, destaco um trabalho recente de tese que traz uma análise do caso brasileiro, aprofundada e de grande potencial explicativo (Rocha, 2018).

humana e social, não já suspendendo a ideia do bem comum, mas construindo, através da inovação social e institucional, dispositivos que assumam o desafio e se disponham a buscar convergências onde há conflitos. Uma forma democrática pautada na valorização da dimensão local, dos saberes, competências e disposição dos atores a se mobilizar para a resolução de problemas percebidos como públicos.

É a partir dessa abordagem (um tanto simplificada para caber nessas breves páginas), que se apresenta uma nova e diferente declinação de proceduralismo, só que agora concebido a partir de uma dimensão societária e implicando não uma racionalidade instrumental, abstrata e pretensamente absoluta, mas uma declinação dialógico-argumentativa da mesma. "Jurgen Habermas foi o autor que abriu o espaço para que o *procedimentalismo* *passasse a ser pensado como prática social* e não como método de construção de governos" (ibid., p.52; grifo meu); o que poderíamos chamar de proceduralismo participativo, se constrói a partir do conceito de deliberação e do princípio da competição entre os melhores argumentos racionais do número mais amplo de atores envolvidos por um problema de natureza pública, em uma situação ideal de igualdade. Sem poder entrar aqui numa descrição mais detalhada da proposta habermasiana, especialmente considerando que cada um dos conceitos focais dela congrega uma quantidade significativa de debates e críticas, apenas citarei algumas noções que me parecem cruciais nesse debate. São elas a de *esfera pública*, *racionalidade comunicativa* e de *deliberação* que qualificam, de forma drasticamente distinta da visão hegemônica, a interação dialógica necessária para a construção social da tomada de decisões, que serão legítimas apenas enquanto contem com o consentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional (Santos & Avritzer, 2002; Habermas, 1996). Também, essa referência à racionalidade implica uma mudança teórica importante pois, pelo menos em princípio, sendo ela uma racionalidade de tipo dialógico-argumentativo, ela contesta a validade absoluta do discurso técnico-científico em prol da possível competição entre vários argumentos avançados pelos diversos atores envolvidos, com base em suas próprias lógicas e interesses.

A referência habermasiana e, atrelada a ela, a da democracia deliberativa se afirmaram fortemente em nível internacional, quer nos países do Norte como do Sul global, lastreando teoricamente posições críticas à democracia liberal e embasando difusas instâncias de descentralização do poder decisional e abertura de espaços de expressão política para sujeitos historicamente e programaticamente excluídos dos processos de governo. Ora, apesar da autoridade que o referencial deliberativo ganhou no debate teórico internacional,

Uma nova democracia para o século XXI?

e apesar da importância objetiva de se discutir a pretensa univocidade da racionalidade técnico-científica, diversos autores criticam como irrealista e marcadamente eurocêntrico esse modelo (Flyvbjerg, 2001; Santos & Avritzer, 2002; Giannella, 2007; Henrique, 2012). De fato, essa visão parece ignorar (ou subestimar fortemente) a radicalidade das condições de desigualdade que estruturam muitas sociedades do Sul global, quando enfatiza a deliberação como fundamentada na competição entre os melhores argumentos racionais propostos por falantes que, supostamente, gozem de condições de igualdade. Além da comprovada dificuldade de os sujeitos radicalmente excluídos entrarem nessas arenas, existe, igualmente comprovada, a situação de não ter repertórios e recursos (de empoderamento, cognitivos, relacionais etc...) para, caso entrem, poder construir argumentos racionais e competir, de igual para igual. Giannella e Batista (2013) ponderam:

*Ora, apesar da grande relevância desse passo, o ponto crítico dessas referências é que elas corroboram a ideia de que em nossas sociedades só tem acesso à cidadania quem partilhe da forma dominante de estar no mundo; como já destacado em Giannella (2008), elas nos apresentam um mundo no qual o direito à cidadania pertence apenas aos bem educados, aqueles que saibam participar da luta para apresentar os melhores argumentos racionais para sustentar seus pontos de vista na exigente arena democrática. Pois, ainda nos cabe perguntar o que será daqueles cujos acessos à instrução e educação foi praticamente negado, quais serão as suas reais possibilidades de participação? Será inelutável continuar com a ideia de que a racionalidade, agora argumentativa ao invés de tecnicista, é indiscutivelmente a única e superior entre todas as formas dos seres humanos interpretarem sua realidade? (Giannella & Batista, 2013, p. 90)*

No entanto, o meu intuito aqui não é apresentar, nem criticar o referencial habermasiano, ou da democracia deliberativa, e sim apresentar ambos como relevantes pontos de inflexão na discussão, ao se contrapor uma declinação de baixa com outra de "alta intensidade" democrática. Se a pergunta é, para que e para quem serve a democracia, a ilustração da passagem de uma declinação procedimental e minimalista, para uma que anseia a inclusão da sociedade em sua diferença e complexidade, parece crucial. No entanto, não podemos deixar de observar que, a participação, depois de ter sido concebida como marco fundamental de um modelo democrático preocupado em responder aos anseios das amplas maiorias de excluídos da cidadania (inclusive reconhecendo às minorias, às identidades e culturas distintas, os mesmos direitos), e

depois de ter se tornado um curinga conceitual, aparentemente central em projetos políticos até antagônicos, nos coloca hoje diante uma agenda de pesquisa desafiadora (Dagnino, 2004; Lavallo, 2011).

## Participar, como?

Aparentemente, o neo-iluminismo habermasiano tem dificuldades em colher as múltiplas lógicas que estruturam o jogo democrático e, no geral, a política nas sociedades periféricas (e talvez não apenas nelas): lógicas nada lineares, frequentemente contraditórias, fincadas em condições histórico-sociais (colonialidade e escravidão), longe de parecidas com as do contexto de origem desse autor. Experiências como a do Brasil contemporâneo (2016–2020) interrogam e inquietam profundamente a cada um/a que estude e reflita criticamente sobre as temáticas aqui em tela. Esse país, na virada do século XXI, sob a guia do Presidente Lula, buscou incorporar a vasta bagagem de experiências participativas oriundas do fermento da redemocratização e proceder à sua institucionalização, imaginando, dessa forma, poder alcançar uma reforma do Estado, diferente das hegemônicas, de cunho gerencialista. Essa história tem sido analisada por uma literatura ampla e complexa<sup>23</sup>, ainda enquanto estava desdobrando-se, sem que fosse possível vislumbrar o seu epílogo desconcertante na eleição do governo Bolsonaro. Hoje, após da derrota eleitoral e do desmonte abrupto em curso da complexa arquitetura participacionista que foi construída ao longo de 14 anos de governo (três legislaturas e meio), divididos entre os objetivos de resistência ao desmonte e a avaliação dos limites do que foi construído (Núñez, 2017; Giannella, 2018) a pergunta que não quer calar é sobre como deverão ser as novas gramáticas de participação para alcançar uma democracia que garanta, de forma irrestrita, a escuta das muitas diferenças que integram a sociedade e seus direitos, através de mais eficazes diálogos entre o Estado e a sociedade civil e/ou através do reconhecimento de espaços de autonomia e de autogestão.

O investimento nas formas de participação institucionalizadas que conhecemos parecem ter ocasionado diversos problemas. Sem querer aqui entrar na análise do caso brasileiro, até porque a intensidade da institucionalização participativa configurou, nesse país, problemáticas próprias, difíceis de se generalizar (Lavallo, 2011), vale a pena ao menos uma observação que esse caso nos permite realizar. Se, de um lado, o Brasil representou, em nível internaci-

---

<sup>23</sup> Dentre muitos outros: Núñez, 2017; Avritzer, 2015; IPEA, 2012; Ferrarezi e Oliveira, 2013; Tatagiba, 2003; Dagnino, 2004; 2002.

Uma nova democracia para o século XXI?

onal, um exemplo concreto de implantação (obviamente tentativa e perfectível) de uma democracia de alta intensidade, por outro lado, as análises mais agudas nos alertam para como, dentro desse mesmo modelo, a participação foi exautorada do seu potencial mais radical, de efetiva redistribuição do poder de decidir, para ser usada dentro da lógica típica do neoliberalismo (Taggiba, 2003; Dagnino, 2004; Núñez, 2017).

A participação da sociedade civil, frequentemente selecionada em sua composição de acordo com interesses não propriamente democráticos, acabou por ser funcional e viabilizar objetivos de redução do tamanho do Estado e corte de gastos sociais, através da mobilização da ação de ONGs como atuadores e solucionadores de problemas incômodos e de difícil trato por parte do poder estatal. No geral, a questão da representatividade dos espaços participativos se apresenta com força e, de forma paradoxal, parece repropor problemas homólogos aos característicos da democracia representativa que as próprias práticas participativas aqui em discussão buscaram ultrapassar (Teixeira, De Souza & Lima, 2012; Núñez, 2017). Voltarei nisso mais abaixo. De todo modo, isso não quer dizer que a experiência brasileira não tenha gerado inúmeros aprendizados e avanços; o que pretendo apontar, entretanto, é a dificuldade dos nossos modelos e esquemas teóricos em capturar as realidades ambíguas e quase sempre contraditórias que vivenciamos. Pode, um modelo democrático de cunho participacionista usar, ao mesmo tempo, a própria participação de acordo com um ideário neoliberal? Se teoricamente isso parece espúrio, pela experiência sabemos que é possível.

Seguimos na indagação sobre as formas de participação, lembrando que a complexidade desse campo de práticas é enorme e que não podemos equiparar, por exemplo, a que ocorre em níveis federais ou locais, e que a comparação entre contextos históricos e sócio-políticos distintos é teoricamente e metodologicamente muito difícil de se realizar. Mesmo com essas cautelas, podemos indicar alguns dos limites frequentemente apontados ao analisar desdobramentos e resultados das investidas na opção da institucionalização participativa. São eles:

- a) a tendência à cooptação, nesse âmbito, do pessoal político mais maduro e experiente e o conseqüente esvaziamento / arrefecimento de outros movimentos que têm potencial para exercer mais pressão e tensionamentos;
- b) a tendência à burocratização das instancias institucionalizadas, que se torna um fator de atração de certo tipo de militante e afastamento de outros sujeitos mais avessos a essa forma de racionalização de sua prática política;

- c) ligado com esse ponto anterior, a hiper-representação de atores mais tradicionais da esquerda ou mais fortemente organizados e sub-representação de outros, que só mais recentemente se fazem presentes e “atorizam” na esfera pública;
- d) a dominância que o componente governamental acaba exercendo na definição das agendas, assim como na indicação dos integrantes da sociedade civil mais “maleáveis” e dispostos a posições de mediação;
- e) o grande peso que a cultura política dominante (marcada pelo autoritarismo em suas variadas formas), exerce na sociedade em todos os níveis e o empecilho que isso implica na prática de uma racionalidade dialógica e na abertura para a escuta de vozes e interesse tradicionalmente negligenciados;
- f) a dependência da boa vontade de indivíduos isolados (burocratas comprometidos com a prática participativa) ou da hostilidade de outros tantos mais ancorados a uma forma de governo tradicional, para a efetivação do trabalho dessas instâncias; e
- g) a indefinição da relação entre os resultados do trabalho das instâncias participativas e as instituições representativas de governo. Entre esses muitos elementos problemáticos, quero demorar só mais um pouco sobre um que vai me levar para o argumento que encerrará essas páginas.

Discorreremos brevemente da alternativa entre os modelos de democracia de baixa e de alta intensidade e, com relação a esse último, sobre a declinação do procedimentalismo deliberativo e a ênfase na institucionalização das instâncias participativas. A ressalva que fiz sobre como a burocratização e racionalização dos processos participativos acabaram afastando certos atores nos leva a um ponto importante. Refletindo sobre quem seriam esses atores a resposta nos indica os que têm menor familiaridade com essas dimensões (burocratização e racionalização), ou um discurso explicitamente crítico da sujeição a uma racionalidade alheia a que precisaria se submeter para ter direito à voz.

Usarei aqui as categorias de Mirafteb (2016) que, ao tratar do que chama de planejamento e práticas sociais insurgentes, distingue entre “*espaços convidados*” e “*espaços inventados*” de participação. Essa dupla conceitual caracteriza, de um lado, aqueles espaços estruturados pela lógica dominante, onde a sociedade em sua articulação é, eventualmente, convidada, à condição de que aceite (dessa forma corroborando) a mesma lógica; do outro lado, os espaços inventados são os de “busca da autodeterminação, insurreições e insurgências que o Estado e as corporações sistematicamente buscam colocar no ostracismo e criminalizar” (Ibid.: 368). Mirafteb ainda coloca:

Uma nova democracia para o século XXI?

*Práticas insurgentes perfazem uma ruptura ontológica não por almejam uma fatia maior da torta, mas por desejarem um outro tipo de torta - uma torta ontologicamente distinta. As práticas insurgentes e o planejamento insurgente não buscam por inclusão através de uma melhor representação (seja de especialistas ou de políticos); mas buscam a inclusão autodeterminada, na qual os direitos das pessoas são reais e praticados. (Ibid., p. 386)*

Voltamos então, a tocar o problema da representatividade: diante da tendência observada em diversos contextos (não só latino-americanos) de “neocorporativização”, cabe a pergunta de quão representativas são as instâncias participativas? Por outro lado, outra questão, talvez ainda mais desafiadora, é a que ousa discutir a univocidade e exclusividade dos modelos de democracia em uso diante da dificuldade desses mesmos acolherem e respeitarem as diferentes práticas políticas de (auto) governo, junto a diferentes grupos sociais. É a questão que Santos (2018) descreve e denomina como a da “demodiversidade”.

Ambas essas questões, de fato, dizem respeito à capacidade de apenas um modelo dar conta da complexidade social, multiplicidade e conflituosidade de interesses, diferença, em alguns casos radical, entre práticas políticas. Obviamente, não estou falando aqui do modelo minimalista de democracia (de baixa intensidade, pós-democracia, fomentador da apatia social para garantir o alcance dos objetivos das elites), e sim de um modelo que objetiva, ao menos em tese, garantir o acesso universal aos direitos de cidadania, focando especialmente nos grupos historicamente excluídos desses direitos. O paradoxo da representatividade é que - a partir da ativa reprodução de mecanismos de exclusão e dependência - grupos que, de fato, são maioria numérica acabam sendo absolutamente sub-representados nas instituições democráticas.

O caso das mulheres é paradigmático<sup>24</sup>, mas evidentemente não é o único. Favelados, indígenas, pequenos agricultores, comunidades pesqueiras e tradicionais em geral, são sujeitos que dificilmente obterão representação institucional numericamente congruente ao seu peso social real e isso devido aos inúmeros fatores constitutivos da dinâmica sociopolítica e comunicacional contemporâneas (dentre outros, se pense apenas à dificuldade desses

---

<sup>24</sup> Se veja, por exemplo, +Mulheres na Política. Retrato da sub-representação feminina no poder. Disponível em: <https://bit.ly/3jjpmWi>. Acesso em 20, out. 2019.



sujeitos usarem a próprio favor o sistema das mídias, assim como impedimento constituído pela enorme capacidade financeira necessária para sustentar empreitadas eleitorais). Diante disso podemos observar uma tendência à auto-organização e articulação em redes e teias, muitas vezes ultrapassando diferenças e difidências antigas. Nas cidades do mundo inteiro, observamos coletivos, associações e grupos, frequentemente de organização volátil, buscando praticar um outro acesso à cidade, ocupar espaços entendidos como territórios para experimentações criativas, produtivas e culturais, abertos a novas relações horizontais, interessados em testar modelos de liderança não hierárquica... o pertencimento dessas experiências ao “ecossistema urbano”, a marca que esse contexto deixa nos sujeitos e em suas vivências é, sem dúvida, fundamental para compreendê-las. Movimentos análogos são observáveis no campo, entre comunidades tradicionais as mais diversas; comunidades em luta pelo acesso à terra, pelo resgate e manutenção de seus territórios contra os ataques do capital imobiliário, do agronegócio, das grandes obras e de quantas mais ameaças possam surgir para acabar com elas, trabalham na base do referencial agroecológico e do bem viver ensinando formas outras de viver e conviver no planeta (Giannella, 2018)<sup>25</sup>.

No entanto, a segunda questão levantada vai além da crítica da baixa representatividade, isto é, não seria satisfeita por apenas uma maior e melhor representação institucional. Parafraseando MirafTAB, eles não reivindicam apenas maior inclusão no sistema dado, o direito a uma “fatia maior da torta” e sim a possibilidade de “desejar um outro tipo de torta”, ou seja, uma inclusão autodeterminada.

O exemplo mais evidente (mas não o único possível) dessa questão nos é dado das muitas lutas dos povos originários, não só na América Latina, mesmo que esse seja o *locus* dessas reflexões. No Brasil, pelo seu tamanho continental, a luta indígena se articula e complexifica de acordo com a quantidade de etnias, idiomas e culturas (inclusive política) desses povos (cfr. Felberg & Giannella, 2019), enquanto em outros países de tamanho mais contido essas lutas podem aparecer mais compactas e unificadas. Em todo caso, é importante lembrar que as lutas desses povos, apareceram com força na Bolívia, Equador, Colômbia, Chile, México, só para citar os Estados que ganharam destaque internacional por conta de seus povos tradicionais se faze-

---

<sup>25</sup> Um exemplo que orienta e inspira minha fala é o da Teia dos Povos da Bahia. Veja <http://teiadospovos.com.br/>.

Uma nova democracia para o século XXI?

rem presentes à esfera pública e que, em alguns casos, chegaram a se reconhecer Estados plurinacionais justamente para reconhecer os direitos desses povos não serem governados por um direito e racionalidade alheia (Gil, 2018)<sup>26</sup>. Cada uma dessas lutas contem histórias específicas e preciosas para pensarmos na questão que é global e local a um tempo:

*A disputa atual, neste como em outros campos, é para mostrar que o caminho da homogeneização do mundo inteiro sob os signos da acumulação antes de tudo, às custas da natureza, das comunidades humanas e suas culturas, da equidade local e global e das possibilidades de vida digna e plena, esse caminho não é o único possível; há alternativas que tecem suas teias, articulam-se, reivindicando o direito de existir através da resistência ao modelo único de vida que o capitalismo global quer impor, através da busca de um mundo onde diversas formas de vida sejam possíveis. (Gianella, 2018, s/p)*

Nesse sentido, e pensando como alguns conceitos podem servir de orientação para práticas e lutas, o de Demodiversidade nos permite imaginar um futuro em que a diversos dispositivos democráticos possam cooperar com vistas ao objetivo de garantir o acesso universal aos direitos de cidadania, mas também, onde seja possível não imaginar a “cidadania” como o único jeito de ser reconhecido enquanto indivíduo com direito a gozar de direitos. Quero aludir com isso à reivindicação dos povos dos campos, dos rios e da floresta que não se reconhecem nem desejam a absolutização da referência à dimensão urbana, enquanto balizadora do possível acesso aos direitos que lhe são próprios, enquanto humanos que afirmam a possibilidade de ser diferentes do padrão dominante pela civilização ocidental capitalista.

## **Epílogo inconcludente**

É impensável pensar em dizer algo conclusivo diante do tema aqui em pauta e da ambiguidade e complexidade que o envolve nesse momento histórico. As ponderações aqui desenvolvidas me levaram desde a consideração do estado de crise que as democracias liberais atravessam, para a análise de algumas principais características de diferentes modelos democráticos, assim

---

<sup>26</sup> Por uma panorâmica de grande interesse sobre os avanços da questão da autonomia indígena que abrange desde os estados latino-americanos até o Canadá, a Rússia, o Nepal, as Filipinas e o Kenia, pode se consultar o seguinte dossiê organizado pelo Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas <https://bit.ly/2HjuZXb>

como das barreiras em que esbarraram algumas tentativas realizadas de ultrapassar os limites mais evidentes da democracia liberal. O que fica claro, e tomara não apareça pouco, é que o conceito de democracia, por si só, se tornou hoje um signifiante sem significado, isto é, um rótulo em nada explícito, que esconde mais do que declarar e que precisa ser qualificado para que se saiba do que estamos falando.

É aparente o quanto a democracia real (liberal) esteja longe de garantir o alcance mínimo dos direitos de povos e sujeitos a serem reconhecidos em sua comum humanidade e respeitados em sua diversidade. A sua sujeição aos interesses do capitalismo globalizado a torna cega e surda diante das crises sociais e ambientais, da violência estrutural e crônica que atinge diretamente parcelas crescentes da população mundial e indiretamente a tod@s, sendo que a violência institucionalizada só pode gerar mais violência, insegurança acirrada, e, afinal, a guerra total do medo. As crises locais, mostram sua face global; os etnocídios e ecocídios que testemunhamos pelo mundo afora adensam suas tramas e, independente da sua distância física, nos ameaçam a tod@s, mesmo que com formas, tempos e graus diferentes, decorrentes das nossas posições geográficas e sociais, dentro de um mundo que, sempre mais, nos aparece pequeno e frágil, em sua total interconexão. Diante da potência homogeneizadora do poder econômico e político do capitalismo globalizado e do perigo que isso constitui, a proteção e valorização da diferença de cosmovisões, de culturas, línguas, formas de autogestão, parece ser uma estratégia crucial para a salvaguarda do humano e do planeta, finalmente pensados não como entidades separadas e sim como uma unidade integrada e interdependente.

Quais formas de democracia terão alguma chance de contribuir com esse objetivo? Não me parece será a redução dela a pura fachada que acaba produzindo, além da violência de todo dia, as deflagrações periódicas em que os excluídos, sem mais nada a perder, pedem as contas e apresentam a sua inconformação com o sistema que os aniquila. Nem será o ressurgente recurso às visões tecnocráticas, autoritarismo mascarado de objetividade, tão perigoso quanto o próprio autoritarismo, porque esconde os valores que endossa atrás das roupas dificilmente contestáveis da ciência/técnica. Uma linha tênue na dureza do tempo corrente - mas esperançosa - me parece ser aquela sintetizada pelo conceito de demodiversidade que aponta a hibridação entre modelos democráticos, representativo, participativo e comunitário como possível caminho para abarcar a complexidade irreduzível das sociedades do presente. Uma direção consciente do tamanho do desafio a vista, humilde pela clareza

Uma nova democracia para o século XXI?

da impossibilidade de um modelo único, como fórmula absoluta e resolutória, mas teimosamente apegada à ideia de um futuro mais justo para todos os povos desse maltratado planeta e de que, para tanto, só podemos apostar na gestão social, dialógica e integradora das tantas e diversas culturas, visões e formas de se estar, conviver e interpretar o mundo.

## Referências Bibliográficas

Avritzer, Leonardo. (2015). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Castel, Robert. (2013). As transformações da questão social. In: Lúcia Bógus, Maria Carmelita Yazbek, & Mariangela Belfiore-Wanderley (Org.), *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo, SP: EDUC.

Dagnino, Evelina. (Org.). (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Dagnino, Evelina. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 3(5), 139-164.

Ferrarezi, Elisabete, & Oliveira, Clarice G. (2013). Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In Samuel A. Antero, & Valéria Alpino Bigonha Salgado (Org.). *Democracia, Direito e Gestão Pública: textos para discussão*. Brasília, DF: Editora IABS.

Fisher, Frank, & Forester, John. (Eds.). (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londres, UK: University College of London.

Flyvbjerg, Bent. (2001). *Making Social Science Matter*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Forester, John. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Boston, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.

Felberg, Altemar, & Giannella, Valeria. (2019, setembro). Avante Juventude Pataxó: uma reflexão sobre participação e cidadania à luz da experiência dos jovens indígenas Pataxó do Sul da Bahia. In 4o Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Porto Alegre, RS.

Giannella, Valeria. (2007). O nexos pesquisa-ação: qual conhecimento para que políticas? In Luis Carrizo, & Manuel Carbalha (Org.), *Gestión Local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*. Montevideo, Uruguay: UNESDOC.

Giannella, Valeria. (2008). Base teórica e papel das metodologias não convencionais para a formação em gestão social. In Airton Cardoso Cançado, Jeová Torres Silva Jr, Paula Chies Schommer, & Ariádne Scalfoni Rigo (Org.). *Os desafios da formação em gestão social*. Palmas, TO: Provisão.

- Giannella, Valeria. (2018). Perspectivas e desafios da participação em tempos de crise democrática. *Revista Nau Social*, 9(16), 91-106.
- Giannella, Valeria, & Batista, Vanessa Louise. (2013). Metodologias integrativas: tecendo saberes e ampliando a Compreensão. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, 2(3), 83-108.
- Gimenes, Éder Rodrigues. (2014). A Situação dos Partidos Políticos na América Latina no Início do Século XXI: Crise ou Estabilidade?. *Revista Andina de Estudos Políticos*, 4(1), 4-19.
- Gomes, Jorge Henrique Oliveira de Souza. (2018). Resenha de *How democracies Die*. *Revista Cadernos de Campo*, (25), 7-17.
- Habermas, Jürgen. (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge, UK: MIT Press.
- Henrique, Christian Guglielmetti. (2012). O último suspiro do neo-racionalismo: o neocontratualismo de Habermas como a via para o irracionalismo (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2012a). Participação social como método de governo: um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Comunicados, (132). Recuperado de <https://bit.ly/3dL9wCF>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2012). *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Rio de Janeiro, RJ: Ana Claudia Chaves Texeira Clóvis Henrique Leite de Souza, & Paula Pompeu Fiuza Lima.
- Levitsky, Steven, & Ziblatt, Daniel. (2018). *How democracies die*. New York, NY: Penguin Random House.
- Gil, Yasnaya Elena Aguilhar. (2018, 18 de maio). *Nosotros sin México: naciones indígenas y autonomía*. Nexos. Recuperado de <https://bit.ly/3jfZACd>
- Lavalle, Adrian Gurza. (2011). Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, (84), 13-23.
- Malamud, Andrés. (2019). ¿Se está muriendo a democracia?. *Nueva Sociedad*, (282).
- Medeiros, Nayara Fátima Macedo de. (2015). Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 6(2), 258-279.
- Mignolo, Walter D. (2014). Democracia liberal, camino de la autoridad humana y transición al vivir bien. *Revista Sociedade e Estado*, 29(1), 21-44.
- Miguel, Luis Felipe. (2002). Democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *Dados*, 45(3), 483-511.
- Miraftab, Faranak. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, 18(3), 363-377.

## Uma nova democracia para o século XXI?

Montes, Rocío . (2019, 26 de outubro). Mais de um milhão de pessoas protesta no Chile na maior marcha pós-Pinochet. em El País Internacional. Recuperado de [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/24/internacional/1571937300\\_504889.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/24/internacional/1571937300_504889.html)

Morin, Edgar. (2011). Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre, ES: Editora Sulina.

Núñez, Tarson. (2017, julho). Democracia e participação no Rio Grande do Sul - um balanço de 25 anos de experiências. In Congresso Latino-americano de Ciência Política, Montevideo, Uruguai.

Coronado, Jaime Antonio Preciado. (2014). La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. Revista Sociedade e Estado, 29(1), 45-72.

Rocha, Camila. (2018). "Menos Marx, mais Mises": Uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018) (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Sachs, Wolfgang. (Ed). (2000). Dicionário do desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder. Petropolis, RJ: Vozes.

Santos, Boaventura de Sousa. (1999). Um discurso sobre as ciências. São Paulo, SP: Cortez.

Santos, Boaventura de Sousa, & Avritzer, Leonardo. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In Boaventura de Sousa Santos (Org.), Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Santos, Boaventura de Sousa. (2016). Para una democracia de alta intensidad. In Boaventura de Sousa Santos, Renovar la Teoría Crítica y Reinventar la Emancipación Social: Encuentros en Buenos Aires.

Santos, Boaventura de Sousa, & Meneses, Maria Paula. (Orgs.). (2010). Epistemologias do Sul. São Paulo, SP: Cortez.

Sennett, Richard. (2009). A corrosão do caráter. Rio de Janeiro, RJ: Record.

Sintomer, Yves. (2017). Condenados à pós-democracia? Nueva Sociedad, Nuso.

Tatagiba, Luciana Ferreira. (2002). Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In Evelina Dagnino (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Tatagiba, Luciana Ferreira. (2003). Participação, cultura política e modelo de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.

# Sobre os Autores

## **Ana Maria de Albuquerque Vasconcelos**

Cientista Social, PhD em Estudos do Desenvolvimento pelo Centre for Development Studies (CDS), University of Wales Swansea (Reino Unido). É pesquisadora e professora titular da Universidade da Amazônia (UNAMA) onde leciona no Programa de Pós-Graduação em Administração, linha de pesquisa Gestão Pública e do Desenvolvimento e, também, no Professorado do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, linha de pesquisa Urbanização e Meio Ambiente. Atualmente exerce o cargo de Pró-reitora de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão da UNAMA.

## **Benjamín Goldfrank**

Benjamín Goldfrank (Univ. de California, Berkeley, Ph.D., 2002) é professor da Escola de Diplomacia e Relações Internacionais da Universidade Seton Hall. Seus tópicos de pesquisa se concentram na política comparada das cidades e países da América Latina, com ênfase especial em experimentos em democracia participativa. Ele é o autor do livro *Deepening Local Democracy in Latin America* e de vários artigos.

## **Bruno Vasconcelos de Almeida**

Pós-doutor em Filosofia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG 2016; UFMG 2014). Doutor em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP 2010), Programa de Psicologia Clínica, Núcleo de Estudos e Pesquisas das Subjetividades Contemporâneas. Mestre em Psicologia Clínica (PUC-SP 2005). Professor Adjunto IV na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Departamento de Psicologia.

## **Carmen Pineda Nebot**

Mestra em Direito pela Universidade Complutense de Madri e mestra em Ciências Políticas e Administrativas pela Universidade Autônoma de Madri. Coordenadora de Pesquisa do grupo CLACSO "Espaços Deliberativos e Governança Pública". Pesquisadora nos Grupos de Pesquisa "Controle Social do Gasto Público" (UNESP- FCL), "Administração Pública e Gestão Social" (UFV), "Federalismo e Políticas Educacionais" (UFES) e "Gestão Social e do Desenvolvimento Local" (UNAMA).

## **Claudio Luis de Camargo Penteado**

Professor Associado III na Universidade Federal do ABC (UFABC) e Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP. Pesquisador do Laboratório de Tecnologias de Livres (LabLivres) da UFABC, do Núcleo, Universos Virtuais, Entretenimento, Mobilidade (NUVEM) da UFABC e do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política da PUC/SP. Pesquisa temas na Internet e Política: participação online, ciberativismo, conflitos em redes sociais de internet, Democracia Digital, Políticas Públicas e Internet e Inovação Cidadã.

## **Débora Gonzaga Martin**

Doutoranda e Mestra em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa - UFV. Graduada em Administração pela Universidade Estácio de Sá. Graduada em Secretariado Executivo Trilíngue pela Universidade Federal de Viçosa - UFV. Integrante do Núcleo de Estudos em Administração Pública, Governo e Sociedade (NAPGS).

Uma nova democracia para o século XXI?

### **Eduardo Norcia Scarfoni**

Estágio de Pós-Doutoramento, no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Espírito Santo - Brasil, (2019). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

### **Francisco Fonseca**

É professor de ciência política nos programas de graduação e pós graduação em Administração Pública e Governo na FGV/Eaes, e nos programas graduação e pós graduação em Ciências Sociais na PUC/SP. É autor do livro "O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil" (São Paulo, Hucitec, 2005), entre inúmeros outros capítulos e artigos acadêmicos.

### **Gilda Cardoso de Araujo**

Pós-Doutorado, Generalitat da Catalunya, Espanha, (2017). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (2005). Professora Associada da Universidade Federal do Espírito Santo – Brasil, atuando na graduação e nos cursos de mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação. É coordenadora do Grupo de Pesquisa "Federalismo e Políticas Educacionais".

### **Ismael Blanco**

Doutor em Ciência Política pela Universidade Autônoma de Barcelona e Professor (com acreditação como Professor Titular) na mesma universidade. Atualmente, é diretor do Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP). Foi pesquisador de pós-doutorado na Universidade de Montfort (Reino Unido) e pesquisador de Ramon y Cajal na Universidade Pompeu Fabra e na UAB. Fez pesquisas na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e na Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil). Seus tópicos de pesquisa são políticas urbanas, inovação democrática, regeneração urbana e inovação social, tópicos sobre os quais publicou amplamente.

### **Ivan Beck Ckagnazaroff**

Doutorado em Doctoral Programme Aston Business School - Aston University (1993). Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (1988). Professor titular com dedicação exclusiva, do Departamento de Ciências Administrativas e do Cepead da Universidade Federal de Minas Gerais.

### **Jones Nogueira Barros**

Cientista Social, Doutor em Administração, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA).

### **Joan Font**

Pesquisador científico do CSIC. É PhD em Ciência Política e Sociologia pela Universidade Autônoma de Barcelona (1993, Prêmio Extraordinário de Doutorado) e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Michigan. Foi professor da Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da UAB, onde atuou como vice-reitor, diretor do programa de doutorado e como coordenador da área de participação cidadã do IGOP.

### **Marcelo Feijó Martins**

Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (2010). Atuou, como



pesquisador, do grupo de pesquisas em políticas públicas, do Departamento de Administração e Contabilidade, da Universidade Federal de Viçosa. Exerceu também consultorias em empresas privadas, do setor do agronegócio, bem como para área de gestão pública.

### **Marco Antonio Carvalho Teixeira**

Mestre e Doutor em Ciências Sociais (2004) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV). Atua como comentarista do programa CBNSP, da Rádio CBN e é um dos editores do Blog "Gestão, Política & Sociedade" abrigado no jornal O Estado de S. Paulo.

### **Marco Aurélio Marques Ferreira**

Pós-Doutorado em Administração Pública por Rutgers University - The State University of New Jersey - USA (2011). Possui graduação em Administração (2000) e Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa -UFV (2005). Professor Associado da Universidade Federal de Viçosa. Coordenador do Núcleo de Estudos em Administração Pública, Governo e Sociedade (NAPGS).

### **Maria Camila Florêncio-da-Silva**

É Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas e Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo, ambas da Fundação Getúlio Vargas. Atualmente trabalha como Analista de Políticas Públicas e Gestora Governamental na Prefeitura Municipal de São Paulo.

### **Mario Vasconcellos Sobrinho**

Economista, PhD em Estudos do Desenvolvimento pelo Centre for Development Studies (CDS), University of Wales Swansea (Reino Unido); Pós-doutor em Gestão Pública e Governo pela EAESP da Fundação Getúlio Vargas (FGV). É pesquisador e professor titular da Universidade da Amazônia (UNAMA) onde leciona no Programa de Pós-Graduação em Administração. Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA (NUMA/UFPA). Coordenador dos programas profissionais da Câmara Temática I da Área Interdisciplinar da CAPES. Pesquisador Bolsista Produtividade Tecnológica e Extensão Inovadora 2 do CNPq.

### **Òscar Prieto**

Professor associado da Universidade de Girona. Obteve seu doutorado em Sociologia pela Universidade de Barcelona em 2007 e foi Visiting Scholar em 2006 do Centro de Migração e Desenvolvimento da Universidade de Princeton e em 2012 do Centro de Estudos Comparados em Raça e Etnia da Universidade de Stanford.

### **Pedro Paulo Pimenta**

Mestrando em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo - Brasil, (2019). Pesquisador dos grupos de pesquisa Grupo de Pesquisa "Federalismo e Políticas Educacionais" e "Gegop – Espaços Deliberativos e Governança Pública".

### **Quim Brugué**

Mestre em Ciências Econômicas (UAB), Diploma em Análise de Dados para Ciências Sociais (Universidade de Essex) e doutor em Ciência Política e Administração (UAB).

Uma nova democracia para o século XXI?

Relações de proximidade com Universitat d'Oxford em Cambridge. Ativista, docente e pesquisador nas áreas de administração pública, governo local, inovação democrática e análise de políticas públicas se desenvolveram. Atualmente, professor de ciência política na Universidade de Girona (UdG).

### **Ramon Canal Oliveras**

Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). Diretor do Escritório de Programação Técnica da Prefeitura de Barcelona (Catalunha, Espanha), a unidade responsável por Estatística, Estudos de Opinião e Análise Econômica e Gerencial.

### **Robson Zuccolotto**

Possui Pós-doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - EAESP - FGV, Doutorado em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo - FEA-USP. É Professor Adjunto do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

### **Simone Martins**

Pós-doutorado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (PPGA/UFSC 2019). Doutora em Administração pelo Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (2015). Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. Líder do Grupo de Pesquisa/CNPq em Espaços Deliberativos e Governança Pública.

### **Valéria Giannella**

Doutora em Políticas Públicas do Território (1993), na Escola de Arquitetura de Veneza (Itália). Foi ativa do movimento europeu de Cidades e Vilas Sustentáveis, comprometido com a aplicação da Agenda 21 Local e com o marco referencial do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Professora adjunta na Universidade Federal do Sul da Bahia, Campus Sosígenes Costa em Porto Seguro. Líder do Paidéia, Laboratório transdisciplinar de Pesquisa e Extensão sobre Metodologias Integrativa para a Educação e a Gestão Social.

### **Valdemir Pires**

Economista. Professor e pesquisador da Universidade Estadual Paulista-UNESP, Brasil, foi protagonista de uma das primeiras experiências do OP no Brasil e publicou livros e artigos sobre o assunto. Atualmente, o diretor acadêmico-científico da Escola de Governo do Município de Araraquara, não o Estado de São Paulo.

### **Wellington Tavares**

Professor Adjunto III na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Estudos Organizacionais. Alguns dos focos de pesquisa e atuação são: Governo, Sociedade e usos de Redes Sociais Virtuais; Gestão Pública e Internet; Movimentos Sociais e Democracia Digital (Democracia 2.0); Democracia Participativa.

### **Xavier Casademont**

Doutor pela Universidade de Girona. Professor da Universidade de Girona desde 2011, as principais linhas de pesquisa são: Immigració, Ciutadania i Diversitat; Políticas sociais

e status de bem-estar; Serviços Sociais; Democracia e participação. Ele foi um pesquisador visitante no Centro de Migração, Política e Sociedade da Universidade de Oxford.

**Zilma Borges**

Professora de Administração Pública na Fundação Getulio Vargas- São Paulo. Pesquisadora e membro do Colegiado do Centros de Pesquisa CEAPG-FGV e do LAP2D-UNB. Coordenadora da área Temática Ação Pública na Rede de Gestão Social (RGS-Brasil) e na Rede Iberoamericana GIGAPP. Coordenadora do Grupo Internacional GEGOP. Atua nas áreas de Ação Pública, Movimentos sociais, Agricultura rural e urbana e Agroecologia.