



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Mestrado em Direito, Estado e Constituição

CIDADANIA EM DIÁLOGO
NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Possibilidade de emancipação em espaço institucionalizado de participação democrática. Experiência do Fórum Nacional do Trabalho.

Eneida Vinhaes Bello Dultra

Brasília – DF, setembro de 2010



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Mestrado em Direito, Estado e Constituição

CIDADANIA EM DIÁLOGO
NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Possibilidade de emancipação em espaço institucionalizado de participação democrática. Observação da experiência do Fórum Nacional do Trabalho.

Eneida Vinhaes Bello Dultra

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha 1 - Direito, Estado e Sociedade: Políticas Públicas e Democracia.

Orientador: Prof. José Geraldo de Sousa Junior

Brasília/DF, setembro/2010



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Mestrado em Direito, Estado e Constituição

**Dissertação apresentada à Coordenação do Mestrado em Direito,
Estado e Constituição.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Magnífico Reitor, José Geraldo de Sousa Junior – **Presidente**
Universidade de Brasília

Professora Dra Marisa Von Bülow – **Membro Externo**
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Cristiano Paixão - **Membro**
Universidade de Brasília

Prof Dr Menelick de Carvalho Neto – **Membro Suplente Arguidor**
Universidade de Brasília

À minha mãe, pela confiança,
e
às trabalhadoras e trabalhadores,
por quem me comprometo.

... Eu diria que sempre sentimos essa antiga perplexidade, aquela perplexidade mortalmente experimentada por Heráclito, naquele exemplo ao qual volto sempre: por que ninguém desce duas vezes o mesmo rio? Em primeiro lugar, porque as águas do rio correm. Em segundo – e isso é algo que já nos toca metafisicamente, que nos causa como um princípio de horror sagrado – porque nós mesmos somos igualmente um rio, nós também somos flutuantes.

Jorge Luis Borges

O Tempo – 23 de junho de 1978

(Borges cinco visões pessoais; 4ª edição; 2002: Brasília, Editora UnB)

RESUMO

Este trabalho apresenta análise da experiência do Fórum Nacional do Trabalho - FNT a partir de um modelo com categorias e condicionantes que devem estar presentes nas chamadas instâncias institucionalizadas de diálogo social São elas: 1) legitimidade subjetiva – que depende da escolha dos sujeitos e da formação discursiva que conduz a identidade coletiva dos representantes; 2) institucionalização jurídica dos espaços e a positivação das normas e procedimentos para garantia da igualdade e liberdade dos participantes; 3) capacidade deliberativa dos processos discursivos que tenha como alvo a conquista racional do consenso e não a imposição da vontade, o que envolve o direito de minorias e a aceitação racional da vontade da maioria; 4) a força vinculativa das decisões desses espaços participativos democráticos para geração de política pública ou ação governamental com efetividade social; e 5) as negociações conduzem o processo de legitimação nas variadas esferas públicas, tanto as que originam os representantes, quanto as espontâneas, como mecanismos que ampliam o caráter democrático das decisões desses espaços de diálogo. O modelo de análise foi construído a partir do estudo sobre a evolução do Estado Moderno até a contemporaneidade e das características assumidas no paradigma do Estado Democrático de Direito, com atenção para as modalidades de democracia participativa que podem garantir o desenvolvimento do fluxo comunicativo nas esferas públicas e a autodeterminação democrática de indivíduos e grupos que reivindicam a materialidade de direitos sociais. Esse debruçar sobre a análise de mecanismos democráticos e diretos, à luz de um caso concreto (o FNT), favorecida a legitimação dos processos deliberativos dessas instâncias, permitiu observar como os modelos de participação social, estabelecidos constitucionalmente e institucionalizados, puderam sustentar a idéia de efetiva democratização e conferir ou não a amplitude e a qualificação da participação social - reconhecendo a dimensão do Direito construída “na rua” (em variadas esferas públicas) - numa forma de emancipação e aprofundamento da vivência democrática, com a vinculação do resultado à governabilidade do Estado.

ABSTRACT

This paper presents analysis of the experience of the National Labor Forum - FNT from a model with categories and conditions that must be present in so-called institutionalized instances of social dialogue, namely: 1) subjective legitimacy - it depends on the choice of individuals and discourse background that leads to collective identity of the representatives, 2) legal institutionalization of spaces and standardization of rules and procedures in order to ensure equality and freedom for participants, 3) deliberative capability of discursive process that aims the achievement of rational consensus, not imposing will, which involves the right of minorities and rational acceptance majority's will; 4) the binding force of decisions that come from participatory democratic spaces in generating social effective public policy or government action, and 5) negotiation leads to legitimation process in various public spheres, either those which originate representatives, as the spontaneous ones, as mechanisms that enhance the democratic aspect of the decision making in dialogue spaces The analysis model was constructed based on studies on Modern State evolution until the contemporary time, and the characteristics inherent in Democratic State of Law, mainly the forms of participative democracy that can ensure the development of the communication flow in public spheres and self-determination of individuals and

groups who claim the materiality of social rights. This approach to analysis of direct and democratic mechanisms, concerning a real case (FNT), prioritizing the legitimation of deliberative processes, allowed to observe how models of social participation, constitutionally established and institutionalized, could support the idea of effective democratization and check, whether or not, the extent, and the qualification of the social participation - recognizing the dimension of the Right built "on the street" (in various public spheres) -, as a means of constructing emancipation and deepening of democratic living, linked to the result of binding to the. State Governability.

RESUMEN

Este trabajo presenta un análisis de la experiencia del Fórum Nacional del Trabajo - FNT a partir de un modelo con categorías y condicionantes que deben estar presentes en las llamadas instancias institucionalizadas de diálogo social, las cuales son: 1) legitimidad subjetiva – que depende de la elección de los sujetos y de la formación discursiva que conduce a la identidad colectiva de los representantes; 2) institucionalización jurídica de los espacios y la acción de positivar las normas y procedimientos para garantizar la igualdad y la libertad de los participantes; 3) capacidad deliberativa de los procesos discursivos que tenga como meta la de conquistar racionalmente el consenso y no la imposición de la voluntad, lo que envuelve el derecho de las minorías y el poder de aceptar racionalmente la voluntad de la mayoría; 4) la fuerza que vincula las decisiones de esos espacios participativos democráticos para la generación de política pública o la acción gubernamental con efectividad social; y 5) las negociaciones consolidan el proceso de legitimación en las variadas esferas públicas, tanto las que originan los representantes, como las espontáneas, como mecanismos que amplían el carácter democrático de las decisiones de esos espacios de diálogo. Se construyó el modelo de análisis a partir del estudio sobre la evolución del Estado Moderno hasta la contemporaneidad y de las características incorporadas al paradigma del Estado Democrático de Derecho, fijándose principalmente en las modalidades de la democracia participativa que pueden garantizar el desarrollo del flujo comunicativo en las esferas públicas y la autodeterminación democrática de individuos y grupos que reivindican la materialidad de los derechos sociales. Ese examen profundo bajo el análisis de mecanismos democráticos y derechos, a la luz de un caso concreto (el FNT), privilegiada la legitimación de los procesos deliberativos de esas instancias, permitió observar como los modelos de participación social establecidos constitucionalmente e institucionalizados pudieron sustentar la idea de la efectiva democratización y conferir o no la amplitud y calificada participación social, reconociendo la dimensión del Derecho construida “en la calle” (en varias esferas públicas), como una forma de emancipación y profundización de la vivencia democrática, con la vinculación del resultado a la gobernabilidad del Estado.

Palavras-Chave: Estado Democrático de Direito - Participação democrática - Espaços Institucionalizados de Diálogo Social - Fórum Nacional do Trabalho.

Key-words: Democratic State of Law - participative democracy - institutionalized instances of social dialogue - National Labor Forum – FNT.

Palabras-clave: Estado Democrático de Derecho - Participación democrática - espacios institucionales de diálogo social – Fórum Nacional del Trabajo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço!

Minha família que mesmo a distância me dá os alimentos da alma para realizar meus quereres: o amor e a confiança. A meu pai, que me desafia; minha mãe que me acompanha; minha irmã que me cuida; minha sobrinha-afilhada que me dá a certeza de que amar vale a pena; meu cunhado, com quem compartilho avanços. Às tias, tios, primas e primos que me desejam o bem!

Minhas amigas e meus amigos. As/aos mais antigas/os com quem convivi na trajetória da vida, da formação e na atuação profissional e política que, de maneiras diferentes, me impulsionaram nesta pesquisa, sobre quem posso nominar, sem erro: Ariadne, Martinha, Serginho, Mara, Flavinha, Marquinhos, Ângela, Claudismar, Marcão, Juliana, Isaac, Manolo, Paulo Torres, equipe da AATR.

Às amigadas mais recentes com quem compartilhei e deixei na ausência, por causa dessa dissertação que demorou a sair, e que me deram força, dicas, apoio, estímulo e denço: Thais, Soraya, Gil, Mari Veras, Fran e Francisco, Pablo, Adrianinha, Fabi, Ana Cláudia, Kauara, Pati Rangel, Sarah, Myllena, Nati e toda a equipe do CFEMEA, Edison, Almerico, Tatiana Scalco, Mary... Também às/os colegas da Liderança do PT na Câmara de Deputados.

Ao grupo Direito Achado na Rua que me dá confiança de caminhos e rumos, também ao grupo do Surrealismo Jurídico ou Direito e Arte, que permitiu o compartilhamento do Cabaré Macunaíma, a rica experiência que marcou nossas vidas. Destaco meus colegas da UnB, que me permitiram desfrutar de suas tão habilidosas e especiais companhias: Joelma, Carol Tokarski, Judith, Rená, Blair, Noemia, Flávia, Lívia, Lu Ramos, Dimitri, Marthius, Leonardo, Carol Ferreira, Rodrigo, Mércio, Heraldo, Fabiano, Mariana, Douglas, Janaína, Scotti, Bia. Ao grupo do Observatório da Constituição e da Democracia que impulsiona nossa produtividade decorrente de tão ricas reflexões e convivência plural. À minha turma do Mestrado 2008 que ao me escolher como representante discente possibilitou uma nova vivência democrática, conflituosa, mas desafiadora no espaço acadêmico.

Aos professores admiráveis que se tornaram minhas maiores referências, não apenas teóricas, mas de vivência acadêmica, de concepção de ensino, de (re)criação do ensino jurídico e de abertura conceitual para realizar pesquisa no Direito.

Agradeço minha prima Lys, revisora e compreensiva corretora dos rumos dos meus textos, de quem não poderia prescindir.

A Helena (Lena), Lia, Chico e Valgmar em nome de quem agradeço aos funcionários da Faculdade, pela ajuda, pela solução dos meus problemas administrativos e por enfrentarem esse rojão intenso com esforço e dedicação, que dá aos estudantes “régua e compasso” enquanto fazemos nossas composições.

A José Geraldo de Sousa Junior, meu Magnífico Zé, que me orienta não apenas nesse trabalho, mas na minha postura diante do Direito e das questões jurídicas, na credibilidade de sermos sujeitos de transformação social e na delicadeza que é possível ter diante da complexidade da vida, que ele mesmo encara com tanta firmeza. Sua maestria na condução das tarefas, frente a dificuldades e sua desenvoltura diante do novo me fez, faz e fará admirá-lo sempre. Obrigada pelo acolhimento no Direito Achado na Rua e por sua confiança. Estendo o agradecimento à profª Nair Bicalho, parceira sempre presente.

A Menelick que me “co-orientou”, que norteou meus passos com sua eticidade reflexiva que desarruma nossas pré-compreensões e abre portas, janelas e solta-as ao vento para não restarem verdades únicas. Obrigada meu querido professor.

A Warat que me desconcertou, que me atingiu de maneira irreversível com a sua genialidade. Que por estar tanto à frente de nosso tempo presente, pode viajar sem definição de cronologias e territórios e nos provoca a fazer outras tantas articulações de idéias e sensações. Tenho que agradecer o movimento que deu à minha vida e ao meu coração, porque Warat combina com amar! Agradeço pelo amor que nos toma por completo quando estamos em sua companhia.

Agradeço a Alexandre – ABC, pelo acolhimento desde o início de minha pesquisa, com certeiras contribuições e estímulo. Também obrigada pela sua coragem em defender os estudantes, particularmente a mim, nos momentos de tensão sofrida no meu mandato de representante discente do Mestrado.

A Cristiano Paixão, estimado professor, cuja sofisticação acadêmica e humana nos permite desfrutar de momentos marcantes, complexos e altamente reflexivos. Obrigada pela fidúcia: sempre pareceu certo de que eu conseguiria concluir esse trabalho!!!

Às pessoas que lerem essas palavras, um tanto melosas e acreditem, por vezes lacrimejantes, mesmo as que não tiveram seus nomes expressamente referidos, saibam que eu precisei escrever esses agradecimentos que moravam em meu coração. Se por acaso não indiquei alguém que devesse, confiem que não foi por ingratidão, mas por causa da emoção que turva lembranças e confunde a razão.

SUMÁRIO

1.	Introdução: meus caminhos.....	12
2.	O Desafio da Organização da Sociedade em Estado e sua Convivência.	19
2.1.	Um olhar distante – o passado. Algumas idéias que sustentam discurso de Estado ..	21
2.2.	As fases do Estado na Era Moderna – notas e conjecturas	26
2.3.	Os aspectos que debilitam a relação Estado-Sociedade: o aparente vazio formado entre a democracia representativa X democracia participativa.....	36
2.4.	O que são aspectos políticos do caráter participativo da sociedade?.....	40
2.5.	O Brasil: constituindo-se.....	45
2.6.	Estado brasileiro pós Constituição Federal de 1988.....	50
3.	Espaços Institucionalizados de Diálogo Social e os elementos de legitimidade e efetividade sociais.....	53
3.1.	O desenvolvimento do Estado contemporâneo e os conflitos de legitimidade fazem surgir novas expressões de soberania.	54
3.2.	A Governabilidade avança no sentido do diálogo.	61
3.3.	Caráter político da participação social nas ações de Governo no Brasil	69
3.4.	Categorias e condicionantes de desenvolvimento do fluxo comunicativo nos espaços institucionalizados de participação para alcançar a emancipação consubstanciada pela autodeterminação democrática de indivíduos e grupos. Roteiro de análise.	75
3.4.1.	A legitimidade subjetiva:.....	78
3.4.2.	A institucionalização jurídica dos espaços (c) e a positivação de normas e procedimentos (d) para garantia da igualdade e liberdade dos participantes.....	81
3.4.3.	Capacidade deliberativa dos processos discursivos.....	86
3.4.4.	A força vinculativa das decisões desses espaços participativos democráticos para geração de política pública ou ação governamental com efetividade social	91
3.4.5.	As negociações e aconselhamentos cíclicos e espontâneos como mecanismos que ampliam o caráter democrático das decisões desses espaços de diálogo.	93
3.5.	Aberturas reflexivas.....	95
4.	Observação do Fórum Nacional do Trabalho sob o olhar das categorias de análise da construção válida de espaços institucionalizados de diálogo social.....	97
4.1.	Por que o FNT?.....	98
4.2.	Categorias de análise do FNT à luz do roteiro de análise da legitimidade e validade de uma experiência dialógica de participação política.	103
4.2.2.	A institucionalização jurídica dos espaços (c) e a positivação de normas e procedimentos (d) para garantia da igualdade e liberdade dos participantes.....	111
4.2.3.	Capacidade deliberativa dos processos discursivos.....	116

4.2.4.	A força vinculativa das decisões desses espaços participativos democráticos para geração de política pública ou ação governamental com efetividade social	121
4.2.5.	As negociações e aconselhamentos cíclicos e espontâneos como mecanismos que ampliam o caráter democrático das decisões desses espaços de diálogo. ..	123
5.	Considerações Finais	125
6.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132

1. Introdução: meus caminhos

Há alguns anos tenho observado com inquietude as experiências de diálogo social em instâncias institucionalizadas. Não apenas como expectadora, mas em desempenho de atividades profissionais e, na coerência do discurso com o próprio exercício da cidadania, permanecia um incômodo, especialmente com as questões de legitimidade de representantes e legitimação de processos deliberativos. Pela baixa efetividade social que os resultados dessas instâncias alcançavam, tais espaços pareciam não cumprir seu objetivo e alguns me pareciam manipulações demagógicas.

A inquietação é maturada permanentemente. Já sei que não terei as respostas nem a fórmula solucionadora. Como sempre diz professor Menelick em sala de aula: “não tem galinha preta”, ou seja, não tem soluções mágicas ou instantâneas.

Fui seguindo minha trajetória profissional às vezes atenta, às vezes sem qualquer observação do tema, pelo domínio das circunstâncias profissionais com as quais me envolvia. Não é pouca a produção teórica e acadêmica sobre esse tema e com grande qualidade. Meu receio por não dizer algo que acrescentasse no aprofundamento democrático parecia um temor intransponível.

As minhas escolhas profissionais e opções ideológicas me tornaram próximas demais “da rua” e a pressa em ver resultados às demandas sociais só aumentava a angústia. As oportunidades e o desejo por pensar melhor sobre os temas do Direito, com o tempo, me tornaram mais assessora do que advogada. O querer ser professora me impulsionava para uma formação acadêmica, necessariamente.

Fazer uma investigação acadêmica sobre o assunto que me inquietava em relação aos instrumentos de diálogo social institucionalizados e a pesquisa sobre o que isso contribui ou não para a democracia brasileira, me trouxeram ao programa da Pós na UnB. Nesse berço do grupo Direito Achado na Rua¹, de professores brilhantes e que

¹ Direito Achado na Rua é uma linha de pesquisa na Faculdade de Direito da UnB, nascida a partir da construção teórica de Roberto Lyra Filho e encaminhada pelo professor José Geraldo de Sousa Junior, posteriormente agregando os professores Cristiano Paixão e Alexandre Bernardino Costa. Em seu artigo “O Direito como Liberdade e Consciência”, Sousa Junior (2008), se referindo aos princípios orientadores na obra de Lyra Filho, assinala que esta formulação “longe de se constituir numa idolatria do homem por si mesmo, procura restituir a confiança de seu poder em quebrar as algemas que o aprisionam nas opressões e espoliações que o alienam na História, para se fazer sujeito ativo, capaz de transformar o seu destino e conduzir a sua própria experiência na direção de novos espaços libertadores”.

pensavam o Direito numa perspectiva não exegeta, não formalista e, por que não dizer, pós-colonialista, foram elementos que se casaram.

Tenho necessidade dessa introdução em primeira pessoa, mesmo não sendo a etiqueta recomendável para um estudo acadêmico, para me revelar um pouco mais: Vivi os meus primeiros passos da atividade profissional – e isso inclui a condição de estagiária na AATR² – numa Bahia dominada por ACM. O “carlismo” compunha um bloco aparentemente homogêneo no Executivo estadual e maioria dos municípios, além de ser o campo majoritário no Legislativo.

Apenas os que de longe observavam, sem afinco, seriam capazes de acreditar ser o Judiciário, nessa fase, um espaço de suspiro. Uma grande evidência veio quando nacionalmente tomou corpo a discussão sobre o controle externo do Judiciário (que mais tarde resultou na criação do atual Conselho Nacional de Justiça - CNJ) e ACM esclareceu, a quem ainda tinha dúvida, que *a Bahia já tinha controle externo do Judiciário, era ele*³. Os leitores, e até mesmo eu, podemos rir, hoje, dessa fatídica frase. Mas à época, nossa indignação não foi capaz de ultrapassar as barreiras baianas para ganhar a seriedade nacional que merecia.

Segui como advogada de trabalhadores, no escritório, e de posseiros em ações possessórias mentirosas e massacrantes – enquanto estive na CJP/SSA⁴ (que somava ao que vivi acompanhando outras dessas ações também na AATR). Depois, fui advogada da oposição na Assembléia Legislativa, precisamente do PT e PCdoB, passando por algumas experiências coletivas ao propor ações para todo o bloco de partidos da oposição; atuei ainda na advocacia eleitoral – a favor do PT e contra as estruturas à época dominantes.

² AATR – Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais, organização criada por advogados após o assassinato de Eugênio Lira por grileiros que assim agem para calar a voz e a atuação de advogados a favor dos trabalhadores. Localizada em Salvador, se propõe a dar apoio aos colegas que atuam com advocacia popular no interior do estado, ao mesmo tempo em que realiza projetos voltados para educação com cidadania, a exemplo do Programa “Juristas Leigos”.

³ Essa passagem está relatada no livro “Memórias das Trevas” de João Carlos Teixeira Gomes, jornalista, uma biografia não autorizada sobre a trajetória política e pessoal de Antônio Carlos Magalhães – ACM.

⁴ CJP - Comissão de Justiça e Paz de Salvador, onde atuei como assessora política e jurídica na área rural da região metropolitana. Antes, não poderia deixar de mencionar o tempo em que, junto com Ariadne Barreto atuamos, paralelo à Procuradoria Jurídica do Município de Jaguaquara/BA, que assumimos juntas, a advocacia gratuita, numa espécie de defensoria pública improvisada - já que a oficial não chegara aquela cidade – atendendo aos pobres que me ensinaram o que é “ser fraco”, diante de tanta desigualdade.

Quantas vezes Ariadne (advogada e assessora da bancada do PT na Câmara de Vereadores em Salvador) e eu nos deparamos com a rejeição de nossas teses jurídicas perante o TJ ou o TRE/BA! Sensibilizadas, quase nos culpávamos, pois perder no Judiciário poderia parecer incompetência. Mas logo nos eram apontadas as idiosincrasias desse campo forense permeado por “interesseiros de toga”. E seguíamos buscando brechas, como um alento!

Era possível vislumbrar, quase mesmo como um espectro, a reação e os sinais de autonomia. ACM caiu, caiu e morreu. O bloco homogêneo do “carlismo” abriu fissuras. O que antes parecia impactado, mostrou-se apenas dominado pelo medo das chibatadas do “coronel”.

Enfim as coisas foram mudando. Nas ações que participei, ressalto a liminar contra a propaganda oficial escancaradamente pessoalizada do governo carlista e os deferimentos de direitos de resposta e representações nas eleições de 2002.

Conto toda essa história para dizer do tempo distinto e não linear que vivemos no mesmo Brasil pós 88, no fim da década de 90, mais precisamente. A democratização é recente no Brasil e ainda mais nova para alguns de nós. A cidadania falava e era calada até muito pouco tempo. Os espaços institucionais e os instrumentos criados, até mesmo constitucionalmente, não eram então acessíveis.

A trajetória política brasileira precisará sempre perceber como a diversidade de nosso enorme país não nos homogeneiza e, como a racionalidade excessiva produzida e alimentada em gabinetes de poder não pode encontrar soluções únicas para nossos problemas reais.

Não me refiro necessariamente às ausências ou desfalques da formação de nossa “identidade nacional” (deixo isso à querida colega de mestrado Joelma Melo, que se dedica a esse tema em sua dissertação). Prefiro falar que “povo” não é mesmo uma massa. Erramos sempre que nos referimos, genericamente, a todos os brasileiros e brasileiras sem atentar para nossa plena diversidade. A elaboração e a implementação das políticas públicas, se não estiverem atentas às condições e condicionantes que as validam e as reavaliam no tempo e no espaço, estão fadadas ao fracasso ou à opressão.

É muito mais difícil processar as questões públicas sob constantes processos de monitoramento e avaliação da sua efetividade social. Contudo, as gestões sob o paradigma do Estado Democrático de Direito contemporâneo, e digo bem no caso brasileiro, terão de aprender a lidar com legitimidade e processos de legitimação e

pautar-se sob esses pressupostos e condições, não apenas para moldar procedimentos, mas apurando-os a partir da realidade, com respeito à cidadania.

As experiências que tive e que acompanhei com educação jurídica popular⁵ me estimulam a continuar na defesa do que tenho pensado e acima escrevi. É da gente que mal conhece os direitos assegurados formalmente, mas que se fortalece na rua para reivindicá-los na prática, que tenho inspiração e segurança de que a função social da advocacia deve se pautar na garantia da igualdade de acesso aos direitos, mesmo com toda a suposta insegurança que isso possa parecer para o ideal “universal” do Direito, que mais parece dar a titularidade de direitos a algum “homem metafísico” do que às pessoas reais e plurais que existem de verdade.

“Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social”, no decorrer do ano 2005.

Ciente do modo em que foi instituído, organizado e o funcionamento do FNT, associando a isto a minha pregressa atuação profissional em defesa de mecanismos democráticos e diretos para o controle cidadão da Administração Pública, despertei-me a aprimorar os estudos na busca da compreensão e percepção dos avanços e dos equívocos existentes em instâncias como esta e se elas permitiriam a construção de uma perspectiva emancipatória, pela via da alteridade, nos Estados Democráticos. Sob que condições seria possível construir esse caminho, especialmente considerando o déficit no atendimento das demandas sociais?.

Vivenciei outras experiências profissionais e pessoais nesses últimos anos em Brasília. Valendo citar a passagem pelo Ministério da Cultura e a reaproximação dos movimentos sociais pela militância feminista.

No primeiro, pude acompanhar a transformação do Ministério visando a elaboração e a estruturação de políticas públicas de cultura para o país, respeitando a diversidade que nos constitui. Ao criar espaços democratizados para reflexão sobre o destino das aplicações dos recursos, critérios de financiamento público de ações culturais, revisão da legislação, editais públicos para visibilidade de expressões culturais

⁵ Aqui me refiro tanto ao Programa “Juristas Leigos” que é um dos mais lindos programas que a AATR executa há quase duas décadas. Mas também a outras experiências de educação jurídica popular que participei ou observei mais recentemente a exemplo do “Promotoras Legais Populares” (UnB, Ministério Público do DF e organizações feministas) ou os cursos do Instituto Pedra de Raio na Bahia, este último direcionado à população negra, entre outros no país, muitas vezes por iniciativa dos colegas da RENAP – Rede Nacional de Advogadas/os Populares, e alguns são objeto de pesquisa de colegas deste Programa e do Direito Achado na Rua.

brasileiras e outras iniciativas da dupla Gil (então ministro Gilberto Gil) e Juca (então secretário executivo Juca Ferreira, hoje ministro) me fizeram acreditar que estava sendo construído um caminho diferente para a gestão pública naquele âmbito, com atenção para processos de diálogo a partir de novas perspectivas de governabilidade.

No segundo, a aproximação com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA, com seus 20 anos de existência motivaram e aguçaram as minhas observações. As constatações deixavam nítida a distância existente entre o discurso abstrato de igualdade e a prática que ainda é excludente ou discriminatória das mulheres (nos espaços de poder, no mundo do trabalho ou no exercício de sua autonomia), reproduzindo ainda o sistema patriarcal que tenta justificar nas diferenças entre mulheres e homens uma razão para a hierarquização de gênero, para a violência, a restrição de espaços e de decisões. As flagrantes distinções que desigualam a vida das mulheres e as sobrecarregam em estereótipos ou mesmo em tarefas exigem novos tempos para pensar as políticas públicas com a perspectiva de gênero (e aqui poderia dizer também de raça).

Nesse período, foram aprimoradas as críticas e apurada a observação de que governabilidade em bases democráticas não pode ser construída sem o diálogo com as pessoas e/ou grupos, bem como da viabilidade das suas necessidades reais, concretas. Sempre pondo em dúvida: é possível criar soluções abstratas para o aprofundamento de nossa democracia? Já que essa governabilidade do Século XXI se viabilizará na convivência com amplas modalidades de espaços participativos dos segmentos sociais e sua interferência nas decisões do Estado. Ou não será viabilizada.

Desde outros olhares epistemológicos poderíamos também dizer que: na cena política atual, tendo em conta os interesses de ativação da Democracia e as formas de participação da sociedade civil em processos de reativação - dado que a tradicional concepção de representatividade não é suficientemente satisfatória -, é preciso repensar para além dos modelos então constituídos. Parece possível sustentar a idéia da efetiva democratização através da amplitude e qualificada participação da sociedade civil e dos movimentos sociais em relação ao Estado, nas variadas esferas públicas.

A partir da convicção de que a sociedade é sujeito de transformação capaz de criar, diminuir ou apaziguar conflitos, fui construindo minha pesquisa. A aproximação, desde a graduação, com o professor José Geraldo de Sousa Junior e com o Direito Achado na Rua me deixa marcada pela convicção de uma *concepção de Direito que emerge, transformadora dos espaços públicos – a rua – onde se dá a formação de*

sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para a cultura de cidadania e de participação democrática (2008, p. 87)⁶

Como fazer isso? Não sei. Quando apresentei o Projeto para o Mestrado, que resultou nessa dissertação, prometi a busca, a partir da construção teórica do paradigma do Estado Democrático de Direito, de uma análise dos complexos problemas da dinâmica do Estado em consolidar espaços institucionais de diálogo com a sociedade. Dessa investigação teórica, propus compor categorias para observação dos mecanismos de legitimidade e validação desses espaços para que possam servir ao aprofundamento da democracia participativa e emancipação social. Em seguida, demonstrando como funciona essa composição de análise perante um caso concreto, seria aplicado no Fórum Nacional do Trabalho – FNT.

Chego ao final dessa fase da pesquisa ainda acreditando que as modalidades de participação podem promover o aprimoramento da experiência democrática em nosso país. Mesmo que a longo, longo prazo. Isto porque aquelas experiências forjadas na demagogia de gestores que se utilizam da expressão diálogo social para elaboração de seus discursos e documentos e não para vinculação efetiva de sua gestão governamental, são capazes de despertar alguma movimentação social e aos poucos podem gerar indignação contra a manipulação conveniente dos gestores. É nesse movimento que acredito sermos capazes de construir outros exemplos de diálogo que podem atender à autodeterminação de indivíduos e grupos e a efetividade social das políticas públicas debatidas nessas instâncias.

- propõe a ser um arcabouço de concepções sobre o Estado, em suas relações com as pessoas. Apontando as modalidades do Estado Moderno para chegar ao paradigma do Estado Democrático de Direito que, construído contemporaneamente, tornou-se o patamar do desenvolvimento deste trabalho. Associando a complementariedade do exercício dos direitos fundamentais ao desempenho das possibilidades práticas da autonomia política – por veredas dispostas a partir de Jürgen Habermas – a pesquisa chega à leitura desse paradigma no modelo brasileiro de relações institucionais, compreendido pelas concepções da linha de pesquisa do Direito Achado na Rua, por seus atuais marcos teóricos.

⁶ Artigo de José Geraldo de Sousa Junior denominado “O Direito como Liberdade e Consciência”, inserido na coletânea de artigos publicados na Revista do Sindjus/DF que originou o livro *Idéias para a Cidadania e para a Justiça*, 2008: 87-88.

- os aspectos da relação Estado–Sociedade a partir da convivência com as formas de Democracia Representativa e Participativa e como, dessa engrenagem, se sustenta a idéia de governabilidade atual. A pesquisa segue pretendendo detalhar o “jogo” das experiências dialógicas institucionais do Estado com a Sociedade, para enxergar como delas poderá ser produzido um modelo de análise para observar como seria o exercício legítimo do aprofundamento da Democracia em nosso país e se dessas experiências podem ser gerados efetividade de direitos e emancipação social.

- partir do modelo de análise apresentado no Capítulo 2, é aplicado esse esquema para a análise do Fórum Nacional do Trabalho. Foram analisados os documentos originados desde a formulação do Fórum, bem como os registros de atos concretos da ação estatal que lhe instituiu, atas das reuniões realizadas e, especialmente, as declarações públicas ou documentadas que apontam os enfrentamentos quanto à legitimidade das representações, ao processo negocial e pactuação dialógica, da ocorrência de efetividade perante o Poder Executivo e da percepção sobre aspectos emancipatórios trazidos pela participação social nesse espaço.

Era possível dizer tanto, tanto mais sobre esses assuntos. Especialmente, por causa dos diversos livros e textos que tratam sobre os temas aqui presentes. Mas foi preciso estabelecer uma estratégia que pudesse ter coerência e fosse capaz de ser concluído no tempo fixado pelo Programa a que se vincula esta pesquisa.

Jorge Luis Borges descreve que, mesmo cego, sente a presença do livro novo que ganhou, sentindo sua gravitação amistosa. Essa mágica presença bem que poderia ser capaz de nos fazer absorver todos os conteúdos. Mas não é possível. Então, fico ainda com Borges em seu pensamento de que: *o livro é uma das possibilidades de felicidade de que dispomos*⁷.

⁷ “Continuo imaginando não ser cego; continuo comprando livros; continuo enchendo minha casa de livros. Há poucos dias fui presenteado com uma edição de 1966 da Enciclopédia Brokhaus. Senti sua presença em minha casa – eu a senti como uma espécie de felicidade. Ali estavam os vinte e tantos volumes com uma letra gótica que não posso ler, com mapas e gravuras que não posso ver. E, no entanto, o livro estava ali. Eu sentia como que uma gravitação amistosa partindo do livro. Penso que o livro é uma das possibilidades de felicidade de que dispomos, nós, os homens.” Jorge Luis Borges (O Livro, 24 de maio de 1978).

Capítulo 1.

2. O Desafio da Organização da Sociedade em Estado e sua Convivência.

*“Poder corresponde à habilidade humana não só de agir,
mas de agir concertadamente”*

Hannah Arendt

Este Capítulo tem a finalidade de sistematizar os entendimentos teóricos da pesquisa sobre Estado e Governo em suas relações com as pessoas, se propondo a ser um arcabouço de concepções que foram apreendidas na trajetória desta investigação acadêmica. Ao mesmo tempo, sua elaboração se prestou a favorecer um diálogo entre tais concepções e as reflexões subjetivas e intersubjetivas geradas no convívio acadêmico e pela força da prática profissional e da vivência cidadã.

Opta-se por não expor os caminhos de conceitos formais de Estado e de Governo apenas em um fazer institucional. Todo o objeto pesquisado é percebido na relação desses instrumentais de regramento, estruturantes dos resguardos do exercício de poder, sob a perspectiva de que eles não se afastam – ou não devem se afastar - do elemento humano que define suas organicidades e que lhes dá sentido real. Sejam quais forem os modelos de Estado ou de regime político ou de Governo, o que importa são as pessoas: as que lhes desenvolvem pelo exercício do poder institucionalizado ou aquelas para quem as ações de poder são executadas. E, principalmente, onde e como a sociedade se implica: quem participa das estruturas de organização dos poderes como protagonistas, como sujeitos ativos. Em outras palavras, interessa também a medida da passividade dos sujeitos.

É dessa perspectiva que este Capítulo pretende trabalhar com os conceitos de Estado e governo, com foco no Brasil contemporâneo. Apesar de a dissertação ter um certo escopo, eventualmente é necessária uma visita ao passado, sem poder ir muito distante nas construções que alicerçam o entendimento teórico dos conceitos e noções de Estado escapa, por vezes, em citações de autores do passado mais remoto, correndo o risco da superficialidade diante da reduzida extensão que este trabalho precisa ter. Assim, serão trazidas algumas referências às primeiras formações de Estado e da

Filosofia Política para entender a argumentação convincente do apaziguamento social pela valorização de “instituições”.

Ainda que referências históricas mais antigas apareçam no texto, a opção responsável do trabalho foram as referências temporal e teórica mais próximas, na chamada Era Moderna e na tomada contemporânea do Estado. Essa escolha decorre também do fato de que o objeto da pesquisa a que se vincula esta dissertação refere-se a um problema e hipótese postos em nosso presente e, embora sua justificação reflexiva possa apontar para memórias passadas e nos indique possibilidades do porvir, o tema precisa ser tratado com o olhar de hoje, para que as trilhas aqui expostas possam valer a pena.

Portanto, a viagem ao passado, neste primeiro Capítulo, alcança algumas construções do Estado Moderno para chegar ao paradigma do Estado Democrático de Direito que, construído contemporaneamente, tornou-se o patamar do desenvolvimento deste trabalho. Associando a complementariedade do exercício dos direitos fundamentais das pessoas ao desempenho das possibilidades práticas de sua autonomia política – por veredas dispostas a partir de Jürgen Habermas – a pesquisa chega à leitura desse paradigma no modelo brasileiro de relações institucionais, compreendido pelas concepções do Direito Achado na Rua e seus presentes marcos teóricos.

Ainda neste Capítulo da dissertação, é iniciada a discussão entre a Política e o Direito na perspectiva democrática, nos tipos de exercício da Democracia e nas tentativas de viabilidade dos direitos pelas pessoas nos espaços institucionalizados, criados para aproximação, re-aproximação, ou mesmo apropriação, do Estado e Sociedade. Em outras palavras, são discutidos os aspectos da relação Estado–Sociedade a partir da convivência com as formas de Democracia Representativa e Participativa e como, dessa engrenagem, se sustenta a idéia de governabilidade atual, em sua busca por legitimidade, que usa espaços institucionais de diálogo social.

As questões trazidas neste ponto serão utilizadas para subsidiar o Capítulo II, onde a pesquisa segue pretendendo detalhar o “jogo” das experiências dialógicas institucionais do Estado com a Sociedade, para enxergar como delas poderá ser produzido um modelo de análise para o exercício legítimo do aprofundamento da Democracia em nosso país. Busca ainda compreender se dessas experiências podem ser geradas efetividade de direitos e emancipação social.

2.1. Um olhar distante – o passado ensina. Algumas idéias que sustentam discurso de Estado

As diferentes concepções de mundo, de vivências, de interesses e das relações sociais estabelecidas a partir das referências individuais e de grupos conduzem às diferentes maneiras de organização das sociedades.

Os momentos históricos relatados desde o surgimento das reflexões filosóficas -que se afastavam das interpretações exclusivamente religiosas da evolução humana - tornaram possível o reconhecimento das peculiaridades materiais, psicológicas e espirituais do ser humano como elementos distinguidores de outros animais e dos humanos entre si.

Diante dos conflitos humanos, são distintas e variadas as perseguições pelo apaziguamento social. É na verificação da composição e pluralidade constitutiva de uma sociedade que surgiu o Estado e suas ações na defesa do interesse público e de coletivos⁸.

Se a noção básica de dignidade humana era restringida a pessoas ou grupos em razão da origem, sexo, condição social e situação patrimonial, com ou sem confrontos entre privilegiados e grupos submissos, a humanidade caminhou desde então convivendo a partir de condições impostas por aqueles que exerciam algum tipo de dominação e poder. A depender do tempo e do contexto histórico, por vezes também do sistema político adotado ou da forma de governo, as feridas e cicatrizes foram marcando as sociedades que permanecem no intuito do progresso pela liberdade e felicidade.

Como será visto adiante, o exercício da dignidade humana ainda reivindica, como esteio, as condições de liberdade e igualdade que não foram asseguradas materialmente a todas as pessoas no decorrer de nossa História, e ainda não são em nosso tempo presente.

Na Filosofia da História, Hegel (1999) propõe que a história da humanidade seja um processo de autoconhecimento cujo propósito venha a ser a gradual realização da liberdade humana. Pela essência, todo ser humano é livre. Para Hegel, essa

⁸ Para se inspirar ao longe em Aristóteles (2000), a formação de um Estado, por deliberação de uma sociedade que se reconhece plural, **decorre da existência social que decide se vincular institucional e politicamente, definindo normas, estruturas e o desempenho para sua implementação**. E, mesmo nesse contexto, são também plurais as opções de organização.

possibilidade da universalidade da liberdade se realiza através do direito e das leis, com a evolução da consciência do Espírito no tocante à sua liberdade e à realização efetiva de tal consciência. Isso se perfaz no Estado. A tarefa passou a ser a criação de instituições sob as quais se concretize essa liberdade, universalizada.

Ainda reforçando esse conceito, Hegel (1999) diz que a História universal não se refere a indivíduos, mas a povos, a grupos que são Estados. O progresso é, assim, a superação da mera natureza, do instinto, para chegar à luz da consciência racional. Essa consciência da liberdade é o objeto do espírito humano, que representa a marcha gradual da evolução do espírito ⁹.

A consciência da liberdade¹⁰ implica que o indivíduo se compreenda como pessoa, na sua individualidade e ao mesmo tempo como universal, capaz de abstrair as particularidades e, assim, compreender-se infinito em si. A liberdade consiste em querer objetos universais, como o Direito e a Lei (nas traduções hegelianas) que se conformam no Estado e que exigem leis e decisões universalizadas para serem válidas.

Essas leis e decisões são produzidas pela compreensão das ações e acontecimentos duráveis em seu resultado, e não por ordens subjetivas (de autocratas). Hegel (idem) remete a uma dinâmica para que se alcance a maior realização do espírito: que é o autoconhecimento. A dissolução e o surgimento de outro espírito, no processo dialético, fazem surgir outro povo histórico-universal e outra época na história universal. Essa idéia de inquieta mudança é a transição geral que traz em si o surgimento de uma vida nova.

A atitude do indivíduo em relação a esse espírito do povo é de apropriar-se dessa existência substancial, integrar-se à maneira de ser do povo a que pertence e ir se incorporando: “*Os povos são suas ações*”¹¹. Nesse sentido, Hegel desafia que o espírito

⁹ Hegel (1999) explica que isso ocorre em 3 estágios: 1) imersão do espírito ao natural; 2) avanço na direção da consciência da liberdade e; 3) a elevação dessa liberdade particular em uma pura **universalidade** e de sua própria espiritualidade. Cada estágio tem uma dialética de evolução. O Processo Dialético inicia quando o pensamento lança a tese que se depara com a antítese e produz a síntese - que contém os dois anteriores - que é algo novo, que explicita o que estava oculto. Esse novo é uma nova tese que dispara e faz recomeçar o ciclo.

¹⁰ Para LYRA Filho (apud SOUSA Jr. 2007: 110-111) liberdade “é uma tarefa, que se realiza na História, porque não nos libertamos isoladamente, mas em conjunto”. E ao falar dos limites jurídicos nos quais a liberdade pode se realizar, dimensiona o Direito como um processo que acompanha a conscientização de liberdades, tenham sido elas ainda não pensadas ou decorrentes das contradições entre as liberdades estabelecidas, que se estabelecem na desigualdade.

¹¹HEGEL. 1999, p. 53-72.

“*tem que fazer de si mesmo o objeto de sua contemplação*”, o que é feito através do pensamento, da razão.

Na exteriorização do Estado, em suas leis e costumes racionais, exige-se a consciência do passado. Essa consciência e memória só são capazes de fazer História quando adequadas à realidade e liberdade substancial (universal). Assim, Hegel aponta que o espírito universal não morre no *hábito*, na mera reprodução, pois ele pertence à história universal e refletirá sempre sobre si mesmo e produzirá uma nova organização moral e política decorrente dessa dinâmica.

Essa valorização do pensamento e da reflexividade racional, proposta por Hegel, alcançou a justificação da Modernidade, na defesa da racionalidade e da universalidade do alcance dos direitos fundamentais das pessoas. Do mesmo modo, já se sabe, o extremo pico de racionalidade moderna ocasiona a sua crise.

O excesso de racionalidade, a abstração de leis e a universalidade não materializada dos direitos deixaram de fora a percepção das crueldades e discriminações dos pensadores. Historicamente, não formularam seus pensamentos para o alcance efetivo de todas as pessoas, no mesmo patamar de dignidade e liberdade. Vale distinguir que, no passado antigo, pobres, mulheres e estrangeiros sequer eram contados como titulares de direitos, diferente da Modernidade que trouxe as noções de universalidade de direitos, padecendo, porém, apenas da sua concretude material.

Quando Metz (1999) atribui como causa da crise das ciências do espírito a própria crise da constituição anamnética¹² do espírito, ele nos sinalizou que, no processo de evolução do espírito humano, no sentido da história universal, era necessária a consideração da razão anamnética na formação do próprio discurso contemporâneo. Para ele, a perda ou ocultamento dessa razão anamnética, substituída pela simples racionalidade da modernidade, ocasiona crise no próprio progresso do espírito humano. Ou seja, esta racionalidade da anamnese do passado permite compor a atualização dos discursos reconhecendo os erros anteriores sobre o que a humanidade fez a si mesma e assim permitindo agregar maior concretude na perspectiva evolutiva da liberdade e igualdade das pessoas, em suas relações sociais e institucionais.

No lugar de recordar toda a historização do passado, trazendo os acontecimentos como mitos ou como tradicionalismos, a proposta é que a razão sobre

¹² Essa razão deve permitir a memória do sofrimento passado, como elemento constitutivo do próprio progresso.

esse passado verifique as desgraças feitas, que seja um exercício reflexivo e que incorpore o realizado para poder avançar.

O que se quer tratar até aqui é a noção de que o nivelamento racional usado para justificar o “mundo da vida” (Habermas) na Modernidade precisa ser permanentemente questionado e que é necessária a referência da memória para se compreender as rupturas e descontinuidades históricas. Especialmente, devem ser considerados os diferentes contextos históricos vividos em cada sociedade, o que não permitiria uma linearidade interpretativa nem generalismos como equações que se aplicam de modo a encaixar a teoria e a prática em todo o Ocidente. Senão, a “normalidade” estabelecida naquele Estado não seria segura. A aplicação dos conceitos teóricos de formação e estruturação do poder no Estado não se tornaria uma categoria real nem legítima de constituição da experiência na sociedade, também não avançaria na compreensão do ser humano nesse contexto social e com as instituições.

Também deve estar sempre em cena a consideração plural dos sujeitos e da sua liberdade, que a mobilidade do pensamento racional do sujeito e de seus grupos seja uma constância e em concomitância. Como bem desenvolve Santos (2004) sobre o que chama de *razão proléptica*, a visão da trajetória linear e automática que comprime o presente deixa de perceber os diferentes tempos em que vivemos no mundo da vida, gerando a indolência que tenta homogeneizar o tempo presente, usando o argumento do progresso, do desenvolvimento, para não reconhecer e controlar os diferentes estágios de tempos vividos pelas sociedades.

O desafio que Hegel nos traz, sobre o *espírito* fazer de si mesmo o objeto de sua reflexão, pode ser bastante atual e útil para as reflexões sobre negações e ausências geradas quando não se leva em consideração a dinâmica do processo dialético na trajetória das decisões de poder. Levantam-se, assim, as possibilidades que se dispõe para que o Estado não se feche em abstrações distantes e anacrônicas; para que as justificativas e as finalidades da ação estatal não sejam exclusivamente por deliberação de alguns interesses privados e assim se perpetuem.

A convivência evolutiva da humanidade depende de uma elaboração reflexiva do presente com base no aproveitamento de uma memória do passado, de uma razão anamnética e do reconhecimento da diversidade do presente (para o que Santos (2004) vai propor a *sociologia das emergências*). Não se trata de uma construção de convivência tendo por base uma linguagem e uma racionalidade impositiva e estranha a

maioria dos sujeitos. É um movimento de ajustes seguido de desajuste, que obriga, a todo o tempo, aos processos eticamente reflexivos.

As instituições surgidas com a figura utópica de Estado precisam se desenvolver e se adaptar com o passar do tempo e no decorrer dos conflitos sociais, reais. É do processo de incorporação e integração de indivíduos que compõem o chamado “povo” que se reivindica a universalidade de direito e se legitima a ação do Estado. Não há uma divisão estática nas dimensões de formação e surgimento do Estado sem o correlato desempenho das relações sociais. Foi, é e será assim. O que muda é o “como fazer”, construído por cada sociedade.

A estrutura política formal do Estado não se desvincula da estrutura humana nas suas dimensões mais amplas, como também não deve se separar do que se apreende e forma sua memória. Se as noções de Estado, ao longo de séculos, vieram para justificar a necessidade de organização das sociedades e definir as formas de tomada de decisão, a partir do exercício do Poder. Se a Política é alicerce para a organização humana, nesse processo, são formadas as concepções do Direito como instrumental inerente à própria condição de realização das sociedades, que lhe permite a convivência.

Mesmo que possa variar pela forma do exercício do poder à frente das instituições, ou pelo número de dirigentes, ou das modalidades deliberativas, a estrutura do Estado não se localiza fora das dimensões do Direito. E as dimensões do Direito não existem sem relações humanas.

A reprodução da vida social tanto deve adotar a defesa do espaço privado quanto dos espaços públicos; tanto da autonomia privada – que inclui os direitos fundamentais – quanto da autonomia política – que inclui a tomada de decisões. É na construção e funcionalidade do Estado que o Direito e a Política se reproduzem e se reconstróem.

A exigência da Modernidade de que titulares de direitos e cidadãos sejam as mesmas pessoas, pelo entendimento racional de que todas as pessoas são universalmente livres e iguais, gerou uma complexidade evolutiva que nos desafia a todo tempo. Essa é a maior contribuição do projeto de Modernidade. Mas ao garantir formalmente esses direitos fundamentais gerou uma expectativa de concretização de materialidade que não ocorreu efetivamente e cada vez mais a humanidade reivindica.

Nesse ponto há uma fronteira dos teóricos sobre o esgotamento da Modernidade ou da Era Moderna. Há os que defendem que esta inconclusa tarefa mencionada acima permite a criação de novos paradigmas de desenvolvimento desse

projeto; há os que consideram ultrapassada e que a humanidade tem vivido na pós-modernidade e aí ocorrem outros fenômenos que se distanciam do projeto original, não cabendo mais suas referências¹³. O presente trabalho acadêmico transita nessa área de fronteira, não lhe cabendo decidir nem dar veredicto sobre titularidades desses territórios tão complexos.

Assim, a partir do próximo item - que se dispõe a descrever como o Estado Moderno tem uma história de *promessas não cumpridas*, como nos diz Norberto Bobbio (2000), se deslança o objeto da pesquisa que teve a vontade de compreender os fenômenos contemporâneos das relações sociais com o Estado, dentro dos espaços institucionalizados, apontando análises e hipóteses para aprofundamento democrático quando decorrente da maior apropriação social das possibilidades de exercício de sua autonomia política em defesa dos direitos.

2.2. *As fases do Estado na Era Moderna – notas e conjecturas*

Nos movimentos que marcaram o Século XVIII na Europa, que culminaram em 1789 com a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão prevaleceu, notadamente, uma idéia de liberdade que estava associada com práticas de caráter altamente discriminatório. Frearam, contingencialmente, os outros dois basilares direitos fundamentais que compunham a bandeira revolucionária francesa: a igualdade e a fraternidade. No entanto, os acúmulos das insatisfações da maioria, a propagação da violência, a miséria e novas teorias desenvolvidas seguiram em evolução para construção de novas formas de organização estatal. É nesse estágio da organização social e política que nos deparamos com a chamada Era Moderna.

A idade Moderna¹⁴ introduziu novos referenciais que sustentam as organizações dos Estados e do Direito até hoje, alicerçando-os em regras gerais e

¹³ A inquietude que provoca as tensões da Modernidade leva autores a defenderem a vivência de uma Pós-Modernidade, face as transformações das relações públicas e privadas, propondo novos paradigmas, em diferentes campos e distintos entre si, valendo citar como exemplo Luis Alberto Warat e Boaventura de Sousa Santos que são autores aqui referenciados na pesquisa, apesar deste trabalho não pretender integrar essa posição. As referências desses autores utilizadas neste trabalho tratam de idéias e elaborações assumidas sobre as idéias objeto da pesquisa e não sobre seus argumentos em defesa de uma Pós-Modernidade.

¹⁴ Modernidade que destaca a racionalidade humana, com a defesa do conhecimento científico, hermético e especializado e da subordinação ao normativismo jurídico numa dimensão generalizada e abstrata. Para

abstratas. Se antes as justificativas para definir as formas de organização de sociedades e de Estados eram baseadas em inspiração divina, a racionalidade humana e a mobilidade econômica e social passaram a definir as relações entre a Política e o Direito, entre o Estado e a Sociedade.

Não são poucas as elaborações teóricas sobre a Era Moderna ou Modernidade, a depender da nomenclatura utilizada pelos variados autores. O consenso que há entre os estudiosos desse paradigma de organização sócio-política-econômica e cultural se limita aos aspectos e características gerais constitutivas. As divergências se aprofundam no tocante à compreensão do desenvolvimento desse modelo e suas pretensões práticas em cada sociedade.

Para Habermas (2003) são fenômenos que se impuseram na Modernidade: aglutinação, centralização, poder administrativo, positivação do direito e surgimento da dominação jurídica, o que explica a integração do Direito com a Política, nesse período. O poder no modelo anterior se opõe à estrutura normativa das leis que garantem desde então as liberdades subjetivas dos indivíduos. Citando Max Weber, que chamou essa positivação do Direito como *dominação legal*, fez-se com que o Direito racionalizado oferecesse a forma organizacional de toda a dominação estatal, ao tempo que se tornou a condição de legitimidade da ação estatal – que precisa das leis, procedimentos e fundamentos.

Ainda no campo das concordâncias/convergências entre os referenciais teóricos adotados nesse trabalho, valendo-se tanto de Jürgen Habermas quanto de Sousa Santos e, apoiando-se em Norberto Bobbio e Hannah Arendt, foi feita a opção por chamar de “fases” do Estado Moderno, identificadas a seguir.

- A) **Estado Liberal ou Estado de Direito** - fase em que a universalidade de direitos e a abstração das normas decorrem da primazia da racionalidade humana. No primeiro momento sua expressão pode ser valorizada para

Cristiano Paixão Araújo Pinto uma leitura conceitual desse período: “O aumento do grau de complexidade das relações sociais, a aceleração do devir histórico (a chamada “Era das Revoluções”) e a modificação da semântica do tempo (a Modernidade, conceito reflexivo, volta-se para um futuro aberto, impulsionado pela dinâmica da idéia de progresso) ensejaram uma substancial alteração na vigência do direito, com a introdução de um movimento inteiramente novo em termos históricos – o constitucionalismo.” (Arqueologia de uma Distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito. In: Oliveira Pereira, Cláudia Fernanda (org.) O novo direito administrativo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2003: 15).

afugentar a dominação tanto religiosa quanto abusiva de governantes totalitários havidos nos períodos históricos anteriores.

Nessa fase, a defesa da liberdade torna a esfera privada preponderante sobre a idéia do público e a defesa de direitos individuais fica como condicionante da atuação política. Aqui o Estado é uma estrutura de garantia da autonomia privada.

Ideólogos da época criaram o Estado Tripartite, dividido em: Executivo, Legislativo e Judiciário, harmônicos e independentes entre si, idéias bem sistematizadas por Montesquieu na clássica separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos. O Estado tem atribuições para organizar-se administrativamente e suas decisões têm força (poder coercitivo).

A positivação dos direitos a que Max Weber chamou de dominação legal, ao ser citada por Habermas (1997 ou 2003) é posta como aquela que dá toda a forma organizacional para a dominação estatal, devendo ser decorrente de leis legitimamente produzidas pela autoridade e assim fundamentadas.

O evento histórico que marcou esse período foi a Revolução Francesa de 1789. A burguesia, ao liderar outros segmentos da sociedade (populares, aristocracia descontente) prometia acabar com o poder absolutista do Rei e criar uma sociedade baseada em Liberdade, Igualdade e Fraternidade. A noção de igualdade de direitos entre cidadãos compôs o discurso e a base teórica da organização em sociedade. Essa foi a grande herança do período, que sustentou a idéia da universalidade de direitos.

Levando-se em consideração que, nessa ocasião, eram cidadãos apenas os homens, brancos e proprietários, o comprometimento da igualdade já estava limitado pelo sentido da dominação masculina, das pessoas com bens e de origem puramente européia. De tal modo, também as discussões de natureza pública e social estavam restringidas aos demais, inclusive à presença feminina.

Para Habermas (1997), o Estado é a *instituição pública para o exercício burocrático da dominação jurídica*. O Estado de Direito requer autoridade pública para obrigar a dominação política e jurídica que é constituída e legitimada pelo direito promulgado. Assim o Direito assume posição instrumental para a legitimidade da ação estatal, pois ele fundamenta a ação legisladora que institui as normas e o próprio direito.

O que Habermas vai seguir dizendo (1997: Capítulo IV) é que os princípios do Estado de Direito – soberania popular, princípio parlamentar, pluralismo político, proteção jurídica dos indivíduos, legalidade da administração – se forjaram em um

modelo de organização política baseada na idéia da igualdade de condições dos atores (direitos fundamentais da autonomia privada) e que as instituições devem assegurar o exercício efetivo da autonomia política dos cidadãos (autonomia cívica – poder social). Porém essa formulação se deteve ao campo teórico e foi o que melhor se elaborou ao longo desse período. A consolidação dessas idéias ainda desafia a realidade.

Esse sentido de Estado eminentemente regulador, de onde emanam as leis que, por seguirem regras elaboradas pelo legislador, são reconhecidas como guia da conduta social, assim posto, sem preocupação com processos legitimadores do exercício da autonomia política das pessoas, não se enquadra mais nas vivências contemporâneas. Passado!

Também o Liberalismo constituído nesse período pretendeu afastar a atuação do Estado do desenvolvimento econômico. As noções de justiça social eram incompatíveis com a formação da riqueza dos países. A exploração humana, em particular da força de trabalho das pessoas, era a forma única de sobrevivência dos pobres. E novos exemplos de crueldade das relações humanas puderam ser registrados, agora racionalmente justificadas e não mais atribuída à divindade, como no jusnaturalismo.

Nesse ambiente, a lógica excessivamente racional, burocrática e privatista orientava a Política e o Direito para rumos particularizados. O crescimento do capitalismo associado ao liberalismo fazia com que o Estado aparentemente não interferisse nas relações econômicas, assegurasse as decisões políticas nas mãos de poucos e ainda viabilizasse as estruturas representativas nos Poderes estatais de modo a que se extraísse a idéia de legitimidade dos Governos. O que não se observava nem escutava era a complexidade das movimentações sociais como protagonistas de desequilíbrio de poder.

Essa regulação jurídica da vida social, a partir de uma lógica dogmática, codificante e baseada em crenças ideológicas normativistas, cristalizadas em um intenso

e imenso repertório de *lugares comuns*¹⁵, pseudamente¹⁶ isenta de referências axiológicas, concretizava um projeto de Modernidade excludente/concentrador, além de associar a funcionalidade do Direito para a gestão mais burocratizada do Estado.

Projeto excludente pois negava a pluralidade existente na sociedade com a idéia de totalidade para garantia da ordem. O que Santos (2004) vai analisar, no que chama de *razão metonímica*, é que a lógica domina o todo e desconsidera as partes. Para ele isso faz surgirem as dicotomias hierarquicamente estruturadas para tratar o que é bom e o que não é – nada deve estar fora da totalidade e as partes só se relacionam tendo como referência a totalidade. Isso gera as exclusões, as ausências, as negações. Desse modo, a monocultura que aparece nos diversos aspectos torna o projeto também concentrador.

As tensões sociais expostas por aqueles excluídos do exercício efetivo dos direitos fundamentais, mesmo estando tais direitos assegurados formalmente, marcaram novas transformações. Nesse período de grande desenvolvimento do Capitalismo, os embates sociais na chamada esfera privada (por exemplo, que ocorriam com lutas por melhores condições de trabalho) terminaram por alcançar a esfera pública e, por sua vez, as instituições. Eram as vozes da maioria que reivindicavam do Estado a realização de direitos, materialmente. Conformava-se o cenário do que mais tarde foi nominado “Estado do Bem-Estar-Social” ou Estado Social, que assume novas tarefas perante a sociedade.

B) **Estado Social ou do Bem-estar Social** - Boaventura de Sousa Santos (2003) indica que a transformação social do Estado pode ocorrer por revolução ou reformismo. A tendência mundial é pelo segundo paradigma: fez-se opção por um processo gradual e pacífico de incorporação da institucionalidade, fazendo o Estado incluir a questão social em sua agenda

¹⁵ Expressão amplamente usada por diversos autores, inclusive na obra de Luis Alberto Warat que reflete uma conseqüência que o projeto de Modernidade nos causou, reduzindo idéias e conceitos ao limite de pensar e agir por subjugação e mera repetição. Vale citar a referência usada por Pierre Bourdieu em entrevista concedida ao *Le Monde* para mencionar a aceitação inconsciente dos lugares comuns, no sentido de Aristóteles: “*noções ou teses com as quais se argumenta, mas sobre as quais não se argumenta*”. (*Contrafogos – táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.)

¹⁶ Diz-se “pseudo” pois na realidade os valores dominantes eram os mesmos dos grupos que exerciam o poder político e econômico.

política. É a fase do Estado-Providência (dos países "centrais") e do Estado-desenvolvimentista (para os países "semiperiféricos e periféricos").

A falta de materialização da universalidade de direitos - posta nos instrumentos legais - exigiu que o Estado assumisse novas tarefas perante a sociedade. Conforme Paixão (2003: 23)¹⁷ a tônica do Estado Social foi a *idéia de compensação*. Daí ocorre a *hipertrofia do público que passa a ser identificado ao Estado*.

Esse contexto é bem esclarecido nas afirmações de Norberto Bobbio (2000) sobre os obstáculos para o cumprimento das promessas no projeto político da democracia dentro da primeira fase do Estado Moderno: primeiro, em virtude da reserva de poder aos especialistas; segundo, pelo crescimento do aparato burocrático – ressaltando que, para Max Weber, democratização e burocratização caminhavam juntos – e; terceiro, que o rendimento do sistema democrático gerou um descontentamento da sociedade que, cada vez mais e mais rapidamente, faz demandas ao Governo e este não tem eficiência para lhe responder.

Daí, há um processo crescente de mobilização social e criação de mecanismos para exigir o atendimento pelo Estado das demandas sociais. Configura-se a etapa do Estado do bem-estar social.

Após a II Guerra, organizações de segmentos sociais passam a exigir ampliação de participação em debates públicos. As vivências democráticas na Europa e EUA assumem um contexto constitucional que se preocupa com a articulação entre a Política e o Direito. Posteriormente, as experiências de aproximação do Estado com a sociedade civil organizada aparecem em espaços institucionalizados como: conselhos, câmaras, fóruns etc. No Brasil, será no final dos anos 80 que esses espaços vão se consolidando e sendo incorporados às práticas dos movimentos sociais, mesmo com permanentes tensões (TEIXEIRA, 2002).

Como bem define Laura Tavares Soares¹⁸, no Século XX se conquistou a noção de responsabilidade social coletiva, para garantir o enfrentamento das desigualdades sociais. A pobreza da maioria da população não tem como causa senão o

¹⁷ Paixão, Cristiano. Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito. In: OLIVEIRA PEREIRA, Cláudia Fernanda (org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

¹⁸ “Globalização e o Papel do Estado na Proteção da Vida”, conferência realizada no II Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária, Caldas Novas/Goiás, novembro de 2004.

domínio conservador no campo econômico que, concentrando riquezas e impedindo a distribuição de renda, passou até mesmo a lucrar com este “fenômeno” da pobreza.

Por muito esforço da sociedade civil organizada, na defesa de Estados Democráticos, conquistou-se um instrumental de Estado que assumisse a responsabilidade pelos problemas sociais. Exemplo disso é a estruturação da Seguridade Social. No Brasil, esse conceito garantiu o tripé de assistência, previdência e saúde, como fundantes dos direitos sociais. Isso fez parte de uma resistente fase em que se quebrou a hegemonia política tradicional e resultou estabelecida na Constituição Federal de 1988.

Voltando para a caracterização desse período, para Habermas (2003), foi dado ao próprio Estado o papel de prestação de serviços para garantia dos direitos fundamentais exigidos pelos cidadãos. Porém, a esfera pública se confundia com a noção de estatal.

Para valorizar a Administração Pública da incumbência de provedora do bem-comum e para não modificar a raiz ideológica que sustentava os Estados em boa parte do mundo – o Capitalismo – era preciso adaptar-se às exigências sociais, mantendo os privilégios de grupos detentores de poder político e econômico. Daí a burocracia tecnocrata ganhou um enorme espaço e a dependência da ação política às normas burocráticas o aspecto meritório e técnico da atuação na esfera pública desviou o foco de tensão na sociedade para a legalidade, a positividade e forma. Os procedimentos passaram a ser valorizados em detrimento da legitimidade.

Nesse período surgiram os chamados espaços de diálogo social entre Estado e sociedade, muitas vezes sustentados por discursos de participação social ou cidadania participativa para encontrar soluções às reivindicações pela materialidade de direitos, mas os mesmos não encontravam efetividade nem legitimidade.

Nem mesmo as instâncias de diálogo social escaparam de manipulações fraudulentas (como poderá ser melhor descrito no Capítulo II deste trabalho). Assim, as pessoas permaneceram afastadas do poder decisório da atuação do Estado e acostumadas a reproduzir o modelo da democracia representativa como o mecanismo máximo de aposta para ação estatal. Demoraram a incorporar novas práticas, a formarem nova cultura política participativa, ou seja, verem a si mesmos como protagonistas do Estado, como sujeitos de direito e titulares do poder político, não como apenas destinatários.

Esses são os termos que sustentam a formação do que Carvalho Netto (1999) vai chamar para a defesa de um novo paradigma, apoiado na teoria de Habermas: o do Estado Democrático de Direito, como a seguir contextualizado.

- C) **Estado Democrático de Direito** – entendido sob a perspectiva da possibilidade complementar e não contraditória da garantia dos direitos fundamentais com o exercício da autonomia política na sociedade democrática.¹⁹

Demagógicas e insuficientes renovações dos mecanismos da democracia representativa e os irrealis espaços de efetiva participação social, sem a preocupação de que estejam neles asseguradas condições de legitimidade e eficácia, afundaram o modelo de Estado em ciclos de crises. Somente o *poder que nasce do uso público das liberdades comunicativas dos cidadãos do Estado irmana-se à criação legítima do direito* (HABERMAS, 2004).

Para Habermas (1997) a complexidade da sociedade contemporânea não poderia ser compreendida e contemplada nos limites dos paradigmas indicados pelos dois modelos de Estado antes descritos (o de direito e o do bem-estar social). A atenção não se firma apenas na legalidade alcançada pelo Direito que serve de instrumental normativo para regular a conduta humana e as relações entre as pessoas – na esfera privada – e das pessoas com o aparato institucional do Estado – esfera pública²⁰. O autor vai desenvolver sua teoria de que os princípios do Estado de Direito facilitarão o ambiente político da lógica do discurso, exemplificando como a elaboração legislativa, para ser legitimada, precisa de tomadas de decisão na esfera pública e dos procedimentos que considerem pressupostos comunicativos da racionalidade humana admitidos nas esferas públicas políticas.

¹⁹ As distinções teóricas dos autores referidos como marcos adotados neste trabalho são bem notadas a partir desse ponto. Aqui se traz a reflexão mais contemporânea das leituras sobre Estado-Sociedade e as possibilidades para as construções em defesa do aprimoramento democrático. As nomenclaturas utilizadas entre eles são distintas e o enquadramento no projeto Moderno ou Pós-Moderno são marcantes entre os autores, mas o quanto pretendido na pesquisa é a extração de uma conceituação compatível entre eles, na medida em que contribuam para a problematização do objeto pesquisado e da solidificação da hipótese a ser defendida.

²⁰ Avritzer e Sousa Santos (2003: 9) assim se refere a esta questão específica: “Para Habermas, a esfera pública constitui um local no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada.”

Esses vínculos discursivos nas arenas públicas que influenciam a tomada de decisão pelos representantes em instituições validam seus resultados. Assim, para Habermas, os princípios do Estado de Direito exercidos por atores livres e iguais – portanto com a autonomia privada assegurada – são compatíveis e complementares com o exercício efetivo da autonomia política – que se realiza pelo exercício do poder comunicativo da sua vontade racionalmente formada – sendo capaz de realizar as finalidades coletivas e se tornar alavanca do “mundo da vida”.

Portanto os termos: “Democrático” e “de Direito” não são, em si mesmos, os que resolvem a equação para a realização efetiva de direitos e da vivência democrática. Toda a discussão da Teoria da Constituição, formulada por Carl Schmitt (apud MOUFFE,1994), remete aos complicados sentidos lingüísticos, formais e materiais da democracia, tratando do exercício direto ou por representação e no aparente antagonismo que interfere na consecução dos fins do Estado.

As relações da política e do direito que observamos, desde o Século XVIII, avançam com o movimento constitucionalista (LUHMANN, 1990). Para entender as instâncias institucionalizadas de exercício da cidadania - que são expressões democráticas do Estado, mas também eventos da dimensão constitucional do Direito - é preciso conhecer o contexto do qual resultam e o estágio evolutivo das relações Estado-sociedade naquele lugar. Isso porque, o processo participativo no Estado Democrático de Direito ainda não dispõe de nítidas condições e condicionantes para que os indivíduos e grupos nos espaços de participação democrática - em sua subjetividade e na sua relação com o outro -, mesmo naqueles institucionalizados, estejam cientes das tensões e exclusões próprias da efetiva realização de cidadania.

Os espaços institucionais criados, no decorrer do tempo e em diversos países, viabilizando acesso pela sociedade civil organizada, para a construção de políticas públicas e mesmo para realização de ações governamentais, são modos de remissão do tempo e legitimidade perdidos. Porém, se funcionam apenas no campo formal ou pela mera previsão constitucional, não alcançarão o aprofundamento da complementaridade esperada entre a autonomia privada e a vontade política da sociedade.

Na esfera pública são institucionalizadas experiências que podem se constituir em alternativas para instaurar, com efetividade, um Estado Democrático de Direito. No entanto, essa dimensão do mundo da vida só se atinge desde que atendida a uma perspectiva emancipatória dos indivíduos e grupos, da sociedade.

Se essa relação do exercício da cidadania enquanto processo consciente de manifestação da vontade popular, para J. Habermas (1997), é complementar e não antagônica para o alcance da materialidade do direito, então a autonomia privada e pública são co-originárias e interdependentes (2003).

Para se firmarem essas expressões teóricas aqui expostas, é preciso reconhecer que os indivíduos que participam dos espaços institucionalizados (que compõem uma forma de aceitação da esfera pública) devem estar em pleno gozo de sua autonomia privada, na segurança da sua condição de igual e livre diante das outras pessoas. Nessa medida, para Habermas (2004), ao tratar da concepção republicana da relação da política diz:

Para a práxis de autodeterminação por parte dos cidadãos no âmbito do Estado, aceita-se uma base social autônoma que independa da administração pública e da mobilidade socioeconômica privada, e que impeça a comunicação política de ser tragada pelo Estado e assimilada pela estrutura de mercado. (A Inclusão do Outro, p. 278)

Como dito antes, a vantagem da Modernidade foi a expressão formal de igualdade e liberdade para todos. Se dessa conceituação são elaborados os sistemas representativos do exercício de poder nas democracias vigentes, dizemos que estariam cumpridos os requisitos para a consolidação desse paradigma²¹ do Estado Democrático de Direito.

Porém, a dinâmica desses processos, diz Chantal Mouffe (1994), impõe ao sistema representativo democrático uma permanente revisão, por saber precárias a representação e a identidade do povo, numa tensão viva que impede os regimes totalizantes da ditadura. Para Habermas (2004), a possibilidade de participação decorre do fluxo comunicativo que se legitima e se viabiliza na esfera pública, composta pelos espaços institucionalizados e espontâneos (esses últimos reconhecidos pelo autor como essenciais para alimentar a esfera pública de novos discursos).

Ao avançar para as elaborações no campo das experiências de exercício direto de poder, dos mecanismos possíveis de democracia participativa, deve-se, contudo, lidar com maior complexidade na compatibilização entre a elaboração formal universalista que assegura a autonomia privada e o efetivo gozo dessa condição na realidade. Ou seja,

²¹ Adotado o conceito de Thomas S. Kuhn: “Considero ‘paradigmas’ as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (A estrutura das revoluções científicas. 4ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 1996: 13).

será necessário verificar se o exercício da vontade política dos indivíduos é resultante de um processo consciente e se esta vontade é racionalmente formada em um fluxo comunicativo livre que permite a elaboração dos discursos de sujeitos e grupos.

Na visão de Sousa Santos (2003), o modelo do Estado Social entrou em crise substituído pelo movimento que instaurou a concepção de Estado Mínimo que, por sua vez, também entrou em crise em função de não ter garantido um Estado necessariamente forte. Afirma ainda que é inaugurada uma nova fase do reformismo, contemplando o momento histórico em que se vive, pelo que acredita que os setores da sociedade passam a intervir no Estado por dois pilares: reforma do sistema jurídico e a presença renovada do terceiro setor na reforma do Estado.

Para ele, os paradigmas do Estado Moderno não se sustentam no viver contemporâneo. As demandas sociais complexas e plurais são incompatíveis com os alicerces do projeto de Modernidade. Por isso, os procedimentos democráticos adotados pelo Estado devem estar atentos aos elementos da formação da vontade e opinião dos cidadãos e do exercício da cidadania – na sua concepção política – atentos à tensão por inclusão presente todo o tempo.

Afora a divergência em relação à incompatibilidade com a Modernidade, essa formulação de Santos se aproxima do quanto dito por Habermas em “A Inclusão do Outro” (2004), senão vejamos:

Os direitos de cidadania, direito de participação e comunicação política são, em primeira linha, direitos positivos. Eles não garantem liberdade em relação à coação externa, mas sim a participação em uma práxis comum, por meio de cujo exercício os cidadãos só então se tornam o que tencionam ser – sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais. (2004: 280)

Ou seja, vê-se pontos de aproximação da teoria habermasiana (HABERMAS, 1997) com a proposta de Santos e a solidificada teorização do Direito Achado na Rua por Sousa Junior (2007) para contextualizar o estágio atual do Estado Democrático de Direito, constatando que é um processo inacabado, como será tratado a seguir.

2.3. Os aspectos que debilitam a relação Estado-Sociedade: o aparente vazio formado entre a democracia representativa X democracia participativa.

Bobbio (2007a), ao dissecar significados da “sociedade civil” em suas diversas acepções, remonta ao período moderno em que tal expressão se refere ao espaço das relações sociais distintas da esfera das relações políticas, ou seja, não reguladas pelo Estado. É nessa acepção que se depreende que a sociedade civil, enquanto espaço onde surgem e se desenvolvem conflitos de toda ordem, se contrapõe ao Estado. Cita ainda que, para algumas dessas teorias “*a sociedade civil ocupa espaço reservado à formação das demandas (input) que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder (output)*” (2007a: 36).

Na seqüência do trabalho de compreensão dessa clássica dicotomia Estado/sociedade civil, Bobbio (2007a) reconhece que para a governabilidade das sociedades complexas atuais é preciso lidar com as questões da legitimidade. Se as instituições públicas são legitimadas (no sentido weberiano) pelos que detêm o poder emanado da autoridade que o Direito reconhece como legítimo para tomar decisões, esse modelo está posto à prova na medida em que na sociedade civil – que outorgaria essa legitimidade – se desenvolvem processos constantes de deslegitimação dos poderes.

Após Maquiavel, a distinção do Estado com a sociedade foi objeto das variadas teorias para aprofundar uma dicotomia, especialmente para separar o domínio da economia política - nas questões privadas- daquele espaço das instituições políticas que seguiriam uma lógica, supostamente neutra, da ciência da administração.

Na dinâmica do Estado Democrático de Direito, foram consolidados espaços institucionais de diálogo entre aqueles que eram investidos do poder de representação de Estado e a sociedade civil. Esses mecanismos dialógicos serviam como elemento de uma estratégia maior que apontava para o fim da *dicotomia* Estado-sociedade.

Fortalecendo a democracia participativa, esses espaços, desde que realizados de maneira autêntica, com vistas à emancipação de indivíduos e de grupos sociais, permitem o controle conjugado do Estado e é uma maneira de respeitar e reconhecer a complexidade social, atentando, na prática, para as sensibilidades humanas e as transformações sociais.

A partir da convicção de que a sociedade é sujeito de transformação capaz de criar, diminuir ou apaziguar conflitos, é possível a presença da sociedade civil em espaços/ambientes institucionalizados do Estado, demonstrando como a participação pode promover transformação social e a efetivação de políticas do Estado em atendimento e/ou solução de conflitos sociais.

O exercício da autodeterminação democrática se dá pelo desenvolvimento do *fluxo comunicativo* de cidadãos no gozo de sua autonomia privada e na esfera pública política. Essa relação tensa vai se traduzir na relação da faticidade e validade, segundo Habermas (2004). Os direitos fundamentais, para garantirem o agir político das pessoas, precisam ser decorrentes de procedimentos democráticos que se validam no fluxo e influxo comunicativos ocorridos na esfera pública. Nesse sentido, algumas condições de legitimidade e da legitimação de processos e procedimentos constitutivos dessas esferas discursivas devem ser capazes de garantir a autodeterminação dos indivíduos ou grupos para promover as repercussões dessa prática social.

Para um melhor entendimento do sentido da expressão sociedade civil em que se contextualiza a presente pesquisa, necessário retratar o dualismo Estado-sociedade civil (SANTOS, 2003, p 81), formado pelo pensamento político moderno e que utiliza o sistema jurídico para se comunicar. As contradições e crises com interpretações opostas da intervenção do Estado para manter o *laissez faire* do liberalismo e ao mesmo tempo para garantir privilégios exigia o fortalecimento da ação estatal que, para Boaventura, fez reduzir o princípio da comunidade idealizado por Rousseau, criando o elemento abstrato chamado sociedade civil – que reunia os indivíduos, com seus interesses particulares, mas que ao mesmo tempo dava sustentação social à esfera pública.

Interessante ressaltar a compreensão de Avritzer e Sousa Santos (2003) ao se referirem à concepção de democracia na segunda metade do Século XX. Para eles, nesse período pós-guerra surgiram concepções alternativas da democracia, numa tendência contra-hegemônica “que pode ser encontrada na obra de autores como Lefort, Castoriadis e Habermas, nos países do Norte (Lefort, 1986; Castoriadis, 1986; Habermas, 1984; Habermas, 1995) e Lechner, Nun e Bóron nos países do Sul (Lechner, 1988; Bóron, 1994; Nun, 2000)” compreendendo que:

“a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e a sociedade:

A democracia revela, assim, a sociedade histórica, por excelência, a sociedade que por sua forma acolhe e preserva a indeterminação em contraste notável com o totalitarismo que, edificando-se sob o signo da criação do homem, na realidade agencia-se contra essa indeterminação (Lefort, 1986: 31)” (apud Avritzer e Santos, 2003: 8)

Nessa cena política contemporânea, essa nova gramática histórica não é um mero elemento de desenho institucional, tendo em conta as condições de ativação da Democracia e as formas de participação da sociedade civil em processos de reativação - dado que a tradicional concepção de representatividade não é mais suficientemente satisfatória - é bem posta a discussão de cidadania ativa trazida por Marilena Chauí no seu “Convite à Filosofia” (1995). Repensar a representatividade para além dos modelos de partidos políticos e podendo seguir sustentando a idéia da efetiva democratização, através da amplitude e qualificada participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, em relação ao Estado.

Como foi constatado por Alain Touraine, citado por Mariuccia Salvati (1997), no século XX, a modernização econômica e social não trouxe necessariamente a modernidade. O predomínio das necessidades econômicas e sociais é identificado com a defesa de direitos humanos. No entanto, reduziu a conquista de um espaço na vida política ou vida pública.

Somente num Estado Democrático de Direito as pessoas podem ter a liberdade para expressar suas opções individuais e de grupos, de forma eticamente respeitada. Mas esse Estado deve ser conduzido com o pulso dessa pluralidade social, não pode ter a concepção de igualdade contaminada por paradigmas patriarcalistas, machistas, racistas ou por crenças religiosas que influenciam os rumos do Estado.

A tendência dos governos no Estado Democrático é de apresentar um discurso de absorção da idéia de articulação da democracia representativa com a democracia participativa, numa conjuntura de não ser mais o adversário dos movimentos sociais, mas seu principal interlocutor (GOHN, 2004), isso como alicerce de sua governabilidade.

Ao acompanhar e observar a realização e o desenvolvimento de experiências de participação da sociedade civil invocando direitos, buscando influir na construção de políticas/ programas/ações governamentais, ocupando espaços estratégicos de influência no Estado, usando o chamado “diálogo social” como um instrumento desta relação, nota-se que não basta o discurso e a regulação formal de medidas de participação social para a efetividade da vivência democrática contemporânea, conforme será mais aprofundado no Capítulo 2 dessa dissertação.

Sem as mudanças de visão de mundo a sociedade não sairá dos moldes da regulação, sendo incapaz de interferir nos arbitrários mecanismos perversos que vão

determinando, em progresso, exclusões sociais e perpetuação de usos e costumes de grupos dominantes, que muitas vezes são as feridas e efeitos do Estado Moderno.

Ao valorizar a liberdade como experiência humana capaz de emancipar, José Geraldo de Sousa Júnior explica “O Direito Achado na Rua”, afirmando que a *humanização que se realiza na história, é como emancipação consciente inscrita na práxis libertária* (2008:87-88).

Numa das leituras do Direito Achado na Rua e sua conceituação compreendida como exercício de cidadania, o Roberto Aguiar afirma que:

*O conseqüente desse pensamento é a revisão conceitual dos direitos humanos, que saem da categoria de pautas programáticas para se constituírem em bandeiras e princípios decorrentes de lutas históricas, que devem ser defendidos e ampliados pelo exercício vigilante e permanente da cidadania organizada a ser fundamentada em valores que sobrepassam as interpretações restritas das normas positivas. O Direito não está posto, o Direito é um perpétuo in fieri, ligado aos embates dos grupos e das classes sociais e à concretização da dignidade traduzida pelos direitos humanos.*²² (p. 54)

2.4. O que são aspectos políticos do caráter participativo da sociedade?

As práticas políticas contemporâneas numa sociedade com regime democrático demonstram a complexidade de composição e de interesses. Não que fosse homogênea a composição societária nos tempos mais remotos, mas, sem dúvida, o reconhecimento da diversidade que a Idade Moderna alcançou e as possibilidades decorrentes das revoluções industrial e depois da tecnológica trouxeram ao mundo instrumentos variados de consumo e de comunicação que, somados à coragem dos segmentos sociais rumo aos espaços públicos, permitem a convivência com plurais identidades e escandalização das discriminações.

Se da *Política* de Aristóteles o mundo contemporâneo puder usar suas compreensões, sem incorrer numa irresponsabilidade ética ou acadêmica, valeria citar as suas passagens sobre o necessário pluralismo na constituição de um Estado, “*porque o Estado consiste não simplesmente de homens, mas de diferentes espécies*”.

²² AGUIAR, Roberto A. Ramos de. O Direito Achado na Rua: um olhar pelo outro lado. p. 54.

Sabemos que a distinção entre os seres humanos e as suas relações na obra aristotélica hoje é absolutamente incompatível²³. Mas a noção que aqui se resgata é a de um Estado que convive com diferenças e que estas conformam a tensão e ao mesmo tempo o bem viver societário.

Se a pluralidade era fundamental na *polis* de Aristóteles, em que admite a diferença e o conflito, o desafio antigo que ainda permanece é definir a forma de convívio pacífico das *facções* (*stasis*). Uma das soluções apresentadas pelo mestre grego eram as institucionalidades – a Constituição. Atendidas as circunstâncias reais daquela sociedade, desde que garantidas as possibilidades de acesso e decisão, os diferentes estariam igualmente respeitados como cidadãos. Serão os mecanismos institucionais de cada Estado que permitirão a moderação dos conflitos próprios da tensão social. Essa construção política inacabada é o que herdamos de Aristóteles e que desafia o mundo ininterruptamente.

A racionalidade trouxe um arcabouço variado de formas de justificar e organizar a sociedade. A ciência veio apresentando caminhos. Desde as primeiras formulações filosóficas e sua influência e relação com a Política, o problema da ética e do uso do poder estão postos à prova.

Em algumas eras, as formas do direito natural pareciam responder às inquietações da ordem social e política retirando de nós, humanos, a responsabilidade de nossos próprios destinos. Atribuir à ordem cósmica, a Deus ou algum referencial não-humano, metafísico e fora de nosso universo real pode ter sido útil para a evolução da humanidade.

Essa evolução muito bem remontada por Henrique Vaz (2002) avança para uma conclusão interessante, mesmo que não seja exclusiva. O movimento dialético do indivíduo em sua construção ética e política é o que desafia as sociedades contemporâneas, disso dependendo o futuro de nossa existência pacífica. E a alternativa que nos apresenta não pode reduzir a complexidade em que nos encontramos, mas também não pode nos paralisar em simplificar racionalmente as soluções dos conflitos. Muito menos atribuir a responsabilidade para a ordem cósmica ou para Deus, como se fez no jusnaturalismo.

²³ Incompatível pois Aristóteles organizava a sociedade a partir de pares naturais, como associações pré-políticas e justificava a subordinação de mulheres e escravos como condição necessária para a existência livre dos cidadãos (homens e senhores)

A sociedade vai enfrentando os pontos de tensão na construção de sua própria dinâmica social, em que as instituições e as decisões delas decorrentes precisam refletir a realidade social, garantindo processos de legitimação, o que neste trabalho é visualizado como possível na perspectiva do Estado Democrático de Direito.

Reconhecendo o conflito da diversidade constitutiva das sociedades, Montesquieu sugeriu uma arquitetura institucionalizada para controlar os efeitos das *facções* (aqui utilizando-se uma expressão inserida nas traduções do texto *A Política* de Aristóteles). Reconhecendo a importância de preservar a liberdade política, era preciso ter mecanismos de o cidadão expressar sua opinião sem medo. Da sua sistemática de “freios e contrapesos”, o Estado Moderno se desenvolveu pela separação de poderes e alimentou um discurso republicano da modernidade.

No entanto, o dilema do direito objetivo e subjetivo, articulado na esfera do indivíduo e do público, nunca foi fácil de lidar. São séculos de construções teóricas sobre esse conceito moderno de sociedade que em alguns momentos parecem contrapor a esfera dos interesses privados da sociedade política.

A propósito do conceito de esfera pública, é indispensável citar as referências de Hannah Arendt (2004) em seus estudos sobre o público e o privado²⁴. Na robustez de citações e compreensões comparativas da concepção de ambas dimensões pelos antigos, a autora explica que do molde familiar que ajustava a esfera privada, conforme concebido pelos filósofos da Antiguidade, e em especial Aristóteles, foi sendo moldada a esfera pública moderna.

Para melhor esclarecer, em curtas palavras: o sentido de esfera pública que Hannah Arendt trabalha na “Condição Humana” é a dimensão do que é mostrado, ou seja, o que se torna realidade na medida em que é visto e ouvido pelos outros. A esfera privada para ela, também sucintamente, pode ser expressa pelo que é ocultado, não revelado por não ter a relevância para ser conhecido. Exemplifica, no limite, essa ocultação da esfera privada a partir do que foi elaborado por Aristóteles em relação ao trabalho - que era feito pelos escravos - ou das atribuições, especialmente reprodutivas, que eram reservadas às mulheres. No momento em que o trabalho tornou-se público, na era moderna, e que a força de trabalho das pessoas passou a ser também uma forma de propriedade que se lhes revertia em dinheiro (mecanismo comum entre os proprietários), essa dimensão que antes era privada tornou-se pública.

²⁴ Tais referências baseiam-se no Capítulo II da sua obra: “A condição Humana”.

Arendt (2004) destaca a concomitância do desenvolvimento do capitalismo com o processo de organização política das sociedades modernas. E assim o faz com competência singular, ao demonstrar que, quando a esfera privada que se pautava na defesa da propriedade²⁵ passou a ser descoberta na esfera pública, nasceu uma exigência de todos para a defesa desse interesse comum da sociedade. Esse interesse comum a partir da esfera privada tornou a esfera pública sua função, reduzindo esta última à garantia da defesa da primeira.

O surgimento desse interesse único da sociedade tornou o governo um mecanismo para proteger os interesses de proprietários na luta competitiva por mais riqueza. Desse modelo de interesse único foram geradas normatizações para unificação do comportamento das pessoas na esfera pública. Nasceram as sociedades de massa que, por sua vez, engolem as esferas públicas e privadas como antes constituídas, compondo o que a autora vai chamar de esfera social. Em suas palavras: *a esfera pública porque se tornou função da esfera privada, e a esfera privada porque se tornou a única preocupação comum que sobreviveu* (2004: 79).

Com o desenvolvimento dessa esfera social se abrange e se controla, igualmente, todos os membros de uma comunidade. Ainda para Arendt, *“a vitória da igualdade no mundo moderno é apenas o reconhecimento político e jurídico do fato de que a sociedade conquistou a esfera pública”* (2004: 51). Isso reduziu a distinção e a diferença entre as pessoas a questões privadas.

O que antes era singular e que distinguia uns e outros na esfera pública - pois era o espaço de demonstração da ação das individualidades e portanto uma esfera potencialmente política - passou a ser um espaço cotidiano para seguir unanimemente as normas de conduta. Esse era o comportamento único esperado da sociedade de massas que gera um conformismo. Tudo o que não era tendência automática passou a ser descartado da esfera pública e esses são os germes obsoletos do Estado-nação.

Na seqüência Arendt alerta que, nessa tendência, o que chamamos de Estado e de governo “cede lugar aqui à mera administração”. No entanto, esse “mundo comum” e o “conformismo artificial de uma sociedade de massas” podem ser confrontados pela própria diversidade das subjetividades que constitui a realidade do mundo. Vale a transcrição:

²⁵ Está embutido o sentido de acúmulo de riqueza não mais pelo sentido antigo de que a propriedade se justificava pelo seu cumprimento das necessidades da vida ativa e consumo dos indivíduos, mas pelo acúmulo do mecanismo comum que era o dinheiro ou o capital.

Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos, sem mudar de identidade, de sorte que os que estão à sua volta sabem que vêem o mesmo na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo manifestar-se de maneira real e fidedigna. (2004: 67)

Essa perspectiva trazida por Hannah Arendt está no caminho em que se alicerça a presente pesquisa. Não há como admitir a politização da esfera pública sem reconhecer o quanto se privatizou a noção de público e como não se pode homogeneizar a diversidade de visões de mundo que convivem na sociedade, pois senão seria a artificialidade do conformismo a que se chamará esfera pública. Sem a vitalidade real e necessária para que o reconhecimento da universalidade de direitos seja materializado, essa esfera passa mesmo a ser o espaço de defesa de interesses privatizados e as estruturas do Estado uma mera administração desses particularizados.

Mesmo guardando o devido respeito aos limites postos por Hannah Arendt para o uso da expressão “sociedade” ou “esfera social” ou esfera pública, por razões óbvias, a utilização dessas expressões nesta dissertação não adotam aquele sentido negativo, apenas para o processo de reflexão.

O desafio posto está na concretude da universalidade complexa que nos constitui e que constituímos. Os processos de legitimação das decisões de nossas instituições têm que ser construídos dinamicamente e com participação da comunidade política, postos à prova nas esferas públicas. Ainda que as pessoas e a sociedade sejam impelidos a usarem as próprias pré-compreensões, devem construir os argumentos com atenção à alteridade.

A dinâmica do Estado em consolidar espaços institucionais de diálogo entre seus representantes e sociedade civil, mesmo não sendo a única forma, pode ser um elemento inerente de uma estratégia maior que aponte para o fortalecimento da democracia. Com vistas à emancipação de indivíduos e de grupos sociais, pela via da alteridade, realizada por processos comunicativos conscientes, introduzidos nos mecanismos jurídicos disponíveis, devem respeitar e reconhecer a complexidade social e atentar, na prática, para as sensibilidades humanas e as transformações sociais.

Por óbvio, longe dos moldes pensados para a Atenas do Século V, mas na perspectiva de contribuir para o entendimento jurídico de que a vivência de uma democracia participativa pode operar transformação do Estado com emancipação social,

essa participação popular cidadã pode ser fruto autêntico da determinação social da vontade, com respeito ao outro e capaz de re-significar as normas, não por imposição sistêmica dominadora, mas por intervenção consciente ao absorver a complexidade e a diversidade social.

Em que pese haver uma contextualização constitucional que abre portas da democracia nos países do mundo ocidental, as opções materiais não necessariamente se concretizam legitimamente nem com a efetividade esperada.

A baixa persuasão do indivíduo para o exercício de escolhas representativas ou de participação popular direta torna esse aparato jurídico formal não incorporado nas práticas sociais legítimas (fundamento do sistema de direitos em integração complementar com as práticas democráticas, tratado por Habermas (1997)), passando a ser mera vitrine de um Estado democrático, seja por causa da associação dos mecanismos estatais com a burocracia, que cria uma lógica particular apenas acessível aos especialistas, dificultando a compreensão dos procedimentos; seja ainda, por uma postura do Direito indisponível para absorver os conflitos sociais por seus paradigmas formalistas, dogmatizados que a Modernidade nos impôs.

Ou seja, mesmo com avanços nas manifestações e experimentações participativas sociais, institucionalizadas ou não, estas têm se mostrado insuficientes para ultrapassar a debilidade de legitimidade e de eficácia no alcance da materialidade de direitos que se pretende realizadas pelas decisões de Estado.

Os princípios do Estado de Direito sendo parte do *ethos* democrático conduzem a características de processos que permitem a defesa de espaços dialógicos institucionalizados, tendo força e validade reconhecidas, influenciando/vinculando a implementação e atendimento de anseios/demandas sociais. O que se espera é que nesses espaços se estabeleça o nexa da razão e da vontade – como diz Habermas – como processo histórico que corrige a si próprio e que consolida o conceito do Estado Democrático de Direito, no tempo e com experiências socialmente compartilhadas.

2.5. O Brasil: constituindo-se.

A marcante característica do processo colonizador branco-europeu à “terra-brasilis” balizou a formação de nosso Estado e deixou cicatrizes profundas e

indisfarçáveis, que suportamos ardentemente após 500 anos, com as grandes distinções entre classes; nas flagrantes violações aos direitos fundamentais da pessoa humana, presente na relação com índios, negros, mulheres, moradores de rua, trabalhadores rurais, crianças e adolescentes, idosos; na difícil relação com a “coisa pública”, entre outros.

Os portugueses, maravilhados com tanta terra, que dividiram-na para poucos – na concessão das capitâneas hereditárias – e cuidaram para que depois não fossem redistribuídas, reflexo hoje na aglomeração metropolitana, concentração de propriedades e latifúndios, nas reivindicações dos movimentos dos sem-terra e sem-teto que saíram da acomodação atávica (conhecida como característica dos brasileiros), para mostrar a indignação desta terra “mal colonizada”, que continua com os vícios do assalto do “descobrimento” por uma herança aristocrática e elitista.

Por óbvio isto acumulou com as discriminações étnico/raciais e de gênero que, na prática, assola as relações sociais, basta verificar a distinção de renda e empregabilidade entre homens e mulheres, negros/pardos e brancos²⁶. Também a composição da população carcerária entre pobres e negros. Tal atestado também é dado pelos índices e estatísticas que demonstram a imensidão dos problemas sociais que explicam as exclusões de acesso à materialidade de direitos desde o passado até o presente, como elementos constitutivos básicos de nossa sociedade.

Esses elementos colocam a população numa posição de desigualdade estruturante em relação ao acesso aos direitos fundamentais, firmando uma distância da concepção formal (que faz a previsão dos direitos) e a efetividade social desses direitos. Isso não afugenta a luta em defesa da inclusão e efetividade dos direitos a todas e todos, mas as vezes desanima. Há a percepção de que na formação de nosso Estado há uma dependência de referenciais estruturantes que nos oferecem modelos com molduras que não cabem em nossa realidade.

²⁶ Os dados da PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 confirmam que mesmo sendo maioria na população - em 2009, as mulheres representavam 51,3% - elas são maioria no desemprego (58,3%) e recebem 67,1% do rendimento dos homens. Na questão racial, a população 48,2% se declararam brancas; 6,9% pretas; 44,2% pardas; e 0,7%, amarelas e indígenas, segundo a PNAD, porém, pela Pesquisa Mensal de Emprego – PME (realizada em 09 regiões metropolitanas) 50,5% dos desocupados eram pretos ou pardos da população economicamente ativa - PEA, mesmo sendo estes em minoria no total da PEA, segundo dados de março/2009. “Em relação aos rendimentos habituais, destacou-se que os pretos ou pardos recebiam em março de 2009, em média, R\$ 847,71, ou 51% do rendimento auferido pelos brancos (R\$ 1.663,88).”

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/comentarios2009.pdf> e http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/marco2009.pdf acessado em setembro de 2010.

Para Müller (2005) a exclusão social, o empobrecimento ou a falta mesmo de reconhecimento “*têm como de seus efeitos mais perversos a paralisação, enquanto seres políticos, das pessoas afetadas*”.

O que Müller chama de “*escândalo estrutural*” resulta na “*pobreza política*”, que é expressão também usada por Pedro Demo (2001), como no próximo Capítulo desse trabalho será melhor desenvolvido. É para esse quadro que a democracia se apresenta como alternativa capaz de garantir a convivência na multiplicidade de interesses, na afirmação de direitos e na criação de estruturas de um Estado que desempenhe um papel garantidor do próprio sistema democrático.

O respeito a cidadãs e cidadãos não é uma produção de dominantes e poderosos para a maioria dos brasileiros, ela está sendo costurada nas vilas e favelas, nas diversas organizações e entidades que se debruçam na luta e defesa da dignidade humana e do exercício efetivo da cidadania brasileira. Nas ruas. São também os sem-salário, sem-emprego, sem-terra, sem-teto que se amontoam nas favelas, subúrbios e pelas ruas, cujos filhos vulnerabilizam-se ao mundo da violência como alternativa de experimentar sonhos e fantasias, que apanham diariamente da Polícia ou são mortos por “*grupos de extermínio*”, que constituem o “*povo*” em nome de quem se exerce o poder estatal.

O Brasil foi marcado predominantemente por um caráter *neo-patrimonialista* (Max Weber, *apud* LIMA; 1997), de governos com aspectos autoritários e paternalistas que efetivamente não garantiram a real participação da população nos processos de decisão, execução e resultados. Daí a importância de despertar a racionalidade anamnética (Metz, 1999) para refletir sobre essa História, a partir do que se constitui de verdade, de erros e de conquistas, compreendendo os estágios próprios da evolução (progresso) da sociedade e do Estado, para estabelecer os mecanismos específicos que aprofundam o exercício democrático.

Com as heranças portuguesas de organização do Estado e a composição multicultural da nossa sociedade, com base num sistema escravocrata e exploratório, tivemos um Brasil com distintas considerações sob os aspectos políticos, burocráticos e sociais. Nessa conjuntura complexa ante a pluralidade de identidades – dos sujeitos e de tempos das comunidades - que convivem com dissonâncias de sentidos estruturantes de um Estado não refletivo sob suas próprias condições, passaram por períodos de ditaduras diversas e de um constitucionalismo importado ou às avessas, em que modelos

eram impostos seja por movimentos intelectuais da época seja pelo dominante de plantão.

No mais recente período de transição ditatorial para o regime democratizante, o Brasil viveu uma passagem “negociada”: mais uma forma híbrida de processos históricos e políticos que particulariza a construção de novo Estado. Naquela rica construção na década de 80, a propósito da abertura democrática após o regime ditatorial militar, a estrutura das instituições brasileiras de um Estado de Direito poderia ser insuficiente para definir uma Democracia, o que para alguns foi ou é chamada de “defeituosa”.

Apenas para citar um leitor estrangeiro atento às movimentações desse período, vale transcrever o que viu Müller:

(...) Infelizmente, o País já experimentou formas intermediárias entre a democracia e a dominação mais ou menos autoritária; felizmente, os brasileiros não carecem de reflexão acerca dessas experiências, como indicam termos com ditabranda ou democradura. Uma base ainda forte dessas formas híbridas é a estrutura política, em grande parte arcaica: ela é constituída por uma casta de régulos estaduais, ‘caciques’ que agem de forma clientelista nos Estados-Membros; por ‘representantes do povo’, cujo comportamento político nestes Estados, e também no plano da federação é, praticamente, não-controlável e que, por sua vez, conformam-se com ao clientelismo regional e presidencialista. Para fazer frente a esse quadro, é importante que na esfera das ‘massas’ mais ou menos organizadas, ou organizáveis, existam um interesse e um empenho reais pela democratização exitosa, ao menos com vistas ao logo prazo.(...) (2005, p.7)

Mesmo seguindo em diversos sentidos, a sociedade brasileira nos anos de 86 a 88 concentrou-se numa mesma direção pela construção da nova Constituição. Nesse propósito, os movimentos de consolidação das propostas, sugestões e, principalmente, reivindicações dos vários sujeitos sociais esforçaram-se para conduzir ao texto constitucional esse momento produtivo e reprodutivo dos interesses de povo, de nação, de democracia. Essa foi uma experiência incomum em nossa História, seja pela caracterização atípica do processo preparatório, seja pela motivação nacional que despertou sentidos e sentimentos que modificou e influenciou os rumos e os conteúdos do texto constitucional.

Uma Constituição construída de uma maneira que foge ao “senso comum teórico” dos juristas, pois se afastava da valorização do Direito e das questões constitucionais como um problema técnico. O exercício de poderes instituídos para a

Assembléia Constituinte mesclava com o exercício político renovado dos próprios parlamentares e da população em geral que se manifestava, por vezes inesperadamente, com suas assinaturas em peças propositivas ou com a presença constante e espalhada em salas e salões do Congresso Nacional. Isso sem contar com parte desse mesmo “povo” que comentava pelas ruas ou que assistia pela TV o caminhar dos trabalhos em Brasília, às vezes descrentes, outras animadamente, mas sempre com - ao menos - os ouvidos atentos.

Mesmo a presença e força dos parlamentares tradicionais, então constituintes e de suas assessorias tecnocratas, os arranjos políticos pretendidos pela mesma lógica dos grupos dominantes da época: políticos autoritários, juristas liberais e grande mídia (Globo), não resistiram à interferência de forças políticas populares. Não evitaram vários projetos, emendas ou sugestões vindas de todas as partes e a *exigência de cidadania, dividiram o protagonismo com o povo* (Paixão e Barbosa, 2008). Afugentada, assim, a conhecida invocação de Manoel Gonçalves, por exemplo, para quem a Constituição deveria ser redigida pelos sábios.

Em sua tese de Doutorado, Leonardo Barbosa (2009) afirma que há incontabilidade do fenômeno constitucional. Ou seja, podemos compreender que aquele processo que já ultrapassa duas décadas, que movimentou nossa trajetória constitucional, social e política, não ocorreu e ainda não ocorre a “reprodutibilidade técnica”, como cita Eugênio Bucci (2004) lembrando Walter Benjamin, ou seja, quando os fatos se replicam como se não houvesse a interferência da experiência humana.

Nesse exercício de con-vivências firmaram-se conteúdos do primeiro Título da Constituição, destinado aos Princípios Fundamentais. Logo o Art. 1º impõe-se pela definição de fundamentos de conformação paradigmática de organização estatal que conjuga a estrutura positiva de direitos com a garantia de participação política, dando sentido ao intitulado Estado Democrático de Direito. Assim, elenca a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana valores sociais do trabalho e pluralismo político num rol de expressões com conceitos largos e distantes, é verdade.

É dessa tomada do Brasil como Estado Democrático de Direito, como concebido constitucionalmente a partir de 1988, que a democratização de sua gestão torna-se um imperativo, como legitimadora, em especial, àquelas normas atinentes ao exercício da cidadania como garantidora do gozo dos demais direitos humanos.

2.6. Estado brasileiro pós Constituição Federal de 1988

“Se os especialistas em política fossem menos cientistas e mais cronistas, e se os exegetas dos textos constitucionais fossem menos etimólogos e mais historiadores – hipóteses totalmente absurdas, pois desmontariam labirintos acadêmicos, ricos pareceristas perderiam sua clientela e volumosas coleções de livros deixariam de ser editadas – as constituições seriam melhor compreendidas, os povos melhor governados e, principalmente, a Justiça, melhor distribuída.”
Luiz Gutemberg²⁷

As participações político-civis próprias das manifestações democráticas em torno de questões e interesses públicos, como foi o processo constituinte de 1988, repercutem na implementação e interpretação do texto constitucional, além de mobilizar as demandas sociais reivindicatórias de direitos presentes a todo tempo nas ruas e praças e que chegam muitas vezes aos Poderes instituídos. Ainda que muitos desses pleitos sejam rechaçados por governantes, parlamentares ou juízes, aprendemos que é do fluxo dessas dinâmicas que temos racionalizado conquistas de novos direitos - matérias que impactam na governabilidade, na vida e na organização das pessoas.

A plasticidade do texto permitiu o que Nobre (2008) chama de “juridificação da política”. Ou seja, a tradução de demandas em termos jurídicos, o que difere da idéia de judicialização, pois esta valoriza o processo e a decisão judicial como elemento essencial de solução de conflitos. O que se pretende é que, num momento de democratização, o Direito sirva de ferramenta para conquistas de espaços da vida política, de ampliação de direitos e de fundos públicos que viabilizem as políticas públicas.

Essa é a formulação próxima da proposta do Direito Achado na Rua, na obra de José Geraldo de Sousa Junior, a partir das elaborações de Roberto Lyra Filho, na UnB, para a qual *a consciência da posição de inferioridade social organiza as condições de luta e de defesa dos direitos* (Humanidades 11: 15).

Se a efetividade dos direitos sociais vai ocorrendo pela força interpretativa da Constituição, exercida pela comunidade histórica e, especialmente, através dos mecanismos de participação política, o conteúdo constitucional vai ganhando concretude e vitalidade, incorporando o compromisso ético de sua comunidade.

²⁷ Jornalista, trecho do artigo: Receitas Tropicalistas de Constituição pelo Mestre Constituinte Ulysses Silveira Guimarães, publicado no periódico Plenarium, Ano I, n 1, Câmara dos Deputados, Brasília, novembro 2004.

As repercussões disso para o constitucionalismo nos remete ao exercício da interpretação e a aplicação da própria Constituição. Quando a estrutura das instituições se adequa ao dinamismo social, para que a Constituição nos constitua, o processo de democratização acrescenta novas perspectivas e exigências.

A ênfase da participação dos indivíduos, o pluralismo, a institucionalização dos conflitos são idéias importantes hoje. O agir não republicano seria negação dessas idéias. Assim, constituído em Brasil República, pela Carta Política de 1988, o texto constitucional acrescenta significativamente os mecanismos do exercício da cidadania como a participação política dos cidadãos.

O desafio contemporâneo é experimentar dessa dimensão da complexidade do exercício da autonomia da vontade política. É preciso que se parta do mínimo de garantia de que esses cidadãos sejam livres e iguais. O povo brasileiro é livre e igual, mas não vive, não goza dessa liberdade e igualdade na materialidade de seus direitos fundamentais. Isso não lhes retira a condição de livres e iguais, nem poderia, mas compromete a sua mobilidade de fazer fluir o discurso que revela verdadeiramente a sua vontade política.

Daí, está diante de um desafio de construir novos sentidos de cidadania abrangente, que reúna a defesa dos direitos sociais e individuais com o exercício do poder político consagrado na atual Constituição Federal de 1988 que, em seu Art. 1º, define o Estado brasileiro como uma democracia, fundamentado na soberania, cidadania, dignidade, valores sociais e pluralismo político e no parágrafo único afirma que: *“todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”*. Através dos movimentos sociais organizados ou pela atuação do cidadão isolado são legitimados os mecanismos de reduzir a distância entre o sistema normativo e a formalidade universalista que garante igualdade e liberdade e a realidade social.

Os princípios que regem a Administração Pública no Brasil dispostos essencialmente no art. 37 da Constituição Federal²⁸ guardam sua relevância na finalidade a que precisam estar atentos: o bem-comum. Assim, atos da Administração Pública devem ser embasados na isonomia e na indisponibilidade da coisa pública perante interesses individuais; na transparência, para que se amplie a possibilidade de

²⁸ *“A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da eficiência, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...)”*

controle popular; no atendimento satisfatório das necessidades da sociedade, pois esta deixou de ser apenas espectadora do processo político administrativo.

Aponta-se cotidianamente para uma perspectiva de consolidação de República Federativa constituída por Estado Democrático de Direito de um Brasil plural, desigual, pacífico, em formação e em desenvolvimento.

Capítulo 2

3. Espaços Institucionalizados de Diálogo Social e os elementos de legitimidade e efetividade sociais

“Pois, paz sem voz, paz sem voz
Não é paz, é medo!”
Marcelo Yuka (Rappa)

Neste Capítulo, serão postos os elementos que decompõem o problema e que compõem os caminhos da hipótese desta pesquisa. Com a expectativa de haver, no paradigma do Estado Democrático de Direito sobre o qual discorre o Capítulo 1, a garantia da governabilidade com promoção de espaços de diálogo social, serão analisadas as categorias e condicionantes de desenvolvimento do fluxo comunicativo nessas esferas públicas para alcançar a materialização dos direitos e a emancipação consubstanciada pela autodeterminação democrática de indivíduos e grupos. Propõe-se uma análise da possibilidade dessas experiências dialógicas serem contributivas para o aprofundamento da democracia.

Visando o gozo dos direitos civis e políticos, dos sociais e da convivência na pluralidade e riqueza das diferenças, a compensação da *insuficiência da democracia representativa*²⁹ conduz a espaços públicos plurais que influenciam as questões de Estado. Esses espaços de diálogo institucionalizados atuam na aproximação das expressões da vontade política e da defesa de direitos, mesmo que tenham fragilidades, em sua composição complexa e conflituosa.

Com o aprofundamento da vivência política da soberania popular como verdadeira expressão da titularidade de poder surgem conflitos. Na contemporaneidade, a Política e o Direito não podem mais ser vistos por excludentes, mas complementares e os campos das institucionalidades dialógicas passam a ser espaços de luta e resistência diante da insatisfação no atendimento das demandas sociais. As apropriações do que são questões de Estado não cabem mais nos gabinetes, precisam estar postas “na rua”³⁰.

²⁹ Essa expressão se remete ao quanto tratado no Capítulo 1, tanto na leitura de Bobbio quanto de Sousa Santos, em relação à vivência democrática contemporânea não admitir mais a crença exclusiva no modelo de representação política como única maneira legítima de acesso direto ao poder.

³⁰ Sobre a associação dos mecanismos estatais com a burocracia numa lógica particular que apenas aos administradores é permitida a compreensão, vale ressaltar a definição de Marilena Chauí (2002) sobre a criação do *discurso competente* com a *ideologia da competência técnico-científica* que, no mínimo, atrapalha a participação democrática popular.

O Capítulo conclui pela observação de categorias de análise para interpretar os espaços institucionalizados de participação, baseando-se nos conceitos trazidos até aqui, agregando o sentido de emancipação e da alteridade. Examina os elementos de representação, crises de legitimidade e validade presentes nesses ambientes, bem como os mecanismos construídos no processo e só e na experiência de participação popular para a solução e a formulação de passos seguintes que permitam alcançar o seu objetivo: a definição das políticas públicas que representem o atendimento das demandas sociais e o fortalecimento da vivência democrática nos termos do Estado Democrático de Direito proposto.

3.1. O desenvolvimento do Estado contemporâneo e os conflitos de legitimidade fazem surgir novas expressões de soberania.

Alicerçando-se em regras gerais e abstratas, a racionalidade humana e a mobilidade econômica e social avançaram na Idade Moderna, introduzindo novos paradigmas que sustentam as organizações políticas institucionais e a centralidade do Direito como mecanismo de controle social.

Nesse sentido, Luhmann (1990) analisa bem o acoplamento estrutural dos sistemas jurídico e da política, afirmando que, pela observação dos procedimentos, um sistema pode respeitar o outro, *“por isso o postulado da democracia é traduzido em fatores mediante procedimentos”*. Desse acoplamento resulta o conceito de Constituição decorrente do desenvolvimento evolutivo.

Os pensadores foram demonstrando as relações da Política e do Direito, que observamos mais especificamente desde o Século XVIII, por diferentes linhas teóricas, criando o chamado Constitucionalismo. Um novo conceito de Constituição que supera as garantias formais de regras gerais e abstratas do Estado de Direito, importando-se com as decisões políticas que materializam o direito diante da diversidade que compõe a sociedade civil, tornou-se alvo das novas facetas do Constitucionalismo a partir do Século XX.

Essa construção teórica e institucional mais recente está inclusive presente nos textos constitucionais de maneira expressa. Associa o exercício da liberdade política dos cidadãos com a garantia dos direitos fundamentais e ocasiona diversas articulações nas esferas públicas. Ou seja, não se sustenta como único discurso aquele que acentua o

caráter elitizado e centralizador da representação de Estado, numa perspectiva hegemônica, em que os senhores “representantes do Estado”, os egrégios, são mais capazes, são iluminados a decidir sobre os destinos de todos, se não mais por inspiração de fonte divina, mas pelo elevado saber que sua mente alcança e que não estaria acessível a todos, o que se associa a uma concepção da primazia dogmática do Direito.

Os Estados ampliaram desde o século XX as opções por regimes democráticos e, assim, alargaram as possibilidades dessa nova articulação da participação popular nas estruturas institucionais ou na influência das decisões estatais.

Enfim, os obstáculos e desafios para que as pessoas possam influenciar a organização do Estado, o cumprimento de suas finalidades e as suas necessárias adequações à dinâmica social, são presentes. Cada vez mais legitimando o exercício do poder, sem que seja preciso servir das *máscaras alheias*³¹.

Ao acompanhar e observar a realização e o desenvolvimento de experiências de participação da sociedade civil invocando direitos, buscando influir na construção de políticas/programas/ações governamentais, ocupando espaços estratégicos de influência no Estado, usando o chamado “diálogo social” como um instrumento desta relação, nota-se que não basta o discurso e a regulação formal de medidas de participação social para a vivência democrática contemporânea.

A tendência dos governos no Estado Democrático é de apresentar um discurso de absorção da idéia de articulação da democracia representativa com a democracia participativa, numa conjuntura de não ser mais o adversário dos movimentos sociais, mas seu principal interlocutor (GOHN, 2004), isso como alicerce de sua governabilidade.

Assim são conformados os discursos atuais de garantia de governabilidade, forjando algumas políticas públicas ou ações governamentais nos espaços institucionalizados de diálogo social. Isso tem um caráter positivo para a concretização de efetividade nos direitos e aprofundamento democrático? Veremos a seguir.

As resistências das estruturas de Estado ou de Governo no que dizem respeito à opinião política e a vontade dos cidadãos – autodeterminação democrática –, na definição da substância interpretativa para aplicação dos direitos ou na ausência de observação da efetividade social nas políticas públicas, afastam a dinâmica legitimadora

³¹ Expressão inspirada no artigo “Ousadia Feminina e Ordem Burguesa”, de Maria Lúcia G Pallares-Burke, in Estudos Feministas, vol.1, n.2, Rio de Janeiro: CIEC – UFRJ, 1993.

dos governos e distanciam as deliberações de Estado do entendimento popular. Isso remete a uma noção muito presente nos discursos políticos atuais que se apegam à noção de “não-governabilidade”. Como nos aponta Pasquino (2009), a frase negativa é usada mais frequentemente, sempre associada às implicações pessimistas em torno da crise de governabilidade.

A perspectiva aqui adotada é de trazer a noção da governabilidade como um problema político, ainda que não desassociado da dimensão de gestão administrativa do sistema de governo. Ou seja, uma extensão política do relacionamento entre as instituições e a sociedade com atenção para a legitimidade do governo, mas especialmente para a satisfação das demandas sociais.

As estruturas dos Poderes foram despertadas gradativamente para estarem abertas aos fluxos comunicativos (que constituem a dinâmica social moderna) e ao entendimento do *mundo da vida*, reconhecendo os elementos determinantes da atuação do Estado nos tempos atuais. Saber lidar com as diferenças e o exercício da alteridade, comprometendo-se com a validade das deliberações nas instâncias institucionalizadas de poder, de modo a garantir o controle do sistema e aparato administrativo ao tempo de manter o *nível necessário de lealdade da massa* (Habermas; 2004).

Aqui se estabelece um modelo de desempenho da Administração Pública não apenas que sirva de função mediadora entre Estado e sociedade, mas vá além. Como define Habermas (2004), na concepção republicana, esse aparato de Estado passa a ser constitutivo do processo de coletivização social como um todo:

“(...) Com isso, a arquitetônica liberal do Estado e da sociedade sofre uma mudança importante. Ao lado da instância hierárquica reguladora do poder soberano estatal e da instância reguladora descentralizada do mercado, ou seja, ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios, surge também a solidariedade como terceira fonte de integração social.” (2004:)

Sem uma vontade política mais horizontalizada, *voltada para o entendimento mútuo ou o consenso almejado por via comunicativa*, o discurso de participação social ou cidadania participativa não encontra efetividade nem legitimidade, se estiver afastado do poder decisório do Estado.

As tensões sociais no mundo contemporâneo³² alteram o conceito do elemento “*povo*” para abranger sujeitos que se reivindicam, individualmente ou em grupo, organizados institucionalmente ou de maneira espontânea, como legítimos autores e destinatários do Direito, em processos permanentes de comunicabilidade por discursos democráticos (MULLER, 2003) e não apenas uma referência abstrata.

Quando as decisões dos representantes da Administração Pública que agem em nome do *povo* (aqui no sentido de ícone adotado por Friedrich Müller (2005)) não consideram o processo de exclusão social - no sentido de acesso material dos direitos – geram uma paralisação das pessoas em suas dimensões políticas. Isso afeta o direito de participação política e artificializa o uso da figura do *povo*, mesmo que seja destinatário das ações estatais.

Essa exclusão política do *povo* deslegitima os governos. Mesmo havendo crescimento econômico do país, se não há o correspondente atendimento das demandas de materialização das políticas sociais, os conflitos decorrentes motivam uma desestabilização política.

Analisando a sistemática adotada por alguns países democráticos Friedrich Müller (2005) assenta que:

“O processo político, que implica as maiorias, deverá ser um para todo o povo; e não apenas em um sentido político ditado pelo Estado, para um grupo nacional, para uma comunidade religiosa ou para uma camada social.”

“todo o povo deve poder participar de iure e de facto do processo político, sem exclusão social significativa. O povo estatal, a totalidade dos cidadãos estatais, deverá agir, com consciência política, da forma mais idêntica possível à totalidade das pessoas que aqui vivem, ou seja, à população.”

³² Adota-se para fins desta pesquisa o sentido de contemporaneidade de Giorgio Agamben: “A contemporaneidade, portanto, é uma singular relação com o próprio tempo, que adere a este e, ao mesmo tempo, dele toma distâncias; mais precisamente, essa relação com o tempo que a este adere através de uma dissociação e um anacronismo. Aqueles que coincidem muito plenamente com a época, que em todos os aspectos a esta aderem perfeitamente, não são contemporâneos porque, exatamente isso, não conseguem vê-la, não podem manter fixo o olhar sobre ela.” (O que é o contemporâneo? In: O que é o contemporâneo? E outros ensaios. Trad. Vinícius Honesko. Capecó: Argos editora Unochapecó, 2009).

Para ele, o sentido da coincidência entre o autor e o destinatário da norma no regime democrático revela uma das reduções problemáticas, merecendo refletir sobre novos paradigmas para esse domínio do povo, para o que propõe que instituições e direitos dividam qualquer centralização da força do povo.

A política de Estado, para ser legítima de fato, deve ser feita para o interesse do povo. Esse “povo” é mais do que os cidadãos formalmente instituídos, mas é o conceito que não admite exclusão social e política, que implica o ser ator da história e não apenas maioria reduzidamente representada.

Esse povo, como segue Müller, *povo ativo*, imputável, destinatário e não apenas associado ao Estado, completa-se enquanto sociedade. E Democracia, em seu novo conceito, soma à idéia de público. Portanto, o público não é espaço privado de partidos políticos ou grupos influentes, é ambiente que marca esse outro conceito de domínio do povo: “*fator decisivo da legitimidade de todo o poder público*”.

Para Habermas (2004), se verifica que a ação política de mediação entre Estado e sociedade não se estabelece automaticamente. Ela depende da tensão do poder entre a práxis da autodeterminação dos cidadãos e legitima-se na institucionalização da liberdade política. Um processo inclusivo da manifestação da vontade e opinião da cidadania por acordos mútuos, num conjunto de normas e objetivos que visem um interesse comum.

Os instrumentos democratizantes são capazes de gerar inclusão, seguindo o que nos propõe Müller (2005):

“... há que globalizar a democracia – em formas estruturadas democraticamente em si mesmas, enquanto auto-organização móvel, com um “povo” global a ser criado, paulatinamente, por meio da resistência, enquanto ator e veículo da comunicação na esfera pública mundial, da crítica e da formulação de opções melhores: com vistas a uma sociedade mundial futura, na qual a economia exista novamente em função das pessoas, e onde a estas seja possível decidir democraticamente seus destinos na condição de membros iguais de uma sociedade não excludente.”

Chantal Mouffe (1994: 108) ao explicar a lógica da democracia a partir de uma idéia de pluralismo, afirma que:

“... podemos considerar que é precisamente a existência dessa permanente tensão entre a lógica da identidade e a lógica da diferença que faz da democracia um regime particularmente adaptado ao caráter indeterminado e incerto da política moderna. Pois é indubitável que é através da articulação do liberalismo com a democracia que a construir cada identidade como positividade e como diferença, subvertendo necessariamente, desse modo, o projeto de totalização ao qual visa a lógica democrática da equivalência.”

As adequações atuais em torno dessas questões movimentam a convivência social. Também se nota o acompanhamento das ações estatais para a regulação da tensão social e uma conformação jurídica de Estado para afastar governos autocráticos, além de manter estrutura de novas formas de fortalecimento da sua legitimidade com domínio ou manipulação da participação direta da sociedade.

Ao se estabelecer a construção da organicidade do Estado como uma organização societária com presença de um Estado instituidor de normas de conduta, apaziguador de conflitos e executor de ações que devem orientar para o bem de todos e para o reconhecimento da tensão social - pois esta exige reconhecimento de suas demandas e inclusão nos processos decisórios - fica requisitada a Democracia como regime possível e como referencial da condução de sua governabilidade. Mas, sobre qual Democracia nos referimos? Já foi visto que, na versão contemporânea do Estado Democrático de Direito, com certeza não basta a constituição da democracia representativa.

Refletindo que a reforma do Estado não é mais o foco principal da atualidade, e sim a noção de governabilidade, chega-se à aceção da teoria para entender que a articulação da democracia representativa com a democracia participativa é a hipótese que solidifica um projeto de Estado Democrático legítimo.

Busca-se identificar um sentido de emancipação social, alcançada pelo exercício da autonomia política, que considera a pluralidade na composição da sociedade e se desenvolve nos processos comunicativos das esferas públicas. Ora pois, a vida nessa sociedade não é nada simples. Como alcançar solução de problemas e conflitos de viabilização da democrática participativa e que demonstrem a legitimidade do Estado?

O uso das noções de diálogo, que se torna sempre inesgotável pela presença de tantos interlocutores na comunicação, parece oferecer o rumo da legitimidade que assegura a boa governabilidade nos Estados Democráticos de Direito contemporâneos.

O contrato social contemporâneo em uma perspectiva democrática, além de pressupor as condições de igualdade e liberdade entre os indivíduos, tem um objeto agregado que se refere à redistribuição social, que passa a exigir a inclusão dos direitos econômicos e sociais e a politização presente nas esferas públicas, que podem se realizar de várias maneiras:

- no exercício crítico das escolhas eleitorais de representantes tanto para o Legislativo como para o Executivo (em todos os níveis);
- na participação das instancias de controle social das políticas e da Administração publicas;
- nas insâncias consultivas de idealização das políticas sociais, como ocorrem com as conferencias temáticas ou os fóruns e audiências oficiais de debate entre os órgãos estatais e a sociedade civil organizada;
- nas instâncias institucionalizadas e deliberativas de políticas públicas também compostas de formação de representação estatal e social;
- além das iniciativas espontâneas e localizadas que se articulam em torno de demandas concretas e que se articulam com a gestão pública para viabilização de determinado direito de certa comunidade.

A partir da conformação teórica construída até este ponto da presente dissertação se permite creditar aos espaços institucionalizados de discussão de políticas e ações públicas a contribuição para a emancipação social, sendo esse um dos elementos que compõem o paradigma constitucionalista do Estado Democrático de Direito.

Ao falar do Estado cosmopolita contemporâneo SANTOS (1998) menciona que as teorias do Estado tornaram-se obsoletas, tanto na concepção liberal quanto marxista, decorrente da erosão do contrato social que gerou a despolitização do Estado e a desestatização da regulação social. Vai propor a emersão de “uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais.”(p. 59). E adiante:

Nesse novo marco, o Estado, mais do que uma materialidade institucional e burocrática, é um campo de luta política muito menos codificada e regulada que a luta política convencional. (p. 60)

Esse campo vasto proposto por Santos terá que centrar suas lutas em uma democracia redistributiva, o que vai chamar de “Estado como novíssimo movimento social” (1998:61). Nesse, o Estado passa a um papel de coordenador de interesses sociais e, para que o espaço público seja ambiente de deliberação democrática, precisa que a democratização se dê em todos os âmbitos (idem: 62).

Nessa construção teórica, Santos vai chamar o Estado de “experimental”, articulando espaços institucionais de democracia deliberativa (idem: 65). Isso gera uma reflexão absolutamente atual sobre a necessidade de reconhecer a força vibratória das soluções possíveis para o aprofundamento democrático e emancipatório, que dá garantia aos sujeitos do direito à participação popular em defesa de seus próprios direitos, substancialmente assegurados no âmbito formal; ao mesmo tempo, permite que esses espaços representem a dimensão real do *ethos* democrático, e se pode alcançar a legitimidade (legitimação construída no processo).

3.2. A Governabilidade avança no sentido do diálogo.

O progresso de um governo³³ se concretiza através do respeito aos diversos padrões de argumentação racional dos sujeitos, assegurados os mecanismos de participação, os processos de legitimidade nas práticas e nos procedimentos, bem como na vinculação respeitosa das deliberações desses espaços institucionalizados de diálogo social para que seus resultados sejam incorporados pelos próprios Governos e tenham efetividade social.

Nessa linha, Sousa Santos (2004) vai propor que os atores do diálogo partam de lugares livres da dominação de um pelo outro, que não haja prévia inferiorização. A origem da igualdade entre os sujeitos não pode ser uma artificialidade teórica para exercício da participação popular nas instâncias institucionalizadas de diálogo social. Para isso propõe uma *hermenêutica diatópica* que *exige uma produção de conhecimento coletiva, interativa, intersubjetiva e reticular*.

³³ Os conceitos de Governo também variam entre teóricos e ao longo da História. Em linhas gerais é a forma com que se institui o poder numa sociedade, e de como se estabelecem as relações entre governantes e governados.

Na atualidade, um grave quadro de debilidades para consolidação de transformações emancipatórias de uma verdadeira experiência democrática pode se conferir no desenvolvimento do espaço público quando ele deixa de ser um campo de virtudes comunitárias para um campo de individualismos brilhantes com massificação de entendimentos e busca de homogeneidade na condução da *massa*.

Há que se resgatar o sentido de espaço comunitário e associativo como expressão de poder, como denominado por Hannah Arendt (2004), garantindo a pluralidade de indivíduos singulares que sabem se pôr no lugar do outro e, nesse exercício da alteridade, apostar na emancipação do ser e do social. Isso nos levanta uma inquietação: praticar diálogo é praticar democracia?

A tomada do poder pela via das eleições parecia resolver o problema da legitimação e da soberania popular. O Poder Legislativo passava a figurar como expressão da opinião pública que, pelo sistema de consulta institucionalizado para a normatização e algumas ações governamentais, resolvia de vez a equação para a governabilidade. No entanto, a complexidade das relações entre os Poderes exige que a vontade política democrática se revista de outros mecanismos. Como diz Habermas (2004: 290) “*procedimentos e pressupostos comunicacionais da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como importantes escoadouros da racionalização discursiva das decisões de um governo e administração vinculados ao direito e à lei.*”

O conjunto dos órgãos que constituem o Governo e formam a Administração Pública já não apenas se limita ao exercício de suas atribuições. É também objeto de controles, colocado à prova constantemente, seja na sua própria existência, seja na sua atuação. O que é isso senão a legitimidade desfalcada na sustentação simples de sua existência legal – como pretendiam os positivistas?. Posta à prova pelos procedimentos dinâmicos incorporados na própria estrutura estatal e da sociedade, os Governos já não são equações que não se resolvem em si mesmas. As experiências contemporâneas apontam para inclusões de elementos diversos.

Nos tempos mais recentes – que Bobbio (2007a) vai chamar de emancipação da sociedade civil burguesa, no sentido marxiano - observou-se tanto um processo de *estatalização da sociedade* quanto de *socialização do Estado* (p. 51), decorrente dos mecanismos de participação da sociedade nas opções políticas. Isso foi bem forte no período do Estado Social. A separação estado x sociedade persiste, ainda que cada vez mais interdependente, e evolui nos contextos históricos e nas articulações internas.

O conhecimento científico valorizado pela ciência moderna não responde mais os anseios e a complexidade contemporânea. Aí surge a proposta de SANTOS (2007) para uma *nova cultura política emancipatória*. Nesta é necessário reinventar o *conhecimento-emancipação* que dá importância a uma *ecologia de saberes*. Nesse campo devem estar asseguradas as vozes dos diálogos de todos os segmentos sociais, inclusive as aspirações dos oprimidos, que muitas vezes no silêncio manifestam sua autonomia (2007: 55).

Assim, para garantia da governabilidade num Estado Democrático, que se quer legítimo, essa arena pública onde se manifesta a sociedade civil – e onde se inclui o fenômeno da opinião pública – é aproximada e não posta em posição antagônica. É uma complementação da chamada sociedade civil na sociedade política – Estado, em que as demandas dos direitos privados são manifestadas no exercício da autonomia política das pessoas.

O aparato hegemônico que dominaria a esfera política e o Estado já não se legitima num suposto consenso, que na verdade decorria da imposição das autoridades governamentais; há permanente tensão que força novas realizações de consensos e a quebra das hegemonias, diante da diversidade constitutiva e opinativa das pessoas e grupos, que agora querem se manifestar.

Aquele sentido homogêneo, amorfo de sociedade civil – amplamente substituída pela expressão “povo”, se torna dinâmico e heterogêneo. É o que Müller (2003) vai chamar de *povo ativo* e Habermas (1997) de fluxo comunicativo. Esse novo sentido de povo é composto por sujeitos distintos, plurais.

O *povo ícone* (Müller, 2003) que seria o portador da soberania, se esgota no processo eleitoral de seus representantes. Não é mais a noção contemporânea de soberania popular que confere validade a si mesma no processo de interações entre a vontade institucionalizada e as opiniões públicas mobilizadas nas esferas variadas.

Aqui merece a referência feita também por Bobbio (2007a) ao problema do Estado sob o ponto de vista do governante e da vista do governado. As concepções modernas não identificam uma relação de superioridade do primeiro em relação ao segundo; ou então do uso de sujeito ativo e de sujeito passivo da relação. Ao contrário. Uma das revoluções paradigmáticas da idade moderna foi a concepção de que o governo estava para o indivíduo e não o contrário – como princípio.

Essa discussão está intrinsecamente relacionada com os conceitos de poder. Adotando o discurso político contemporâneo Bobbio vai remeter a uma idéia relacional

de poder, para isso citando Robert Dahl que destaca o poder como influencia de atores que induzem outros atores a agirem de um modo diferente daquele que agiriam sem esta influencia (BOBBIO, 2007a: 78). Para ele o fundamento do poder político – a legitimidade – não pode estar longe da vontade dos sujeitos – cidadania participante.

O desafio está em democratizar todos os espaços de poder e saber, para o que SANTOS (2007) vai chamar de democracia de alta intensidade. A solução da governabilidade contemporânea não vai se dar pela manutenção do mesmo padrão epistemológico de valorização cientificista e de permissão regulada do controle social das estruturas de Estado. O problema da implementação dessa nova concepção de democratização se perfaz pela necessidade de construção de uma legitimidade real do exercício do poder.³⁴

Legitimidade se conquista no processo – a legitimação que mesmo quando seguem normas, institucionalidades e procedimentos (como é o caso do que já está previsto como ferramentas constitucional ou legal) também pode ser alvo da força política espontânea das esferas públicas (ou da “RUA”), que pode lhe alterar o destino.

Para Foucault (citado e entendido por Judith Butler (2006)) a credibilidade e o sentido de Estado já não passam por legitimidade (eleições), mas pelo conjunto de estratégias e táticas para ordenar as ações de Estado e realizar os fins políticos.

Não é mais possível trabalhar com o sentido de legitimidade apenas relacionado ao processo de escolha eleitoral de mandatário dos Poderes, mas de todo o conceito de que a existência e atuação das instituições públicas não escapam da concordância de que para alcançar os fins do Estado, contemporaneamente, deve-se trabalhar com estratégias e táticas relacionais, que mesclam e intercambiam as formalidades e técnicas com interesses públicos expressos e reivindicados socialmente.

A baixa mobilização do indivíduo para o exercício de escolhas representativas ou de participação popular direta torna esse aparato jurídico formal pouco incorporado nas práticas sociais legítimas (fundamento do sistema de direitos em integração complementar com as práticas democráticas, proposto por Habermas (1997)), passando a ser mera vitrine de um Estado democrático.

³⁴ Avritzer e Sousa Santos (2003: 23) após descreverem e comentarem sobre diversas experiências de participação da sociedade em espaços institucionalizados, reforçam que as aspirações democráticas que procuram levar a sério a aspiração democrática, se recusam a aceitar práticas que são apenas “caricatura da democracia e, sobretudo, recusando aceitar como fatalidade a baixa intensidade democrática a que o modelo hegemônico sujeitou a participação dos cidadãos na vida política. “

Entre as causas desse fenômeno podem ser citadas: a) a associação dos mecanismos estatais com a burocracia, que cria uma lógica particular apenas acessível aos especialistas, dificultando a compreensão dos procedimentos e; b) uma postura do Direito que, com os paradigmas formalistas e racionalizados, coloca-se indisponível para resolver os conflitos sociais que a Modernidade nos impôs.

Aqui não se tratará do campo de compensações que se estabelece entre o Executivo e o Legislativo o espaço da representação. As negociações mediadas pelos partidos políticos nesse modelo de democracia representativa republicana - que existe na maioria dos Estados de Direito e como também vive o Brasil - dispõem de uma sistemática de uso racional do espaço de deliberação política, estabelecendo acordos e a construção de decisões, de deliberações e do aparato normativo legitimado nos seus próprios processos. Mas nem sempre com uma repercussão socialmente reconhecida.

Exatamente por ser questionável a suficiência de legitimidade dessas deliberações produzidas nas esferas da democracia representativa, elas são postas permanentemente em teste, pela própria dinâmica de validação dessas normas e deliberações no mundo da vida, no complexo ritmo da comunidade histórica. Daí a incorporação do chamado diálogo social na rotina dos governos.

Alain Touraine (1996), a seu tempo, analisava a democracia do Século XX já como aquela que tinha convertido cidadãos em consumidores e que o modelo das representações políticas – a exemplo de partidos e sindicatos – haviam retirado do “povo” a soberania para a tomada de decisões. Já alertava sobre a necessidade de buscar as maneiras como a vontade política, decorrente da consciência de todos os cidadãos, poderia ser responsável pela ordem social.

Fazendo o apelo pela libertação dos indivíduos da lógica de poder e propondo ainda mais, que não se contente com a democracia de deliberação ou de participação, Touraine indica uma democracia de libertação: “antes de ser um conjunto de procedimentos, a democracia é uma crítica contra os poderes estabelecidos e uma esperança de libertação pessoal e coletiva.” (1996: 182).

Daí a preocupação com a manipulação da incorporação do chamado diálogo social na rotina dos governos, sem que isso seja um recurso de retórica.

Tratar de diálogo provoca a ir à origem da palavra, trazendo-a dos tempos Greco-latinos, em variadas versões e traduções, até alcançar sentidos mais contemporâneos. O dicionário livre da Farlex (The Free Dictionary) traz, em português, duas explicações: troca de idéias (*diálogo entre civilizações*) e falas dos atores. Já o

Dicionário de Direitos Humanos, quando pesquisado sobre o termo, conduz para a significação de mediação³⁵ sendo esta uma noção proposta de transformação da “cultura do conflito” em “cultura do diálogo”.

Para a Organização Internacional do Trabalho - OIT o sentido de diálogo social é:

“El principal objetivo del diálogo social propiamente dicho es el de promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores presentes en el mundo del trabajo. Las estructuras del diálogo social así como los procesos que se han desarrollado con éxito han sido capaces de resolver importantes cuestiones de índole económica y social, han alentado el buen gobierno, el progreso y la paz sociales, la estabilidad e impulsado el desarrollo económico.”
(<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>)

Em tempos atuais, correndo o risco de uma busca bastante primária, vale recorrer aos novos dicionários eletrônicos onde pode ser encontrada a seguinte explicação:

Diálogo (do grego diálogos, pelo latim dialogus) – 1. Entendimento através da palavra, conversação, colóquio, comunicação. 2. Discussão ou troca de idéias, conceitos, opiniões, objetivando a solução de problemas e a harmonia. (Wikipedia)³⁶

Entender-se através da palavra numa conversação requer mais de um interlocutor. A busca do sentido para o termo diálogo inclui, no rol da descrição do termo, a palavra comunicação, que é intensificada ainda mais quando atribui-se ao conceito a “fala de atores” em uma “troca de idéias” “objetivando a solução de problemas e a harmonia”.

A comunicação em que se pretenda trocar idéias rumo à solução de problemas pode se desenvolver legitimamente se os interlocutores (ou atores) conseguirem

³⁵ “representa uma forma consensual de resolução de controvérsias, na qual as partes, por meio de diálogo franco e pacífico, têm a possibilidade, elas próprias, de solucionarem seu conflito, contando com a figura do mediador, terceiro imparcial que facilitará a conversação entre elas.”
(<http://www.esmpu.gov.br/diccionario/tiki-index.php>)

³⁶ Há risco em uma citação de dicionário eletrônico num texto acadêmico. Esta opção é maior do que uma provocação, mesmo porque outras fontes poderiam ser acessadas e com maior respeito acadêmico. Serve apenas para demonstrar a simplificação do acesso pela sociedade a uma conceituação que remete a elementos relevantes do significado do vocábulo “diálogo”, numa dimensão da política social contemporânea.

expressar suas opiniões em iguais condições para serem ouvidos. O que exige uma condição prévia de igualdade e de liberdade desses sujeitos.

Por sua vez, ser ouvido, nos ambientes públicos, requer ser compreendido nas idéias que são expostas. Para expressarem livremente suas idéias, os indivíduos partem de uma linguagem, comum entre os interlocutores, e requisitam o reconhecimento de sua igualdade em manifestar-se nos diferentes conteúdos e formas. Daí se estabelece, a partir da fala autêntica dos autores e da abertura a fala do outro, a troca de idéias e, com ela, é realizada a comunicação

Interessa aqui a leitura dessas etapas na dimensão política que elas podem representar no debate promovido nas esferas públicas, com intenção de defender direitos (com repercussão nas políticas públicas) e de assegurar o exercício da vontade política cidadã na tomada de decisões pelos governos.

O Grupo de Trabalho Diálogo Social – uma articulação composta por diversas instituições que atuam no Brasil³⁷ - com o objetivo de sistematizar, refletir e realizar atividades de promoção do diálogo social, assim conceitua a expressão:

Diálogo social é o processo no qual atores sociais, econômicos, políticos, ou grupos sociais, legitimamente reconhecidos, se reúnem institucionalmente para compartilhar idéias, cooperar, buscar convergência de objetivos ou negociar assuntos de interesse comum. Apesar das freqüentes tensões e dos diversos conflitos que muitas vezes permeiam o diálogo, este pode resultar no alinhamento de propósitos, em troca de informações, em novas agendas de possibilidades não planejadas ou pode proceder em acordos ou projetos compartilhados, fortalecendo a governança democrática e a sustentabilidade das instituições envolvidas. (2009: 4)

A complexidade da tarefa dos atores sociais, inclusive o Estado, envolvidos em uma experiência dialógica se firma na idéia de desenvolver condições de abrirem novas oportunidades de padrões democráticos, sem a ilusão de que isso afasta o conflito de interesses, mas de abertura para correlação de forças para um equilíbrio de convivência.

Assim, igualdade e liberdade dos interlocutores são estabelecidos como pré-requisitos para legitimar o diálogo. A eles são acrescentados outros requisitos essenciais: a capacidade de ser ouvido e; que o ouvinte possa ter as chaves da compreensão dos

³⁷ Esse Grupo foi uma iniciativa das seguintes organizações: Abong - Associação Brasileira de Ong's, Dieese – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, FES – Fundação Friedrich Ebert, IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor, Instituto Observatório Social, Instituto Primeiro Plano, OIT – Organização Internacional do Trabalho e Oxfam Internacional.

conteúdos expostos. Nisso se compõe a alteridade. Entende-se aqui o exercício da alteridade defendida por Warat (2004).

No processo participativo no Estado Democrático de Direito brasileiro, inclusive nos espaços institucionalizados, não estão nítidas as condições e condicionantes para que os indivíduos e grupos nos espaços de participação democrática - em sua subjetividade e na sua relação com o outro - estejam cientes das tensões e exclusões próprias da efetiva realização de cidadania³⁸.

Nesse emaranhado de leituras da busca de legitimidade governamental para evitar a pecha ou os fantasmas de crise, a política dialógica e instrumental que trata este trabalho não se atém ao universo do fluxo comunicativo operado nos espaços deliberativos típicos da democracia representativa, especialmente referenciada no Parlamento. Aqui o problema pesquisado se remete aos espaços institucionalizados de deliberação política, aqueles que estão abertos a uma estruturação que envolve representação direta da sociedade.

O compromisso de enfrentar o déficit democrático que ainda persiste no sistema nacional é um item nos programas de Governo. Os princípios do Estado de Direito, sendo parte do *ethos* democrático, conduzem a características de processos que permitem que espaços dialógicos institucionalizados tenham a força e validade reconhecidas, influenciando/vinculando o Governo na implementação e atendimento de anseios/demandas sociais.

Vejamos que nessa organização de um Estado está ligada necessariamente a correlação de forças entre o governo e indivíduos e grupos que se articulam institucionalmente. Novamente devem ser apontados os riscos e armadilhas para a transformação dessa possibilidade em um novo *modus* de regulação social, mantendo a *colonialidade* de poder pelos que oferecem maior capacidade de articulação.

Os Estados, mesmo sendo estruturantes, são passíveis das transformações realizadas pelas sociedades que lhes constituem. Instituições, normatizações, territórios, formas do exercício do poder são elementos dinamizados pela ação das sociedades. Ou

³⁸ Vale registrar que, a adoção de uma suposta abertura dialógica por governantes sem a verdadeira pretensão de estabelecer uma nova cultura de governabilidade pode caracterizar uma situação muito bem definida como o fenômeno do gatopardismo. Esse termo foi bem explicado por SOUSA Jr (2008: 107) no seu artigo exatamente intitulado “Reformismo e Gatopardismo” quando se refere à passagem do livro de Lampedusa (O Leopardo) em que o personagem Tancredi explicava ao príncipe Falconeri sua aparente mudança de postura política, no final do século XIX, a favor das mudanças produzidas em seu tempo, de forma puramente retórica, para ter a oportunidade de não haver fissuras e assim permanecer em sua mesma posição privilegiada: “Se nós não estivermos lá, eles fazem uma república. Se queremos que tudo fique como está é preciso que tudo mude. Expliquei-me bem?”.

seja é a finalidade social – conceituada no *bem comum* – que fundamenta o conjunto de condições políticas e jurídicas de um Estado.

No entanto, somente sujeitos, individualmente ou em constituições coletivas de desempenho político, livres e fortalecidos em suas identidades, podem participar desses espaços dialógicos em uma perspectiva emancipatória.

É nesse contexto de governabilidade do Estado, que apresenta uma série de realizações através dos efeitos que se evidenciam pela existência do fluxo comunicativo, que melhor se desenvolvem os atores livres e iguais na esfera pública legitimando e aprimorando a vivência democrática.

3.3. *Caráter político da participação social nas ações de Governo no Brasil*

Marilena Chauí (2002) apresenta os obstáculos enfrentados pela Democracia, seja por suas próprias divisões, seja pelo abandono do Estado à efetivação das políticas sociais (com privatizações promovidas pelo chamado Estado do Bem-Estar Social) e pelas características do neoliberalismo buscando a auto-regulação do mercado, dando sustentação a um crescente processo de exclusão. A participação popular também enfrenta outros obstáculos: a criação da "ideologia da competência técnico-científica", absorvida pela "classe abastada" e que simboliza o poder de mando; tendo o dever de obediência dos demais como contrapartida do que não detêm informações e assim não podem, nem sabem, influir.

No Brasil, o "autoritarismo social" (CHAUÍ, 2002) torna os interesses dos abastados em privilégios, impede a transformação do *status quo*, universaliza as carências sociais e, desta polarização, a democracia não avança.

As preocupações econômicas dos governos (juros, alíquotas, índices, etc.) se sobrepõem às sociais (fome, educação, trabalho, saúde, habitação, etc.). A tendência para os países como o Brasil é recair no desenvolvimento leve e discreto, com uma configuração social desastrosa. Dada a dependência econômica e a imposição culturalizada dos modelos dos países desenvolvidos, restam duas grandes opções: superexploração do trabalho ou a marginalização.

No entanto, a obediência aos princípios da legalidade, juridicidade e previsibilidade da Administração Pública tornou-se mais do que o controle formal do exercício da atividade pública: também representa garantia da liberdade do cidadão.

A discussão em torno das opções do Estado em estabelecer as suas relações dialógicas com a sociedade civil não tem fim e seu começo já nos remete a um passado distante. As políticas de Estado formuladas a partir da participação da sociedade - que opina, sugere, rejeita, reivindica e fiscaliza - podem ser consideradas políticas públicas, ou seja, do povo, pelo povo, para o povo. As políticas produzidas nos gabinetes, sem participação social, não podem ser chamadas de públicas, mas de governamentais, como ensinou Elenaldo Teixeira (2002).

O diferencial de uma gestão e a dignidade da governabilidade esperada não podem ter a estrita compreensão na eficiência das políticas governamentais - produzidas tecnicamente por prepostos do Estado - mas de construção e definição de políticas públicas, concebidas sob o exercício dialógico, nas bases da **alteridade**.

Já existem nítidas demonstrações que os tempos de satisfação com a democracia representativa já não são contemporâneos, nem se contemporizam. A expectativa de governantes responsáveis e as cobranças dos movimentos sociais em estabelecer a relação dialógica para controle e elaboração das políticas públicas são processos em curso, sejam aqueles estimulados por instâncias institucionalizadas - fóruns, conselhos, câmaras setoriais; sejam por manifestações espontâneas da sociedade civil, organizadas ou sem ordem, pacíficas ou violentas, restritas a setores ou ampliadas.

Enfim, a garantia da liberdade de expressão do regime democrático neste Brasil avança para a garantia de que as vozes sejam escutadas, não mais abafadas, e alcancem seus efeitos.

O encontro com novas idéias e o acesso a experimentações de práticas que proponham novos rumos, direção e sentidos voltados para a re-humanização das sociedades pautadas na equidade de gênero, com respeito aos direitos fundamentais e rompendo as correntes dogmáticas hegemônicas, trouxeram à tona o respiro alegre para repensar a presença da comunidade política nas esferas de poder.

A ocupação dos espaços públicos pelas pessoas que historicamente representam grupos fora dos espaços de domínio político e econômico ainda enfrenta os obstáculos impostos sistematicamente. Alguns ainda alegam que não estão habilitados para atuar com a perspectiva da responsabilidade com a governabilidade, para o real

desenvolvimento do país. Todavia, as mudanças em resultados sociais e culturais da convivência humana ocorrem lentamente. **Esse processo está em curso no Brasil.**

Referir-se às questões de materialização das políticas sociais na esfera pública ou privada não pode ser um discurso vazio. Isso compõe a base do discurso em defesa da emancipação desta sociedade.

A participação política da sociedade brasileira entra no núcleo fundante da Constituição Federal de 1988, num processo de construção de sentido para a cidadania com dimensão e extensão ampliadas. Conexão de sentidos entre a vontade da comunidade política e o sistema de direitos, revelando a defesa de valores constitucionais para dar sentido jurídico ao próprio direito.

Pelos referenciais adotados por Cittadino (2004), é um exemplo de constitucionalismo comunitário o que rompe com a lógica racionalista positivista da defesa exclusiva do sistema de direitos. A relação com a política se consolida não apenas no texto da Constituição, porque assegura o uso e funcionalidades do poder, mas como ambiente que também demonstra garantias políticas e o exercício da vida política nos espaços públicos de defesa de direitos, sejam individuais ou coletivos.

O conjunto de direitos fundamentais não se limita à esfera privatista de direitos garantidos. É fruto do exercício da soberania popular e deve ser critério de interpretação do ordenamento constitucional. No Estado Democrático de Direito, esses dois campos são fundamentais (a Política e o Direito) e não se pretendem firmar numa relação antagônica, pois exercem um e outro uma restrição legítima do uso do poder.

Ao citar Maurizio Fioravanti (em seu livro *Constitución: de La antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta, 2001), Carvalho Netto (2009) demonstra essa reconstrução da história semântica-institucional do termo “Constituição” que não mais se opõe à “democracia” e “soberania popular”, só se é efetivamente constitucional se institucionaliza a democracia, o pluralismo, a cidadania de todos. Diz mais: a democracia só é democrática se impõe limites à vontade da maioria (p. 407). Isso quer assegurar a diversidade social com respeito a liberdade e igualdade de todas as pessoas.

À luz das construções de Cittadino (2004), a democratização participativa da comunidade política torna a cidadania intérprete legítima da Constituição – chamada por Peter Haberle (apud Cittadino, ob cit.) de “constituição aberta”. Essa presença da comunidade histórica participando das deliberações vai dando relevância à atividade administrativa, judiciária e legislativa e assegura a efetividade social dos direitos.

No Brasil, as lutas pela efetividade de novos direitos, especialmente nas duas últimas décadas, foram fundamentais para marcar um novo tempo de relação entre o Direito e a Política e da sociedade com a organização do Estado. Aquisição de direitos mudou a possibilidade de intervenção: fala-se em poder; passa-se de mero espectador a deliberativo; torna-se participante das estruturas de Estado.

O atual Governo Brasileiro (a Era Lula), com liderança de um ex-operário, aponta para uma absorção da idéia de articulação da democracia representativa com a democracia participativa, como alicerce de sua governabilidade, num discurso de reestruturar o Estado para a solução dos conflitos sociais. Essa opção aparece, por exemplo, na constituição do Fórum Nacional do Trabalho, que é objeto de análise no Capítulo 3 desta dissertação. Com resultados positivos ou negativos, excessos demagógicos ou produção real de políticas sociais, podem ser verificadas mudanças na cultura política tanto por parte de gestores, quanto da sociedade. Onde isso vai dar, é outra história.

Essa posição do atual governo que construiu seu discurso na noção de democracia participativa pode ser encontrada em diversos documentos oficiais datados desde 2003. Vale registrar, no entanto, que a realização e viabilidade de um número significativo de espaços de diálogo³⁹ - e sem precedentes comparado a governos anteriores - muitos institucionalizados, não trouxeram o mesmo número de políticas definidas e incorporadas pelos órgãos públicos setoriais responsáveis pelas temáticas discutidas naquelas possíveis experiências dialógicas.

Em 2004, o próprio Presidente Lula num pronunciamento na 8ª Reunião Plenária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES colocou o

³⁹ Na era de desenvolvimento de instrumentos virtuais em larga escala, escolhi uma dessas ferramentas versáteis para extrair uma matéria recente com o ministro Luiz Dulci, Secretário Geral da Presidência da República, que faz um balanço dos números e conceito do que chama democracia participativa. É o “Blog do Planalto”: “Um dos grandes avanços do governo Lula foi instituir no País, a partir de 2003, algo que está previsto na [Constituição Federal](#) brasileira aprovada em 1988: a democracia participativa, que prevê um diálogo franco e permanente da sociedade civil com o governo. Desse diálogo, feito em conferências, conselhos, ouvidorias e mesas de negociação, saíram diversas políticas públicas e ações do governo ao longo dos últimos anos, promovendo o desenvolvimento do País e melhorando as condições de vida da população. (...) Dulci lembra que de 2003 até hoje foram realizadas 63 conferências nacionais em todas as áreas -- meio ambiente, saúde, reforma agrária, juventude -- para subsidiar políticas públicas nesses setores. Elas contaram com a participação de cerca de cinco milhões de brasileiros. Além das conferências, foram criados mais de 60 conselhos de participação social, vinculados a todos os ministérios, em que as maiores organizações populares do Brasil, e também entidades empresariais, religiosas, etc, ajudam a pensar as políticas públicas, a implementá-las, a avaliá-las, a corrigir alguma coisa que precise ser aperfeiçoada nessas políticas.” (<http://blog.planalto.gov.br/democracia-participativa-impulsiona-as-politicas-publicas-brasileiras/>)

Brasil num patamar de ampla negociação estratégica para o desenvolvimento visando a construção de consensos:

“O desenvolvimento se constrói a partir de consensos. (...)

Falo de um entendimento muito bem negociado, de longa duração, para assegurar que as oportunidades que se abrem para o Brasil não sejam perdidas. Um entendimento que incorpore a grandeza do desafio histórico que está sendo colocado diante de nossa geração.

Para alcançá-lo, é necessário cada vez mais convergência, baseada em diagnóstico que não desperdice as conquistas do passado, mas, tampouco, abdique das possibilidades abertas e, principalmente, atenda cada vez mais os clamores do nosso povo, sufocado ao longo da história do Brasil...” (CDES, 2004: 10)

A crítica feita insistentemente é de que essas convocações ao diálogo quando não obedecidos requisitos ou quando não incorporados na cultura política da atuação dos respectivos órgãos públicos, não alcançam a sua efetividade social.

A existência desses mecanismos e instrumentos não é em si suficiente para demonstrar a democratização do poder estatal. Serve como medida objetiva de atuação do Governo, porém, para que seus efeitos sejam sentidos na sociedade, é preciso que outros elementos sejam considerados. É o que será visto no próximo item deste Capítulo.

Novas iniciativas de desempenhar a cidadania ativa tem sido crescentes no país. Exemplos de uma cultura de governabilidade que não quer estar desvinculada dessas formas de interferência, seja da própria estrutura de Estado, que tem sistemas de controle; seja da sociedade que tem apreendido a função de sujeito ativo de rumos e execuções de políticas e ações do Estado.

Nessa linha, merece destaque a criação, pelo TCU, do Programa “Diálogo Público” que se propõe a estabelecer diversos canais de diálogo com setores da sociedade e com outros órgãos públicos, tanto com objetividade pedagógica que permite o domínio de informações necessário à cidadania para o exercício do controle social da administração pública; quanto em processos de avaliação e regulação de serviços específicos que impactam na construção e implementação de políticas públicas de relevante interesse social.

Os mecanismos do chamado controle social – em que pese importante, não é objeto desta dissertação, pois constitui conceito diverso de participação social - tem sido bastante trabalhado, inclusive por agentes públicos de diversos órgãos da Administração. Um bom exemplo são os artigos publicados numa coletânea decorrente do Curso de Especialização em Direito Público e Controle Externo, realizado em parceria com a Faculdade de Direito da UnB e o Tribunal de Contas da União-TCU. A obra organizada pelo Prof. José Geraldo de Sousa Santos (2006), traz artigos de servidores do TCU que refletem sobre o modelo democrático em desenvolvimento no Brasil para a descentralização e participação popular no controle das ações do Estado.

Breder (2006, p. 189) chama atenção para os debates promovidos pela sociedade diante dos escândalos apurados e divulgados envolvendo desvios de recursos públicos. A expectativa gerada é de que haja uma efetiva fiscalização e *maior envolvimento da população*. Importante essa incorporação do discurso compondo a formação dos agentes públicos, pois vão sendo criados novos mecanismos institucionais de estímulo à democratização dos instrumentos existentes e a deliberação por ações que envolvam mais segmentos sociais nos processos de fiscalização e planejamento com os gastos públicos. Isso repercute na própria organização da instituição Tribunal de Contas, *que tem se pautado pela busca do diálogo com a sociedade* (2006, p. 195), adotando canais permanentes de relação com a sociedade a exemplo de sistemas de esclarecimentos das dúvidas, de recepção de denúncias e sugestões definidas em Portarias internas (exemplo da Portaria TCU n. 176/2004).

No entanto, é preciso ter atenção para que essas experiências não sejam manipuladas como novas formas de colonialidade. Para Quijano (2007), o domínio das pessoas no Estado Moderno ocorre também pelas instituições estruturadas por uma autoridade que é legitimada, porém, muitas vezes, constitutiva de interesses de determinados segmentos/setores. Esses riscos devem ser enfrentados pela “cidadanização” sugerida por ele, que vai ocorrer a partir da garantia da igualdade social, da liberdade individual e da solidariedade social.

Em suas propostas alternativas para o mundo atual, a democratização de Anibal Quijano é bem mais radicalizada, incluindo formas de autogoverno e outras tantas. Entretanto, é absolutamente adequado citá-lo também como possibilidade concreta, pois vislumbra essa busca por uma nova sociedade “na qual a democracia não seja somente a negociação institucionalizada do conflito contínuo entre vencedores e vencidos, e sim o

modelo quotidiano da reciprocidade e da solidariedade entre pessoas diversas, socialmente iguais e socialmente livres” (2007: 176).

Seguindo essa construção teórica exposta, o item a seguir vai identificar o roteiro de análise necessário para se estabelecer e constatar se determinado modelo adotado para o diálogo Estado - Sociedade, dentro do paradigma democrático defendido nessa pesquisa pode ou não servir para o aprofundamento da vivência democrática concreta e capaz de gerar emancipação social.

3.4. Categorias e condicionantes de desenvolvimento do fluxo comunicativo nos espaços institucionalizados de participação para alcançar a emancipação consubstanciada pela autodeterminação democrática de indivíduos e grupos. Roteiro de análise.

A pesquisa pretende demonstrar que sem a preocupação de que estejam asseguradas as condições de legitimidade e efetividade nos espaços de participação social se afunda o modelo de democracia participativa, pois as políticas e deliberações que não resultem em reconhecimento não estarão validadas pela comunidade histórica. Somente o “*poder que nasce do uso público das liberdades comunicativas dos cidadãos do Estado irmana-se à criação legítima do direito*” (HABERMAS, 2004).

Contudo qual é a forma de fazer essa política deliberativa, que leva em conta a existência prévia de uma diversidade constitutiva social e de variadas maneiras de se estabelecer as formas comunicativas destinadas ao entendimento mútuo?

Sabe-se que não há uma única maneira para responder a este problema. Usando os alicerces da teoria do agir comunicativo *habermasiano* sobre sua construção do paradigma do Estado Democrático de Direito, esta pesquisa tenta construir um modelo de análise da experiência brasileira, identificando que categorias e condicionantes devem estar presentes nos espaços institucionalizados do diálogo entre Estado e sociedade civil organizada.

Ao tratar dos modelos normativos de democracia, Habermas (2004) esclarece que, segundo a concepção republicana, *a formação da opinião e da vontade política em meio à opinião pública e o parlamento* ocorre no rumo da interlocução, do entendimento mútuo e não da lógica de mercado. Isso para concluir que o embate de opiniões na esfera pública tem força legitimadora não apenas como um discurso

autorizativo para tomada de decisões, mas também com força para chegar a uma deliberação vinculativa do poder.

Portanto, quando se fala de estruturas institucionalizadas de diálogo Estado e sociedade deve se levar em conta que esta é uma experiência motivada pela legitimação da ação de governos; mas, sobretudo, deverá ser uma forma democratizante de tomada de decisão com capacidade suficiente para vincular a ação do Estado ao querer produzido no diálogo produzido.

É esse formato democratizante e submetido à esfera pública que se entende capaz de aprofundamento da experiência democrática. Isso motiva a hipótese desta pesquisa de que ao implementar o modelo de análise dos espaços institucionalizados de participação eles podem ser emancipatórios socialmente e levarem a um patamar de concretização e aprofundamento democrático.

A partir do desenvolvimento dos tópicos acima postos, observando a conformação teórica adotada e o contexto no Brasil, **a pesquisa erige um modelo de análise daquilo que seria imprescindível para os espaços institucionalizados de discussão de políticas e ações públicas** e o aplicará na observação de um caso: o Fórum Nacional do Trabalho - FNT.

Reconhecidos os princípios do Estado de Direito na formação do *ethos* democrático, essas experiências institucionalizadas de diálogo social alcançam suas finalidades, devendo respeitar os diversos padrões de argumentação racional dos sujeitos, assegurada a legitimidade dos integrantes, das práticas e dos procedimentos para validá-los e fortalecer seus resultados, em seguida conduzi-los para a incorporação e vinculação pelo Governo, gerando efetividade social.

A composição do modelo de análise criado inicia com a verificação daquelas categorias inerentes ao atendimento das condições de legitimidade, tanto dos atores quanto dos procedimentos, na democratização da composição dos espaços institucionalizados, do processo de livre argumentação (alteridade), que deve estar assegurado todo o tempo e, dos condicionamentos para que seja validada a experiência, num permanente processo de legitimação.

Nessas instâncias de concertação, de construção de diálogo, há três requisitos a serem observados: 1) o reconhecimento formal dos sujeitos e representantes (atores

sociais); 2) os procedimentos legitimados pelos interessados e, 3) a vontade de resolver conflitos de interesses com acordos, garantindo a participação⁴⁰.

A pesquisa optou por criar **cinco categorias** e em cada uma delas definir as condições de sua validade para observar composição (legitimidade de atores), funcionalidade (garantia de que a legitimação ocorre tanto por meio de procedimentos, quanto pela substância de seus discursos) e efetividade (repercussão nas deliberações do governo). São elas:

1-A legitimidade subjetiva – que depende da escolha dos sujeitos (a) e da formação discursiva que conduz a identidade coletiva dos representantes (b);

2-A institucionalização jurídica dos espaços (c) e a positivação das normas e procedimentos (d) para garantia da igualdade e liberdade dos participantes;

3-Capacidade deliberativa dos processos discursivos que tenha como alvo a conquista racional do consenso (e) e não da imposição da vontade de maneira forçada e involuntária, o que envolve o direito de minorias (e1) e a aceitação racional da vontade da maioria (e2);

4-A força vinculativa das decisões desses espaços participativos democráticos para geração de política pública ou ação governamental com efetividade social (f);

5-As negociações e aconselhamentos se firmam no retorno do processo de legitimação às esferas públicas da sociedade (g), tanto as que originam os representantes escolhidos (g1) quanto às demais que são espontâneas (g2), como mecanismos que ampliam o caráter democrático das decisões desses espaços de diálogo.

Segue o detalhamento de cada subitem mencionado acima.

⁴⁰ Ao tratar da garantia da igualdade originária no espaço de deliberação, Habermas (2003) indica 3 condições: a) Usar o direito positivo como meio de regulação da convivência; b) Estar disposto a por em prática a razão comunicativa – prática da argumentação; c) Refletir sobre tarefas construtivas antes dos trabalhos.

3.4.1. A legitimidade subjetiva:

a) A escolha dos sujeitos:

Habermas (A Inclusão do Outro; 2004: p. 280), ao tratar o status de cidadão na concepção republicana (inspirada inclusive em Hannah Arendt), define que são aqueles sujeitos dos direitos positivos, incluindo aí os direitos de participação, mas esta condição pressupõe serem *sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livre e iguais*.

Os sujeitos sociais se movimentam e se articulam, reivindicando direitos ou a efetivação dos direitos já postos, de maneira organizada ou espontânea, porém seguindo os padrões éticos de reconhecimento dos direitos fundamentais que alicerçam nosso Estado⁴¹.

Na composição dos espaços institucionalizados é preciso identificar os atores sociais que se relacionam com a temática tratada naquela instância. São muitos os grupos ou indivíduos que se colocam no perfil de representação dos segmentos sociais interessados no tema. No entanto, a definição dos indicados precisa recair na atribuição dos próprios integrantes de todo aquele campo social relacionado e reconhecido para o tema, ou seja, entre os seus pares.

Mencionar os movimentos sociais é respeitar também a construção histórica e sociológica destes, seja na busca da saciedade das necessidades e carências, seja na incessante criação e exigente instituição de direitos que, articuladamente ou na pontualidade de um fato concreto, se apresentem nas esferas públicas como sujeitos coletivos de direito, tanto nos espaços informais como nos institucionalizados.

Essa categoria de sujeito coletivo de direito é expressão bastante utilizada pelo “Direito Achado na Rua”, que tem a sua natureza jurídica definida por José Geraldo de Sousa Junior (2008) como:

“sujeito coletivo capaz de elaborar um projeto político de transformação social e elaborar a sua representação teórica como sujeito coletivo de

⁴¹ Essa ressalva é para distinguir outros sujeitos que criam direitos paralelos, confrontando o seu próprio papel participativo na sociedade, como é do conhecimento público algumas formas de organizações criminosas tipo PCC (Primeiro Comando da Capital) ou Comando Vermelho, para citar exemplos, que tentam estabelecer padrões próprios de funcionamento e regramento, com padrões éticos distintos e alheios ao respeito aos direitos fundamentais.

direito". (Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior. p. 34)

Nisso se oferece a compreensão de que é necessária uma ação coletiva, somando às preocupações do exercício das liberdades civis e políticas com a proteção e eficácia dos direitos sociais, para permitir que seja atendida a condição de igualdade da pessoa ou do grupo e as oportunidades de uma vida digna.

Identificar os sujeitos participantes e atuantes enquanto sujeitos coletivos, capazes de levar suas vivências/experiências de representação na perspectiva de enunciarem direitos, é uma tarefa árdua. Não pela sua ausência, mas muitas vezes pela invisibilidade que lhe é imposta. Essa posição de "invisível" se justifica pela dificuldade de reconhecimento do pluralismo social que o excesso de racionalidade moderna nos proporcionou para justificar uma esfera pública controlável e homogênea, com as formas de opressão, exclusão e discriminação escondidas (Santos; 2007)

É nessa razão indolente, que Santos (2007) entende ter sido desperdiçada a riqueza das experiências constitutivas da sociedade plural e, na dimensão dos espaços institucionalizados, não ter dado voz aos tantos sujeitos que são reais e produzem conhecimento no tempo presente.

Essa *Sociologia das Ausências*⁴² articulada com a experiência democrática aqui retratada permite compreender que uma instância que se pretende legítima deve favorecer a *ecologia do reconhecimento*, como propõe Boaventura de Sousa Santos, descolonizando a noção de hierarquia entre indivíduos e grupos para reconhecer a importância da diferença como expressão real da igualdade.

Para legitimidade do espaço, além do próprio direito de participação política, aos participantes precisam estar asseguradas três categorias de direitos:

- a) Liberdade subjetiva de ação para todos;
- b) Membro por livre associação de parceiros;
- c) Igual direito e proteção individual.

O que a gestão responsável dos espaços institucionalizados deve fazer é abrir espaço a todos os sujeitos atuantes naquela esfera temática para que realizem a sua

⁴² Em seu texto "A Sociologia das Ausências e a Sociologia das Emergências: para uma ecologia de saberes", Boaventura conceitua a primeira sociologia como "um procedimento transgressivo, uma sociologia insurgente para tentar mostrar que o que não existe é produzido ativamente como não-existente, como uma alternativa não-crível, como uma alternativa descartável, invisível à realidade hegemônica do mundo." (Santos, 2007, p. 28-29)

verdadeira autonomia de definir como serão escolhidos seus representantes. Tornando públicas as formas e os lugares de onde se baseia a legitimidade dos mesmos, para assegurar a validade de sua atuação.

b) A formação discursiva que conduz a identidade coletiva dos representantes

Não há neutralidade nas definições de poder do Estado, assim, a prevalência pela manutenção dos interesses de mesmos grupos – normalmente os que acumulam renda ou os já exercem poderes políticos - oferece obstáculos de acesso e permanência de todas as pessoas nos espaços de poder e decisão.

Os estereótipos dos papéis sociais são demonstrações de que a dominação pela força e pela racionalidade hegemônica, muitas vezes, tenta homogeneizar a organização da sociedade. No entanto, há mecanismos próprios para contestar e alterar a reprodução passiva da representação da sociedade civil nos espaços de participação institucional.

O que se verificará numa composição que se quer legítima, de um espaço democrático de participação, é um/a cidadã/ão que substitui o sujeito coletivo abstrato: é preciso que a pessoa goze da identidade reconhecida por seu grupo, para garantir que sua participação espelhe as desigualdades sociais e os próprios conflitos de quem representa.

Convém distinguir a participação meramente voluntarista (teoria plebiscitária) daquela que decorre dos pressupostos do fluxo de comunicação da esfera política (Habermas). Mais precisamente para libertar-se do modelo de *concepções concretistas da representação do povo*. Mesmo porque “povo” não é homogêneo e nem tem interesse geral subjacente, como foi trazido em conceitos descritos neste trabalho.

Uma condicionante que se inclui neste modelo de análise é o pertencimento dos representantes ao coletivo que representará. Aqui estarão os riscos de uma representação por especialistas, estudiosos no tema objeto da instância. Essa hipótese de representação pode ocorrer, mas deverá ter a definição de que esta pessoa tem identidade com o grupo que representa e que não falará a partir de seus referenciais teóricos ou de outras dimensões, distintas da compreensão gerada pelo sujeito coletivo que tem assento naquele espaço de diálogo institucional. Garantidos os mecanismos de segurança identitária.

É preciso que essa representação não seja feita para manter o silenciamento daquele grupo que já era excluído da dimensão deliberativa direta, por ausência do

reconhecimento de sua existência ou de sua capacidade de exercer a autonomia da vontade política. Essa seria uma falsa representação, uma burla à pretensão coerente com a dimensão democratizante desses espaços de diálogo social. Comprometeria a possibilidade emancipatória da experiência.

Uma segunda condicionante para garantia da legitimidade na composição é que a gestão pública, que responde pela institucionalidade da instância dialógica, deve atentar para a temporalidade de permanência dos representantes, estimulando a renovação e alternância.

Ainda se afigura uma terceira condicionante a ser fomentada: a formação de lideranças para enfrentar esse universo complexo da representação política. Também importa a qualificação dos representantes no aprofundamento dos temas tratados e relacionados pela instância, para que tenha o desenvolvimento e aprimoramento de sua capacidade argumentativa na defesa dos interesses do segmento que representa. Teixeira (2002) falava da ação educativa que deve ser uma constante dos movimentos sociais:

A atividade dos movimentos em pauta exige uma formação específica das lideranças e das entidades, não apenas em termos de conteúdo, como de elaboração de estratégias para a interlocução eficaz com os agentes políticos, sobretudo quando se trata de questões orçamentárias.
(2002:171)

São vários elementos que precisam ser permanentemente observados, inclusive para viabilizar a renovação de quadros, a articulação dos representantes com suas bases e as disputas entre segmentos sociais que muitas vezes competem entre si, internamente, para obter a indicação de acento nas instâncias.

3.4.2. A institucionalização jurídica dos espaços (c) e a positividade de normas e procedimentos (d) para garantia da igualdade e liberdade dos participantes

c) A institucionalização jurídica dos espaços:

A ampla quantidade de realidades produzidas no reconhecimento da diversidade, na valorização dos sujeitos coletivos e na multiplicação de vozes possibilitadas nas experiências democráticas pode gerar uma fragmentação caótica.

No entanto, a solução não seria promover novas centralizações epistemológicas para ajustar os supostos desarranjos sociais provocados nos Estados Democráticos de Direito, seria o que Santos (2007) sinaliza como um universalismo negativo. Pois não há soluções únicas e as sociedades contemporâneas terão que aprender a viver com essa inesgotável diversidade, inclusive diante do quadro de globalização e transnacionalização de temas, grupos, interesses e mesmo direitos.

Outra categoria se firma e está intrínseca à própria instância dialógica de que trata esta pesquisa: a criação de uma inteligibilidade recíproca no interior da pluralidade (Santos, 2007). Um espaço criado que garante a articulação dos atores sociais.

Merece atenção a proposta de Santos (2007) que apresenta como procedimento de tradução: “... *traduzir saberes em outros saberes, traduzir práticas e sujeitos de uns aos outros, é buscar inteligibilidade sem ‘canibalização’, sem homogeneização*”.

A condicionante a ser observada nesta categoria se estabelece na motivação e no ato instituidor do espaço dialógico: se oriunda do anseio e demanda social ou se são impostos pela gestão governamental.

No caso da instituição de mecanismos de diálogo social por combinações prévias nos gabinetes de governo (oriundo da gestão e não da demanda social), mesmo que preveja a inclusão de representantes não governamentais na composição, não torna essa instância verdadeiramente dialógica. Para que isso ocorra, a demanda pela criação precisa corresponder a um anseio ou proposta ou mobilização da própria sociedade.

Certamente, aqueles que são criados por idéia abstrata de gestores descrentes da força e vitalidade social capaz de conquistar seus espaços de negociação coletiva, estarão fadados a serem instrumentos de manipulação ilegítima de governantes. Também não contribuirão como experiência que permite efetividade de direitos ou elaboração de políticas públicas que atendam verdadeiramente a população, pois já partem da premissa de desconsideração da autonomia da vontade da cidadania.

São os casos já conhecidos, relatados e ainda presentes em diversos municípios e estados brasileiros, comumente ocorridos na constituição de conselhos temáticos. Prefeitos ou governadores, por ato formal, estabelecem a criação e funcionamento de determinada instância, designando nominalmente sua composição, com a indicação de pessoas que supostamente representem a sociedade civil, sem usufruir de legitimidade para isso.

Alguns desses casos relatados por Teixeira (2002), de fato, não alcançaram modificação das relações de poder local ou da cultura política, mesmo construindo

arranjos institucionais de interlocução entre a sociedade e o poder público: “Algumas tentativas de descentralização não chegaram a sair do papel (Salvador e Natal, 1986/1988), tratando-se, na maioria dos casos, de iniciativas isoladas, sobretudo em termos de criação de Conselhos Municipais.” (2002: 164). “O processo vivido em Valente demonstra a ambiguidade do papel político da sociedade civil na tentativa de mudar as relações com o poder público. (...) podem ser revertidas pela adoção de métodos centralizadores, incorporando as práticas comuns às estruturas tradicionais, (...), no plano político, com os grupos dominantes na busca de hegemonia...” (idem: 183).

Para Avritzer e Sousa Santos (2003:24) essa perversão pode ocorrer por diversas vias: “pela burocratização da participação, pela reintrodução do clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas”.

Em oposto sentido, os mesmos autores alertam que a prevenção desses perigos só pode ocorrer através do aprendizado e da auto-reflexividade constantes. É preciso atentar para as demandas existentes e os conflitos que se alargam e que podem ser objeto de pactuação. Nessa linha propositiva, Teixeira segue identificando que: “De fato, a participação cidadã exige um tempo de maturação das iniciativas e das experiências tentadas, e nem sempre bem sucedidas, suscitando um processo contínuo de reflexão, crítica e eventual redirecionamento das estratégias, no que as ONGs têm desempenhado importante papel.” (2002: 183). Nesses casos, a recomendação é pelo respeito à autonomia da vontade dos sujeitos, precisando ser institucionalizada a iniciativa esperada e reivindicada.

Vale citar o exemplo de experiências de organizações de mulheres que, apurando a ausência ou a falta de execução de políticas de igualdade de gênero e da necessária institucionalização de um espaço que articule, transversalize e promova as políticas elaboradas ou oriundas da esfera federal, reivindicam a criação de secretarias locais, conselhos da mulher ou outras instâncias institucionalizadas para que os temas tenham repercussão nos espaços de poder. Dessa insistente pauta, trazida pelos movimentos, foram criados os espaços nas estruturas da União, estados e municípios, além de elaborados por meio de Conferências Nacionais os Planos de políticas para mulheres com a definição de ações na perspectiva da equidade de gênero. A viabilidade e implementação do Plano é a luta contínua que tenciona e gera reflexões entre os

governos e a sociedade, na nítida demonstração de que só a institucionalização não é suficiente é uma etapa da proposta.

Ainda Avritzer e Sousa Santos (2003:24) concluem que o domínio da democracia participativa não tem início nem fim, e “as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes”.

d) Positivação de normas e procedimentos para garantia da igualdade e liberdade:

Ao adotar o modo discursivo para deliberar, Habermas (2003) constata que:

a) só é legítimo aquilo que os participantes decidem por si mesmos, sem depender do assentimento de ninguém. E mesmo assim, isso não assegura uma solução única e correta, pois no processo de deliberação são possíveis novos fundamentos de auto-correção para que os resultados sejam racionalmente aceitos;

b) participantes se comprometem a seguir normas e procedimentos do Direito, como meio para regular a convivência e assegurar os discursos dos participantes.

Para que os processos de legitimação ocorram, é preciso que sejam fluídos os níveis diferentes de comunicação. Para o fluxo interno dos discursos podem ser previstos procedimentos e padrões de argumentação.

Quando o participante aponta críticas e examina a legitimidade, as práticas e os procedimentos democráticos, isso possibilita o processo de correção.

Ainda nessa linha, em outra passagem, o autor (Habermas,1997) vai trazer as posições de Hannah Arendt sobre o potencial que é a mobilidade das liberdades comunicativas dos cidadãos. Isso para dizer que esse poder comunicativo só se desenvolve nas esferas públicas não deformadas, onde é garantida a liberdade de se manifestar publicamente.

Sendo o diálogo social um complemento do sistema democrático e um reforço do sistema político, há requisitos para os atores sociais participarem: representatividade, legitimidade, autonomia e estrutura democrática interna.

A democracia quando *pactuada por cima*⁴³ normalmente carrega um conjunto de elementos que não se dispõe, necessariamente, ao estabelecimento real e definitivo do processo democrático. Sempre esconde ou disfarça uma condição de permanência do *status quo* para quem já exerce o poder.

Se a efetividade dos direitos sociais vai ocorrendo pela força interpretativa e pela dinâmica que reivindica maior inclusão social, exercida pela comunidade histórica e, especialmente, através dos mecanismos de participação política, o conteúdo institucional deve ganhar vitalidade e incorporar o compromisso ético de sua comunidade.

Quando a estrutura das instituições respeita o dinamismo social, reconhece todas as pessoas ou grupos como titulares de poder na defesa de seus interesses, sem temer este processo de democratização que acrescenta novas perspectivas e exigências às autoridades (gestores, juízes ou parlamentares).

Destaca-se mais uma categoria que compõe esse modelo de análise: uma estrutura democrática interna. As repercussões disso direcionam o exercício da elaboração de normas e procedimentos de funcionamento, assim como o exercício da interpretação e a aplicação do próprio Direito.

Uma vez verificadas as composições das instâncias de diálogo social, sob o escopo da legitimidade, a gestão governamental que responde pela sua institucionalização deve promover os debates para definir o processo metodológico de seus trabalhos, essa é a primeira condicionante da categoria acima descrita.

É essa definição aparentemente formal que representa um elemento fundamental para superar a credibilidade da formalização para solução dos conflitos.

Uma segunda condicionante é a discussão das normas sobre o próprio funcionamento, a renovação constitutiva, os mandatos, entre outras questões. As normas internas de funcionamento dessas instâncias, além de ser objeto de poder – e por isso devem ser elaboradas com a garantia das condições de igualdade e liberdade de todos os integrantes –, guiarão todos os trabalhos. Assim funcionam como elemento de garantia tanto do respeito às condições de iguais e livres, quanto de que o desenvolvimento do

⁴³ Expressão utilizada pelo Reitor da UNB, prof José Geraldo de Sousa Junior, em entrevista concedida à UnB Agência e divulgada no site da Universidade em 18 de janeiro de 2010, para se referir ao processo de transição da política nacional do estado de exceção (decorrente do golpe militar de 64) para a democracia, quando se editou a Lei de Anistia que, segundo ele, carregava também um compromisso de silêncio.

fluxo comunicativo será processo permanente, respeitoso, de garantia de direitos e da autonomia da vontade dos participantes.

Óbvio que essa não é uma questão que se esgote em si, mesmo porque, diante da diversidade representativa e dos limites formais de constituição de um espaço institucional entre Estado e sociedade, raríssimas vezes não enfrentarão as dúvidas e conflito/divergências. É preciso que seja assegurada uma metodologia que respeite a autonomia dos segmentos da sociedade, seus processos e estágios de amadurecimento, que são próprios e insubstituíveis.

Essa é uma fase relevante que importa ser tratada, pois ela garante o alicerce fundamental para que se firme o planejamento e o desenvolvimento das atividades de cada instância temática (conselho, fórum, comissão ou qualquer outra forma assemelhada). Reconhecida a competência e o domínio teórico e prático dos sujeitos sociais que integram esses espaços poderão promover análises e proposições para um desempenho eficaz e resoluto.

3.4.3 Capacidade deliberativa dos processos discursivos

e) A conquista racional do consenso como alvo e não a imposição da vontade de maneira forçada e involuntária:

A mesma intelegibilidade que define a criação da instância dialógica precisa ser usada na concretização dos discursos. Portanto, novamente vale recorrer à proposta de Sousa Santos (2007) sobre os procedimentos de tradução, como uma maneira nova de relacionar conhecimentos. Esta é a próxima categoria a compor as bases do modelo de análise que este trabalho apresenta.

É preciso captar os discursos dos sujeitos sociais na diversidade como se apresentam para não desperdiçar a experiência, atentando para não ser relativista. O processo de tradução deve ser recíproco entre as partes e assim criando uma transformação dos discursos de cada um em um novo, num exercício epistemológico democrático.

Os diversos fatos de resistência e ousadia são necessários para que uma parcela da população assuma também o protagonismo político no auge de sua pluralidade constitutiva. A “ordem” estabelecida merece ser conhecida para ser transformada.

A realidade mostra que pessoas passaram a compatibilizar as suas qualidades sociais, no sentido mais amplo, demonstrando autonomia para o exercício de seus quereres – esfera privada – e incorporaram a noção de seu poder político e autonomia na definição dos seus próprios direitos – esfera pública.

Essa relação do exercício da cidadania enquanto processo consciente de manifestação da vontade popular, para J. Habermas (1997) é complementar e não antagônico para o alcance da materialidade dos direitos fundamentais. Assim, a autonomia privada e pública são co-originárias e interdependentes (2003).

Característica da democracia é considerar legítimo o conflito e, assim sendo, instituir os interesses e necessidades sociais como direitos. Os movimentos sociais vão usando sua complexidade e alterando-se pela própria práxis. Para Demo (2005: 49) o que Habermas chamou de ação comunicativa ele propõe chamar de *democracia inspirada no saber pensar dos participantes*.

Nesse contexto de diversidade constitutiva das instâncias dialógicas e da tensão que a todo o tempo transborda pela busca de entendimento, de fazer fluir a comunicação, tendo que lidar com a garantia do respeito entre as partes, não se perde de vista a necessidade de dar eficácia e efetividade às deliberações. É nesse território que se adensa a idéia de consenso - mais uma categoria desse modelo de análise. Isso acontece quando o processo discursivo consegue alcançar a negociação e deliberar sobre os objetos pelos quais são criados argumentos.

Disso decorre o efeito útil esperado das instâncias institucionalizadas de diálogo social, pelo desenho retratado neste trabalho e pela força da legitimação de todo esse processo, que é ter a influência perante os governos e a vinculação das deliberações coletivas na ação estatal.

Negociar na busca do consenso sem fechar a diversidade opinativa do espaço coletivo, exatamente respeitado o dissenso.

Para Habermas (2003) o consenso não é igual a arranjo, ele expressa autoconhecimento e uma decisão alcançada pelo cumprimento de uma sistemática das condições de comunicação e não distorcida. Protege os participantes, em razão da decisão coletiva, mas o implica de forma reflexiva em relação às experiências e interesses abertos pelo aprendizado.

Os consensos não apagam os conflitos, como bem diz Pedro Demo (2005: 49). Em seguida, explica que para resolver conflito, os consensos servem para acalmá-los, organizá-los. O que está em questão é distinguir, na vida em comum, a parte

solucionável daquela não solucionável (DEMO, 2005). Alerta que a dimensão ética está no contexto da “arte de fabricar consenso” (idem, p. 51).

A complexidade com a construção de consenso exige um comprometimento dos atores naquela proposta. Muitas vezes há retração dos atores sociais por causa da falta de credibilidade naquele processo, muitas vezes fragilizado pela inobservância de requisitos e pressupostos que demonstra a sua lisura e a capacidade de suas resoluções terem poder vinculativo ao governo.

A falta de experiências em espaços dialógicos ou a debilidade dos mesmos - causadas pela recente incorporação histórica desses mecanismos dialógicos -, sem uma cultura de efetividade dessas instâncias, é outra condicionante que deve ser enfrentada. Será com o fortalecimento das entidades integrantes que o poder argumentativo dessas vai se firmando e com isso o fluxo dialógico, por sua vez, vai se legitimando.

e.1) Direito de minorias

Os critérios cognitivos apurados por quem se convenceu pelos outros devem ser tão respeitados quanto os que tiverem aparentemente seu discurso vitorioso.

Até porque, no processo negocial os discursos perdem a pureza original. Na realidade não há perdedores nem vitoriosos. A garantia do dissenso e o respeito às minorias opinativas já compõem a ambiência do diálogo democrático que deve ser almejado.

Aqui é preciso resgatar novamente a noção da *razão indolente* (Santos, 2007) que é reducionista e cria dualismos. Que contrai o presente a tal ponto que não se enxerga a possibilidade de aproveitamento de toda a vivência atual. Para afastar essa contração da racionalidade, é um bom treino reconhecer a riqueza do debate realizado para fortalecimento dos sujeitos envolvidos.

Na tessitura dialética que serve de pano de fundo das relações sociais plurais, por vezes é preciso ceder para garantir a continuidade da convivência. Isso sem perder a identidade dos sujeitos e dos conteúdos defendidos, que não serviram para o convencimento da maioria.

Quando se pressupõe e assegura a condição de igualdade e liberdade dos sujeitos participantes dos processos dialógicos nas esferas públicas, nas experiências democráticas, a condição política que constrói solução de conflitos tem o respaldo ético necessário para o reconhecimento da negociação possível. Como diz Demo:

“A história possível pode ser bem melhor do que a vigente, desde que possamos desenvolver esta habilidade política de negociar conflitos e convergências de modo coletivo e inteligente, sem deixar de manter tais consensos sob eterna reavaliação” (2005, p. 90).

Nesse sentido também se manifesta a importância da minoria para garantir a vivacidade da disputa negocial e da capacidade revisional das deliberações no exercício da ética reflexiva que contribui para a emancipação social.

e.2.) A aceitação racional da vontade da maioria

Dentro do processo dialógico (que também pode ser visto pelo método dialético), a perspectiva é vislumbrar o reconhecimento de que a pluralidade étnica, racial, de gênero, de opções, nos mais diversos aspectos, poderá consolidar uma condição essencial: o legítimo diálogo social.

Isto porque o resultado das deliberações deve ser compreendido e aceito racionalmente, pois decorrentes de procedimentos democráticos da opinião e da vontade legitimados no processo. E não por mero respeito à instância decisória, por mera imposição legal, mas por entender esse resultado como decorrente da autônoma manifestação da vontade política coletiva.

Aqui se configura mais uma categoria do modelo de análise: o *conhecimento-emancipação* proposto pelo professor Boaventura (Santos, 2007). É a saída do que ele vai conceituar por *colonialismo* – de onde se parte da incapacidade de reconhecer o outro – para atingir o outro ponto a que chama de *autonomia solidária*.

Os acordos conquistados conscientemente que desvelam os direitos invocados nas lutas sociais fazem o entrelace das questões jurídicas com as sociais, e a definição de que Direito não é estático nem restrito ao aparato legal existente. Pode decorrer da crítica, do pluralismo e ser dinâmico. Mescla em sua própria construção os aspectos históricos, sociológicos e políticos.

Na perspectiva de compreender a vantagem de reconhecer a negociação não apenas como um esgotamento do atendimento de seus interesses, é possível perceber que tendo assegurado os espaços de iguais argumentações e exercício do convencimento alheio, a participação democrática já se realizou para todas as partes e com autonomia.

Não há possibilidade de solução definitiva. A dinâmica social é permanente e não permite a estagnação das deliberações políticas que tem repercussão na vida administrativa de um Estado. É possível estabilizar tensões provisoriamente.

Para bem demonstrar essa natureza revisional das deliberações decorrentes de consensos democráticos, vale a transcrição da síntese que faz Demo (2005) em relação a precariedade do “melhor argumento” sem perder a relevância da argumentação e a inteligência de que o mesmo precisa ser repensado, refeito, criticado, como expõe a seguir:

“(...) O melhor argumento não é aquele isento da trama política, já que esta isenção não é mais que impunidade, mas aquele que sobrevive ao debate aberto democrático e a este promove. Se isto ocorrer, o risco de confundir melhor argumento com imposição política torna-se menor, porque pode ser revisto. Posicionamentos podem, em princípio, ser rediscutidos, porque não assumem condição universalista. Por isso, é fundamental anotar o caráter relativo dos consensos democráticos, ainda que não relativistas.”(DEMO, 2005 p. 52)

Importa a formação de uma cultura política que contribua no processo de autonomia da vontade popular, com consciência emancipatória dos indivíduos e grupos rumo a efetividade social dos direitos, negociados naquele momento.

Sousa Santos (2007: 102) chama atenção para a necessária distinção entre tolerância e respeito mútuo. O primeiro se esgota mais rapidamente diante das diferenças; o segundo, é o efeito decorrente do próprio processo político.

Para ter a ambiência do conhecimento pela argumentação, capaz de manter o diálogo entre partes distintas e até opostas historicamente, é preciso que seja conduzido o processo argumentativo com o atendimento prévio de condições que fortalecem essa vivência. É o que esse modelo de análise procura demonstrar: as categorias que devem ser observadas para que a experiência de diálogo social seja, de fato, uma vivência democrática que acrescente a potencialidade emancipatória da sociedade e favoreça a efetivação das políticas de Estado, encaminhadas pelos governos.

3.4.4 A força vinculativa das decisões desses espaços participativos democráticos para geração de política pública ou ação governamental com efetividade social

f) Força vinculativa e efetividade social:

A importância do atendimento a todas essas categorias e condicionantes acima descritas ocorre exatamente para que as deliberações decorrentes das experiências dialógicas de construção, elaboração ou acompanhamento das políticas públicas tenham a repercussão vinculante para os governos.

Essa força vinculativa – que é em si também uma categoria do modelo de análise aqui construído - associa o reconhecimento da legitimidade do processo deliberativo e da própria relevância social desse espaço de diálogo para o aprofundamento da vivência democrática do país.

Uma das motivações pela defesa desses espaços se apresenta exatamente pela insuficiência ou esgotamento do modelo de democracia representativa como capaz de garantir sozinha a legitimidade de governos no cumprimento das atribuições do Estado.

Outra justificação pode ser resumida pela incapacidade de uma gestão governamental, mesmo num Estado Democrático de Direito, atender satisfatoriamente as demandas de materialidade dos direitos sociais apenas pela percepção de especialistas e burocratas.

Uma terceira razão é que a concretização do paradigma do Estado Democrático de Direito se perfaz na garantia do atendimento aos direitos fundamentais conjugada com a manifestação da vontade política dos sujeitos sociais, o que se realiza nas esferas públicas e, assim, também nos espaços institucionalizados de diálogo social. Estes são capazes de assegurar a legitimidade necessária da governabilidade adequada a este paradigma de Estado, pois serve para o aprofundamento da democracia participativa. Isto porque amplia as possibilidades de compreensão dos conflitos, possibilita os procedimentos de tradução dos conhecimentos sociais, num território de respeito ao dissenso e às tensões sociais – próprias da dinâmica de uma sociedade plural – numa perspectiva emancipatória.

Assim, essa categoria que se apresenta pela repercussão vinculativa de deliberações das instancias institucionalizadas de diálogo social deve ser verificada para

que o conteúdo decisório possa ser absorvido e executado nas ações estatais. É o resultado útil esperado de todo esse esforço.

Vale registrar que os exemplos em que as decisões tem caráter meramente consultivo e recomendatório, sem efeito concreto, tem gerado grande frustração e desacreditado a experiência dialógica realizada como válida para o aprofundamento democrático.

É o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Este foi criado para assessoramento do Presidente da República, sem poder deliberativo, apenas capaz de produzir recomendações ao Presidente, além de seus membros serem definidos por escolha pessoal e não de entidades.

Isso tornou o trabalho do Conselho pouco eficaz e sem o devido reconhecimento por algumas entidades como espaço capaz de contribuir para a solução de conflitos sociais concretos.

Mais recentemente, outra enorme frustração dos sujeitos coletivos mobilizados em espaços dialógicos institucionais tem decorrido das Conferências Nacionais realizadas em torno de direitos sociais. Em que pese a realização de um esforço para pulverizar em municípios e estados os debates e, em seguida, condensar as discussões no nível nacional, inclusive tendo como resultados: Planos Nacionais, formulações de propostas concretas de novas políticas públicas ou da efetividade das existentes, minutas de instrumentos legislativos, entre outras peças materializadas; não se verifica a incorporação dessas deliberações coletivas pelo governo e órgãos setoriais, na intensidade esperada.

Para citar exemplos, vale mencionar o Plano Nacional de Direitos Humanos e o de Comunicação Social, que foram alvo de significativa alteração pelos órgãos governamentais ou de uma ineficácia prática a ponto de gerar o descrédito da experiência dialógica como hipótese de aprofundamento democrático.

Ainda assim, a avaliação de que uma instância de diálogo existente no país, com esforço de manter-se e aprimorar-se na composição de uma agenda que atende efetivamente às demandas de desenvolvimento social e econômico, mantém a importância da experiência, notadamente, no sentido que lhe permita melhor capacitar as representações e permitir uma mudança de cultura política social e governamental. que se faz evolutiva.

3.4.5 As negociações e aconselhamentos cíclicos e espontâneos como mecanismos que ampliam o caráter democrático das decisões desses espaços de diálogo.

g) Retorno do processo de legitimação às esferas públicas da sociedade

A concepção discursiva-teorética (Habermas, 2003) se funda na defesa e na construção da vontade de opinião institucionalizada; na garantia do pluralismo de crenças e interesses e na construção informal de opiniões nas esferas públicas autônomas e não organizadas. Decorre desse conjunto a força legitimadora das decisões democráticas, reconhecida a falibilidade das mesmas.

Importante coligar o sentido de soluções sociais dialógicas, no fluxo comunicativo, com um suporte jurídico que atenda a diversidade social e a alteridade, para ampliação dos processos inclusivos de formação da vontade política dos cidadãos sob o paradigma do Estado Democrático de Direito.

Isso constitui mais uma categoria do modelo de análise construído nesta pesquisa: processos inclusivos de incorporação da vontade política dos sujeitos coletivos.

g.1 Nas próprias origens dos representantes escolhidos

Ao levar esse diálogo para as esferas públicas, em que os indivíduos se multiplicam aos milhões, e suas vozes revelam diferentes conteúdos, expressões e interesses, tornamos ainda mais complexa a comunicação, a possibilidade de diálogo diante dos tão distintos interlocutores.

Nesse fluxo comunicativo da convivência social deve ser reconhecido seu elemento constitutivo: a memória. Daí os sujeitos devem ser reconhecidos com suas identidades e diferenças, sua razão anamnética (Metz; 1999), garantido sua audição para que o diálogo seja legítimo.

Para a viabilização da categoria aqui tratada é preciso garantir o retorno permanente dos representantes escolhidos ao espaço de suas origens coletivas. Uma espécie de prestação de contas que deve ser permanentemente apresentada, não apenas com o intuito de informar, mas, principalmente, de respaldar suas opiniões na esfera institucional.

Assim, as representações reais dos sujeitos coletivos chamados a compor a instância dialógica institucionalizada devem garantir o fluxo comunicativo com a sua própria base, para que sua legitimidade seja permanentemente posta a prova.

Os riscos e a trabalhosa tarefa de levar ao conhecimento da organização de origem e dela apreender os novos conceitos cognitivos para elaborar seus discursos, fazem parte desse mandato.

A experiência democrática não pode ser indolente nem preguiçosa, se que ser legítima.

A reprodução do fluxo comunicativo ocorrido na instancia institucionalizada na forma dialógica que o sujeito coletivo determinou que deve ser feito pela sua representação constitui a condicionante fundamental para a geração de uma síntese emancipatória de toda essa experiência.

É na realização dessa etapa que a hipótese da pesquisa pode ser confirmada ou não. A perspectiva de um espaço institucional de diálogo social contribuir para a emancipação social depende exatamente dessa indicação de que a legitimação é processo e ele se consolida na troca solidária da autonomia da vontade entre indivíduos e grupos.

g.2 Nas demais esferas públicas espontâneas

Sem dúvida, a ampliação dessa condicionante de reproduzir o fluxo comunicativo da esfera institucional para outras esferas públicas é o indicador de coroação da hipótese desta pesquisa: possibilidades de que os espaços institucionalizados permitam alcançar emancipação social, produzindo a valorização de uma cultura política de acordo mútuo, que respeitem e reconheçam a complexidade social, a primazia da alteridade, com garantia da igualdade material de direitos.

Nessa amplificação de saberes e de possibilidades, os resultados dessas esferas institucionalizadas vão sendo testados nas esferas espontâneas de debate público. É nesse processo que a legitimação vai se dando, tanto reafirmar identidades com os sujeitos-representantes quanto para reconhecimento da validade dos conteúdos deliberados nos espaços institucionalizados.

3.5 *Aberturas reflexivas*

O desafio dessa pesquisa foi observar se na realidade brasileira esse modelo de análise, esses elementos que levam à formação de uma cultura política contributiva do processo de autonomia da vontade popular, com consciência emancipatória dos indivíduos e grupos rumo a efetividade social dos direitos, ocorrem ou não e em que medida. Isso estará demonstrado na verificação de um caso concreto apresentado no próximo Capítulo, com o Fórum Nacional do Trabalho.

O modelo de análise aqui construído só foi possível pelo convencimento do paradigma de Estado Democrático de Direito defendido anteriormente. E como tal, é uma construção inacabada. Tão republicana quanto a ênfase da participação dos indivíduos, do pluralismo, da institucionalização dos conflitos no nosso agir contemporâneo.

Exercitar o diálogo desde essa concepção nos remete mais uma vez a SANTOS (1998) quando trata de democracia redistributiva:

“Estamos, pois, na iminência de criar novas constelações de lutas democráticas que tornem possíveis mais e mais amplas deliberações democráticas sobre os aspectos diferenciados da sociabilidade.

(...)

Perante isto, torna-se cada vez mais evidente que a institucionalização do Estado-articulador está ainda por inventar. Está, aliás, ainda por ver se esta institucionalidade se traduzirá em organizações ou antes em redes e fluxos ou até em dispositivos híbridos, flexíveis e reprogramáveis. Não é, pois, difícil prever que as lutas democráticas dos próximos anos sejam fundamentalmente lutas por desenhos institucionais alternativos.” (p.65)

O Brasil (e mereceria arriscar dizer que também os países do eixo em desenvolvimento) está ainda nessa fase de experimentação de institucionalidades, como alternativas para as lutas democráticas de que já falava Boaventura de Sousa SANTOS em 1998. Essas alternativas, instaladas sobre temáticas sociais, precisam ser debatidas e escrutinadas pela cidadania ativa, na sua eficácia e qualidade democrática: “Só assim é possível lutar democraticamente contra o dogmatismo democrático” (1998:66).

As formas de participação popular precisam ser analisadas sempre. Ainda que esse debate já tome o tempo presente dos Estados e sociedades ocidentais, as formas

parecem precisar se moldar ao que é possível. Como democratizar a democracia? Existem meios de ação direta e outras ações institucionais, para não correr o risco de se inaugurar uma nova fase de regulação social pelo Estado.

Esse risco já se verifica pelo conceito de governança, de controle social e fiscalização da Administração Pública quando instituídos como uma forma de profissionalização da política e novamente de valorização do conhecimento científico. Esse alerta é feito por SANTOS (1998) em repetidas fases de sua obra, o que concebe como uma “armadilha”.

Não se descarta a importância das experiências criadas para fiscalização social dos órgãos estatais (algumas referidas acima) ou dos recursos públicos (valendo citar as propostas de “orçamento participativo”). O que se alerta é para que isso não bloqueie a liberdade política e conflituosa da cidadania ativa na democratização mais intensa. Que não se reduza essa dimensão sob o manto do que já está institucionalizado na democracia participativa, para não gerar o que Anibal Quijano chamou de “colonialidade do poder” (apud SANTOS, 2007: 59).

Conforme Avritzer (2008: 286-287) das análises de experiências concretas de participação, é possível identificar tipos diferentes de desenho institucional, que ele vai separar em: de baixo para cima; de partilha e; de ratificação. Em cada um deles podem ser identificadas a capacidade democratizante e a efetividade dos resultados.

Importa muito ressaltar que a conclusão do autor é que: “tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro.” (idem).

Essa constatação, resultante da observação de casos concretos, realizada por Leonardo Avritzer (ob cit) implica na presente pesquisa para demonstrar que a observância das categorias e condicionantes aqui apresentados servirá sempre para que as formas de participação se aprimorem, ao menos saindo de um ponto de partida já reconhecido. Ou seja, a definição prévia do desenho institucional tanto constitutivo como de seu funcionamento, com atenção para a legitimidade e os processos de legitimação necessários no decorrer dos trabalhos, contribuem para afastar perigos de ineficácia e falta de efetividade. Agregando para que os casos futuros sejam cada vez mais experimentações que consolidem processos participativos democráticos, complementando as estruturas de democracia representativas já existentes.

Capítulo 3

4 Observação do Fórum Nacional do Trabalho sob o olhar das categorias de análise da construção válida de espaços institucionalizados de diálogo social

Sistematizado o pensamento em torno da análise teórica e dos complexos problemas apresentados para a viabilização e desenvolvimento de um espaço de diálogo social que tenha sido constituído numa perspectiva emancipatória da sociedade, ou seja, em que se perfez como experiência legítima de aprofundamento democrático, agora segue a pesquisa passa a refletir em um exemplo concreto: o Fórum Nacional do Trabalho – FNT.

Esse debruçar sobre a análise de mecanismos democráticos e diretos, à luz de um caso concreto, permite observar como os modelos de participação social estabelecidos constitucionalmente e institucionalizados, podem sustentar a idéia de efetiva democratização, ao conferir ou não a amplitude e qualificada participação da sociedade civil e de movimentos organizados (os sujeitos coletivos de direito referido no Capítulo 2), em variadas esferas públicas.

A pesquisa investigou as possibilidades geradas ao consolidar espaços institucionais de diálogo, entre representantes do Estado e sociedade civil, como exercício da autodeterminação democrática dos cidadãos e capaz de contribuir para a efetividade dos direitos sociais. Ao mesmo tempo, deduzir sobre ser este um elemento de composição da estratégia maior que aponta para o fortalecimento da Democracia, atentando para a diversidade e as transformações sociais que podem expressar-se enquanto experiências emancipatórias.

A partir do modelo de análise assim denominado e apresentado no Capítulo 2, a análise do Fórum Nacional do Trabalho será feita segundo aquela esquematização. Foram investigados os documentos originados desde a formulação do Fórum, bem como os registros de atos concretos da ação estatal que lhe instituiu, atas das reuniões realizadas e, especialmente as declarações públicas ou documentadas dos participantes que apontam os enfrentamentos quanto à legitimidade das representações, da confiabilidade do processo negocial e de pactuação dialógica, além da percepção sobre os aspectos emancipatórios trazidos pela participação social naquele espaço.

4.1. Por que o FNT?

A escolha em analisar a experiência do FNT se justifica pela oportunidade de acesso às informações, discussões, reuniões que a autora⁴⁴ teve em razão do acompanhamento profissional anterior e também da relevância dessa experiência para o processo dialógico no mundo do trabalho, no âmbito nacional. Além disso, o Fórum seguiu um modelo institucional que também observou a normatização internacional, fixada pela Organização Internacional do Trabalho-OIT.

Para a OIT, o diálogo social se estabelece em processos e práticas de negociação coletiva e consultas na dimensão do tripartismo (trabalhadores, empregadores e governo), que devem ser estimuladas e incorporadas pelos países - entre as representações de cada segmento diretamente envolvido, inclusive, este é um indicador para medir a capacidade de um Estado em promover a concertação social rumo ao *consenso para abordar todos os grandes problemas de política econômica e social*⁴⁵, como são as relações do mundo do trabalho.

Tanto é assim que o Fórum recebeu apoio institucional da OIT, no decorrer de 2005, pelo Projeto: “Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social”, tendo a autora a função de consultora do projeto no Brasil. Essa iniciativa teve como finalidade estimular o FNT na expectativa de que *su evolución hacia un órgano permanente de diálogo social en las cuestiones relacionadas con las relaciones laborales, el Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo (CNRT), ya que hay coincidencia para ello entre organizaciones de empleadores, de trabajadores, y Ministerio de Trabajo y Empleo.*⁴⁶

Além do tripartismo, o FNT se deliberou pela estrutura paritária. Ou seja, o número de composição das três partes era o mesmo, equilibrando quantitativamente a representação.

⁴⁴ O acompanhamento do FNT foi decorrente da atuação profissional da autora no Ministério do Trabalho e Emprego e, posteriormente, como consultora do referido projeto da Organização Internacional do Trabalho- OIT: Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social.

⁴⁵ Essa expressão foi extraída de Trebilcock (1994: 4), citada na dissertação de Haroldo Pereira Fernandes Filho, defendida na UnB, pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Ciências Sociais intitulada “A atuação do Movimento Sindical Junto ao Fórum Nacional do Trabalho” (Brasília, 2008).

⁴⁶ Esta finalidade contou no Termo de Referencia para contratação de uma consultoria no Brasil para dar assistência à gestão e coordenação do Projeto no país.

A temática abordada pelo FNT remete a uma legislação cristalizada e desatualizada, fruto de receios de mudanças e conflitos de sua aplicação, especialmente porque é originado no antagonismo clássico dos interesses de seus principais atores: empregador x trabalhador. Os elementos da pesquisa puderam ser identificados no FNT:

- pelos enfrentamentos de crises de legitimidade que ocorreram desde sua composição;
- por seguir o modelo institucional recomendado pela melhor conceituação para promoção do diálogo social (tripartismo e paridade) e possuía um regramento interno para garantia de sua funcionalidade;
- pela tensão permanente em decorrência de interesses antagônicos de seus protagonistas que estabelecem uma ação comunicativa capaz de realizar consensos;
- por terem desenvolvido uma rede de discursos e negociações para influenciar a postura deliberativa do Governo e;
- pelas iniciativas de publicizar os diálogos adotados na instância em outras esferas públicas.

O atual governo brasileiro, ainda nos processos eleitorais, firmou compromisso em enfrentar o déficit democrático que ainda persiste no sistema nacional. Compôs com os agentes sociais e institucionais que interagem com essa realidade a tarefa de discutir e propor as mudanças necessárias à atualização, adequação e inserção do sistema de normas e políticas públicas de interesse dos trabalhadores e empregadores.

Desse modo, propôs e implementou o Fórum Nacional do Trabalho – FNT, através de Decreto nº 4796/29 de julho de 2003, com o objetivo direto de promover *entendimentos entre trabalhadores e empregadores e o próprio governo*, buscando consensos com vistas à auto regulação do *sistema brasileiro de relações de trabalho, em especial sobre a legislação sindical e trabalhista*. Ainda entre os objetivos definidos na sua norma instituidora, incluía a tarefa de subsidiar a *elaboração de projetos legislativos das reformas sindical e trabalhista*.

Mesmo considerando a conjuntura nacional da época da instituição do FNT (2003, primeiro ano do mandato do Presidente Lula e ainda com as dúvidas do que seria um governo de um ex-proletário na chefia máxima do país, eleito por um partido de esquerda) e que essa temática é eminentemente conflituosa, com as bases nos antagonismos de interesses das organizações de trabalhadores e empregadores, é preciso

reconhecer que o ineditismo do FNT e os riscos de apostar, numa complexa instância, o destino da atualização sistêmica formal das relações de trabalho no país.

A dimensão da complexidade com que se forma e atua cada instância de diálogo social nessa temática das relações de trabalho, por vezes, compromete a agenda e a disposição das entidades na concretização das ações.

Conforme von Bülow (2000) em seu trabalho de análise do movimento sindical brasileiro dos anos 90, a legislação trabalhista vigente e as práticas corporativistas das organizações sindicais são marcas antigas, pois conformadas nos períodos autoritários. Ressalta ainda que mesmo após a Constituição de 1988, as mudanças ficaram a *meio caminho*, assim contatava dessa análise passada que: “Apesar dos atores em geral – governo, lideranças sindicais e empresariais – pautarem seu discurso em torno à necessidade de democratizar as relações de trabalho, não há, até hoje, um consenso significativo que permita efetivar a transição para um modelo pluralista.” (2000: 2).

O ineditismo do FNT merece ser referenciado, pois as formas de negociação estabelecidas no Brasil, nas esferas nacionais, para as relações gerais de trabalho, ressentiam de uma “cultura tripartite”, pois o modelo de intermediação de interesses não favoreceu a criação de instâncias tripartites centralizadas de negociação. Mesmo porque, a falta de reconhecimento das centrais sindicais na organização sindical, mesmo tendo elas sido criadas na década de 80, não lhes permitia firmar pactos em nível nacional (von Bülow, 2000: 4).

Como afirma Eli Diniz (apud von Bülow, 2000:4): “... o corporativismo estatal viabilizou a participação das elites industriais nas estruturas de poder, mas excluiu os trabalhadores como parceiros dos acordos corporativos. Institucionalizou-se um estilo de negociação bipartite, envolvendo representantes empresariais e funcionários governamentais em torno de políticas específicas”.

As propostas de alteração legislativa promovidas nos anos 90, no aspecto de valorizar as soluções de conflitos, foram propostas que não receberam concordância por um ou outro dos atores sociais envolvidos – empregadores ou trabalhadores -, daí a incorporação foi bastante reduzida nas práticas relacionais e negociais (vide o exemplo das Comissões de Conciliação Prévia nos locais de trabalho).

Já em 2000, Marisa von Bülow ao observar os anos 90, afirmava que as poucas iniciativas de negociação tripartite no período pós-ditadura militar, foram *paulatinamente esvaziadas* (idem: 14) e já apontava para a necessidade de um *fórum plural de negociação*. Algumas razões poderiam ser elencadas para esta conclusão, e a

pesquisadora indica entre elas: a necessidade de se debater o modelo das relações de trabalho como um todo; e num ambiente de transparência e clareza nas negociações (idem:15).

O FNT sofreu seu esvaziamento ao final de sua primeira etapa – que encerrou com a conclusão de proposta da Reforma Sindical – especialmente porque houve impasse com a tramitação das proposições legislativas no Congresso Nacional, que efetivariam as mudanças legislativas nesse campo do direito do coletivo do trabalho, pois os empregadores se mobilizaram perante os parlamentares para comprometer o seguimento da tramitação no Poder Legislativo; enquanto os trabalhadores criaram impasse em avançar os debates sobre a Reforma Trabalhista, no âmbito do próprio FNT, o que seria a segunda etapa dos trabalhos. Nessa fase, o governo recuou seus investimentos em ambos ambientes.

No entanto, é preciso reconhecer que foi a primeira experiência nacional que pretendeu debater todo o modelo. As razões do insucesso da segunda etapa dos trabalhos do FNT podem e devem ser analisadas, mas a presente pesquisa não alcançou um motivo que se pautasse nessa opção. As razões pelo esvaziamento se deram em outros campos.

Quanto à clareza e transparência dos debates, este trabalho a seguir traz uma série de registros desse agir do FNT. Não se tem a ilusão de que nem tudo que foi negociado foi (ou era) publicizado, tanto as reuniões da Comissão de Sistematização muitas vezes eram fechadas ao público – mesmo pesquisadores acadêmicos. Porém, é preciso reconhecer (e algumas demonstrações serão apontadas a seguir) que muitos registros e muito debate movimentou as agendas de todas as organizações sindicais do país em torno das matérias negociadas, para divergir ou para ressaltar, além de ter sido possível a composição de uma “memória” desse processo, resultando na publicação da OIT: *Conquistas e desafios de um processo de diálogo social: Reflexões dos atores para o futuro. Memória do Fórum Nacional do Trabalho do Brasil – Espaço de Negociação e diálogo (2003-2006)*. Peru: OIT, 2007, além de objeto de dissertação de mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Ciências Sociais, para citar exemplos.

Insta frisar que a autora dessa pesquisa acompanhou os trabalhos do Fórum, em parte de sua efetiva existência, na condição de assessora no Ministério do Trabalho e Emprego e, posteriormente como consultora da OIT no projeto que acompanhou a experiência no Brasil. Em virtude dessa atuação profissional, teve acesso a atas,

reuniões e, realizou entrevistas com algumas lideranças representantes dos atores, daí decorrendo diversos registros a seguir indicados.

Um fenômeno que consubstancia também o objeto da pesquisa é que, após encerrados os trabalhos relativos à proposta de Reforma Sindical, com uma nuvem de frustração pela ineficácia desses resultados, os membros do FNT se autodeterminaram pela criação de um espaço permanente de diálogo, nos moldes do Fórum e que chamaram de Conselho Nacional de Relações do Trabalho - CNRT, para continuidade do espaço de negociação.

Essa definição dos atores que vivenciaram o FNT - pela continuidade do processo dialógico em uma instância permanente, alcançada no exercício da autonomia política dos sujeitos sociais e após a experimentação de uma prática negocial e comunicativa - parece revelar um processo de emancipação dos grupos ali presentes e de seus integrantes, individualmente considerados.

O que leva à confirmação da hipótese suscitada na pesquisa de que a função participativa e deliberativa, num ambiente coletivo com as premissas de garantia de igualdade e liberdade poderá ser uma maneira de aprimoramento democrático do país. Neste caso concreto, mesmo não atendidas todas as categorias identificadas como imprescindíveis para o melhor curso de um espaço dialógico instituir-se e desenvolver-se, essa experimentação serviu para gerar efeitos no ambiente das relações de trabalho, tornando-se referência para quaisquer outras nesse ramo temático, inclusive reconhecida pelas partes a necessidade de definição de um espaço permanente, posição que em si já revela a relevância do FNT enquanto vivência democrática que aprofunda o processo de democratização das relações sociais, dando sinais de que impactou essas organizações de trabalhadores e empregadores envolvidas numa perspectiva emancipatória democrática contemporânea.

A seguir, vamos aplicando cada item do Modelo de Análise desenvolvido nesta pesquisa (exposto detalhadamente no Capítulo 2) com o que foi vivenciado pelo Fórum Nacional do Trabalho na sua primeira fase que resultou no Anteprojeto de Reforma Sindical e das sugestões de modificação do texto constitucional depois encaminhadas à Presidência da República que acolheu literalmente e encaminhou na forma de proposições legislativas ao Congresso Nacional.

4.2. *Categorias de análise do FNT à luz do roteiro de análise da legitimidade e validade de uma experiência dialógica de participação política.*

4.2.1. **A legitimidade subjetiva:**

a) a escolha dos sujeitos:

No ato presidencial de criação do FNT (Decreto 4796/03-PR) define que a composição do FNT seria tripartite e paritária, com representantes indicados pelos segmentos, sendo os representantes dos trabalhadores e empregadores aqueles indicados por entidades de âmbito nacional, dotadas de reconhecimento público e notória representatividade. A escolha dos membros para compor as bancadas dos atores sociais, definitivamente, não transcorreu com tranquilidade, sendo alvo de críticas do contexto da legitimidade dos indivíduos que falam em nome do interesse dos segmentos a que pertencem.

A posição adotada pelo governo, no caso, Ministério do Trabalho e Emprego – MTE foi de que ao se tratar de uma negociação nacional deveria a instância ser composta por *entidades sindicais de caráter nacional, de notório reconhecimento público, com histórico de participação em conselhos e fóruns públicos e que representassem o maior número possível de setores de atividade econômica* (MTE, 2004:10). Esse critério pré-definido criou um condicionamento na liberdade de escolha da representação pelos atores sociais.

Um ambiente ruidoso se estabeleceu de maneira mais intensa nas bases dos trabalhadores, mas também lideranças sindicais de base dos empregadores. Essas histórias, em versões, contadas em depoimentos dos próprios integrantes constam de uma publicação da OIT, por conta do Projeto “Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social”, que pretendeu registrar uma memória do Fórum, sendo denominada: “Conquistas e desafios de um processo de diálogo social: reflexões dos atores para o futuro – memória do Fórum Nacional do Trabalho – espaço de negociação e diálogo” (2007), também dissecada na dissertação de mestrado de Haroldo Pereira Fernandes Filho, defendida na UnB, pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Ciências Sociais intitulada “A atuação do Movimento Sindical Junto ao Fórum Nacional do Trabalho” (2008).

Os empregadores no início definiram com clareza sua representação pelas cinco Confederações existentes (CNA, CNI, CNC, CNT e CNF) e criaram o Grupo Interconfederativo dos Empregadores – GIEMP. Porém, com o desmembramento da CNC, sendo criada a Confederação Nacional de Saúde – CNS, esta última não teve assento no FNT.

No segmento dos trabalhadores, as disputas para indicação de representantes foram muito mais acirradas. À época, a existência de mais de quinze entidades nominadas de Centrais Sindicais⁴⁷ e as divergências na indicação de membros pelas Confederações, que dispunham de institucionalidade reconhecida legalmente, tornou bastante conturbado o processo de composição desta bancada no FNT. Várias Confederações reivindicavam as vagas, ameaçando romper com FNT, caso não se confirmasse. Isso ocorreu em 30 de julho de 2003, um dia antes do lançamento oficial do FNT, quando algumas Confederações criaram o Fórum Sindical do Trabalhadores – FST⁴⁸.

Na tentativa de abrir um novo processo de composição, nos momentos iniciais de instalação dos trabalhos do FNT, diversas reuniões foram promovidas para solucionar a indicação dos membros da bancada, contando com apoio do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sociais -DIEESE - organização com relevante e fundamental atuação no universo brasileiro das relações do trabalho -, não obtendo consenso.

Ao final, as Centrais, que possuíam os maiores índices de representatividade, procederam indicações de suas lideranças para compor a bancada dos trabalhadores,

⁴⁷ No ordenamento jurídico brasileiro não havia à época previsão de organizações tipo central sindical, mas as relações fáticas e políticas fizeram com que estas entidades se estabelecessem nas esferas públicas, inclusive formais, e obtivessem o reconhecimento pacífico na condição de representativas dos trabalhadores em âmbito nacional, seja pelo governo, seja pelos empregadores. Nas deliberações acordadas pelo FNT a proposta de reconhecimento e incorporação das centrais na estrutura sindical de trabalhadores foi consenso e constava das proposições finais. Desmembrado este item das proposições do FNT que tramita no Congresso, por acordo, foi promulgada, em 2008 a Lei 11.648 que incorporou as Centrais Sindicais na estrutura organizativa sindical de trabalhadores brasileiros.

⁴⁸ A marca desse Fórum Sindical de Trabalhadores – FST era de profunda divergência com os objetivos do FNT, pois partiam de uma posição unilateral – apenas de representantes sindicais de trabalhadores – e com pauta restrita, que se limitava a defesa da manutenção no texto do Art 8º da Constituição Federal, em relação à unicidade sindical e contribuição financeira compulsória. Esses pontos, apesar de defendidos também por atores sociais do FNT, e sendo um dos principais pontos de debate nos trabalhos dos grupos, foram abertos a um processo discursivo dos variados argumentos e que resultou numa redação mediada e mista para o modelo de organização sindical, como um dos resultados do Fórum, disposto tanto na Proposta de Emenda Constitucional quando do projeto de lei.

garantindo a inclusão de vários dirigentes de Confederações a elas associados, para tentar apaziguar os conflitos e confirmar a presença das Confederações entre os assentados.

Nos documentos oficiais, as Centrais e o governo argumentaram no sentido de destacar as opções de escolha típicas da democracia representativa, considerando que o fato de existirem lideranças de cúpula eleitas em suas bases, possuindo mandato para representar os trabalhadores nacionalmente, seriam estes já legitimados entre seus pares para integrarem a composição do Fórum. Ainda acrescentaram que as centrais sindicais atuavam como órgão máximo de representação na hierarquia da organização sindical dos trabalhadores, há muitos anos, como legítimos representantes de seu segmento em diversas outras instituições nacionais, a exemplo de Conselhos de temas de direitos laborais e previdência social (CODEFAT, Conselho de Previdência Social, Conselho Curador do FGTS, para citar exemplos), possuindo indiscutível atuação do exercício sindical perante todos os vários setores econômicos.

Existem muitas entidades de base representativas de empregadores e trabalhadores no Brasil e isso dificultou o consenso e o processo de entendimento interno das partes, conformando a complexidade típica do pluralismo que se manifestou em conflitos concretos de indicação dos sujeitos para atuarem dentro do FNT.

Essas divergências foram ressaltadas até o final da primeira – e efetiva – parte dos trabalhos do FNT, em 2004, além de serem usadas pelos constantes críticos da legitimidade do FNT. Por essa razão, no documento produzido e divulgado pelo governo, denominado “Reforma Sindical: Perguntas e Respostas” (2004) constaram esclarecimentos aqui expostos sobre essas divergências, para o conhecimento público das opções adotadas na época, com a finalidade de objetivar a indicação dos representantes e permitir a instalação dos trabalhos.

Os conflitos relativos a definição de critérios e escolha de representantes dos sujeitos coletivos de direito que integram instâncias institucionalizadas de diálogo social não podem ter um modelo único. Em cada situação concreta e olhando para a diversidade específica que é substantiva da temática objeto daquele espaço dialógico, as partes poderão e precisarão definir os critérios e os mecanismos de escolha de seus representantes.

No caso do FNT, o governo exerceu uma influência crucial na definição de tais critérios: de que deveriam ser organizações de nível nacional. Esta postura em si não afrontava a liberdade e autonomia dos atores sociais, no entanto, diante dos conflitos

acesos pela disputa do poder de representação, o governo passou a agir não apenas como o mediador, mas como um definidor da dinâmica de escolha dos representantes dos trabalhadores.

Diante dos impasses e do pouco tempo que dispunha para instalação e início dos trabalhos do Fórum, o governo optou por privilegiar uma interpretação favorável ao reconhecimento das Centrais como legítima representante do movimento sindical dos trabalhadores em nível nacional e acolheu os nomes por elas indicados. Essa postura foi decisiva para a composição representativa dos atores sociais. Por óbvio, a essas questões eram somadas a forte relação havida entre o principal responsável pelos trabalhos dessa iniciativa institucional, senhor Oswaldo Bargas - que assumiu a condição de Coordenador do FNT, por ser o Secretário de Relações do Trabalho e Emprego - e as organizações sindicais dos trabalhadores. Sua trajetória pessoal e política havia sido construída na Central Única dos Trabalhadores – CUT, desde a criação da mesma, e na condição de dirigente e de assessor internacional.

Em que pese essa questão, a avaliação técnica sobre o critério adotado pelo governo em relação à capilaridade das organizações sindicais e até as experiências em outros espaços dialógicos, gera conclusão de que havia coerência objetiva e uma melhor viabilidade das centrais sindicais serem as representantes dos trabalhadores, diante da dimensão nacional que o FNT possuía.

Ainda assim, de acordo com o marco teórico adotado nesta pesquisa (que sustenta o modelo de análise aqui aplicado) é possível concluir que essa influência do governo na definição dos atores ofendeu a autonomia da vontade do segmento social em questão – a organização sindical de trabalhadores brasileira. Pela complexidade e maturidade que o segmento possuía na época, talvez não conseguissem esgotar, entre si, as oportunidades negociais para deliberar sobre esta questão – mesmo com a sensível mediação do DIEESE.

O tempo histórico de um segmento social, composto de forma tão plural, pode não corresponder ao tempo burocrático de uma gestão governamental. Sem dúvida, as opções precisam ser feitas e os passos dados. Se equivocados, a experiência vai permitir correções futuras.

Dessa maneira, o quanto as dúvidas sobre a legitimidade das Centrais Sindicais na representação de trabalhadoras e trabalhadores custou para toda a sociedade no reconhecimento da legitimidade do FNT é um indicador possível para responder a essa mesma inquietação. Ao mesmo tempo, se a experiência histórica não ajudar a discernir

melhor sobre as próximas deliberações, estar-se-ia negando o valor da memória que constitui o coletivo e sobre a qual as reflexões devem ser feitas para emancipação social.

b) a formação discursiva que conduz a identidade coletiva dos representantes

O entrave vigoroso nos debates realizados em paralelo ao FNT sobre a legitimidade dos membros da bancada dos trabalhadores repercutiu em toda a classe. Os questionamentos originados nas entidades que não fizeram parte e/ou daquelas que apresentavam divergência ao conteúdo das propostas resultantes dos trabalhos do Fórum, especialmente, as Confederações, renderam uma ampla repercussão.

Convém questionar se, nesse debate firmado entre membros do próprio segmento social, os interesses que estavam em dúvida se referiam à ausência do reconhecimento dos indicados com a classe trabalhadora – aqui chamada “segmento social” - ou se a estranheza se dava defesa das posições adotadas em favor dos representados? Ou seja, eram representantes estranhos ou o modo como agiram despertou desconforto na base? E ainda, estava em jogo uma disputa hegemônica de poder no mesmo segmento social?

Não foi posta em dúvida a identidade das Centrais Sindicais com os interesses da classe trabalhadora, salvo na adoção de um discurso formal de algumas Confederações que usaram como artifício a ausência de previsão legal das centrais. Conforme os posicionamentos dos demais membros do FNT, era reafirmada a condição das Centrais Sindicais já integrarem outras instâncias dialógicas colegiadas e institucionalizadas, sem que a sua legitimidade pela existência formal fosse suscitada. Agiam em atendimento e defesa da classe trabalhadora nas variadas esferas públicas, e isso parecia já demonstrar o reconhecimento prévio da identidade dessas organizações com suas bases. Por vezes, o que havia era um desconforto em relação à CUT e o governo, por causa da trajetória anterior muito forte desta central sindical com os gestores, pois foi nela que se originaram lideranças agora exercentes de cargos estratégicos no governo, inclusive o Presidente da República.

Parece ser possível descartar a hipótese de não reconhecimento das centrais como organização representante nacional dos trabalhadores. Então, era realçada a dúvida sobre a identidade das centrais com suas bases quando eram discutidos alguns conteúdos determinados no FNT. As posições divergiam nos conteúdos debatidos. Notava-se que nesses momentos eram lançados os debates sobre quem oferecia maior

identidade com os interesses do “povo” – no caso, os trabalhadores - e não mais sobre a diferença de idéias.

Equivocadamente, as diferenças argumentativas entre as organizações muito mais se pautavam pela dificuldade em fazer fluir o fluxo discursivo entre si, do que por dúvida no campo da identidade das centrais. O que se depreendia desses confrontos aparentava uma disputa hegemônica de poder entre as organizações de trabalhadores e suas posturas políticas e não uma falta de reconhecimento da legitimidade dos representantes.

Isso pôde ser registrado quando do acompanhamento dos trabalhos da autora pelo Projeto da OIT (acima mencionado), quando organizou uma Missão entre os dias 20 a 23 de março de 2005, convidando naquela ocasião, o representante da ACTRAV - Oficina de Actividades para los Trabajadores (principal vínculo entre a OIT e os trabalhadores e trabalhadoras), Sr Gerardo Castillo e da ACTEMP - Oficina de Actividades para los Empleadores, Sr Jacobo Varela, ambos da Oficina da OIT do Chile, que é a sede da organização na América do Sul.

A dita missão ocorreu na cidade de São Paulo, porque no mesmo período o Fórum Nacional do Trabalho estaria ali reunido, permitindo o agendamento de encontros com os representantes das três bancadas representantes dos sujeitos sociais envolvidos.⁴⁹

No dia 21 de março de 2005 foi realizada a reunião com representantes da Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, na sede da entidade. O Presidente da mesma ressaltou o interesse da CGT em dialogar, mas que a saída da organização dos trabalhos do FNT ocorreu por divergências na condução pelo Governo. Relatou vários aspectos dos dissensos dos conteúdos em pauta com outras Centrais que fazem parte do FNT, especialmente com a CUT. Foram apresentados diversos pontos de divergência entre itens da proposta de reforma sindical, defendidas pela entidade, e os que constaram do resultado negociado no âmbito do FNT. Ele e outros dirigentes ressaltaram também a participação da CGT em diversas outras instâncias tripartites existentes no país, na condição de central sindical, a exemplo do assento que dispunham no Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, Conselho da

⁴⁹Os relatos das reuniões aqui mencionadas foram produzidos por esta pesquisadora, na condição de consultora no Brasil desse Projeto da OIT e foram documentados e aprovados pela Conselheira Principal, do Projeto, também presente na Missão. Tais documentos constam dos arquivos do Projeto, na sede da OIT da América Latina e Caribe, localizada em Lima-Peru.

Previdência Social, da Alimentação do Trabalhador e de Desenvolvimento Social, entre outros. Sustentaram críticas à proposta de reforma sindical que tramita no Congresso e afirmaram que envidariam esforços para inviabilizar sua aprovação, fazendo severas críticas ao Governo na condução dos temas debatidos no FNT.

Naquela ocasião, ficou nítido que uma das organizações que publicamente argumentavam a deslegitimidade das centrais que representavam a classe trabalhadora no FNT, o fazia por divergência de conteúdo e não por não reconhecer a condição das centrais com o seu segmento social. Tanto assim que o Presidente da CGT informou, ao final da reunião, que a entidade estava discutindo internamente seu retorno ao FNT, para a fase de discussão e construção da proposta de reforma trabalhista.

Ainda na mesma missão do Projeto da OIT, na Reunião com representantes da Central Única dos Trabalhadores-CUT, realizada no dia 22 de março de 2005, o Sr. Artur Henrique da Silva, então dirigente da mesma e pessoa que havia acompanhado diretamente os trabalhos do FNT, relatou que houve intenso debate interno na CUT e, desde o VIII Congresso em 2003 ficou decidida a participação da Central no FNT. Considerou que a primeira fase dos trabalhos buscara o fortalecimento do movimento sindical, do sistema de solução de conflitos, da negociação, na construção de um novo modelo sindical brasileiro, em que pese dificuldades decorrentes dos vícios presentes no sindicalismo, em virtude de, no modelo atual, não haver garantia de que os sindicatos sejam entidades legítimas representantes dos interesses de suas bases, por causa da unicidade sindical. Justificou nesse motivo os incômodos de algumas outras organizações sindicais em relação às mudanças propostas e negociadas no FNT. Diziam que não eram divergências dos trabalhadores e sim de algumas lideranças.

Ainda opinou sobre a saída da CGT, lembrando que esta ocorrera depois de 14 meses de trabalho, ou seja, tendo participado a maior parte do tempo daquela experiência e deliberado sobre as questões debatidas. Disse ainda que a CAT - Central Autônoma de Trabalhadores não participou do FNT, pois defendia a ratificação integral da Convenção da OIT nº 87, sem debate com os demais segmentos.

Vale registrar que as Centrais designaram o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos para fazer a articulação dos debates e negociação das posições de cada organização frente aos temas debatidos no FNT, conduzindo para deliberações na perspectiva de contemplar a maioria.

Interessa destacar essa mediação do DIEESE, pois, mesmo reconhecendo a competência técnica e confiança política das Centrais Sindicais à sua atuação, a decisão

opinativa sobre os conteúdos ocorria pela liderança direta, sem a substituição dos representantes dos trabalhadores pelos especialistas do DIEESE, mesmo quando os debates se davam sobre assuntos técnicos. Assim, a entidade atuou oferecendo seus estudos para subsidiar na tomada de decisão pelas centrais sindicais, mas também serviu de mediadora dos conflitos ocorridos.

Esse registro é esclarecedor da dinâmica desenvolvida no funcionamento do FNT, em relação aos representantes plurais dos trabalhadores que ali atuavam. Por essa razão, a prevalência do debate prévio entre cada bancada e entre as bancadas era uma postura *sine qua non* para ter assento no Fórum. Isso tornou incompatível a presença da CAT no FNT, referida pelo dirigente da CUT na reunião acima relatada.

No impasse em relação às Confederações integrarem a bancada dos trabalhadores e não as Centrais, a solução encontrada de que fossem indicadas pessoas que eram vinculadas às Confederações, decorreu da negociação possível naquele momento histórico, sob o argumento de que essas mesmas pessoas estariam mais próximas de suas bases e melhor identificadas com os setores que representavam.

No campo dos empregadores, a aparente coesão de interesses não transbordou. As divergências, no campo da formação da identidade dos representantes com suas bases, apareceram mais na região norte e nordeste do país. Em razão da prevalência de representantes das regiões sul e sudeste, onde se concentram as maiores corporações, por vezes não atentavam para as peculiaridades dos setores ou das outras regiões, levando em conta a diversidade brasileira. Essa afirmativa foi ouvida por esta pesquisadora quando realizado um Seminário sobre o Fórum na Região Norte, na cidade de Manaus/AM, em 2004. Tal evento, sob a responsabilidade da Delegacia Regional do Trabalho, por iniciativa da coordenação do FNT e apoio das organizações sindicais de trabalhadores e empregadores daquela região, pretendia divulgar os resultados negociados no âmbito do FNT, para o domínio dos conteúdos por uma maior quantidade de dirigentes de base em todo o país.

Foi nessa ocasião que alguns empresários manifestaram inconformismo com algumas mudanças acordadas pela bancada de empregadores, argumentando que não eram levadas em consideração as condições das relações de trabalhos dos setores econômicos mais desenvolvidos na região Norte, que apresentava peculiaridades. Além de manifestarem desconforto com a ausência de dirigentes do norte na composição da bancada de empregadores.

Os trabalhos do FNT transcorreram nessa intensa disputa dos atores sociais. Mas essa tensão era esperada e previsível diante da diversidade constitutiva das organizações e da pluralidade constitutiva de cada um dos segmentos sociais. Algumas matérias traziam coesão interna dos segmentos, em razão de compreensão do clássico antagonismo capital x trabalho, presente como pano de fundo. Porém, outras refletiam a complexidade do agir próprio da composição e dos conteúdos debatidos. Essa tensão era espelho do exercício da autonomia da vontade política dos atores sociais presentes.

É desafio da sociedade e da governabilidade num Estado Democrático de Direito que adota a institucionalização de espaços de diálogo reforçar a legitimidade dos atores sociais, os sujeitos coletivos de direito, para aprenderem a lidar com conflitos e tensões, como os que ocorreram no FNT, aqui observado em cada categoria do modelo de análise criado no Capítulo 2.

No que se refere à identidade dos sujeitos fica demonstrado, pela experiência prática, que ela não é uma só. Ela se constitui de diversos elementos e interesses, se consolida em trajetórias históricas distintas e não se deve temer o reconhecimento do plural das identidades. A atenção deve estar na garantia de que elas possam ter espaço nas esferas públicas e que estejam presentes nos espaços institucionalizados.

4.2.2. A institucionalização jurídica dos espaços (c) e a positivação de normas e procedimentos (d) para garantia da igualdade e liberdade dos participantes

c) A institucionalização jurídica dos espaços:

Criado por Decreto Presidencial e com a missão de coordenar o diálogo e a negociação sobre a reforma sindical e trabalhista, construindo consensos sobre temas relativos ao sistema brasileiro de relações do trabalho, o FNT firmou o objetivo de encaminhar as conclusões dos trabalhos à Presidência da República, para subsidiar a elaboração de projetos legislativos visando a alteração do aparato legal atinente ao tema.

Para alcançar as alterações no marco normativo constitucional e infraconstitucional o Fórum definiu as seguintes premissas:

1. *"Estimular a constituição de entidades sindicais livres e autônomas, ancorada na livre associação dos trabalhadores e das empresas ou unidades produtivas nos sindicatos de base;*

2. *Assegurar o direito sindical em toda a sua amplitude, tanto no setor público como no setor privado, fortalecendo os órgãos de direção;*
3. *Promover a negociação coletiva de trabalho em todos os níveis e âmbitos de representação; e*
4. *Estimular a autocomposição de conflitos trabalhistas e sua resolução por meio da conciliação, mediação e arbitragem voluntárias." (MTE, 2003).*

Em suma: por meio do FNT, pretendeu-se alcançar um novo marco regulatório das relações de trabalho no país, estando as partes cientes da negativa ostensiva que os ambientes democráticos recomendam no que se refere a ingerência externa na criação e gestão das organizações sindicais, portanto, que fosse assegurada a instalação progressiva de um sistema que tornasse ainda mais efetiva a liberdade sindical e de associação, além do diálogo entre os atores sociais, inspiradas nas Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho -OIT e na Declaração Sócio-laboral do Mercosul.

Tal é a força das premissas do tripartismo e diálogo social pela OIT que, foi adotada na 90ª Reunião da Conferencia Internacional de Trabalho de Genebra, em junho de 2002, a Resolução sobre esses dois temas. Vale aqui a transcrição de sua motivação, pois ela aponta, sem deixar dúvida, a linha também acolhida e sob o que foi motivado o apoio à experiência do FNT:

Consciente de que el diálogo social y el tripartismo han demostrado ser medios valiosos y democráticos para abordar las preocupaciones sociales, fomentar el consenso, contribuir a elaborar normas internacionales del trabajo y examinar una amplia gama de cuestiones laborales respecto de las cuales los interlocutores sociales desempeñan un papel directo, legítimo e irremplazable;

Reafirmando que las organizaciones legítimas, independientes y democráticas de trabajadores y empleadores, que participan en el diálogo y la negociación colectiva, aportan una tradición de paz social basada en negociaciones libres y en la conciliación de intereses conflictivos, por lo cual hacen que el diálogo social sea un elemento central de las sociedades democráticas;

Recordando los numerosos retos y oportunidades a los que se enfrenta el mundo del trabajo en el marco de la globalización y la importancia de fortalecer la colaboración entre los interlocutores sociales y los gobiernos para lograr soluciones apropiadas en los ámbitos nacional, regional e internacional, y con mayor razón en la OIT;

Recordando el papel esencial que desempeñan los interlocutores sociales en el desarrollo económico y social sostenible, la democratización y el desarrollo participativo, así como en el examen y el fortalecimiento del papel que cumple la cooperación internacional en materia de

erradicación de la pobreza, promoción del pleno empleo y trabajo decente, que aseguran la cohesión social de los países; (...) (**Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social**⁵⁰)

Antes de ser instalado o FNT foram realizadas Conferências Estaduais do Trabalho, coordenadas pelas Delegacias Regionais do Trabalho. Elas reuniram os representantes locais de trabalhadores, empregadores, poderes públicos e entidades da área trabalhista. O objetivo foi ampliar o debate para o maior número possível de pessoas e conhecer os temas de interesse regional. (<http://www.mte.gov.br/fnt/estrutura.asp> e MTE, 2003).

Como cita Fernandes Filho (2008: 21-22) em sua dissertação de Mestrado sobre o FNT, essa não foi exatamente a única oportunidade de instalação de um espaço de debate tripartite. Em 1993 o Ministério do Trabalho, sob gestão de Walter Bareli, criou o Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil. No entanto, nenhuma outra experiência teve a amplitude de revisitar todo o sistema de direito coletivo, processual e individual do trabalho como o FNT.

Além disso, a institucionalização do FNT nesse perfil tripartite seguiu também outras instâncias nacionais nesse campo dos temas relacionados ao mundo do trabalho, como é o caso do CODEFAT e do CCFGTS, que existem há mais de quinze anos, em que pese seu diferencial, pois também esses espaços são monotemáticos.

Uma distinção profunda do FNT em relação às demais experiências citadas é que ele dispôs de um processo preparatório. As Conferências Estaduais conferiram uma extensão territorial do envolvimento dos segmentos de base que aumentou demais as expectativas em torno de suas deliberações. Essa dimensão simbólica e ao mesmo tempo real foi sentida no governo, em especial na Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego. Isso é ressaltado por Fernandes Filho (2008:16) ao descrever o envolvimento da estrutura estatal que respondia pela viabilização do FNT, refazendo inclusive o desenho institucional da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério.

A dimensão de atribuições e a clareza da responsabilidade diante do objetivo proposto – fazer a proposta do novo marco para a Reforma Sindical e Trabalhista no Brasil – fez do FNT a experiência de maior densidade e amplitude temática no campo do trabalho.

⁵⁰ Adoptada el 18 de junio de 2002.

Isso se consolidou na proposta um espaço permanente de diálogo social, que consta do anteprojeto de reforma sindical do FNT, na forma do Conselho Nacional de Relações do Trabalho - CNRT. A aposta na criação do CNRT foi um item de consenso absoluto entre as bancadas. Esse Conselho disporia de duas Câmaras Bipartites uma para empregadores e outra para trabalhadores, a fim de observarem as peculiaridades e a solução administrativa relativa a criação de entidades de cada segmento. Entre as principais atribuições está a de gerenciar o Fundo Solidário de Promoção Sindical, que possuirá recursos provenientes do custeio das entidades, que repassariam 10% (dez por cento) de suas arrecadações, custeando o próprio CNRT e atividades de promoção do diálogo social entre as partes, estudos e pesquisas voltados às relações sindicais.

Destaca aqui a importância da definição de uma institucionalização desse espaço. Como será visto a seguir, o Fórum criou uma sistemática para proceder às discussões de seus conteúdos – uma fruição dos discursos e espaços de argumentação. Sem dúvida, a institucionalização formal do FNT foi determinante para a vinculação que o Poder Executivo aferiu aos resultados negociados, demonstrada no encaminhamento da proposta de Reforma Sindical, por meio de proposições legislativas enviadas ao Congresso, *ipsis litteris*. Confirma que a criação institucional do FNT gerou o debate sobre a legitimidade para promoção de debates da amplitude que é estabelecer um novo marco legal nas relações de trabalho e esta só se perfaz com a presença de todos os segmentos sociais interessados, configurando, assim, uma experiência democratizante de nossa democracia, ou seja, ampliando a dimensão participativa para obter a efetividade social.

d) positivação de normas e procedimentos para garantia da igualdade e liberdade:

Iniciados os trabalhos do FNT, foi definido Regimento Interno, aprovado pelos integrantes e definindo o seu funcionamento:

O Fórum Nacional do Trabalho tem uma Plenária composta por 72 membros. São 21 representantes dos trabalhadores, 21 representantes dos empregadores, 21 representantes do governo, e 9 representantes de micro e pequenas empresas, cooperativas e outras formas de trabalho. Os temas da agenda estão sendo discutidos em 8 Grupos Temáticos. Cada um deles composto por 18 membros, sendo 6 representantes dos

trabalhadores, 6 representantes dos empregadores e 6 representantes do governo.

Ao final das discussões, o relatório de cada grupo é encaminhado para a Comissão de Sistematização, integrada por 21 membros, sendo 6 representantes dos trabalhadores, 6 representantes dos empregadores, 6 representantes do governo e 3 representantes de outros setores econômicos.

O FNT também conta com o auxílio da Comissão Nacional de Direito e Relações do Trabalho (CNDRT), criada com o objetivo de subsidiar o Ministério do Trabalho e Emprego em assuntos ligados ao direito do trabalho e às relações trabalhistas. A CNDRT é composta por juristas e especialistas em questões trabalhistas e por membros de entidades da área de relações do trabalho. (<http://www.mte.gov.br/fnt/estrutura.asp>)

Os membros foram indicados para constituírem: Plenária, Comissão de Sistematização e divididos em Grupos Temáticos - GT. Esses GT's tratavam sobre: organização sindical, negociação coletiva, sistema de composição de conflitos, legislação do trabalho, normas administrativas sobre condições de trabalho, organização administrativa e judiciária, qualificação e certificação profissional, micro e pequenas empresas, autogestão e informalidade. Além da existência de Câmaras Setoriais sobre: Rurais, Serviço Público, Portuários, Aquaviários, Profissionais Liberais, Aposentados.

Na mesma Missão acima citada, descrita no item 4.2.1.b), no dia 22 de março foi realizada a reunião com representantes do Ministério do Trabalho e Emprego. Nessa ocasião, o Sr Osvaldo Bargas e Sr Marco Antônio Oliveira, coordenadores do FNT, fizeram exposição historiando a constituição e os trabalhos do Fórum. Informaram que o Governo fez uma síntese de todas as propostas, idéias e críticas apresentadas nas conferências públicas preparatórias para as instancias do FNT, que aconteceram em todos os estados do Brasil, mas ressaltaram que os representantes das Bancadas de empregadores e trabalhadores pouco se interessaram em aproveitá-las. Esse foi um dos elementos das críticas sofridas pelos resultados do Fórum, pois a produção de sugestões colhidas nas consultas livres das diversas regiões teria sido descartada pela metodologia criada pelo FNT para debater e elaborar as propostas.

A bancada do Governo esclareceu que a metodologia que orientou o processo de discussão buscou afastar-se da dicotomia: pluralidade x unicidade sindical. Discutiram o todo o sistema atual e o que poderia mudar ou manter-se, com base nos

compromissos de liberdade e autonomia sindical. Todavia, a maioria das contribuições coletadas nas conferências se fixavam nessa polarização.

O que esta pesquisa quer ressaltar é o quanto esteve claro para os participantes do FNT que as negociações, num espaço legitimado, são capazes de deliberar na solução de conflitos e “por na mesa” grandes temas ou pequenas nuances das relações de trabalho e a estruturação normativa interna do Fórum permitiu o debate. Como será visto na próxima categoria, restou questionável a opção regimental sobre a solução diante do dissenso.

4.2.3 Capacidade deliberativa dos processos discursivos

e) a conquista racional do consenso como alvo e não a imposição da vontade de maneira forçada e involuntária: direito de minorias e aceitação racional da vontade da maioria.

As reformas sindical e trabalhista são consideradas fundamentais para equacionar os problemas contemporâneos do mundo do trabalho, especialmente quando a principal referência legal data quase setenta anos – a CLT. As discussões em torno do modelo de organização sindical, da sua sustentação financeira e dos espaços e modo de solução de conflitos, observando os demais institutos legais que regulam o direito do trabalho no mundo, que aperfeiçoam a democratização das relações de trabalho, sem dúvida foram os pontos centrais do debate no FNT desde sua instalação. Concluindo por novas bases de representação sindical que privilegiam um novo padrão de negociação coletiva, de solução de conflitos, do exercício do direito de greve e a da regulação pública do trabalho.

Antes de iniciarem os trabalhos dos grupos temáticos do FNT, foram promovidas Conferências em todos os estados, abertas ao público, estimada a participação pelos organizadores em cerca de 10 mil pessoas. Essas conferências, bem como os seminários, oficinas e ciclos de debate realizados no mesmo período objetivaram o levantamento das expectativas, das idéias, críticas e propostas sobre os temas da reforma sindical e trabalhista. O resultado desses encontros compôs relatório sintetizando seis conteúdos, disponibilizado no site do FNT e para que os membros da Comissão de Sistematização fizessem aproveitamento nos seus embates.

Os grupos que apresentaram contraposição ao FNT alegam que as propostas e críticas debatidas livremente pela sociedade nos encontros regionais não foram consideradas nas negociações dos Grupos Temáticos do Fórum. Além do que foi dito acima, a estas severas divergências os membros do FNT se isentaram de responsabilidade, alegando que seria impossível atender a tão diferentes proposições apresentadas, mesmo porque o eixo das discussões estaduais foi travado entre a pluralidade e a unicidade sindical e os debates do FNT centraram-se fora desta dicotomia clássica, no intuito de criar um modelo exclusivamente brasileiro e híbrido.

O governo em seus documentos públicos sempre destacou que o FNT optou pelo “consenso” para suas deliberações finais. Tentou resguardar o resultado útil dos debates nos casos de impasse. Vê-se a insegurança criada pela própria estruturação do Fórum à metodologia discursiva e sobre o que chamariam de consenso. Não houve debate sobre como a instância dialógica poderia concluir sobre suas deliberações nos casos de ausência de convencimento entre as partes no fluxo comunicativo propiciado pelo diálogo de atores em condição de iguais e livres.

Uma questão, nesse sentido, vale chamar a atenção: o Art. 23, §2º do Regimento Interno do FNT estabelece que, no caso de *impasse* nos debates, *prevalecerão as posições do governo federal*. Sem dúvida este não é o caminho do convencimento argumentativo esperado num válido espaço de diálogo social.

Conforme relatado por Fernandes Filho (2008: 24), a esse dispositivo regimental houve manifestação de *descontentamento*. *A inclusão desse artigo gerou o primeiro descontentamento com o processo de diálogo social* manifestada pela bancada dos empregadores. Relata, ainda, que não foi apresentada a mesma resistência pelos representantes dos trabalhadores, acrescentando seu opinativo: “na expectativa, talvez, de compartilhamento de idéias e posições com a bancada do governo, formada, em sua maioria, por personalidades oriundas do próprio movimento sindical de trabalhadores”.

Questiona-se, mais uma vez, se no mundo do trabalho, complexo e antagônico como são os interesses dos envolvidos, qual a dimensão do consenso que se espera? O que se depreende da sustentação teórica desenvolvida nessa pesquisa é de que da negociação decorre ou não um consenso, mas se o processo negocial é pactuado e conduzido com a garantia da liberdade e igualdade entre as partes e do respeito ao fluxo comunicativo, surgirá dos embates o consentimento negociado para uma deliberação. Numa proposta de exercício da alteridade na vivência no espaço de diálogo.

Seria uma ingenuidade supor que não haveria impasse ou uma imposição definir a posição de governo para a “palavra final”. O regramento interno que define metodologia de trabalho e os procedimentos formadores da opinião deve observar que sendo legitimados os integrantes, deve ser valorizado o fluxo comunicativo numa experimentação da alteridade. Nem que seja necessário um processo de formação entre os participantes de uma experiência dialógica, para evitar medidas impositivas e que nulificam ao final um processo legitimado.

Não há registro público de impacto que demonstre a falta de confiança nos resultados do FNT pelos que lhe compuseram por causa de uma postura impositiva e pouco democrática do governo nas negociações. Portanto, conclui-se que a inclusão de um dispositivo como o que ora se analisa seria dispensável, se a própria composição da bancada do governo tivesse a compreensão do processo como um todo, inclusive soubesse lidar de outra maneira, mais democrática, com o dissenso.

De qualquer maneira, na organicidade procedimental do FNT, os espaços para livre argumentação eram garantidos. Os primeiros grupos de trabalho (organização sindical, negociação coletiva e sistema de composição de conflitos) encerraram seus debates com relatórios remetidos para a Comissão de Sistematização. Esta por sua vez que apresentou sua posição negociada nas reuniões específicas à Plenária. O Relatório Final aprovado pela Plenária do FNT constituiu uma proposta de Reforma Sindical e foi veiculada numa publicação do Ministério (MTE, 2005).

Em seguida, esse relatório final foi convertido, pela assessoria técnica e com debates intensos dos membros da Comissão de Sistematização, em anteprojetos de uma Emenda Constitucional e de Lei Ordinária. Nesse formato de proposição legislativa o FNT encaminhou solenemente à Presidência da República. Em fevereiro de 2005, o governo federal protocolou formalmente, no Congresso Nacional, a proposta de Emenda Constitucional, para seguir a tramitação legislativa, onde será apreciado pelas duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal, posteriormente, o envio do Projeto de Lei que daria seguimento, em coerência como o novo texto constitucional que estaria vigorando.

Convém destacar ainda que, no decorrer dos trabalhos do FNT foram recebidas sugestões de diversas entidades, a exemplo da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sociais -DIEESE, Instituto Nacional de Mediação e Arbitragem, além de especialistas consultados na época.

O Ministro do Trabalho e Emprego também criou uma Comissão Nacional de Direito e Relações do Trabalho, composto por renomados juristas brasileiros de notória especialização, que também apresentaram sugestões sobre os variados temas debatidos. Os coordenadores do FNT também apresentaram uma agenda de encontros com os Ministros do Tribunal Superior do Trabalho, membros do Ministério Público do Trabalho e do Parlamento (OIT: 2007, 49 e ss.).

As conclusões do FNT apresentaram uma redação que veda qualquer ingerência na criação e gestão das organizações sindicais de empregadores e trabalhadores, cabendo ao Ministério do Trabalho e Emprego a mera verificação do cumprimento dos requisitos para a concessão do registro que fixa o nascimento da personalidade sindical da entidade, quando poderia exercer suas atribuições e ainda pela criação de um espaço permanente de diálogo entre os segmentos.

Essas discussões do Fórum e como reflexo da garantia de não interferência estatal, além do convencimento das bancadas que o diálogo era proveitoso, firmaram um efetivo consenso na defesa da criação de um Conselho Nacional de Relações do Trabalho - CNRT. A proposta para esse CNRT tinha composição tripartite e paritária, que possuiria, dentre suas atribuições, a prerrogativa propositiva de políticas públicas e ações governamentais na área de relações de trabalho, além da função de estabelecer os critérios orientadores para o sistema de organização das entidades sindicais, que auxiliariam no controle e aferição de representatividade.

Essa deliberação reflete a demonstração das transformações evolutivas surtidas pela experiência do próprio FNT. Um caráter emancipador pode ser verificado considerando que esta experiência tinha um caráter exclusivo até então no país, tendo em vista a convicção dos atores sociais sobre a importância de estabelecer um fluxo permanente do diálogo.

No dia 22 de março de 2005, decorrente da Missão do Projeto da OIT de apoio aos mecanismos de diálogo social - referida no item 4.2.1.b) acima - foi realizada reunião com os representantes das entidades de Empregadores. Ali eles sugeriram que a OIT viabilizasse um estudo sobre Conselhos de Relações de Trabalho ou espaços assemelhados em outros países, indicando: como se organizam, a natureza jurídica, sua autonomia perante o Governo, entre outros aspectos. Ainda solicitaram que estes estudos pudessem apontar se existem em outros países Fundos de financiamento para funcionamento de Conselhos de Relações de Trabalho ou para financiar atividades

sindicais. Essa sugestão foi mencionada também por Marco Antônio, representante do governo, quando da reunião específica com a bancada do governo.

Interessantes as declarações dos representantes desta bancada ao esclareceram que a experiência dos debates no FNT já os havia capacitado intensamente neste tema de negociação, diálogo social e mediação. A afirmativa posta indica o que esta pesquisa pretendia constar como sendo o principal resultado da experiência: a autodeterminação dos atores sociais pela criação de um espaço permanente de diálogo, nos mesmos moldes, sinalizando a crença dessa experimentação como adequada para solução de conflitos presentes na sociedade.

Na Reunião com a Força Sindical na sede daquela Central, o Sr. José Carlos Gonçalves - Juruna, Secretário Geral da entidade, historiou outros espaços tripartites existentes no Brasil, mas que não promovem efetivamente o diálogo social ou que não tem resultados práticos, distintos do FNT. Ressaltou que o Conselho Nacional de Relações do Trabalho, proposto nos resultados do FNT, teria atribuições mais relacionadas aos parâmetros das relações de trabalho concretas.

Já o dirigente da CUT, durante a reunião com esta Central, opinou que o CNRT foi proposto nos consensos do FNT, avançando para ter atuação não apenas burocrática, mas também tratando dos temas gerais na relação capital x trabalho, apresentando propostas que repercutissem nas metas de emprego, na redução da carga tributária do setor produtivo, entre outras.

Se se pode falar em verdadeiro consenso do FNT este se refere a essa conclusão dos sujeitos coletivos que lhe integraram: é preciso continuar. As demais conclusões têm caráter típico de consentimento por força da decisão da maioria, mesmo que muitos tenham sido proveniente de processos argumentativos válidos que geraram convencimento. Asseguradas as condições para o livre debate e observadas as categorias necessárias para instituição e desenvolvimento de uma instância de diálogo social, no modelo proposto nesta pesquisa, está demonstrada a hipótese de que medidas como estas são capazes de aprimorar a democratização de um país e dar sinais do caráter emancipatório dessas experiências, na medida em que incorporadas como importante vivência social.

A experiência desperta transformações. Na medida em que todas as bancadas presentes no FNT, que compõem o tripartismo clássico da triangularização no mundo do trabalho - do Estado, do trabalho e do capital-, afirmam sua crença na solução de conflitos pelo diálogo, após a convivência numa relação dialógica concreta, é um

constatação do viés emancipatório presente na democratização de soluções das demandas coletivas e públicas.

4.2.4. A força vinculativa das decisões desses espaços participativos democráticos para geração de política pública ou ação governamental com efetividade social

f) força vinculativa e efetividade social:

Após 16 meses de discussões pelas representações do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, conformando a chamada Proposta de Reforma Sindical, a conversão das conclusões em anteprojetos de emenda constitucional e de projeto de lei foi encaminhada em 2005 para a Presidência da República. O primeiro, por sua vez, foi transformado em proposta de emenda e protocolada na Câmara dos Deputados, primeira Casa Legislativa a apreciar a matéria, ganhando a numeração PEC 369/2005. O PL não pode ser protocolado pois seria incompatível com o ordenamento vigente e estaria condicionado à aprovação da emenda constitucional para ser validamente possível sua tramitação legislativa.

A Exposição de Motivos que compõe o texto de justificação da PEC, oriunda do Poder Executivo, foi exatamente o texto de encaminhamento do então Ministro do Trabalho à Presidência quando da remessa do anteprojeto. Ou seja, a Presidência da República adotou a proposta decorrente do FNT com sua, referindo-se a tal conteúdo como compromissos construídos pelo Fórum.

Tal proposição até hoje se encontra em discussão na Câmara, paralisada tanto por causa da atuação das entidades que eram contrárias ao FNT, a exemplo das Confederações – questão trazida no item 4.2.1 acima – quanto pela incidência dos segmentos dos empregadores que decidiram investir no bloqueio do andamento da Reforma Sindical até que a Reforma Trabalhista estivesse delineada também pelo Fórum. Essa postura por sua vez, gerou uma inércia dos representantes dos trabalhadores em relação ao andamento dos trabalhos do FNT, onde argumentavam contra a bancada de empregadores, por considerarem que eles estariam afrontando o compromisso político, e não oficial, firmado no início dos trabalhos do FNT, de que deveria ser aprovada, primeiro, a Reforma Sindical, para que fosse dado seguimento às discussões em torno da Reforma Trabalhista.

O debate sobre a legislação trabalhista chegou a ser iniciado, mais especificamente na atualização das normas vigentes, definido a estruturação interna do FNT para tratamento dos conteúdos, criação de diversos grupos de composição tripartite para debate de setores específicos, tais como: trabalho rural, trabalho dos portos, aquaviários, dos servidores públicos e, principalmente o que foi chamado de GT4, que revisaria o texto completo da CLT.

O desinteresse do Parlamento sobre o conteúdo da Reforma e a suscetibilidade à pressão dos grupos divergentes, no início, foi uma consequência que não fazia parte das expectativas da bancada do governo.

Em 2006, uma nova estratégia foi montada para recuperar dois pontos considerados fundamentais para salvar toda a experiência do FNT na geração de atos institucionais concretos e oficiais, identificados como resultantes de consenso: a criação das centrais sindicais na estruturação organizativa sindical e a criação do Conselho Nacional de Relações do Trabalho.

O Poder Executivo extraiu do texto da Reforma Sindical (o anteprojeto) esses dois pontos e sob a forma de Medidas Provisórias as encaminhou para o Congresso, entendendo que, sobre esses assuntos, incidiria a força do consenso firmado no âmbito do Fórum, considerada a maior experiência de diálogo do mundo do trabalho realizada até então e isto sensibilizaria o Poder Legislativo.

Novamente, por falta de acordo das lideranças parlamentares, as Medidas Provisórias 293 e 294 daquele ano de 2006 foram arquivadas. O reconhecimento das Centrais Sindicais ocorreu, em 2008, decorrente da negociação direta das mesmas com o Parlamento, resultando na aprovação da Lei 11.648, que cria oficialmente as centrais sindicais e as inclui na partilha dos recursos sindicais. A criação do CNRT ficou esquecida no Congresso.

Uma leitura para o recuo dos resultados desta experiência dialógica pode ser remetida ao profundo desgaste público pelo que passou o Partido dos Trabalhadores numa denúncia, publicizada em 2007, envolvendo, em um dos episódios, Sr. Oswaldo Bargas, o ex-Coordenador Geral do FNT e ex-Secretário de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, figura exponencial na idealização e condução dos trabalhos do FNT.

Desde esse período, os representantes do governo não se dispuseram a buscar entendimento com o Congresso Nacional e, portanto, sem condições de retomada na

tramitação da reforma sindical, por falta de vontade para fechamento de novo acordo político do governo com os parlamentares.

O tempo, nesse caso, é desmemoriado! O resfriamento dos debates no momento político adequado sempre causa baixa eficácia dos resultados. Se forem observados os objetivos específicos para os quais o FNT foi criado, sua eficácia foi atingida em relação a subsidiar o Poder Executivo na elaboração de anteprojeto de reforma sindical. O que não se vislumbrou estrategicamente no desenho institucional do FNT foi que sua efetividade social, em termos completos, só seria alcançada se o Poder Legislativo fosse também mobilizado, já que se pretendia um novo marco legal da matéria debatida.

O que se extrai dessas situações concretas é o necessário reconhecimento da efetividade da experiência, como espaço de diálogo social e como experimentação para ampliar os horizontes democratizantes dos espaços de decisão. Representou para o Poder Executivo uma vinculação de seus efeitos na medida em que as deliberações daquele colegiado foram integralmente acolhidas pela Presidência da República, não como aconselhamento, mas como a deliberação legítima para tratar das relações de trabalho no país. O cumprimento dessa incumbência, que lhe motivou a criação, conjugado com uma absoluta prova de erro político estratégico do desenho institucional constata que esta experiência não pode ser desperdiçada.

Ainda assim, é lamentável constatar que aquele espaço que deveria ser a expressão máxima da representação democrática do país – o Congresso Nacional - não tenha reconhecido uma experiência dialógica do mundo do trabalho com a dimensão que foi o FNT, para respeitar institucionalmente seus resultados como válidos. Por que o Congresso agiu assim, é tema para outra pesquisa!

4.2.5. As negociações e aconselhamentos cíclicos e espontâneos como mecanismos que ampliam o caráter democrático das decisões desses espaços de diálogo.

g) o retorno do processo de legitimação às esferas públicas da sociedade: nas próprias origens dos representantes escolhidos e nas demais esferas públicas espontâneas

Na mesma missão referida no item 4.2.1.b) acima, realizada pelo Projeto da OIT que apoiou o FNT, foi realizada no dia 21 de março de 2005 reunião com mais uma

das centrais sindicais integrantes do Fórum, a Social Democracia Sindical. Ocasão em que um dirigente da organização destacou que estavam vivendo momento em que é preciso fazer a interiorização dos resultados negociados no FNT e a proposta de reforma sindical. Isto porque os membros da cúpula já dominavam o assunto, mas os líderes de base ainda desconheciam ou não tinham segurança com os conteúdos negociados. Apresentou idéias como: a realização de um vídeo expondo este conteúdo, também sugeriu um investimento junto aos Parlamentares, para sensibilizá-los sobre os trabalhos do FNT que resultaram na PEC e no Anteprojeto de Lei de Reforma Sindical.

No dia 22 de março, segundo dia da Missão, em reunião na sede da CUT, seu representante informou sobre as atividades daquela central para promover estudos e divulgação da proposta de reforma do FNT, a exemplo de encontros com advogados de entidades sindicais, com os assessores de comunicação e outro com intelectuais. Também realizaria Seminários Regionais para lideranças sindicais de base.

Em reunião com representantes do governo, no dia 22 de março de 2005, o Sr. Oswaldo Bargas destacou que a prioridade do Governo e dos atores naquele momento era divulgar o conteúdo resultante das negociações do FNT. Solicitava o apoio do Projeto da OIT na realização de eventos que garantissem a divulgação, além de um documento da OIT que apresentasse uma análise sobre a Reforma. Essa última sugestão terminou originando uma publicação contendo a relatos dos integrantes do FNT e partes da memória dessa experiência, aqui multimencionado (OIT, 2007).

Iniciativas como estas destacadas acima, foram promovidas por todas as Centrais integrantes do FNT e por órgãos do governo. Alguns exemplos ilustram isso: cartilha tratando da Reforma Sindical, nos termos aprovados no Fórum, produzida sob a forma de história em quadrinhos, feita pelo Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco e região, em conjunto com o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, ambos filiados à CUT, noticiando os pontos da proposta negociada no FNT; Seminários sobre a Reforma Sindical, realizado pela Delegacia Regional do Trabalho de quase todos os estados com exposição de técnicos e dirigentes sobre os principais resultados, valendo destacar a elaboração feita para alguns desses encontros de espécie de cartilha como feita pelo Distrito Federal. Outros encontros/debates/conferências foram organizados pelas Centrais e Confederações, nas regiões diversas do Brasil, com o intuito de levar às lideranças de base. A grande mídia noticiou muito o FNT, especialmente quando o Presidente da República encaminhou a PEC ao Congresso, depois, saiu da pauta.

5. Considerações Finais

E aí, nesse espaço sempre precário desse intermédio, que a experiência da democracia moderna pode encontrar curso, ou seja, essa democracia será sempre um devir, um à venir, para retomar a expressão de Derrida, insistindo não apenas nas potencialidades a realizar, mas também, na radical impossibilidade de um ponto de chegada final. Qualquer crença em uma eventual solução definitiva dos conflitos, assim como no desaparecimento da tensão inerente à divisão do sujeito com ele mesmo, longe de fornecer o horizonte necessário ao projeto democrático, efetivamente o coloca em risco. Pois, paradoxalmente, a realização plena da democracia seria precisamente o momento de sua própria destruição. Ela há de ser concebida, portanto, como um bem que não existe, como bem visado, que não pode ser jamais atingido completamente. E é no reconhecimento da impossibilidade de sua conquista total que a democracia moderna atesta que seu projeto se encontra permanentemente vivo e que o pluralismo a habita. (Chantal Mouffe, *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 1, fev.92. *Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte*, 1(2): 87-108, Jul/dez. 1994)

O objetivo geral firmado nessa pesquisa foi compreender, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, a extensão da democracia participativa que se manifesta num sentido de emancipação social, quando experimentado o exercício da autonomia política de sujeitos sociais na reivindicação de seus direitos, nos processos comunicativos das esferas públicas.

Desde o momento constituinte que resultou na Constituição de 1988, o Estado brasileiro passa por uma fase de experimentação para sua própria afirmação de República Democrática. As formulações do Direito Achado na Rua já naquela época apontavam para esse processo histórico de *organização política das forças sociais* e para o *reconhecimento da legitimidade das experiências coletivas*, que pudessem se expressar na esfera pública de modo autônomo e organizado. (SOUSA Jr., *Humanidades* 11: 14)

Sistematizando o pensamento em torno da análise teórica dos complexos problemas apresentados e ainda da reflexão da pesquisa num exemplo concreto, o Fórum Nacional do Trabalho – FNT, se investigou a dinâmica em consolidar um espaço institucional de diálogo entre representantes do Estado e a sociedade civil.

É fundamental reiterar o reconhecimento de não ser esta a única forma de exercício da autodeterminação democrática dos cidadãos. Este trabalho que optou por

analisar o quanto esses mecanismos dialógicos institucionalizados podem contribuir com uma estratégia maior rumo ao fortalecimento da Democracia.

Atentando para os diversos elementos que tornam o *mundo da vida* mais complexo do que a segurança jurídica formal pode definir, a pesquisa trouxe a discussão de democracia representativa e participativa remetendo para os aspectos sócio-políticos e não apenas a definição técnica jurídica que espelha estas definições.

Perceber os fatos jurídicos na dimensão da dinâmica social, em suas contradições, debates e conquistas, em seus conflitos a serviço da emancipação cidadã e efetivação da democracia, foi a alavanca desse trabalho. Reconhecendo a existência de experiências de pessoas, físicas ou jurídicas, individualmente ou em grupos, que se reúnem em torno da defesa de direitos legalizados, em construção ou em revisão, usando habilidades, conhecimentos e prerrogativas para defender, junto ao Estado, suas escolhas, formações, concepções, ocupações e interesses.

Usando as palavras de Touraine: “é preciso procurar o que pode voltar a dar vida, força e paixão à democracia ”(1996: 260). Para isso é preciso o reconhecimento dos sujeitos e demonstrar a capacidade de administrarmos as diferenças constitutivas de nosso tecido social. Este não é compromisso do futuro. O pluralismo de alternativas que as construções societárias têm desenvolvido confirma o grau de experimentação em que esse tempo presente está mobilizado.

Aplicando as leituras e os entendimentos dispostos nos capítulos anteriores, a conjuntura contemporânea no Brasil tem justificado o exercício da governabilidade criando mais espaços institucionalizados de diálogo social para fazer fluir a legitimidade da governabilidade. Ao se deparar com a insuficiência para a elaboração e viabilização de políticas públicas ou ações governamentais em atendimento às demandas sociais, motiva-se a realização de conferências públicas, criação de conselhos, fóruns, além da reprodução destes nas esferas federativas. Também surge a elaboração de planos e programas decorrentes dessas instâncias constituídas por representação conjunta de órgãos estatais e representantes nominados da sociedade civil organizada.

Está posto o desafio por uma nova cultura de convivência social tanto para a humanidade quanto para os Estados atuais. Seja no gozo dos direitos civis e políticos, dos sociais e da convivência harmônica da pluralidade e riqueza das diferenças, as reflexões e ações sobre a democratização dos espaços públicos e deliberativos requer uma abertura para a *experimentação*.

A concretização de espaços democratizados não é suficiente. É preciso que estes possam captar a realidade, é preciso ter atenção e abertura para questões da dinâmica social. Escutar e perceber a “rua” (como dito antes, na sua dimensão política) mais do que reconhecer o pluralismo social, pode garantir a possibilidade de estabelecimento de espaços legítimos da deliberação sobre os direitos, tendo também a mesma garantia de que os rumos desse processo sejam corrigidos pela própria comunidade histórica, que coloca permanentemente a prova a sua Ética, a Política e o Direito.

A pesquisa apontou as categorias a serem observadas na adoção de mecanismos de formação de uma cultura política do diálogo social. Elas são necessárias para que não sejam reduzidas as experiências dialógicas a apenas artifícios de retórica. Nesse passo, as respostas pretendidas no decorrer do trabalho não se resumiram a constatação da crise natural de legitimidade ante a diversidade social apresentada em regimes democráticos e que se manifestam nesses espaços.

A complexidade dessas instâncias institucionais alarga a compreensão de que se poderia ter sobre elas caso fossem entendidas como instrumentos jurídico-constitucionais. Configuram uma simbólica demonstração do Estado Democrático de Direito e por esta razão precisam estar despertos para outros elementos que associam a legitimidade dos sujeitos envolvidos e a identidade de grupo, a relação da Política com o Direito, a efetividade social dos resultados dessas experiências institucionais, enfim, o exercício da cidadania com a emancipação social.

Com um roteiro de análise calcado nas construções teóricas e apontando para a organização de categorias identificadas na trajetória da pesquisa, foi permitido observar um caso de participação social estabelecido legalmente e institucionalizado. Analisar o Fórum Nacional do Trabalho - FNT, composto pelos atores envolvidos com a temática, de maneira tripartite (trabalhadores, empregadores e Estado) e que se determinaram um processo pela via da negociação e de pactuações até onde foi possível, trouxe a demonstração de uma vivência que, mesmo não alcançando todos os seus fins, não pode ser desperdiçada. Inda mais que suas deliberações obtiveram alguns efeitos concretos na ação estatal – pelo encaminhamento das proposições legislativas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional com a revisão do marco legal do Direito Sindical - e na autodeterminação dos sujeitos sociais participantes pela manifestação de suas convicções sobre a necessária criação de um novo espaço permanente de diálogo no mundo do trabalho, um Conselho Nacional, para a continuidade do diálogo.

A linha metodológica adotada nesta pesquisa foi a crítico-analítica, mais especificamente voltada para a teoria argumentativa, que demonstrou ser a melhor para trabalhar as relações Estado/Direito/Sociedade, sob influência do raciocínio dialético, que desde os gregos equivalia-se a “diálogo” (GUSTIN, 2002).

A nova hermenêutica da significação social desses espaços institucionalizados desperta a possibilidade de compreender a relação do Estado com a Sociedade que, somada às preocupações Sem perder de vista que esse *ethos* democrático contribui para afastar a dicotomia Estado-sociedade, a efetiva participação só se promove, em perspectiva emancipatória, se o fizer pelo reconhecimento da precedência de autonomia dos indivíduos, por transformações conscientes em processos comunicativos racionais, com capacidade reflexiva dos usos e costumes e embasados na condição principiológica de liberdade e igualdade material dos sujeitos. Respeitadas essas circunstâncias dos sujeitos de direito, portanto, com respeito à diferença e a reciprocidade de poderes, será realizável o exercício da alteridade que conduz as vivências emancipatórias.

A idéia de aprofundamento da democracia – capaz de conferir a amplitude e qualificada participação da sociedade civil e de movimentos organizados em relação ao Estado, nas variadas esferas públicas – só ocorre se romper com os moldes da regulação. Só assim será capaz de interferir nos mecanismos perversos que vão determinando as exclusões sociais.

A defesa da participação política da sociedade é assumida pelos liberais na conformação do ideal moderno, que trouxe a universalidade de direitos civis e políticos. Mas esse cenário se complexifica nos regimes democráticos. E ainda mais na contemporaneidade. Se antes a participação política da sociedade se contentava apenas com a garantia de escolha de representantes para o exercício de mandatos legislativos e executivos, essa não é mais uma posição satisfatória e nem mesmo a previsão e criação simples de espaços de participação social nas deliberações de Estado. A ampliação de instâncias democráticas deliberativas, exige que os sujeitos sejam respeitados, que os processos sejam legitimados e que os resultados possam ser efetivados pelos governos.

No âmbito constitucional o que mais se aproxima dessa pretensão é a do constitucionalismo comunitarista. Mas com comunitarismo um tanto distinto da conceituação trazida por Cittadino (2004), sem estar capturado pelo formalismo alemão - esse comunitarismo é um pseudo liberalismo e traduz uma postura autoritária.

A concepção é de um comunitarismo contemporâneo, em que a hermenêutica constitucional deve afastar-se do positivismo normativista que neutraliza a vida humana

e homogeneiza as soluções por padrões medianos que consolidam o senso comum dos juristas. Busca-se trabalhar com base numa construção teórica com olhar para a realidade empírica, com as chaves da interpretação, que vão revelando o que antes era inacessível.

Estamos em tempo de reinventar, o que Sousa Santos (2007) vai chamar de “demodiversidade”: *perdemos a diversidade de formas alternativas em que o jogo, a competição entre elas de alguma maneira dava força à teoria democrática* (p. 87). E vai propondo como exemplo da reinvenção necessária, a relação entre a democracia representativa e a participativa em patamares não de coexistência delas, simplesmente, mas de complementariedade (Avritzer e Santos, 2003: 25). Uma espécie de posição contra-hegemônica às condutas naturalizadas de que dispomos e que nos submete ao que ao que chama de democracia de *baixa intensidade*.

O continuísmo de práticas e costumes deve estar em debate público e a regulação de condutas pelo Direito não esgota as possibilidades. Isto é problematizado, pois o sujeito constitucional é formado por uma comunidade de pessoas que volta-se criticamente para si mesma para formar seus próprios sentidos. Como nos esclarece Paixão e Carvalho Netto⁵¹, quando não são problematizadas as tradições, práticas e costumes – o que é comum nos regimes autoritários -, isso passa a compor o *pano-de-fundo de silêncio que sustenta e naturaliza o horizonte de significação do nosso agir e falar cotidianos*. Essa inércia reduz a novidade dos conteúdos das alternativas constitucionais a uma forma vazia e não estimula o *aprendizado por uma nova gramática de práticas e usos do texto constitucional*.

A confirmação ou não das possibilidades de que os espaços institucionalizados permitirem alcançar emancipação social, além da valorização de uma cultura política de acordo mútuo, que respeitem e reconheçam a complexidade social, a primazia da alteridade, com garantia da igualdade material de direitos depende da mobilização social em continuar lutando para usufruir os direitos, para garantir que sejam respeitados e ampliados cada vez mais, resistindo para impedir sua redução ou ameaça. A participação e integração nas instâncias coletivas existentes para discussão de ações e avanços nas políticas públicas é uma boa demonstração do exercício da cidadania. Isso

⁵¹ Artigo produzido pelos professores da UnB: Cristiano Paixão e Menelick de Carvalho Netto, intitulado “Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição”, usado no âmbito da Faculdade de Direito da UnB e cuja indicação de publicação não foi possível identificar.

contribui tanto para o desenvolvimento de uma perspectiva de governabilidade legítima quanto para o aprimoramento da democracia brasileira.

O *Estado experimental* a que se referia Sousa Santos (1998) provoca a redescoberta das possibilidades democráticas. O que esta pesquisa observou e pretendeu demonstrar na análise do Fórum Nacional do Trabalho - FNT é que essa construção de maior democratização pode alcançar espaços de interesses altamente complexos e de históricos antagonismos – como é o caso do capital x trabalho – e ainda assim conseguir manter uma experimentação democratizante das deliberações.

Se os defeitos e fragilidades do FNT não alcançaram os resultados práticos que aquele diálogo deveria gerar, do ponto de vista da aprovação de uma lei geral com novas conceituações para o direito coletivo do trabalho, por outro lado, surtiria efeito na forma como a mediação de conflitos nesse campo temático pode ser implementado. No mínimo, os atores sociais envolvidos passaram a respeitar os demais com especial reconhecimento de sua pré-condição de igualdade. Restou provado que, quando é gerado o impasse por uma das partes e o espaço de argumentação se fecha à oitiva do outro – afastando o exercício da alteridade – a mediação torna-se frustrada e o diálogo se desfaz.

Assim, o modelo de análise disposto nesta pesquisa se observado para aplicação a qualquer outra experiência de diálogo institucionalizado e incorporadas tais categorias pelo Estado na instituição de instâncias compostas com a sociedade, poderá reduzir obstáculos e fortalecer as iniciativas. Sem a sua observação, bastando a proposta e instalação de qualquer instância de diálogo já se estará experimentando formas de democratização, pois não se pode desperdiçar experiências. No entanto, para que elas conduzam para uma vivência que altere a cultura política do exercício democrático, legitimamente, o diálogo deverá ser semeado em terrenos compostos de liberdade, de autonomia, de alteridade, de novas redesignações de cidadania que promovam a intervenção, perante o Estado e aos demais grupos sociais, na defesa de direitos, sejam eles postos, novos ou a serem efetivados.

Tem razão Warat (2004: v. III) quando no seu *Ofício do Mediador* (apud, 2001:v. I) diz que no processo de mediação procura-se chegar a um acordo, mas este não deve ser só de palavras, deve ser um acordo de sentidos, senão corre o risco de ser falso e não cessar o conflito. E anda, quando diz que a mediação não é uma técnica, é um modo de ver a vida e encontrar seu sentido, uma forma de cultura, que a mediação tem o tempo certo, o tempo da alteridade.

Mesmo o método proposto por Warat no Ofício do Mediado ou do Mediador não ter harmonização com a linha teórica adotada nesta pesquisa, pois os caminhos do amor e da sensibilidade por ele propostos não foram sustentados aqui, é indispensável reconhecer que sua genialidade arrebatada, pois aponta que a mediação não é ciência para ser explicada, é uma arte para ser experimentada. E sem negar o pensamento (a racionalidade) nos ensina que a modernidade reduziu a filosofia à epistemologia, à metodologia da ciência e acabou sendo vista como fruto do desejo de dominação.

O diálogo social se atrela a isso, esse exercício de mediar sem se transformar em dominação, em colonização do outro, talvez um desarmar de egos e de sensibilidade amorosa permita um viver na alteridade a que propõe Warat. Esse processo de ruptura da indiferença mecanicista é uma aventura que começa internamente no ser e transborda para o coletivo, uma alteridade ética, que se constrói na prática e não em abstrações teóricas. Que é falar de justiça senão se comprometida com as possibilidades reais? O mesmo para falar em democratização, senão ampliando as possibilidades participativas reais, recuperando idéia de cidadania como realização emancipatória das relações, porquanto estas estão por aí, na rua. É tempo de consolidá-las.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. O que é o Contemporâneo? In:____. *O que é o Contemporâneo?* E outros ensaios. Tradução por Vinicius Nicastro Honesko. Chapecó; Argos, 2009. p. 56-73.

ARENDT, Hannah. *A condição Humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Nova Cultural, 2000. (Col. Os Pensadores).

AVRITZER, Leonardo.; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para ampliar o cânone democrático*. Eurozine, 2003. Contribution by Revista Crítica de Ciências Sociais. Disponível em: <<http://www.eurozine.com>>.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança Constitucional, Autoritarismo e Democracia no Brasil Pós 1964*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, UnB, Brasília.

BOBBIO, Norberto.; MATTEUCCI, Nicola.; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, Tradução por Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro P. Cacaís e Renzo Dini. v. 1 e 2, 13 ed. Brasília: UnB, 2009.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Tradução por Sérgio Bath. 10 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000a.

_____, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000b.

_____, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral política*. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. 13 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BREDER, Jane Carvalho. Controle Social – Um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In:____. *Sociedade Democrática, direito público e controle externo*. José Geraldo de Souza Júnior (Org). Brasília: TCU e UNB, 2006.

BULOW, Marisa von. *O movimento sindical brasileiro nos anos 90*. Miami: Hyatt Regency Miami, 2000.

BUTLER, Judith. *Vida precária: El poder Del duelo y La violência*. Tradução por Fermín Rodríguez. Buenos Aires: Paidós, 2006.

CARVALHO NETO, Menelick de. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. In:____. *Revista de Direito Comparado*, v. III. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1999.

_____, Menelick de A. Hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. In: _____. *Notícia do Direito Brasileiro*. n. 6. Brasília: Ed. UNB, 2000.

_____, Menelick de. A impossibilidade democrática do constitucionalismo autoritário e a inviabilidade constitucional da democracia totalitária. In: _____. *Constituição e Processo. A resposta do constitucionalismo à banalização do terror*. Marcelo Cattoni; Felipe Machado. (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 401-410.

CHAUÍ, Marilena. A sociedade democrática. In: _____. *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito agrário*. José Geraldo de Souza Júnior (Org.). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

DEMO, Pedro. *Pobreza Política: polêmicas do nosso tempo*. 6 ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____, Pedro. *Éticas Multiculturais: sobre convivência humana possível*. Petrópolis: Vozes, 2005.

FERNANDES FILHO, Haroldo Pereira. *A Atuação do Movimento Sindical junto ao Fórum Nacional do Trabalho*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, UnB, Brasília.

FREITAG, Barbara. *Habermas e a Teoria da Modernidade*. Brasília: Casa das Musas, 2004.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2004.

GUSTIN, Miracy. *Das Necessidades Humanas aos Direitos: Ensaio de Sociologia e Filosofia do Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica*. Belo Horizonte: DelRey, 2002.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. v. I. Tradução autorizada exclusivamente para uso acadêmico por Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte/UFMG, 1997a.

_____, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução por Flávio Beno Siebeneichler. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

_____, Jurgen. *A Era das Transições*. Tradução por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. cap. 8.

_____, Jurgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. Tradução por George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HEGEL, Georg W. Friedrich. O curso da história universal. In: _____. HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia da História*. 2 ed. Tradução por Maria Rodrigues e Hans Harden. Brasília: Ed UnB, 1999, p. 53-72.

LUHMANN, Niklas. *A Constituição como Aquisição Evolutiva*. Tradução não autorizada, exclusivamente para uso acadêmico por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele De Giorgi. Original: 1990.

METZ, Johann Baptist. La razón anamnética. Anotaciones de un teólogo sobre la crisis de las ciencias del espíritu. In: _____. METZ, Johann Baptist. *Por una cultura de la memoria*. Tradução por José Maria Ortega. Barcelona: Anthropos, 1999, p. 73-78.

MOUFFE, Chantal. *Pensando a democracia moderna com, e contra/ Carl Schmitt*. Tradução por Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Cad. Esc. Legisl., n. 2, p. 87-108, Jul/dez. 1994

MULLER, Friedrich. *Quem é o Povo? – A Questão Fundamental da Democracia*. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____, Friedrich. *Democracia e Exclusão Social em Face da Globalização*. Rev. Jur., Brasília, v. 7, n. 72, p. 01-10, maio, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/PDF/Friedrich_Rev72.pdf.

NOBRE, Marcos. Indeterminação e Estabilidade – Os 20 anos da Constituição Federal e as tarefas da pesquisa em direito. In: _____. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 82, novembro de 2008, p. 97-106.

PAIXÃO, Cristiano A. Pinto. *Modernidade, Tempo e Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 199-236.

_____, Cristiano A. Pinto. Os problemas de legitimação no capitalismo tardio e a crise do Estado do Bem-Estar Social. In: _____. *Na fronteira: Conhecimento e práticas jurídicas para a solidariedade emancipatória*. José Geraldo Souza Jr. (org). Porto Alegre: Síntese, 2003.

PAIXÃO, Cristiano.; BARBOSA, Leonardo A. Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988. In: _____. Flavio Henrique Unes Pereira e Maria Tereza Fonseca Dias (org.). *Cidadania e Inclusão Social – Estudos em homenagem à Professora Miracy Marbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 121-132.

PALLARES-BURKE, Maria Lucia G. Ousadia Feminina e Ordem Burguesa. In:_____. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 1993.

PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. Participação Social como Instrumento para a Construção da Democracia: a intervenção social na administração pública brasileira. In:_____. *Sociedade Democrática, direito público e controle externo*. José Geraldo de Souza Júnior (Org). Brasília: TCU e UNB, 2006.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução por Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, globalização e democracia. Tradução por Sérgio Duarte. In:_____. *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*. Abril/junho 2007.

SALVATI, Mariuccia. Il Novecento. In:_____. *Novecento – I tempi della storia*. Pavone, Claudio (Org.). Roma: Donzelli editore, 2008. p. 3-28.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a Democracia. In:_____. *Cadernos Democráticos*. Desafios 4. Coleção Fundação Mário Soares: Gradiva, 1998.

_____, Boaventura de Sousa. 10 para uma Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In:_____. *Sociedade e Estado em Transformação*. L. C. Bresser Pereira, Jorge Wilhelm e Lourdes Sola (Org.) São Paulo: UNESP, ENAP e Imprensa Oficial de São Paulo, 1999.

_____, Boaventura de Sousa. Para uma nova teoria da democracia. In:_____. SOUSA Jr., José Geraldo (Org.). *O Direito Achado na Rua – Introdução crítica ao direito agrário*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

_____, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2003a.

_____, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. 21 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b.

_____, Boaventura de Sousa. Para uma Sociologia das Ausências e uma Sociologia das Emergências. In:_____. *Conhecimento Para uma Vida Decente - `Um Discurso sobre as Ciências`revisitado*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____, Boaventura de Sousa. Para una democracia de alta intensidad. In:_____. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

_____, Boaventura de Sousa. *Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social*. São Paulo: Boitempo, 2007b.

SOARES, Laura Tavares. *Globalização e o Papel do Estado na Proteção da Vida*. Conferência realizada no II Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária, Caldas Novas/Goiás, novembro de 2004.

SOUSA Jr., José Geraldo. Ser Constituinte. In: _____. *Revista Humanidades*. v. 11, Brasília: ANO.

_____, José Geraldo. O Direito Achado na Rua: terra, trabalho, justiça e paz. Introdução Crítica ao Direito Agrário. In: _____. *O Direito Achado na Rua - Introdução crítica ao direito agrário*. José Geraldo de Souza Júnior (Org). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

_____, José Geraldo. *Direito como Liberdade: o direito achado na rua*. Experiências populares emancipatórias de criação de direito. Tese (doutorado em Direito) – Faculdade de Direito. UnB, Brasília, 2007.

_____, José Geraldo. *Idéias para a Cidadania e para a Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris e Sindjus/DF, 2008.

SCHUMAHER, Maria Aparecida.; VARGAS, Elisabeth. Lugar no Governo: álbi ou conquista? In: _____. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, 1993.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Global e o Local: Limites e desafios da participação cidadã*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a Democracia?* 2 ed. Tradução por Guilherme João de Freitas Teixeira, Petrópolis: Vozes, 1996.

VAZ, Henrique Claudio de Lima. *Ética e Direito*. São Paulo: Loyola, 2002. p. 205-242.

WARAT, Luis Alberto. O Ofício do Mediador. In *Surfando na Pororoca*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. V. III.

_____, Luis Alberto. Crisis de la democracia e crisis de la modernidad. e As funções constitucionais do saber jurídico e os caminhos da transição democrática. In *Epistemologia e ensino do direito: O sonho acabou*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. V. II.

Documentos Institucionais Consultados

FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO. *Ministério do Trabalho e Emprego. Relatórios, Atas de Reuniões, Projetos de Lei*

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT), *Conquistas e desafios de um processo de diálogo social: Reflexões dos atores para o futuro. Memória do*

Fórum Nacional do Trabalho do Brasil – Espaço de Negociação e diálogo (2003-2006). Peru: OIT, 2007.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Mesa Redonda: Diálogo Social Alavanca para o Desenvolvimento. Brasília: SEDES, 2004.

GRUPO DE TRABALHO DIÁLOGO SOCIAL. *Diálogo Social – para ampliar a cultura democrática no Brasil*. Florianópolis: Secretaria do GT, 2009.