



Universidade de Brasília - UnB

Tese de Doutorado

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA  
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO**

História de defesa de direitos e interesses. Brasil e Chile em perspectiva

Denise Resende Costa

Brasília - 2016

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas – CEPPAC  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas  
Instituto de Ciências Sociais (ICS)



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Sociais  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA  
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO -  
História de defesa de direitos e interesses. Brasil e Chile em perspectiva**

Tese de doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Ciências Sociais.

# **INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO**

História de defesa de direitos e interesses. Brasil e Chile em perspectiva

## **Banca Examinadora**

### **Titulares:**

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS) – Orientador

Prof. Dr. Benicio Viero Schmidt (Universidade de Brasília - UnB)

Prof. Dr. Camilo Negri (CEPPAC-UnB)

Prof. Dr. Daniel Capistrano (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep)

Prof. Dr. Paulo Cesar Nascimento (Instituto de Ciência Política – UnB)

### **Suplente**

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro (Universidade de Brasília – UnB)

Brasília-DF  
Fevereiro de 2016

## AGRADECIMENTOS

A jornada para a conclusão do doutorado foi longa, mas extremamente enriquecedora em aspectos os mais diversos. O convívio nesse percurso com professores da Universidade de Brasília (UnB), de faculdades distintas, revelou-me exemplos de dedicação ao magistério e de inspiração pela busca crítica do conhecimento. Agradecimentos sinceros a todos!

Ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac) agradeço pela oportunidade de imersão em aspectos da história e da política do continente, experiência importante para um melhor entendimento de questões que afetam a nossa contemporaneidade.

Ao meu orientador, professor Henrique Carlos de Oliveira Castro, eterna gratidão. Desde o primeiro contato, atencioso, generoso, honesto, preciso nas recomendações, inspirador e amigo. Obrigada, Professor Henrique!

Ao professor Camilo Negri meus agradecimentos pelas valiosas contribuições no transcurso da disciplina Seminário de Tese 1, na qual o formato do projeto de pesquisa a ser desenvolvido ganhou contornos mais precisos.

Especial agradecimento à professora Simone Rodrigues com quem pudemos compartilhar no Ceppac a alegria de descobertas sobre autores americanos no transcorrer da disciplina Pensamento Político e Social na América Latina.

Agradeço à professora Maria Francisca Pinheiro Coelho pela torcida para que eu ingressasse no doutorado e pela oportunidade de convivência enquanto nos instigava, no transcurso de duas disciplinas, a estudar autores brasileiros, os clássicos e contemporâneos da Sociologia Política. Estendo os agradecimentos à professora Debora Messenberg, também da Faculdade de Sociologia da UnB, que ministrou conjuntamente uma dessas disciplinas, revelando a cada aula o seu profissionalismo e dedicação.

Agradeço a colaboração fundamental das bibliotecárias e demais profissionais das Bibliotecas da Universidade de Brasília, do Senado Federal do Brasil e do Congresso do Chile.

Aos colegas Sylvia Fonseca, Rosangela Lameira e Terêncio Lins, com quem compartilhei momentos de aflição e esperança, agradeço imensamente pela convivência.

Um agradecimento especial ao meu marido Arion que me acompanhou nessa jornada com toda a paciência, procurando me entusiasmar em momentos de cansaço, cuidando de mim em momentos delicados e me aconselhando sempre de modo ponderado.

A minha filha Deborah por ter compreendido essa busca, com a qual, pequena ainda, terminou por se familiarizar. Espero que a inspire em suas descobertas e nos caminhos que terá que percorrer.

## RESUMO

Esta tese trata do processo de institucionalização da participação política no Estado. A investigação busca comprovar que esse é um fenômeno histórico de longa duração, que não se desenvolve, contudo, em uma trajetória retilínea. Defende-se a hipótese de que uma das causas principais da institucionalização da participação política, de resultado não necessariamente imediato, é a atuação de forças sociopolíticas, organizadas de modo diversificado, que pressionam os governos em defesa de interesses e pela concretização de direitos. Para o entendimento de fenômeno tão complexo e de larga extensão temporal, a tese adota um conceito abrangente de participação política, que reúne desde o sufrágio, formas diretas de decisão popular a modalidades representativas pela via eleitoral ou na forma de colegiados, como os conselhos de políticas públicas. Foram selecionados os casos do Brasil e do Chile para o aprofundamento da análise. O Brasil tem sido citado como referência nos últimos anos no tema, impulsionado, sobretudo, a partir da Constituição de 1988, que inovou na sistematização de direitos e dispositivos de participação política. A regulamentação no país dos procedimentos de participação política foi realizada por meio de decreto da Presidência da República, o que gerou reação contrária no Parlamento. O Chile destaca-se pela diversidade de momentos e tipos de governo em que experimentou a institucionalização da participação política da sociedade. Desperta atenção ainda pelo fato de, ao contrário do Brasil e de outros países latino-americanos, não ter elaborado uma nova Carta Constitucional após 25 anos do fim do regime ditatorial, embora tenha conseguido aprovar lei federal instituindo mecanismos de participação política. A investigação permite afirmar que a defesa organizada de direitos e interesses tem sido um dos motivos a suscitar a mudança do formato de regimes políticos ao longo da história e que nesse processo a participação política se institucionaliza de múltiplas maneiras.

**Palavras-chave:** democracia, Estado, participação política, representação política, sociedade.

## ABSTRACT

This thesis is about the institutionalization process of the political participation of the State. The investigation aims to prove that it is a long-term historical phenomenon that does not develop itself in a linear path. It is argued that one of the main reasons of institutionalization of political participation, of results that are not necessarily immediate, is the social and political forces performance, that are organized in a diverse way, and that puts pressure on governments in defense of interests and for the achievement of rights. For the understanding of such a complex and of long temporal extension phenomenon, the thesis adopts a comprehensive concept of political participation that gathers from suffrage, direct forms of popular decisions to representative modalities by electoral way or a collegiate way, like public policy councils. The cases of Brazil and Chile were selected for further analysis. Brazil has been mentioned as a reference in the theme in the last years, driven mostly, after the 1988 Constitution, that innovated the systematization of rights and political participation device. The regulation in the country of the procedures of political participation was made by means of Republic Presidency Decree, what caused contrary reaction in the Parliament. Chile stands out for the diversity of moments and kinds of government that have tried the institutionalization of political participation of society. Yet, It draws attention to the fact that, in contrast to Brazil and other Latin American countries, it hasn't made another Constitutional Charter after 25 years after the end of the dictatorial regime although it could approve federal law instituting devices of political participation. The investigation allows to affirm that the organization of rights and interests has been one of the reasons the format raises changes of political regimes along history and that, in this process, the political participation institutionalize in multiple ways.

**key words:** democracy, State, political participation, political representation, society.

## SUMÁRIO

Lista de Siglas .....	X
Lista de Figuras e Quadros.....	XV
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2 A CONSTRUÇÃO DAS REFERÊNCIAS ANALÍTICAS .....</b>	<b>11</b>
2.1 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	11
2.1.1 A multidimensionalidade do conceito.....	11
2.1.2 Participação e Representação política – a aproximação dos conceitos .....	13
2.1.3 Uma tipologia de participação política.....	20
2.2 RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE E A LUTA POR DENTRO DO SISTEMA.....	23
2.2.1 A evolução dos conceitos de Estado e de sociedade civil.....	23
2.2.2 A complexa relação entre Estado e sociedade.....	30
2.2.3 A luta por dentro do Estado... ..	33
2.3 TEORIAS DA DEMOCRACIA E MOTIVOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA .....	37
2.3.1 Platão e Aristóteles: críticos da democracia ateniense.....	39
2.3.2 Rousseau: soberania popular, vontade geral e bem comum .....	41
2.3.3 Schumpeter: crítico de Rousseau... ..	44
2.3.4 Weber: democracia com ou sem liderança.....	47
2.3.5 Sartori: confusão conceitual com a palavra democracia .....	49
2.3.6 John Stuart Mill: governo representativo e opinião pública.....	53
2.3.7 Dahl: Poliarquia e não democracia.....	56
2.3.8 Macpherson: participação política para uma sociedade mais equânime.....	61
2.3.9 Pateman: o máximo de participação de todas as pessoas... ..	64
2.3.10 Habermas e a defesa da Teoria Deliberativa .....	68
2.3.11 Chantal Mouffe: contra o modelo racional. ....	72
2.3.12 Rosanvalon: democracia como história.....	74
2.3.13 Considerações e síntese sobre a institucionalização da participação política a partir das perspectivas dos autores.....	76

<b>3 PROCESSO HISTÓRICO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>83</b>
3.1 VISÃO GERAL DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	83
3.1.1 Da experiência ateniense ao Manifesto Comunista .....	83
3.1.2 Da Comuna de Paris aos soviets .....	92
3.1.3 A ampliação do direito ao sufrágio .....	95
3.1.4 As ondas de democratização e as ondas reversas .....	98
3.1.5 Os novos sujeitos sociopolíticos e o poder do Estado .....	99
3.1.6 A percepção da crise de representação e o monitoramento da democracia.....	102
3.1.7 Considerações e síntese sobre o processo histórico de institucionalização da participação política .....	105
3.2 PANORAMA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA .....	107
3.2.1 A descoberta de uma nova utopia .....	107
3.2.2 A construção de uma “cidadania virtuosa” .....	109
3.2.3 A tomada de consciência.. .....	112
3.2.4 A democratização e a luta por novos direitos.. .....	114
3.2.5 Pnud recomenda mais <i>estatalidad</i> para garantir universalidade de direitos.. .....	119
3.2.6 Inovações democráticas – experimentos de participação política.....	121
3.2.7 Considerações e síntese sobre o panorama latino-americano da institucionalização da participação política... .....	130
<b>4 CASOS BRASILEIRO E CHILENO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>134</b>
4.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL .....	134
4.1.1 Da Independência à consolidação do sistema representativo de governo. ....	135
4.1.2 A Assembleia Constituinte e a Constituição de 1988 – marco da participação popular.....	140
4.1.3 A tentativa de consolidação de um sistema nacional de participação política.....	157
4.1.4 A aprovação do Plano Nacional de Educação – aprendendo com o processo .....	190
4.1.5 Considerações e síntese sobre a institucionalização da participação política no Brasil.....	194



4.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	199
4.2.1 O governo de Salvador Allende e iniciativas de participação popular .....	199
4.2.2 Da ditadura à democracia: Constituição, plebiscitos, mobilizações e acordos .....	207
4.2.3 Participação Política nos governos da <i>Concertación</i> e de Sebastian Piñera.....	227
4.2.4 Considerações e síntese sobre a institucionalização da participação política no Chile .....	250
5. CONCLUSÃO.....	257
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	266

## LISTA DE SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ADEFA	Associação em Defesa do Autista
AI-5	Ato Institucional número 5
AJUFE	Associação dos Juizes Federais do Brasil
API	Acción Popular Independiente
APS	Área de Propriedade Social
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CC	Conselhos Comunaís
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CEAAL	Conselho de Educação de Adultos da América Latina
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF	Constituição Federal
CLOC	Coordinadora Latinamericana de Organizaciones del Campo
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONALCAM	Coordinadora Nacional por el Cambio
CONANDA	Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CONES	Coordinadora Nacional Estudiantes Secundarios
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CRC	Coordenação de Relações com a Comunidade
CUP	Comitês da Unidade Popular
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DICOMAR	Dirección de Comunicaciones de Carabineros
DOS	División de Organizaciones Sociales
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FIR	Frente Independente Renovada
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FPMR	Frente Popular Manuel Rodrigues
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JAP	Juntas de Abastecimiento y Control de Precios
LEGE	Ley General de Educación
LOCE	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza
MAPU	Movimiento de Acción Popular Unificado

MAPU-OC	Movimiento de Acción Popular Unitario-Obrero Campesino
MAS	Movimento ao Socialismo
MCCE	Movimento Nacional de Combate à Corrupção Eleitoral
MCLCP	Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDP	Movimiento Democrático Popular
MEB	Movimento de Educação de Base
MIR	Movimento Isquierda Revolucionario
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MT	Mato Grosso
MVR	Movimento V República
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização não Governamental
OP	Orçamento Participativo
PAIS	Pátria Altiva i Soberana
PC	Partido Comunista
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDC	Projeto de Decreto Legislativo (Câmara dos Deputados)
PDS	Projeto de Decreto Legislativo (Senado Federal)
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PLS	Projeto de Lei do Senado

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
PR	Partido Radical
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
OS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSUV	Partido Socialista Unido da Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RIDA	Red de Investigación de la Democracia Andina
RJ	Rio de Janeiro
RN	Renovación Nacional
RS	Rio Grande do Sul
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SNAS	Secretaria Nacional de Articulação Social
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SP	São Paulo

SUG	Sugestão
SUS	Sistema Único de Saúde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UAMPA	União das Associações dos Moradores de Porto Alegre
UDI	Unión Demócrata Independiente
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Programa das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UP	Unidade Popular

## Lista de Figuras e Quadros

Figura 1: Organograma sobre os soviets .....	95
Quadro 1: Los tipos de participación política de Pizzorno.....	14
Quadro 2: Tipologia de Participação Política.....	21
Quadro 3: A Participação Política na Teoria Democrática.....	80
Quadro 4: Participação Política na Constituição Brasileira de 1988.....	150
Quadro 5: Conselhos de Políticas Públicas no Brasil.....	167
Quadro 6: Comisiones asesoras presidenciales (CAP) <i>ad hoc</i> en los gobiernos de la Concertación (1990-2008).....	231
Quadro 7: Comisiones asesoras presidenciales <i>ad hoc</i> del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) .....	232
Quadro 8: Mecanismos de Participação Cidadã do Governo do Chile – Resolução 2059 de 12/08/2011 .....	244

## 1 INTRODUÇÃO

O processo histórico de institucionalização no Estado de procedimentos de participação política é o tema desta tese. A investigação orientou-se pela hipótese de que a defesa de direitos e de interesses empreendida por forças sociopolíticas com formatações variadas impulsiona, de forma decisiva, mesmo que não imediata, a concretização dessas ações.

Entende-se por institucionalização no Estado ações de inserção oficial no ordenamento jurídico e burocrático estatal de procedimentos, práticas, dispositivos, mecanismos, normas, leis, estruturas e órgãos relacionados à participação política da sociedade.

A ideia do desenvolvimento desta tese originou-se de um diagnóstico preliminar que indicava uma tendência, nos últimos anos, de ênfase na institucionalização de mecanismos participativos no Estado, ao mesmo tempo em que se constatava a incidência de mobilizações sociais de protesto e a organização cada vez mais intensa das forças sociais em sua imensa diversidade, paralelamente a discursos recorrentes sobre a “crise do sistema de representação política”.

O desafio proposto foi, então, ir à busca de motivos que levariam à inserção na estrutura jurídico-legal e burocrática dos países de dispositivos de inclusão dos cidadãos nos processos decisórios que dizem respeito à sociedade.

Constatou-se de início tratar-se de um fenômeno observado na história antiga, moderna e contemporânea, em diferentes localidades, mas que, apesar dessa incidência de certa forma constante, quando regulamentada, a participação política da sociedade é motivo de controvérsias, fato que instigou o desenvolvimento da pesquisa. Não há consenso quanto à necessidade, abrangência, benefícios, condições e resultados da institucionalização da participação política no regime jurídico ou burocrático do Estado. Se é algo controverso, onde e por que a participação política encontra forças para se institucionalizar?

Na teoria política, há diversas críticas em relação ao modelo de democracia participativa (HELD, 1996; MIGUEL, 2005). As experiências revolucionárias na França e na Rússia que terminaram em terror e autoritarismo são lembradas para reforçar a rejeição à ênfase na participação política da sociedade. A utilização desses mecanismos



como forma de garantir legalidade e legitimidade a regimes autoritários ou populistas, a exemplo do nazismo e do fascismo e de ditaduras, também é citada pelos contrários a esse processo (PATEMAN, 1992), assim como a possibilidade de que o incentivo à participação dos diferentes segmentos sociais no processo de decisão política resulte em “tirania das minorias ou das majorias” ou torne difícil a administração de conflitos (DAHL, 1982; 1989).

Pela defesa do modelo de democracia participativa (PATEMAN, 1992), argumenta-se que as experiências históricas negativas não podem ser utilizadas para refutar a implantação de dispositivos destinados a incentivar a participação das pessoas nos processos deliberativos, além do voto em eleições periódicas, para que as decisões de interesse da coletividade não fiquem restritas aos representantes eleitos, muitas vezes originários de elites econômicas sem disposição para atender os interesses de minorias e dos mais desprovidos de recursos.

Há o entendimento de que, pela abrangência e heterogeneidade das sociedades contemporâneas, é impossível incluir todos os cidadãos na totalidade dos processos decisórios (BENHABIB, 2007; 2009). Por isso, a constatação de impossibilidade de se substituir o sistema político representativo pela democracia exclusivamente direta. Desse modo, na atualidade, observa-se a convivência entre o sistema representativo eleitoral/oficial e formas diferenciadas de exercício do poder pelos cidadãos, seja pela via direta seja pela participação em processos deliberativos, como demonstram os experimentos democráticos mais recentes em países da América Latina.

A convivência entre os dois modelos – representativo e participativo/deliberativo - pode resultar de opções governamentais como forma de superar problemas de legitimidade, em razão da falta de interesse dos cidadãos pela política ou da desconfiança e do descontentamento da população em relação aos políticos e às instituições políticas.

A institucionalização, regulada pelos governos, de mecanismos de participação política enfrenta, contudo, um dilema: pode gerar tensões e sofrer questionamento por parte dos atores políticos do sistema representativo oficial, que perceberiam nesse processo uma ameaça aos seus espaços de poder e à própria legitimidade de sua atuação. Por outro lado, a institucionalização pode provocar questionamentos por parte dos atores políticos da sociedade, que perceberiam nesse procedimento uma tentativa de

estabilização dos conflitos (LAVALLE, 2011; ABERS, SERAFIM; e TATAGIBA, 2011). Sobretudo aqueles integrantes de organizações e movimentos sociais podem visualizar nesse processo uma artimanha para redução dos protestos contrários ao grupo político no poder, às medidas adotadas ou ao próprio sistema em vigor em determinada área.

Mas em vez do questionamento, também é possível ocorrer busca pela institucionalização estatal da participação pelos próprios atores políticos do sistema representativo oficial, como forma de aproximação da sociedade, e pelos integrantes da sociedade organizada que têm interesse em ver suas demandas atendidas.

A apatia e indiferença de grande parte dos cidadãos em relação aos temas políticos e às possibilidades e espaços institucionais de participação política, ou mesmo a preferência por regimes autoritários, como indicam pesquisas<sup>1</sup> de opinião e de cultura política são ainda outras constatações quando se analisa a situação social.

O maior ou menor grau de institucionalização da participação política da sociedade pode se constituir indicativo de que alguns conflitos foram superados, o que não significa que outros conflitos e problemas não decorram desse processo. A institucionalização não é também, *a priori*, garantia de relações democráticas de mais qualidade entre os atores políticos estatais e os principais atores políticos da sociedade, ou entre os integrantes da sociedade generalizadamente considerados, pois isso dependeria, entre outros fatores, dos formatos e mecanismos utilizados, dos atores políticos integrantes de instituições participativas, da condução do processo, das relações entre as partes envolvidas e dos resultados alcançados em relação às metas traçadas. Além disso, a avaliação da qualidade dos mecanismos de participação política está atrelada à percepção dos envolvidos nos processos participativos.

---

<sup>1</sup> Pesquisa realizada pelo Pnud e um consórcio de institutos de pesquisa, com os chilenos em 2012 e divulgada em janeiro de 2013, indica o crescimento da preferência pela democracia (64% dos entrevistados em contraposição a 45% em 2008), mas mostra que essa ainda não é uma percepção unânime, pois 15% preferem um regime autoritário (em 2008, esse percentual era de 18%) e 17% (em 2008 esse percentual era de 29%) não se importam com o tipo de regime - se democrático ou autoritário. Disponível: <<http://www.onu.cl/onu/pnud-y-consorcio-de-centros-de-pensamiento-lanza-tercera-version-de-encuesta-auditoria-a-la-democracia/>> e <[http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1358265864Encuesta\\_Auditoria\\_a\\_la\\_Democracia\\_2012.pdf](http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1358265864Encuesta_Auditoria_a_la_Democracia_2012.pdf)>. Acesso em: 27/09/2015.

Diante de constatações históricas da existência de episódios e processos de institucionalização da participação política da sociedade no âmbito do Estado, do embate no meio acadêmico entre os contrários e os que são a favor da ênfase na participação política da população, e do cenário em que permanecem críticas por parte de atores políticos ou sociais, e dúvidas quanto ao significado dos resultados de experiências de democracia participativa (LAVALLE, 2011), esta tese busca responder a seguinte pergunta: “Por que a institucionalização da participação política da sociedade no Estado é um processo observado em diferentes momentos históricos e localidades?”

O primeiro passo para a busca de respostas a esse questionamento é o desenvolvimento de um marco teórico que orienta a definição da hipótese a ser verificada. Procede-se a seguir à análise da institucionalização da participação política ao longo da história e na América Latina em especial. No continente, foram escolhidos para investigação mais aprofundada os casos do Brasil e do Chile.

Esta tese é integrada, portanto, além desta introdução, por três capítulos e seus respectivos subitens, e pela conclusão. O segundo capítulo é composto pelo marco teórico, constituído de três subitens. No subitem “Participação Política e Representação Política”, faz-se uma análise de teorias e conceitos relacionados à participação política e se procura demonstrar a relação entre esse tema e a representação política, assuntos normalmente tratados de forma distinta na teoria. Explicita-se que o conceito de participação política a ser adotado é multidimensional e apresenta-se uma tipologia própria das formas de participação política, deixando claro que se opta por uma investigação restrita aos processos de institucionalização da participação política no Estado. No segundo subitem - Relação Estado-Sociedade – discorre-se sobre a evolução dos conceitos de Estado e de sociedade civil e são abordados aspectos das relações entre esses dois conceitos, com ênfase na questão de poder. No último subitem do marco teórico – Teorias da Democracia e Participação Política - faz-se uma revisão de teorias da democracia, desde a perspectiva grega até os dias atuais, passando pelas teorias que enfatizam o que tem sido denominado de democracia participativa e democracia deliberativa e conclui-se com a perspectiva histórica da democracia. Apresenta-se uma síntese das motivações, segundo a perspectiva dos autores analisados, que poderiam conduzir aos processos de institucionalização da participação política no Estado.

No terceiro capítulo, busca-se traçar a trajetória histórica de institucionalização da participação política, iniciando pela pólis grega e pelas cidades-república italianas, passando pelas lutas burguesas em favor da derrubada de regimes absolutistas, das revoluções de trabalhadores contra governos e sistemas econômicos e da luta empreendida por outros segmentos sociais como as mulheres e os indígenas em defesa de seus direitos. Aborda-se o que tem sido denominado de “crise da democracia representativa” e as experiências de institucionalização de instrumentos de participação política além do voto como resultado da defesa de direitos e de interesses por grupos e movimentos diversificados. Por fim, discorre-se sobre a transformação da participação política em assunto de governança global e sobre a incorporação do tema pela área de Administração Pública. No segundo subitem do capítulo, apresenta-se um panorama do processo de institucionalização da participação política na América Latina, desde a colonização até a contemporaneidade, quando o continente experimenta inovações democráticas diversificadas.

O quarto capítulo é dedicado à análise dos casos brasileiro e chileno. No primeiro subitem do capítulo, a institucionalização da participação política no Brasil é abordada em três momentos históricos: Da Independência do país e da Proclamação da República até a volta do sistema democrático representativo, após o fim do regime militar; o processo de elaboração da Constituição de 1988; e, por fim, o período pós-Constituição até os dias atuais, quando foi publicado o Decreto 8.243 de 2014, instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e criando o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e as repercussões dessa norma no Parlamento.

No segundo subitem do Capítulo 4, são analisados três períodos históricos consecutivos no Chile nos quais a institucionalização da participação política ocorreu de modo diverso. Inicia-se com o governo do socialista Salvador Allende (1970-1973), no qual havia um programa de implantação do Estado Popular por meio do desenvolvimento do poder popular, em especial da classe trabalhadora. Em seguida, aborda-se o período do regime militar (1973-1990), sob o comando do general Augusto Pinochet, auxiliado por uma Junta de Governo, quando foram realizados quatro plebiscitos nacionais; e o último período é o da transição à democracia até os dias atuais, em que se constata a implantação de experiências e de legislação institucionalizando a participação política.

## **Hipótese**

Para responder a pergunta de pesquisa: “Por que a institucionalização da participação política é um fenômeno observado em diferentes localidades e momentos históricos?”, propõe-se uma hipótese, formulada a partir de um processo complementar dedutivo-indutivo. A proposição a ser investigada surge, portanto, como resultado do desenvolvimento do marco teórico - constituído de três temas principais (Participação Política e Representação Política, Relação Estado-Sociedade e Teorias da Democracia e Participação Política) – e do conhecimento prévio a respeito de experiências empíricas de institucionalização de mecanismos participativos no Estado. Esse processo resulta na seguinte hipótese:

“Forças sociopolíticas pressionam os governos em defesa de direitos e interesses, provocando a institucionalização nos Estados de procedimentos e mecanismos de participação política ou a incorporação de novos atores nos processos decisórios”.

De acordo com a hipótese defendida: essas forças sociopolíticas podem assumir formatos diversificados – como classes, grupos, movimentos, redes, organizações não governamentais, partidos políticos, Estados, organismos internacionais; a institucionalização da participação política ocorre por processos de rupturas de regimes de governo, alternâncias de poder ou por decisões estratégicas dos governantes. Ao tomar a decisão de institucionalizar a participação política no Estado, os governos podem estar sob a influência de motivações diversas, como, por exemplo, o desejo de legitimação, a expectativa de cooptação de atores políticos importantes, ou a necessidade de buscar informações sobre as demandas da população em relação à determinada política pública a ser implementada.

Faz-se necessário ressaltar, seguindo as observações de Huntington (1994), que, na política, quase tudo tem muitas causas. E por isso, como diz o autor, para ocorrer historicamente, um acontecimento quase tem de ser teoricamente sobredeterminado. Com isso, explicita-se o entendimento de que a hipótese verificada nesta tese pode ser uma das explicações possíveis para o fenômeno da institucionalização da participação política no Estado. Muitas causas atuam em conjunto e incidem ao longo do tempo na consecução do fenômeno em estudo. Assim, entende-se que a institucionalização da participação não é necessariamente um efeito imediatamente observado após a ação das forças sociopolíticas, mas acredita-se, como Huntington (1994, p. 44) o fez para o

estudo do processo de democratização, que o efeito cumulativo da variável independente (ação das forças sociopolíticas), ao longo do tempo, acaba por produzir mudanças na variável dependente (institucionalização da participação política da sociedade no Estado).

### **Casos Selecionados**

Para a realização da investigação empírica, foram selecionados os casos do Brasil e do Chile. Como em quase todos os países da América Latina pós-regimes militares e autoritários, constata-se nesses dois países ênfase na institucionalização da participação política da sociedade no âmbito do Estado, com intensidade e amplitude diferenciadas.

O Brasil tornou-se nos últimos anos referência para acadêmicos e gestores no que se refere à implementação de experimentos participativos, com destaque para o Orçamento Participativo que se difundiu a partir dos governos municipais do PT em fins da década de 1980. O Brasil, a exemplo de outros países latino-americanos, elaborou uma nova Constituição no processo de transição à democracia, da qual constam formas de participação política da sociedade, incluindo a participação direta.

Já o Chile é o único país da América Latina que saiu de um regime autoritário sem conseguir, 25 anos depois, elaborar uma nova Carta Constitucional, mesmo que reformas tenham sido feitas na Constituição originalmente elaborada ainda em 1980, no governo militar de Augusto Pinochet. O Chile, embora também não seja um caso citado como referência em termos de institucionalização da participação política nos últimos estudos sobre o tema, revela-se instigante para a análise em razão da diversidade de momentos históricos, de características e orientações de governo e de experiências nas quais a inserção da sociedade nas decisões políticas ocorreu. Foram selecionados para estudo: um governo de orientação socialista, um governo militar autoritário, e governos democráticos posteriores ao regime militar, de orientação mais à esquerda e mais à direita.

Esses dois países foram selecionados para estudo mais aprofundado também porque neles constata-se, nos últimos anos em especial, apesar da existência de mecanismos institucionalizados de participação política dos cidadãos, a ação de movimentos sociais e manifestações de rua contra decisões governamentais. No caso brasileiro, destacam-se as mobilizações de rua em junho e julho de 2013, motivadas

inicialmente pelo aumento das tarifas de transporte público e ampliadas para uma gama multifacetada de reivindicações e protestos. No caso chileno, tem sido intensa a atuação do movimento estudantil em defesa de uma educação gratuita e de qualidade. Muitos protestos de rua naquele país levaram à demissão de ministros da Educação e a decisões governamentais de reformulação da legislação e das práticas do setor.

### **Método**

Buscar identificar ordem e regularidade dentro da complexidade do fenômeno histórico de institucionalização da participação política no Estado em um esforço com função explicativa (MORLINO, 2010) próprio das Ciências Sociais (RAGIN, 2007) é uma tarefa complexa. Para realizá-la, utiliza-se nesta tese o método histórico comparativo e a técnica qualitativa de observação dos dados empíricos.

Segundo Ragin (1989), nas Ciências Sociais o termo método comparativo é usado tipicamente em um sentido estrito para se referir a um tipo específico de comparação: a comparação de amplas unidades macrossociais. A comparação, segundo esse autor, fornece base para afirmações sobre regularidades empíricas e para avaliar e interpretar casos com relação aos critérios teóricos e substantivos.

O que se desenvolve é uma pesquisa do tipo qualitativa que, como observa Ragin (1989), busca analisar o caso como um todo e comparar casos. Além disso, segundo o autor, essa vertente tende a ser historicamente interpretativa, ou seja, tenta explicar resultados históricos específicos ou conjuntos de resultados comparáveis ou processos selecionados para estudo por causa de sua significância para arranjos institucionais atuais ou para a vida social em geral. Na pesquisa empírica, utiliza-se o método orientado a caso que, de acordo com Ragin (1989), serve para o exame de casos e fenômenos historicamente definidos.

Os seguintes objetivos orientam a pesquisa: verificar o desenvolvimento histórico da institucionalização da participação política, verificar o desenvolvimento da institucionalização da participação política na América Latina, propor uma tipologia de participação política que abarque um amplo período histórico de investigação, sistematizar a percepção de autores de diferentes correntes da teoria democrática sobre a institucionalização da participação política, analisar períodos históricos do Brasil e do Chile e buscar identificar causas e formas de institucionalização da participação política.

A pesquisa é desenvolvida pela diacronia (MORLINO, 1994), porque analisa o mesmo fenômeno - a institucionalização da participação política - em momentos históricos diferentes com o objetivo de verificar a influência de certas condicionantes. Seguindo a sugestão de Morlino, opta-se por uma comparação que abrange um longo período histórico, porque, em suas palavras, as comparações mais significativas são as que tomam por investigação um período maior. Esse tipo de comparação no âmbito qualitativo pode basear-se de forma proveitosa, como disse Morlino, em investigações históricas já existentes, o que se procura realizar nesta tese. E, na ausência de estudos sobre anos recentes, segue-se a recomendação do autor referido, ou seja, busca-se complementar os dados por meio de pesquisa própria.

Desse modo, nesta tese, são utilizados como referências estudos desenvolvidos por outros pesquisadores, publicados em forma de tese, dissertações e artigos acadêmicos. São utilizados como fontes primárias documentos oficiais dos governos brasileiro e chileno; a legislação dos dois países; justificativas inseridas nos projetos de lei que resultaram na legislação consultada; projetos de lei em análise nos Parlamentos dos dois países e suas respectivas justificativas e relatórios; discursos políticos proferidos na Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 1988 do Brasil; depoimentos de integrantes do governo, de membros de organizações e movimentos sociais e de acadêmicos em audiências públicas realizadas no Legislativo Federal do Brasil (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e no Congresso do Chile, registradas em áudio, notas taquigráficas ou documentos disponibilizados nos portais da internet das respectivas Casas legislativas; e palestra no 2º Seminário Internacional sobre Participação, Democracia e Políticas Públicas, em 2015, proferida pelo ex-ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho. Além disso, há duas entrevistas realizadas no Brasil pela pesquisadora: uma com o coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara; e outra com a presidente do Conselho Nacional de Saúde do Brasil, Maria do Socorro Souza.

Como fontes secundárias, são utilizadas entrevista com Paulo Pontual, ex-diretor de Participação Social do governo da presidente da República Dilma Rousseff, concedida em 2012 a dois pesquisadores e publicada em 2014 na revista do Cebrap; e entrevista com a líder estudantil chilena Camila Valejo Dowling, publicada na Revista Observatório Social de América Latina, em 2012. Além disso, foram consultados livros



de história, artigos acadêmicos, notícias divulgadas na imprensa e textos disponibilizados em portais na internet de entidades e órgãos dos governos brasileiro e chileno.

## 2 A CONSTRUÇÃO DAS REFERÊNCIAS ANALÍTICAS

O capítulo é destinado à consolidação de referências em três temas: participação e representação política, relação Estado-sociedade e teoria democrática e participação política. A partir das análises realizadas, operacionalizam-se conceitos, referencial teórico e a hipótese utilizados nesta tese.

### 2.1 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A análise do trabalho de teóricos que buscaram conceituar o termo participação política e distinguir suas formas de manifestação revela uma gama abrangente de perspectivas e possibilidades. Neste capítulo, são analisadas algumas dessas propostas, busca-se mostrar a relação entre os conceitos de participação e representação política e, ao final, apresenta-se uma tipologia própria de participação política que serve de orientação para a investigação desta tese.

#### 2.1.1 A multidimensionalidade do conceito

Na segunda edição de *Political Participation*, obra desbravadora no tema, Milbrath e Goel afirmaram, em 1977, que a conceitualização de participação política passava por importantes mudanças. Eles explicavam que, "até recentemente", os comportamentos investigados pertenciam apenas à política eleitoral. Uma vez que muitos desses atos eram orientados para vencer eleições, a noção de que participação política era unidimensional tinha, de modo geral, tornado-se aceita. Ou seja, a maioria das pesquisas de opinião sobre participação política perguntava se uma pessoa tinha votado ou não e algumas perguntas eram referentes a comportamentos, como a presença em encontros políticos, o trabalho para um partido, a contribuição monetária e a procura por um órgão público.

Na primeira edição do livro *Political Participation*, em 1965, lembram os autores, participação era vista como unidimensional. O público americano era dividido em três categorias amplas conforme a intensidade de participação: 1) apáticos: pessoas que estão fora do processo político (cerca de um terço da população adulta americana da

época; 2) espectadores: pessoas que são minimamente envolvidas na política (cerca de 60% da população adulta americana; e 3) gladiadores, pessoas que são ativos combatentes na política (5 a 7%).

Em dois estudos naquele período<sup>2</sup>, segundo Milbrath e Goel, essa conceitualização de participação política tinha sido modificada por um conjunto muito mais rico de dados. Esses estudos adotaram uma visão muito mais ampla de participação política e descobriram modos e estilos diferentes. Fundamental na descoberta foi a noção de que participação política é multidimensional. Atos políticos foram distinguidos não apenas quanto à dificuldade de sua ocorrência, mas também no sentido de que eles representam diferentes estilos pelos quais os cidadãos tentam se relacionar com governos e políticas.

Os modos de participação identificados nesses estudos foram: votar, atuar como ativista de partido ou de campanha política, ativista de comunidade (por exemplo, formar ou trabalhar com um grupo para lidar com um problema social); contatar um funcionário público quando uma questão específica a afeta, como taxas escolares; participar de protestos; comportamentos relacionados à comunicação (manter-se informado sobre política, enviar mensagens para apoiar líderes políticos, enviar mensagens de protestos para líderes, engajar-se em discussão política, informar aos outros em sua comunidade sobre política, tornar sua posição conhecida pelos funcionários públicos, escrever cartas para editores de jornais. Além disso, procurou-se analisar a participação política como resultado de fatores relacionados à personalidade e ao ambiente em torno das pessoas.

Importa para esta tese, da análise desses estudos, a visão da participação política como multidimensional, ou seja, abrangendo uma gama variada de ações e comportamentos. O estudo aqui desenvolvido é direcionado para a participação política institucionalizada no Estado, que pressupõe a multidimensionalidade.

---

<sup>2</sup> Um dos estudos, segundo Milbrath e Goel, foi uma análise comparativa de vários países, conduzido por Sidney Verba e Norman Nie (Verba, Nie & Kim, 1971; Verba & Nie, 1972). O outro estudo foi conduzido por Lester Milbrath, Everett Cataldo, Richard Johnson, Lyman Kellstedt, and Albert Somit em Buffalo, New York, de 1966 a 1968.

### **2.1.2 Participação e Representação Política – a aproximação dos conceitos**

A análise teórica evidencia também o entrelaçamento do conceito de participação política com o conceito de representação política, termos tratados muitas vezes de forma separada na teoria.

Com trabalho precursor sobre o tema, Pizzorno (1966) afirma que o problema da participação política se vincula historicamente tanto a um modo de fundamentar a legitimidade e, por consequência, a uma verificação do consenso do novo Estado nacional de soberania popular, como também a um modo de lutar, com meios políticos, contra as condições de desigualdades próprias da sociedade. Por política deve-se entender, segundo Pizzorno, algo que é mais amplo do que aquilo a que se refere o processo eleitoral e também do que a atividade do Estado.

A análise histórica do fenômeno permite a esse autor apontar para a importância de se considerar diversos tipos de participação política, com origens e características diferentes: a atividade política profissional; a participação como expressão das posições da sociedade civil; a participação como fato associativo fechado, mais ou menos isolado das estruturas dominantes e que pode ser o movimento organizado ou a subcultura.

Pizzorno resume “a participação política” como uma ação que se cumpre em solidariedade com outros, no âmbito de um Estado ou de uma classe, com vistas a conservar ou modificar a estrutura (valores) do sistema de interesses dominantes. A participação só pode ocorrer entre iguais, que “negam” as desigualdades e constroem sistemas de igualdade de valores e fins, segundo o autor. Duas hipóteses sobre participação são apresentadas por Pizzorno. A primeira segundo a qual a participação política é maior quanto maior é a consciência de classe; e a segunda pela qual a participação política é maior quanto mais elevada é a posição social de um indivíduo (renda, profissão, instrução, nível de consumo).

O autor diferencia também dois tipos específicos de participação: a realizada por movimentos sociais que, segundo explica, propõe valores distintos dos que predominam no sistema, tendo, desse modo, em regra, fins mais universalistas; e as subculturas, que aceitam os valores da sociedade global, mas elaboram marginalmente outros valores, que permitem isolar seus membros, pelo menos parcialmente, das consequências de

relações que lhes são desfavoráveis, podendo-se dizer serem portadoras de fins mais particularistas.

A tipologia de participação política elaborada por Pizzorno tem como ponto de referência a inserção ou não no sistema estatal e a forma de solidariedade predominante. Tem-se assim, o seguinte modelo: a) o profissionalismo político (ação dentro do sistema estatal, com solidariedade política predominante); b) participação civil (ação também dentro do sistema estatal com solidariedade privada predominante); c) movimento social (ação fora do estado, com solidariedade política predominante); d) subcultura (ação fora do Estado, com solidariedade privada predominando). A seguir, mostra-se a representação elaborada por Pizzorno para a sua tipologia de participação política e a definição dos tipos sugeridos pelo autor.

**Quadro 1 – Los Tipos de Participación Política**

<b>Los tipos de participación política</b>		
	<b>la solidaridad política prevalece</b>	<b>la solidaridad privada prevalece</b>
<i>acción insertada en el sistema estatal</i>	<b>a</b> profesionalismo político	<b>b</b> participación civil en la política
<i>acción extraestatal</i>	<b>c</b> movimiento social	<b>d</b> subcultura

Fonte: PIZZORNO, A. Introducción al estudio de la participación política, 1975, p. 72

A **participação profissional** (profissionalismo político): é definida por Pizzorno como o fato de “viver da política”, consequência de uma “divisão do trabalho” existente na vida em sociedade. Tanto histórica como logicamente, pode ser considerada como uma imposição do Estado à sociedade civil. Experimenta uma situação contraditória (não mais que as outras profissões) de ser representante de interesses privados (de sua organização ou de seus mandatários) assim como de interesses de toda a coletividade nacional.

A **participação civil**: também está integrada ao sistema de relações que vinculam a sociedade civil ao Estado, mas é a expressão da demanda e das imposições que aquela dirige a este. É, portanto, uma função das solidariedades que se formam na

luta de interesses privados. Diferencia-se da participação subcultural porque os interesses que ela expressa são os que recebem uma apreciação positiva no sistema dominante. A intensidade desse tipo de participação é função da posição social, ou seja, é maior quanto mais elevada a posição social. Exemplos são a adesão a partidos de opinião (eleitorais); o pertencimento a associações voluntárias, as relações de negócios, de amizade, de consulta com políticos profissionais; de pertencimento a grupos corporativos, de interesse e outros.

A **participação em movimentos sociais**: propõe-se a fins amplos ou limitados de reforma da sociedade e pode ser considerada como “um empreendimento coletivo para estabelecer uma nova ordem de vida”. Seus objetivos são a modificação dos fins do Estado, tal como a ideologia dos movimentos os interpreta. Na medida em que é político, o movimento faz prevalecer uma identificação de solidariedade política por cima das identificações e solidariedades privadas dos membros.

A **subcultura**: está na base de uma participação que expressa posições e solidariedades privadas anteriores a eventual ação política, mas, diferentemente da participação civil, está excluída dos canais formais que acedem às instituições estatais e está em comunicação com os mesmos somente através de intermediários. Exemplos: “círculos familiares” na cidade de Milão (Itália); clubes democráticos dos imigrantes de algum tempo em Nova York (EUA).

É importante para esta tese, no modelo de Pizzorno, a percepção de que a participação ocorre em ambas as esferas - a sociedade e o Estado – e que pode assumir formatos diferenciados, inclusive a de representação política (na forma do político profissional). Além disso, o autor introduz a noção de que a participação política é uma forma de atuação em defesa de interesses (próprios de grupos e, no caso de políticos profissionais, devem abranger também toda a nacionalidade).

Vários outros modelos e conceitos foram apresentados e estudos realizados sobre a participação política institucionalizada no Estado e são referências utilizadas nesta tese. Os conceitos de participação como “interação” e como “ação instrumental” são sugeridos por Scaff (1975). No primeiro, a participação está associada à ideia de compartilhar uma vida em comum, agir na base de reciprocidade, para promover a justiça e o bem público, a auto-realização, o conhecimento sobre a política e a virtude política. No segundo modelo, a participação é vista como um ato de troca, como um

meio instrumental para ganhar poder e para aumentar a probabilidade de realizar benefícios privados, por meio da ação de influência de elites. Esse modelo binário contribui para a compreensão de funções diversificadas da participação, mas considera-se que, para a segunda categoria (ação instrumental), pode se acrescentar a busca de realização de benefícios também públicos e não apenas privados como finalidade. Destaca-se ainda o conceito de “ato de troca” incluído no segundo modelo que, acredita-se, caracteriza muitas das relações nas instâncias de participação política institucionalizadas no Estado.

Em estudo sobre os princípios e mecanismos de participação cidadã nas Constituições e leis na América Latina, Hevia (2006) constata que os sentidos da participação não são homogêneos, o que sugere, em sua opinião, concepções e definições diferentes do que é ou não é a participação cidadã, ligadas a projetos político-culturais em conflito ou disputa.

Com base na contribuição de outros autores, Hevia (2006) apresenta uma classificação para as formas de participação institucionalizadas no Estado que se desenvolveram na América Latina, a partir da década de 80. Consiste nas seguintes categorizações, bastante orientadoras do que tem sido observado:

1) participação política direta (iniciativa legislativa popular, referendos, plebiscitos, revogação de mandato);

2) participação institucionalizada em órgãos colegiados, que ele denomina de Interfaces Sócio-Estatais, apropriando-se da definição de Isunza (2005).

Para esta última categoria, Hevia apresenta duas subdivisões, seguindo a proposta de Cunnil (1997, p.75):

Formulação de interesses particulares nas políticas públicas (cabildos abertos, conselhos consultivos, assembleias cidadãs). Dependendo das funções e, sobretudo, da intensidade da participação, ele denomina essa categoria de “representação de interesses”. A outra divisão seria a participação co-gestionária, ou seja, a co-gestão na prestação de serviços públicos (segundo Cunnil) e também, segundo ampliação proposta por Hevia, o planejamento, controle e execução de políticas públicas gerais.

Avritzer oferece duas contribuições importantes para a discussão sobre participação política: o conceito de instituições participativas para se entender o

processo de institucionalização no Brasil; e a descrição do modo pelo qual esses desenhos podem variar, o que dá uma dimensão da heterogeneidade dos arranjos.

Para se contrapor a uma maneira que considerou “formal e convencional” de conceber a participação, Avritzer (2008) apresenta o conceito de “instituições participativas”: formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. O autor aponta três variáveis pelas quais é possível diferenciar os tipos de arranjos participativos: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação.

Ele afirma que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estariam relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos. E propõe outra categoria que denomina de desenho participativo interativo, em que o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.

Avritzer (2008) analisou e conceituou as três experiências recentes de institucionalização da participação política no Brasil: os orçamentos participativos, os conselhos gestores e os planos diretores. Segundo o autor, esses desenhos variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação; e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. Pelas definições do autor:

Orçamentos participativos são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais, capaz de gerar mecanismos de representação da participação – eleição de delegados e conselheiros - pela população.

Conselhos de políticas constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Diferencia-se do anterior porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo.



E os planos diretores municipais, através da obrigatoriedade das audiências públicas, constituem um terceiro tipo que ele denomina desenho institucional de ratificação pública: um processo em que os atores da sociedade civil não participam das decisões, mas são chamados a referendá-las publicamente.

Depois de analisar as experiências de orçamento participativo e conselho público de saúde e os planos diretores municipais em Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, e também em Salvador, Avritzer conclui que, naquele momento, no qual “um certo entusiasmo pouco crítico com as experiências de participação parece estar sendo superado por uma análise mais criteriosa”, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade dessas experiências no futuro.

Lavalle (2011) defende a ideia de que os novos arranjos institucionais constituem *locus* de representação extraparlamentar, e não de participação em sentido estrito, na medida em que abrigam organizações civis e atores coletivos aos quais conferem não apenas reconhecimento como porta-vozes da sociedade civil, mas faculdades e investidura regulamentadas. Para Lavalle, esses arranjos, embora sejam parte de um processo de pluralização institucional da democracia, simultaneamente admitem questionamentos a respeito da legitimidade dos novos atores da representação, por não terem sido legalmente eleitos para as funções. Para o autor, a vocalização de interesses sociais como incumbência associada a uma posição institucional constitui exercício de funções de representação política *de jure*. Essa situação provocava um debate no Brasil e pelo mundo, de acordo com o autor, e no seu seio adquiria relevância crescente a questão da *accountability* da própria sociedade civil.

A avaliação de Lavalle é compartilhada por Teixeira, Souza, Lima (2012, p.5) para os quais a discussão a respeito dos objetivos desses espaços – conselhos e conferências -, da forma de escolha dos participantes e das categorias de participantes envolvidos aponta que, “antes de participativos, esses são espaços representativos, enfrentando desafios semelhantes aos parlamentos e ao Executivo no que tange à representatividade e à responsividade”.

De fato, são procedentes os argumentos dos autores sobre a legitimidade dos integrantes dos novos espaços participativos, especialmente as instâncias criadas por lei

como os conselhos de políticas públicas. E, do mesmo modo que se exige prestação de contas dos órgãos tradicionais de representação como o Legislativo, é preciso que essas instâncias que surgem com a chamada “democracia participativa” também mostrem à sociedade em geral o que estão fazendo e como atuam. Outro aspecto importante a se considerar é a possibilidade de que esses órgãos de participação/representação terminem sendo monopolizados por alguns grupos ou representantes, inibindo a ascensão e a expressão de outras organizações e lideranças sociais. Uma questão ainda a se levar em conta diz respeito à forma de divulgação e publicização das ações das instâncias de participação, para que fique claro o caráter de representação de seus integrantes, e não se transmita a ideia de que todos os cidadãos tiveram o direito de participar das decisões ali tomadas.

Embora se admita o questionamento quanto à legitimidade dos novos atores nessas instâncias de representação, não se considera adequado analisar representação e participação políticas como categorias totalmente distintas. Como propôs Pizzorno em seu modelo, a participação política compreende a representação sob a forma de atuação do político profissional como subcategoria da participação no âmbito do Estado.

De acordo com Pitkin (2006), o termo representação tem origem latina, embora seu significado original não tivesse a ver com governo ou quaisquer instituições da vida romana que pudessem ser considerados exemplos de representação. Para saber como o conceito entrou no campo da atividade política, ela afirma ser necessário compreender o desenvolvimento histórico das instituições, o desenvolvimento correspondente no pensamento interpretativo sobre aquelas instituições e o desenvolvimento etimológico dessa família de palavras.

O início da representação como conceito político, na narrativa de Pitkin, encontra-se na ação de cavaleiros e burgueses que eram convocados para reunirem-se no Parlamento com o rei e os lordes, com o objetivo de dar consentimento à cobrança de tributos. Eram portadores de informações importantes para o reino e mensageiros do rei em suas aldeias e comunidades. Posteriormente, passaram a ser usados por suas comunidades como um meio de apresentar queixas ao rei. Eles passaram a ser vistos como servidores ou agentes de suas comunidades, pelas quais eram inclusive pagos.

A mais antiga aplicação do substantivo representante a um membro do Parlamento, segundo atesta Pitkin, ocorreu em 1651. É também naquele ano que

Thomas Hobbes publicou *Leviatã*, o primeiro exame da ideia de representação na teoria política. No século XVII, diz ela, o desenvolvimento etimológico do conceito moderno de representação, pelo menos em seus aspectos politicamente significativos, já estava essencialmente acabado, mas seu desenvolvimento na teoria política mal tinha começado. Segundo Pitkin, na teoria política, a elaboração do conceito de representação continuou contra o pano de fundo das grandes revoluções democráticas do final do século XVIII e depois das prolongadas lutas políticas e institucionais do século XIX: o sufrágio, a divisão em distritos e a proporcionalidade, os partidos políticos e os interesses e políticas, a relação entre as funções legislativas e executivas e as instituições legislativas e executivas.

### **2.1.3 Uma tipologia de participação política**

Nesta tese, portanto, adota-se o conceito de participação política como o ato de tomar parte em algum tipo de ação com objetivos políticos. Considera-se uma visão multidimensional da participação política, o que pressupõe um conceito abrangendo ações variadas e em lugares diversificados, que incluem o próprio ato de votar em eleições de representantes ou em plebiscitos, por exemplo; a ocupação de cargo de representante eleito, como de deputado e senador; a assinatura de apoio em um projeto de lei de iniciativa popular; ações observadas já há algum tempo no Brasil e reforçadas recentemente, como integrar conselhos de políticas públicas na condição de representante, ou estar presente e defender propostas em conferências sobre temas objeto de políticas públicas. Inclui também a realização de protestos ou a manifestação de opinião sobre temas públicos em locais como portais na internet ou jornais. O estudo desenvolvido é direcionado, no entanto, para a análise da participação política institucionalizada no Estado.

A participação institucionalizada considerada nesta tese é a que está regulamentada na Constituição e em leis, decretos ou regulamentos específicos dos governos e a que se insere em instâncias oficiais do Estado, como conselhos e comissões de políticas públicas, conferências e fóruns sobre temas objeto de políticas públicas, orçamentos participativos, comissões temáticas, entre outras. A institucionalização da participação política da sociedade é um processo que pressupõe,

portanto, a inserção de mecanismos, procedimentos e ações com esse objetivo no sistema jurídico-legal do país e em espaços específicos dedicados ao seu exercício propriamente dito. Pressupõe ainda a sua inserção como função de instâncias específicas da burocracia estatal, como Ministérios, secretarias e departamentos, e a designação de gestores e funcionários para cuidar do tema, além da publicização dos atos.

Apresenta-se, a seguir, uma tipologia de participação política elaborada a partir dos vários conceitos e modelos estudados nesta tese. Ressalta-se que não se trata de um modelo fechado, pois se entende a participação política como um processo histórico sempre em desenvolvimento e sujeito, portanto, a modificações permanentes. Além disso, ressalta-se que os dois tipos propostos não atuam de forma isolada, mas em relação de influência e pressão.

## Quadro 2: Tipologia de Participação Política

<b>Tipologia de Participação Política</b>	
<b>Institucionalizada no Estado</b>	<b>Na Sociedade</b>
Atuar como representante (por eleições gerais): para o Legislativo e o Executivo nos âmbitos municipal, estadual e federal (ou outra divisão de acordo com o país)	Atuar em mobilização e protesto
Atuar como representante em: conselhos de políticas públicas, comissões temáticas, conselhos interministeriais, mesas, fóruns, conferências sobre políticas públicas, orçamento participativo, audiências públicas (no Legislativo, Executivo e no Judiciário), etc	Integrar: partido político, movimentos/redes sociais, grupos, ONGs, associações etc
Concorrer a eleições para ser representante no Legislativo ou Executivo	Atuar em campanhas políticas (como membro de partido ou não)
Coordenar campanha para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular	Coordenar campanha para interferir no processo legislativo (abaixo assinado contra projeto ou de apoio a projeto, por exemplo)
Agir de forma individual: voto em eleições para representantes; voto em plebiscitos, referendos, revogação de mandatos; assinatura em projeto de lei de iniciativa popular; debate em audiências públicas	Manifestar opinião em ambientes/espços públicos (jornais, internet, mídias sociais, enquetes, seminários, congressos, etc)

no Legislativo, Executivo e no Judiciário; defesa de propostas no processo de orçamento participativo; apresentação de sugestões em portais de interatividade nas Casas Legislativas (para temas em discussão no Parlamento, de temas a serem debatidos e de novos projetos de lei); etc

Fonte: Elaboração própria (julho de 2015)

## 2.2 RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE E A LUTA POR DENTRO DO SISTEMA

Neste subitem, é traçado um panorama da formação do conceito moderno de Estado e discute-se por que este termo é utilizado na tese para designar os ordenamentos políticos desde a pólis grega até os dias atuais. Depois, faz-se uma breve abordagem sobre o conceito de sociedade civil e a sua relação com o conceito de forças sociopolíticas. Em seguida, abordam-se aspectos da relação entre Estado e sociedade e a questão das relações de poder por dentro do Estado.

### 2.2.1 A evolução dos conceitos de Estado e de sociedade civil

Skinner (1996) afirma que, em princípios do século XVII, o conceito de Estado (sua natureza, seus poderes, seu direito de exigir obediência) passara a ser considerado o mais importante objeto de análise no pensamento político europeu. Como um dos mais importantes pré-requisitos para a formação do conceito moderno de Estado, o autor cita a necessidade de que a esfera da política fosse percebida como um ramo destinado ao estudo da arte de governar, distinto da filosofia moral. Ele lembra que essa é uma hipótese antiga, cuja formulação está na *Política* de Aristóteles, mas observa que tal ideia caiu no esquecimento, ofuscada pela enorme influência da tese agostiniana, enunciada em *A Cidade de Deus contra os pagãos* - obra segundo a qual os cristãos não deveriam se preocupar com os problemas desta vida temporal, mas buscar as bênçãos prometidas para o futuro, seguindo caminho que conduz a Deus.

Outro passo importante rumo à formação do conceito de Estado moderno foi dado quando se afirmou que as cidades-república deveriam ser consideradas como “associações independentes que não reconhecem qualquer superior” na condução de seus assuntos políticos, ou seja, tinham autonomia em relação ao Sacro Império Romano, salienta Skinner (1996, p.619). Mais um pré-requisito para se chegar ao moderno conceito de Estado foi o reconhecimento da soberania política unitária em cada *regnum* independente (o que não foi possível na Europa Medieval em função das teses jurídicas que justificavam a organização feudal da sociedade e da exigência da Igreja de atuar como um poder legislativo em coexistência com as autoridades seculares). Portanto, a contestação dos direitos de jurisdição senhorial e eclesiástica foi outra alteração conceitual de grande importância. A primeira crítica foi feita por

Marsílio de Pádua no *Defensor da Paz*, quando afirmou que todo poder coercitivo é secular e que a mais elevada autoridade de qualquer sacerdote somente pode ser a de ensinar e praticar, sem deter qualquer autoridade coercitiva ou governo temporal. A rejeição aos poderes legais e jurisdicionais da Igreja alcançou intensidade no correr do século XVI, junto aos defensores legistas do absolutismo, especialmente na França, e aos luteranos. Em fins do século XVI, já estavam totalmente postos os alicerces da ideia do Estado como o único detentor do *Imperium* em seu próprio território, sendo todas as demais corporações e organizações autorizadas a existir apenas mediante sua permissão. Por fim, afirma Skinner, a aceitação da ideia moderna de Estado pressupõe que se reconheça que a sociedade política existe unicamente para fins políticos.

Para Skinner, em fins do século XVI, o termo Estado passou a ser empregado livremente numa acepção que se mostra sem nenhuma dúvida moderna: a ideia do Estado enquanto uma forma de poder público separada do governante e dos governados, constituindo a suprema autoridade política no interior de um território definido. Já em fins do século XV, Skinner afirma que, especialmente no caso dos autores humanistas que se empenhavam na discussão do *status principis* ou *de lo stato del príncipe*, começa a se perceber indícios de uma decisiva passagem – a noção de um governante “mantendo seu estado” vai cedendo lugar à ideia, mais abstrata, de que existe um aparelho político independente, o do Estado, que o governante teria o dever de preservar. A obra que contém os indícios mais evidentes desta mudança é *O Príncipe*, de Maquiavel. Contudo, mesmo nessa obra, segundo Skinner (1996, p.621), fica claro, de modo geral, que quando Maquiavel menciona sua disposição de aconselhar “um príncipe que deseja manter o estado”, o que costuma ter em mente é a tradicional concepção do príncipe que conserva sua posição e seu elenco de poderes. Para um uso mais corrente e livre do termo Estado, num sentido mais abstrato e moderno, é necessário considerar, como reforça Skinner, os herdeiros dos humanistas italianos, em especial na França e Inglaterra quinhentistas, e, sobretudo, os que estudaram o humanismo jurídico.

Em fins do século XVI, numa obra como *Os seis livros da república*, de Bodin, não só encontramos o termo Estado numa acepção visivelmente moderna, mas também constatamos que os direitos e poderes do Estado começam a ser analisados no estilo que será característico da modernidade. Fica evidente, antes de mais nada, que Bodin concebe o Estado como o detentor do supremo poder político em seu próprio território. (SKINNER, 1996, p. 625).

De acordo com Bobbio (2003, p.63), em uma longa tradição que vai do *Político* de Platão ao *Príncipe* de Maquiavel, da *Ciropédia* de Xenofonte ao *Princeps christianus* de Erasmos, os escritores políticos trataram o problema do Estado principalmente do ponto de vista dos governantes. Ou seja, sempre se referindo àquele sujeito que está no alto e que se torna deste modo o verdadeiro sujeito ativo da relação, sendo o outro tratado como passivo. Isso não pressupõe que tenha estado ausente das teorias a outra perspectiva – a da sociedade política vista de baixo, a partir dos interesses, necessidades e direitos dos destinatários do benefício do governo (ou do malefício, em alguns casos, como Bobbio observa).

No início da Idade Moderna, com a doutrina dos direitos naturais que pertencem ao indivíduo singular, é que ocorre a reviravolta nessas concepções. Esses direitos precedem à formação de qualquer sociedade política e, portanto, de toda a estrutura de poder que a caracteriza. Assim, diz Bobbio, de modo diferente da família ou da sociedade senhorial, a sociedade política começa a ser entendida como um produto voluntário dos indivíduos que, com um acordo recíproco, decidem viver em sociedade e instituir um governo. O ponto de partida de Aristóteles, que durante séculos foi uma referência fundamental, é exatamente o oposto: ou seja, o Estado existe por natureza e é anterior a cada um dos indivíduos. Essa inversão do ponto de partida comporta a relevância dada a problemas políticos diversos daqueles tratados habitualmente, entre os quais a liberdade dos cidadãos e não o poder dos governantes; o bem-estar, a prosperidade, a felicidade dos indivíduos considerados um a um e não apenas a potência do Estado; o direito de resistência às leis injustas e não apenas o dever de obediência; a articulação da sociedade política em partes inclusive contrapostas e não apenas a sua compacta unidade; a divisão e contraposição vertical e horizontal dos diversos centros de poder e não apenas o poder na sua concentração e na sua centralidade; o mérito do governo devendo ser procurado mais na quantidade de direitos de que goza o singular do que na medida dos poderes dos governantes.

As Declarações dos Direitos, americanas e francesas, são a mais alta expressão relevante desta inversão (BOBBIO, 2003). Nesses documentos, é enunciado o princípio de que o governo é para o indivíduo e não o indivíduo para o governo, que exerceu grande influência sobre todas as constituições posteriores e sobre todas as reflexões a



respeito do Estado. Outra reviravolta significativa, a partir da revolução francesa, foi quanto à ideia de mudança, ou seja, da passagem de uma forma de governo à outra, no sentido do livro V da *Política* de Aristóteles. Considerada até então um mal, perante uma doutrina política que exaltou a estabilidade e considerou a guerra civil como o pior dos males, essa passagem começa a adquirir um valor positivo por parte dos movimentos revolucionários, que passam a ver na mudança o início de uma nova era.

O que foi completamente invertido ao longo da reflexão sobre o Estado é a relação entre Estado e sociedade (BOBBIO, 2003, p.60). Durante séculos, observa ele, a organização política foi o objeto por excelência de toda a reflexão sobre a vida social do homem, sobre o homem como animal social, como *politikón zoon*, onde estava compreendido sem diferenciação o duplo sentido de “social” e “político”. A relação entre sociedade política e as sociedades particulares é uma relação entre o todo e as partes, na qual o todo, o ente englobador, é a pólis, e as partes englobadas são a família e as associações. Assim, afirma Bobbio (2003, p.61), em toda a tratadística política até Hegel inclusive permanece constante essa relação entre o Estado e as sociedades menores ou parciais. Em *Princípios de Filosofia do Direito* (1821), Hegel, como observa Bobbio, trata o Estado como momento culminante do Espírito objetivo, ou seja, no sentido de que ele resolve e supera os dois momentos precedentes da família e da sociedade civil.

A inversão da relação entre instituições políticas e sociedade é observada com a emancipação da sociedade civil-burguesa (no sentido marxiano) ou da sociedade industrial (no sentido Saint-simoniano) do Estado. Desse modo, pouco a pouco, a sociedade torna-se o todo, do qual o Estado, considerado restritivamente como o aparato coativo com o qual um setor da sociedade exerce o poder sobre o outro, é segregado à parte (BOBBIO, 2003). Assim, passa a haver um processo inverso que vai do Estado opressivo à sociedade libertada e, desta inversão, nasce uma das ideias dominantes no século XIX – comum ao socialismo utópico e ao socialismo científico, ao pensamento libertário quanto ao pensamento liberal – a da inevitável extinção do Estado, ou, ao menos, da sua redução aos mínimos termos. Hoje o Estado como sistema político é, em relação ao sistema social, um subsistema (BOBBIO, 2003, p.62)

Segundo o autor (2003, p. 60), nos últimos anos, o ponto de vista que acabou por prevalecer na representação do Estado foi o sistêmico. Por essa concepção, a função das instituições políticas é dar respostas às demandas provenientes do ambiente social. As respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade.

Uma questão a ser esclarecida para o desenvolvimento desta tese está relacionada ao conceito de Estado que orienta as análises do processo histórico de institucionalização da participação política. Para isso, são úteis as observações de Bobbio (2003). Segundo o autor, saber se o Estado sempre existiu ou se é possível falar de Estado apenas a partir de uma certa época é uma questão cuja solução depende unicamente da definição de Estado da qual se parte, ou seja, de uma definição mais ampla ou mais estreita e isso, em seu entendimento, é uma escolha que depende de critérios de oportunidade e não de verdade (BOBBIO, 2003, p. 69).

Assim, para Bobbio, quem considera como elemento constitutivo do conceito de Estado também um certo aparato administrativo e o cumprimento de certas funções que apenas o Estado moderno desempenha, deverá necessariamente sustentar que a pólis grega não é um Estado, que a sociedade feudal não tinha um Estado. Bobbio acredita que o problema real que deve preocupar todos os que têm interesse em compreender o fenômeno do ordenamento político não é, portanto, o de saber se o Estado existe apenas a partir da Idade Moderna, mas, sim, o de saber se existem analogias e diferenças entre o assim chamado Estado moderno e os ordenamentos políticos precedentes e se devem ser postas em evidência mais umas do que outras, independentemente do nome dos diversos ordenamentos. A sua conclusão, portanto, é que “quem considera que se pode falar de Estado apenas a propósito dos ordenamentos de que trataram Bodin ou Hobbes ou Hegel, comporta-se deste modo porque vê mais a descontinuidade do que a continuidade, mais as diferenças do que as analogias. Quem fala indiferentemente de Estado para se referir tanto ao Estado de Bodin como à pólis grega, vê mais as analogias do que as diferenças, mais a continuidade do que a descontinuidade” (BOBBIO, 2003, p. 69).

Esta tese parte de um conceito de Estado que se modifica no tempo, mas que carrega nessa trajetória características mínimas, as “analogias” de que fala Bobbio. Por

isso, acredita-se ser possível utilizar a definição de Estado tanto para a pólis grega e as suas subsequentes expressões nas diversas localidades e temporalidades quanto para o Estado da contemporaneidade, pois se admite mais continuidades nesse percurso do que descontinuidades. A principal característica que permanece é a percepção dessa formação como o ordenamento político de uma determinada sociedade.

Assim como o Estado, o conceito de sociedade civil passou por diferentes interpretações ao longo da história (BOBBIO, 2003; BRESSER PEREIRA, 1999; GOHN, 2005). Mesmo entre os liberais que são defensores do termo, como observa Gohn, também não há uma concepção unívoca da palavra. As variações vão da utilização do termo como processo de privatização, implicando expansão do mercado e a limitação do Estado, até aqueles ligados à corrente humanista que atribuem como espaço da sociedade civil o processo de aprofundamento da participação comunitária em projetos públicos, aumentando a performance do governo e sua aceitação pública. A origem do termo sociedade civil é historicamente atribuída a Aristóteles – ou seja, *koinonia politike* – expressão traduzida para o latim como *societas civilis*, correspondendo a uma comunidade pública ético-política, possuidora de um *ethos* compartilhado pelos membros que a constituem. A separação entre sociedade civil e Estado só acontece na Idade Moderna, a partir dos escritos de Ferguson e Paine (GOHN, 2005, p.62).

De acordo com Gohn (2005), na doutrina do jusnaturalismo (Hobbes, Locke e Kant), a sociedade civil é entendida numa situação de oposição à natureza. Já Rousseau não comunga dessa ideia, pois, para ele, a sociedade civil é a sociedade civilizada, no sentido da não barbárie, mas sem significar sociedade política. A partir de Hegel, no século XIX, o conceito de sociedade civil vai assumir um estatuto teórico efetivo. Ele localiza a sociedade civil entre as esferas da família e do Estado. Para Karl Marx, entretanto, a sociedade civil não significa instituições entre a família e o Estado. A sociedade envolve em sua concepção todo o conjunto da vida comercial e industrial de um determinado grau de desenvolvimento e congrega a luta de classes. Gramsci é o primeiro autor a compreender o espaço da sociedade civil como o espaço de organização da cultura. Para ele, a sociedade civil está na superestrutura social. Como lembra Gohn, Gramsci destaca a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política, num plano de táticas e estratégias denominadas guerra

de posição e guerra de movimento. O objetivo é organizar a sociedade civil para democratizar o Estado e seus aparelhos (a sociedade política). A autora cita ainda a contribuição do francês Alexis de Tocqueville para a compreensão do conceito de sociedade civil e sua influência no modelo de democracia norte-americana, onde viveu. O autor descreve a sociedade civil como uma associação cívica, que consiste numa legião de entidades assistenciais, de caridade, fraternais, ligas cívicas, associações religiosas etc. Recentemente, afirma Gohn, observa-se no Ocidente o crescimento da interpretação da sociedade civil como aperfeiçoamento dos processos deliberativos democráticos, para criar mais espaço público

Permanece no debate atual a contraposição entre Estado e sociedade civil, expressões que durante anos foram usadas para significar a mesma coisa (BOBBIO, 2003).

A ideia de que a sociedade civil é o anteato (ou a contrafração) do Estado entrou de tal maneira na prática cotidiana que é preciso fazer um grande esforço para se convencer de que, durante séculos, a mesma expressão foi usada para designar aquele conjunto de instituições e de normas que hoje constituem exatamente o que se chama Estado, e que ninguém poderia mais chamar de sociedade civil sem correr o risco de um completo malentendido (BOBBIO, 2003, p. 49).

A distinção entre os dois conceitos – Estado/sociedade civil (ou sociedade, para adotar uma expressão mais genérica e menos sujeita a interpretações conflitantes) é necessária para a compreensão da hipótese que se busca verificar nesta tese. O que se afirma é a existência de forças sociopolíticas localizadas fora do Estado (e, portanto, na outra esfera, a sociedade) que agem de modo a pressionar ou influenciar as decisões governamentais. Admite-se também que muitas dessas forças sociopolíticas representam um segmento do grupo no poder e podem se localizar dentro do próprio Estado, como parte da burocracia, para onde entraram, por alternância de poder ou pela mudança de regime, depois de terem atuado por fora como oposição e fonte de pressão. O conceito de forças sociopolíticas aqui adotado abarca também o próprio partido político do chefe do governo ou a coalizão partidária que o sustenta, pois, mesmo entre seus integrantes que não estão no governo, constata-se ações de pressão para tomada de determinada decisão. A compreensão de forças sociopolíticas adotada nesta pesquisa

abrange ainda até mesmo outros Estados (países) ou organismos internacionais (a ONU, por exemplo).

### 2.2.2 A complexa relação entre Estado e sociedade

Se na contemporaneidade permanece a diferenciação entre os dois conceitos – sociedade civil e Estado – não é possível desconsiderar as relações entre essas instâncias, sobretudo quando se trata dos processos de democratização. A valorização do potencial democratizador da sociedade civil e o consenso em torno dessas contribuições foram constatados por Gohn (2005) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Esses autores apontam a necessidade de considerar de modo criterioso diversos aspectos relacionados à sociedade civil e ao Estado nas investigações sobre o processo de democratização na América Latina nos últimos anos, questões que são aqui levadas em consideração.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) recomendam como necessário o reconhecimento da heterogeneidade tanto da sociedade civil<sup>3</sup> quanto do Estado<sup>4</sup>, que não devem ser tratados como atores unificados, segundo ressaltam. Os autores também se mostram insatisfeitos com tendências analíticas caracterizadas por um tratamento que isola a sociedade civil da sociedade política, estabelecendo uma dicotomia entre elas e ignorando suas relações. Eles acreditam que, com todas as suas diferenças, sociedade civil e sociedade política, em sua heterogeneidade interna, estão atravessadas por

---

<sup>3</sup>A noção de heterogeneidade da sociedade civil, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 28), descreve a diferenciação interna existente em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos. Isso ajuda a compreender, como ressaltam, que no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relação com o Estado. Eles afirmam que essa heterogeneidade, inclusive, na América Latina, foi, em alguns casos, incentivada por políticas estatais dirigidas para atender seletivamente interesses ou demandas específicas, em lugar de promover e garantir o acesso a direitos gerais. A proliferação de ONGs é outro resultado da ação do Estado no sentido de estimular a reconfiguração da sociedade civil. Em alguns países da América Latina, afirmam os autores, essas organizações tiveram papéis atribuídos pelo Estado na implementação de políticas neoliberais.

<sup>4</sup> A coexistência de instituições fundadas em princípios organizacionais distintos caracteriza uma forma de heterogeneidade do Estado, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). É preciso considerar ainda os diversos níveis de governo (federal, estadual, municipal, nos países federais, e provincial, regional e ou local nos demais). Em alguns países da América Latina, há espaços de pluralidade política e de experimentação democrática em alguns níveis de governo, permanece preservado o poder das elites locais, de acordo com os autores. A heterogeneidade do Estado manifesta-se também nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Na América Latina, a necessidade de formar governos de coalizão para assegurar a governabilidade também conduz à heterogeneidade de projetos políticos no interior do Estado.

projetos políticos que constituem um terreno das relações entre elas. Uma terceira preocupação dos autores está relacionada ao que consideram uma concepção simplista do processo de construção democrática, baseada em uma visão apologética da sociedade civil. Por essa concepção, a sociedade civil seria considerada “como pólo de virtudes democratizantes, sua participação e seu poder de influência frente ao Estado e aos partidos constituiriam o eixo da construção democrática e concentrariam o peso explicativo das características que esta assume” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.16). Contra essa tendência, eles ponderam que o reconhecimento da existência de diferentes projetos no interior mesmo da sociedade civil e sua identificação cuidadosa podem apontar para uma visão mais complexa e realista do processo.

Em primeiro lugar, esses procedimentos evitariam a concepção maniqueísta que considera a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático e a sociedade política, o Estado especialmente, como a “encarnação do mal”, na medida em que evidenciariam a presença tanto de projetos democratizantes como de cunho autoritário, em seus vários matizes, em ambos os espaços. Em segundo lugar e como consequência, o processo de construção democrática poderia então ser considerado o resultado de um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores, em lugar de ter seu terreno reduzido ao do conflito entre sociedade civil e Estado, no qual a primeira, em sua suposta capacidade inerente de confrontar o impulso autoritário, também inerente do Estado, é convertida na responsável única dos avanços democráticos (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 16).

Como afirma Bresser Pereira (1999), o problema da relação entre o Estado e a sociedade torna-se central para a sociologia e a ciência política desde o momento em que surge o Estado moderno. A passagem para as formas capitalistas de produção representou uma mudança importante, exigindo a afirmação do Estado perante a sociedade ou desta sobre o Estado, quando a esfera pública começou a se distinguir da esfera privada e o mercado se tornou o mecanismo institucional básico de coordenação econômica e de apropriação do excedente de produção. Quando essa separação torna-se clara, afirma o autor, o primeiro problema que surge é o da construção e consolidação do Estado nacional ante uma sociedade fragmentada e oligárquica.

Esta foi uma luta que durou séculos na Europa, e nos países em desenvolvimento só terminou neste século. Nesse processo, temos, em um primeiro momento, a luta de uma burguesia liberal contra a aristocracia e, em um segundo, a da burocracia socialista contra a burguesia. Enquanto essas duas lutas se travavam sem vitoriosos e vitoriosos tão nítidos quanto muitos esperaram, no nível da sociedade, uma sociedade civil se afirmava perante o

Estado e, no nível do Estado, os regimes autoritários eram substituídos por regimes democráticos (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 67).

Para Bresser Pereira, na medida em que os sistemas econômicos e sociais tornam-se historicamente cada vez mais complexos e os sistemas políticos cada vez mais democráticos, a ideia de agentes políticos autônomos da sociedade, localizados dentro do próprio Estado perde legitimidade e poder explicativo. Isso porque, no regime democrático, em princípio, o ator deveria ser a sociedade em geral, ou sua expressão política abstrata, o povo, o demos, o conjunto dos cidadãos com direitos iguais. O que acontece na realidade, segundo o autor, é que a sociedade civil é quem desempenha esse papel. Por sociedade civil ele entende a sociedade que, fora do Estado, é politicamente organizada, e o poder que nela reside é o resultado ponderado dos poderes econômico, intelectual e principalmente organizacional que seus membros detêm. E a sociedade assim estruturada na forma de sociedade civil passa a ser o ator fundamental que, nas democracias contemporâneas promove, de um modo ou de outro, as reformas institucionais do Estado e do mercado. Com isso, ele diz estar dando ênfase à mudança deliberada e privilegiando o papel do agente coletivo – a sociedade civil no caso - e não do agente individual.

Bresser Pereira explica que sua intenção não é idealizar ou normatizar o papel que a sociedade civil vem assumindo como agente de mudança, mas analisá-lo de um ponto de vista histórico.

A sociedade civil é crescentemente o agente transformador nas sociedades democráticas, mas isso não autoriza transformá-la em um conceito moral, como fez Hegel com o Estado, Marx com o proletariado, o comunismo vulgar com a burocracia, e o neoliberalismo com o mercado. Ao contrário, a sociedade civil é, em relação ao Estado, um fenômeno histórico que resulta do processo de diferenciação social; e, ela própria, é o resultado de um processo interno de transformação no qual os agentes individuais que dela participam tendem a se tornar mais iguais, e, assim, a sociedade civil, mais democrática (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 72).

Destaca-se uma argumentação importante quando o autor afirma que, assim como não se pode pensar a sociedade civil como o campo dos interesses privados e o Estado o do interesse geral, não se pode cometer o equívoco de atribuir à sociedade civil um papel libertador, tornando-a a consubstanciação do interesse público. E acrescenta: “assim como o Estado defende, com frequência, interesses privados, a sociedade civil

pode lutar pelo interesse geral, mas a defesa de interesses particulares é inerente à própria ideia de sociedade civil. Esse é o ponto de vista adotado nesta tese, ou seja, tanto o Estado como a sociedade civil podem defender interesses gerais ou particulares.

A respeito do que argumentam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e Bresser Pereira (1999), é necessário esclarecer neste momento que esta tese trata do processo histórico de institucionalização da participação política. Na análise, abrange-se o processo de aprofundamento e de implantação de inovações democráticas na América Latina nos últimos anos. A hipótese que esta tese procura confirmar é uma das possíveis na análise do processo histórico de institucionalização da participação política. Sabe-se que, como todo fato político, o que se investiga neste trabalho pode resultar de causas diversas e muitas vezes combinadas. Assim, a defesa da hipótese de que “o processo histórico de institucionalização da participação política é resultado da ação de forças sociopolíticas (sob formatos variados e orientadas pela satisfação de direitos e interesses diversificados) que pressionam e influenciam governos” não traz embutido nenhum juízo de valor sobre essas ações ou sobre os interesses que as movem. O que se quer evidenciar é que a institucionalização da participação política é um processo que pode se efetivar pelo movimento de forças sociopolíticas em defesa de direitos e interesses, quaisquer que sejam eles, sem nenhum julgamento axiológico.

A análise desenvolvida neste trabalho também não é centrada unicamente na ação de atores da sociedade civil, mas pressupõe a existência de ações inclusive de entidades do Estado pressionando os governos a tomarem decisões destinadas à institucionalização da participação política. Não se desconsidera do mesmo modo na análise a existência de relações entre as forças sociopolíticas e os Estados.

### **2.2.3 A luta por dentro do Estado**

Em relação a este último tópico (relações entre as forças sociopolíticas e os Estados), agrega-se às análises teóricas que dão fundamento a esta tese a contribuição de Nico Poulantzas em sua última fase, elaborada na obra *O Estado, O Poder, O Socialismo* (POULANTZAS, 2000), pouco antes de sua morte precoce no final da década de 1970. O autor defende a tese de que a luta do que ele denominou de “classes populares”, que abrange a classe operária e se estende a amplos setores da “nova



pequena burguesia”, atravessava o aparelho de Estado. E assim, a nova pequena burguesia participaria ativamente das lutas populares, principalmente daquelas relacionadas com os domínios do consumo coletivo e à qualidade de vida (saúde, moradia, transportes, quadro ecológico (POULANTZAS, 2000, p. 251).

Ele afirmou que as lutas populares tinham cada vez mais por alvo o próprio aparelho do Estado, dada a retração dos partidos políticos dos postos avançados do poder e a penetração capilar do Estado nos domínios cada vez mais amplos da atividade social, fazendo com que o dispositivo administrativo se exponha abertamente às reivindicações populares, prensado entre as cúpulas governamentais e as lutas sociais. E, diante dessa percepção, o autor posicionou-se contra a opção que teria sido tentada por Lenin e defendida por marxistas de instauração de um “duplo poder” (os soviets no caso de Lenin) para enfrentar e eliminar o Estado segundo o modelo vigente. Para Poulantzas, haveria uma alternativa: a conquista do Estado por dentro, pelas massas populares.

O Estado, hoje menos que nunca, não é uma torre de marfim isolado das massas populares. As lutas atravessam o Estado permanentemente, mesmo quando se trata de aparelhos onde as massas não estão fisicamente presentes. A situação de duplo poder, a da luta frontal concentrada num momento preciso, não é a única que permite uma atuação das massas populares no Estado. A via democrática para o socialismo é um longo processo no qual a luta das massas populares não visa à criação de um duplo poder efetivo, paralelo e exterior ao Estado, mas aplica-se às contradições internas do Estado. A tomada do poder supõe decerto sempre uma crise do Estado (crise que ocorre hoje em dia em determinados países europeus), mas esta crise, que acentua precisamente as contradições internas do Estado, não se reduz a uma crise de desmoronamento do Estado (POULANTZAS, 2000, p. 262).

Como afirma Carnoy (1988), tomar o poder do Estado, segundo Poulantzas, não significa uma simples tomada do maquinário estatal, colocando-se no seu lugar o segundo poder (os soviets proletários). Mais do que isso, significa conquistar o Estado, lutando dentro dele, como parte do conflito de classes. Pois, lembra ainda Carnoy, para Poulantzas, o poder não é uma substância quantificável controlada pelo Estado e que deve ser tirada de suas mãos, mas uma série de relações entre as várias classes sociais (CARNOY, 1988, p. 215).

Em entrevista concedida a esta pesquisadora, em dezembro de 2014, a presidente do Conselho Nacional de Saúde, do Brasil, Maria do Socorro Souza<sup>5</sup>, explica as iniciativas de institucionalização da participação política em termos próximos à proposta de Poulantzas:

A origem era o Estado ter o controle sobre a sociedade, mas acho que o Brasil é muito organizado politicamente e a gente conseguiu mudar o sentido desses espaços, a sociedade está dentro desses conselhos, dessas conferências, desses fóruns, desses espaços públicos de participação exatamente para fazer a disputa por dentro do Estado brasileiro de que democracia e cidadania são necessárias. O Brasil é muito desigual socialmente, muito desigual politicamente, o poder ainda é o poder econômico, é o poder da ameaça, da coerção, então nós vamos para dentro desses espaços reafirmar esse sentido político, é político de disputa por dentro da estrutura do Estado para que a gente possa ter um Estado mais democrático e cidadão. Há muitas contradições, muitas vezes a institucionalidade desses espaços favorece o clientelismo, a cooptação, mas isso tem muito haver com a cultura política brasileira, do toma lá dá cá, de favores, da dependência que a gente tem no campo social e econômico. Então, com certeza, esse risco não está - da cooptação, do clientelismo, do patrimonialismo - só dentro dessas esferas públicas, também está nas esferas políticas.

[...] isso é processo político histórico, portanto, num determinado momento, do Estado autoritário. O Brasil tem essa história muito forte na sua constituição. O Estado brasileiro nasce de uma visão muito autoritária. Então, seria visto [a institucionalização da participação política] por quem aposta nesse tipo de Estado, como mecanismo de domínio, de cooptação, mas, ao mesmo tempo, como já foi colocado aqui, o Brasil tem muitas lutas populares, muitas revoltas populares e esses movimentos, aliados a partidos de esquerda e organizações, pensa um projeto de país, então a gente tem que ver isso de forma dialética. O Estado não é um ente em si mesmo, o Estado é composto por forças e grupos que representam esses conflitos de interesse. Então, lá dentro vai ter aquele que aposta num Estado autoritário e vai querer usar esses conselhos, esses mecanismos de participação para dominar a população e, ao mesmo tempo que tem movimentos também que não são tão legítimos, há movimentos e organizações que têm interesses pouco coletivos e se prestam a fazer esse jogo de interesses. Agora, a história brasileira coloca que a maioria dos movimentos vai pra dentro fazer a disputa pela igualdade, disputa por direitos, disputa por participação, disputa por um país melhor. Então o movimento que está lá dentro com clareza de que projeto de país quer construir não se permite cooptar.

É possível afirmar que organizações da sociedade perceberam o que constatou O'Donnell (2011): que o sistema representativo está longe de ser esgotado pelos canais

---

<sup>5</sup> Maria do Socorro Souza é representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) no Conselho Nacional de Saúde.

de acesso que o regime democrático oferece, uma vez que outras mediações de interesses, poderes e identidades influem sobre as decisões e omissões do governo e das instituições estatais. Como observa o autor, diversos interesses econômicos nacionais e transnacionais, instituições internacionais de vários tipos, interesses e visões próprias dos membros das burocracias estatais e dos funcionários do governo e demandas populares e movimentos sociais, entre outros, influem de maneira complexa sobre as mencionadas ações e omissões estatais. Segundo O'Donnell, esse fato é fartamente documentado nos estudos de políticas públicas, mas é frequentemente ignorado nas teorizações contemporâneas sobre a democracia. É preciso ter em conta, observa o autor, que a fonte principal de legitimação e da credibilidade das políticas públicas origina-se no regime democrático, ou seja, da pretensão de representar as preferências e aspirações que a cidadania supostamente expressou por meio de eleições limpas. Mas isso não é a regra, adverte ele:

Outros insumos de políticas, públicos ou ocultos, legais ou ilegais, ainda que se argumente que resultem em políticas benéficas, carecem dessa legitimação *ex ante* propriamente democrática. O resultado, em todas as democracias, é que o regime é apenas parte do processo de tomada de decisões e dos insumos de poder e influência a que se encontram sujeitos o governo e o Estado (O'DONNELL, 2011, p. 72-73).

### 2.3 TEORIAS DA DEMOCRACIA E MOTIVOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A evolução da teoria democrática levou a um confronto entre as denominadas teorias descritivas e normativas. Na primeira corrente, encontram-se concepções de democracia mais minimalistas, centradas nos procedimentos de agregação das vontades dos cidadãos, baseadas em eleições e em sistemas representativos (SCHUMPETER, 1961; SARTORI, 1994). Para a segunda corrente, a democracia é uma ideia mais abrangente, que incorpora a inclusão dos cidadãos em processos deliberativos (HABERMAS, 2004) ou de participação em decisões públicas, indo além do sufrágio universal (PATEMAN, 1992).

Integrantes da segunda corrente teórica argumentam que, na verdade, o que a teoria descritiva faz é retratar a realidade democrática que seus autores defendem ou, de fato, conseguem enxergar, sendo, assim, também uma teoria normativa. Já para os outros autores referidos, os expoentes da primeira corrente pregam um modelo ideal, dificilmente realizável, que não passa de puro idealismo, ou ideologia.

Held (1996), em seu *Models of Democracy*, argumenta que se pode encontrar em todos os modelos de democracia, independentemente do método proclamado pelo autor na análise política, uma mistura de descrição e normatividade.

Para uma terceira perspectiva (ROSANVALLON, 2010), a democracia é um processo em aberto que deve ser compreendida em suas manifestações históricas. É um processo “sob tensão”, sujeito a modificações porque constantemente pressionado pelas manifestações sociais e alterado por uma sociedade que constantemente se reexamina. Assim, a compreensão da democracia ficaria mais fácil quando se busca entender as experiências históricas diferenciadas.

Com efeito, se por um lado a democracia será sempre a única solução aparente para o problema moderno da constituição da ordem social, por outro, ela permanecerá sempre uma questão por responder, na medida em que ela jamais se esgotará numa resposta perfeitamente adequada (ROSANVALLON, 2010 p.52).

Desde a Grécia antiga aos dias atuais, a história da ideia de democracia é complexa e marcada por concepções conflitantes sobre as condições gerais ou pré-requisitos de um bem-sucedido “governo do povo”. Mesmo com as extraordinárias inovações da democracia ateniense – caracterizada pela unidade, solidariedade e

participação inclusive em assembleia na qual eram decididas as mais diversas questões - a cidadania era altamente restrita: apenas homens acima de 20 anos eram cidadãos; as mulheres, os imigrantes e os escravos não tinham direitos políticos.

Além disso, enquanto muitos Estados nos dias atuais podem ser democráticos, a história de suas instituições políticas revela a fragilidade e vulnerabilidade dos arranjos democráticos (HELD, 1996). A história europeia do século XX deixa claro que a democracia é uma forma de governo difícil de criar e sustentar, haja vista os exemplos do fascismo, nazismo e stalinismo.

Em toda a evolução histórica e teórica, a ideia de que a democracia deve incorporar de modo mais efetivo o conceito e a prática de participação política, aproximando-se da definição literal de “governo do povo”, nunca deixou de ser debatida pelos teóricos políticos contrários ou a favor dessa concepção. Boa parte das discussões sobre democracia, no meio acadêmico ou entre a população, gira em torno dessa questão.

O objetivo deste capítulo é buscar, entre autores de abordagens teóricas diversificadas da democracia, explicações para o fato de a institucionalização da participação política ser um fenômeno observado em diferentes momentos históricos. A ideia não é apresentar classificações ou modelos de democracia, embora, na exposição de cada teórico, seja mencionada a corrente de pensamento a que ele está associado.

O capítulo inicia-se com a análise das contribuições de dois críticos da democracia ateniense: Platão e Aristóteles. Em seguida, traz a perspectiva de Rousseau, um dos defensores da participação dos cidadãos como exercício de soberania da vontade; aborda as perspectivas de Schumpeter e de Weber, dois autores considerados integrantes da corrente elitista da democracia, e de Sartori, também incluído, como os dois anteriores, na corrente procedimentalista, que vê a democracia como um método para eleger dirigentes.

A seguir, é apresentada a visão de John Stuart Mill, igualmente defensor do sistema liberal e representativo de governo, mas que apontou a importância da participação política como forma de desenvolvimento da cidadania. Classificado como pluralista, Dahl é o próximo autor abordado; a seguir vem Mcpherson, que analisou diferentes modelos de democracia e apresentou uma proposta de democracia participativa, sem abandonar a perspectiva liberal. Carole Pateman é a autora na sequência, com sua defesa contundente da teoria participativa de democracia; seguida

de Habermas, autor principal da corrente deliberativa. Os dois últimos autores estudados neste capítulo são Chantal Mouffe, crítica da proposta deliberativa e defensora de uma democracia “radical e agonística”, e Rosanvalon, crítico também da corrente deliberativa, mas que aponta para a necessidade de análise da democracia como um processo histórico. Ao final, apresenta-se um quadro com o resumo das principais motivações para a institucionalização da participação política segundo a percepção dos autores estudados.

### 2.3.1 Platão e Aristóteles: críticos da democracia ateniense

A *pólis* ateniense, experiência histórica de democracia mais antiga que serve de inspiração para os dias atuais, não tem entre seus defensores os grandes pensadores cujas obras ainda são referência na atualidade. Não há nenhum grande teórico democrata grego cujos escritos e ideias se possa usar para justificar a *pólis* democrática clássica (HELD, 1996). Platão e Aristóteles, por exemplo, estão entre os pensadores gregos que não aceitaram sem críticas o legado de Atenas.

De acordo com Dahl (2012), as ideias democráticas gregas foram mais influentes que suas instituições, uma vez que tudo que sabemos sobre essas ideias vem menos dos escritos ou discursos dos defensores da democracia – dos quais só restam fragmentos – e mais de seus críticos. Entre esses estão incluídos, como observa Dahl (2012), desde adversários moderados como Aristóteles, que não gostava do poder que, em seu entendimento, a expansão da democracia necessariamente conferia aos pobres, até Platão, um oponente direto que condenava a democracia como o governo dos ineptos e defendia, em seu lugar, algo que nunca perdeu o seu fascínio: um sistema de governo pelos mais qualificados (DAHL, 2012, p.8).

Desiludido com a derrota de Atenas na Guerra do Peloponeso, e com a deterioração de padrões de liderança, moralidade e lei, que culminaram no julgamento e morte de Sócrates, Platão era mais simpático à visão de que o controle político deve estar nas mãos de uma minoria (HELD, 1996).

Segundo Held (1996), Platão criticou outras formas de governo, como a oligarquia, a timocracia (governo dos ricos), a tirania e a própria democracia, mas foi mordaz, sobretudo, quanto a esta última. Para ele, a democracia era uma forma de

sociedade que “trata todos os homens como iguais, sendo eles iguais ou não, e assegura que todo indivíduo é livre para fazer o que quiser”. O comprometimento com a igualdade política e a liberdade era considerado por Platão a marca da democracia e sua característica mais deplorável (HELD, 1996, p.29).

Platão defendia o governo pelos filósofos – a classe de guardiães treinados e educados, que teriam condições de harmonizar todas as questões sob o “governo da sabedoria”. Considerava que as formas de governo correspondem ao tipo predominante de caráter da população de um determinado território, ou dos costumes civis e disse que há tantas espécies de caracteres de homens como de formas de governo.

Ou julgas que elas [as formas de governo] nasceram do carvalho e da rocha e não dos costumes civis, que arrastam tudo para o lado para que pendem? (PLATÃO, 2003, p. 240)

Nos diálogos entre Sócrates e Glauco, do qual *A República* se compõe, Sócrates diz acreditar que “a democracia surge quando, após a vitória dos pobres, estes matam uns, expulsam outros e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas e esses cargos são, na maior parte, tirados à sorte” (PLATÃO, 2003, p.255).

Em trabalhos posteriores a *A República*, entretanto, Platão teria admitido que um governo não pode prescindir de alguma forma de consentimento e participação popular (HELD, 1996, p.32).

Aristóteles se refere à democracia como a “transgressão de um bom governo” (HELD, 1996, p.19). Em *Política*, Aristóteles (2004) diz que a democracia e a tirania são as duas piores formas de governo. Para ele, é preferível a combinação de um número maior de formas de governo, pois a constituição que advém daí é a melhor.

A democracia, segundo Aristóteles, é quando os pobres chegam ao poder e a oligarquia, quando os ricos é que governam. Ele afirmou que todo Estado no qual a multidão é paupérrima e sem nenhuma regalia deve obrigatoriamente andar cheio de inimigos, restando, portanto, dar à multidão uma parcela nas deliberações públicas e nos julgamentos. Mas não acreditava na capacidade de discernimento dos integrantes da classe pobre.

Reunidos na assembleia geral, todos possuem uma inteligência suficiente, desde que sejam postos em relação com homens de maior talento e virtude, são úteis ao Estado. Tomado à parte, porém, cada cidadão desta classe não é capaz de julgar (ARISTÓTELES, 2004, p. 97)

Ao discorrer sobre as transformações dos governos, Aristóteles afirma que a tirania se converte em democracia quando a multidão se insurge contra detentores do poder que se deixam seduzir pelas riquezas acessíveis por meio dos cargos que ocupam.

À proporção que o vergonhoso amor à riqueza seduzia o rol de homens que detinham o poder, a multidão foi ficando mais forte, até que se insurgiu e tomou conta, por seu turno, da autoridade. Além do mais, quando os Estados crescerem, talvez, não seja fácil que se firme outro governo que não a democracia (ARISTÓTELES, 2004, p.110).

### 2.3.2 Rousseau: soberania popular, vontade geral e bem comum

Embora afirme que nunca existiu e nunca existirá verdadeira democracia - “governo tão perfeito que seria mais adequado a um povo de deuses e não aos simples homens” (ROUSSEAU, 2002, p.72) – Jean Jacques Rousseau é o principal inspirador da corrente participativa na teoria democrática. Nos modelos de democracia de Held (1996), ele é associado à corrente do republicanismo<sup>6</sup>, pois se referia ao seu sistema político preferido como república, ressaltando a centralidade de obrigações e deveres para o reino público (HELD, 1996, p. 56).

Rousseau (2002) buscou ser realista ao ponderar que uma democracia ideal pressupõe uma “ádua reunião de coisas”. Primeiro, um Estado bem pequeno, em que as pessoas se reúnam facilmente e onde seja fácil para cada cidadão conhecer todos os demais; segundo: grande simplicidade nos costumes, para evitar a multidão de negócios e discussões difíceis; muita igualdade de classes e fortunas, pois sem isso não poderia subsistir por longo tempo igualdade nos direitos e na autoridade; e pouco ou nenhum luxo, que leva à pátria à frouxidão e à vaidade.

---

<sup>6</sup> De acordo com Dahl (2012, p. 36), embora a tradição republicana divergisse do pensamento democrático grego e fosse antitética a ele em alguns aspectos, tinha, no entanto, muitos pressupostos em comum, começando pela visão de que o homem é, por natureza, um animal social e político; para concretizar suas potencialidades, os seres humanos precisam viver juntos numa associação política; um bom homem deve ser também um bom cidadão; uma boa república é uma associação constituída de bons cidadãos; um bom cidadão possui a qualidade da virtude cívica; a virtude é a predisposição de procurar o bem de todos nos assuntos públicos. Uma boa república é, portanto, aquela que não apenas reflete, mas também promove a virtude de seus cidadãos. Os republicanos também consideravam que a melhor república é aquela na qual os cidadãos são iguais em alguns aspectos importantes: em sua igualdade perante a lei, por exemplo, e na ausência de uma relação de dependência entre um cidadão e outro, como a que existe entre os amos e servos. Segundo Dahl, a doutrina republicana insistia ainda que nenhum sistema político poderia ser legítimo, desejável ou bom se excluísse as pessoas da participação no governo.



Nascido em uma pequena cidade-república - Genebra, na Suíça -, Rousseau esperava defender a ideia de uma assembleia política onde as pessoas pudessem prontamente se encontrar e onde cada cidadão pudesse conhecer os outros. Como argumenta Held (1996), contudo, tinha consciência de que essa era uma democracia para pequenos estados e que muito de suas estipulações ideais não poderiam se verificar no mundo, com redes comerciais espalhadas, desenvolvimento industrial, estados amplos e com complexos problemas colocados pelo tamanho excessivo. No entanto, é, para Held, um dos mais radicais republicanos, se não o mais radical, e suas ideias estão associadas a uma nova visão de direitos e deveres dos cidadãos. Teve considerável influência nas ideias em curso durante a Revolução Francesa bem como no desenvolvimento da tradição marxista que se contrapôs à democracia liberal.

Rousseau (2002) alertou para o fato de que o governo democrático é o mais sujeito às guerras civis e agitações porque é o mais propenso a mudar de forma e, por isso, requer mais vigilância para que não se altere. Advertiu ainda para o fato de que cada uma das formas de governo pode ser a melhor em certos casos e pior noutros. Mas o legado mais conhecido de Rousseau é a afirmação de que a soberania do povo é indivisível e inalienável e representa o exercício da vontade geral. O “soberano”, portanto, é para ele um “ser coletivo”, que somente poderia se representar por esse mesmo ser coletivo.

O poder legislativo, disse Rousseau, pertence ao povo, é a “vontade”, enquanto o executivo é a “força”. Força e vontade seriam os dois motores do corpo político. Ele refutou a possibilidade de representação do povo pelos deputados, que não passariam de comissários sem o poder de decidir nada conclusivamente, mas, contraditoriamente, disse que no Executivo pode haver representação. Como Held (1996) observa, Rousseau argumentou em favor de um sistema político em que o legislativo e o executivo têm funções claramente demarcadas. O primeiro pertencendo às pessoas e o último, ao “governo” ou “príncipe”. As pessoas formam a assembleia legislativa e constituem a autoridade do estado; o governo ou príncipe (composto de um ou mais administradores ou magistrados) executa as leis elaboradas pelas pessoas.

Conceito importante na obra de Rousseau é o de “vontade geral”. A obediência a essa vontade é, em sua concepção, a base do pacto ou contrato social, arranjo imaginário esboçado pelo autor para regular as relações entre os homens em sociedade. Por meio dele, os homens decidem livremente se associar e viver uma vida em

comunidade, o que é benéfico para todos, uma vez que leva à perda da liberdade natural e a um direito sem limite a tudo que se deseja, mas conduz à aquisição da liberdade civil e à garantia da propriedade de seus bens.

Por meio desse ato de associação, produz-se “um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quanto são os votos da assembleia, que recebe a sua unidade desse mesmo ato”. E a pessoa pública formada pela união de todas as outras se chamava, antes, cidade e, segundo Rousseau, denominava-se república naquela época, ou corpo político (ROUSSEAU, 2002, p. 32). A ideia é que todos devem se submeter a uma vontade geral, abdicando de seus interesses particulares, para tornar efetivo o pacto social:

Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e recebemos enquanto corpo cada membro como parte indivisível do todo (ROUSSEAU, 2002, p. 32).

Na concepção rousseauiana de pacto social, a obediência à “vontade geral” é uma exigência a que deve cumprir cada cidadão para que esse contrato não passe de um “mero formulário”. Somente a vontade geral pode dirigir as forças do Estado para o bem comum da sociedade. Nem sempre é necessário, segundo Rousseau, que a vontade geral seja unânime, mas sim que todos sejam considerados. Na tentativa de esclarecer com mais precisão o que seria essa “vontade geral”, procura diferenciá-la da “vontade de todos”- a primeira representando o interesse comum, enquanto a segunda, nada mais que a soma das vontades particulares.

Embora afirme que a vontade geral tende sempre à utilidade pública, Rousseau diz não se poder deduzir que as deliberações do povo tenham “sempre inteireza”. As leis, afirma, resultam de atos da vontade geral e são próprias da República, ou seja, “um Estado regido por leis”. O autor das leis, para Rousseau, deve ser o povo que é submisso a elas.

Rousseau também alertava para o perigo da ação de facções contra o estabelecimento da vontade geral. Acreditava que, se os cidadãos não tivessem nenhuma comunicação entre si quando se delibera e estivessem suficientemente informados, sempre resultaria a vontade geral dos pequenos números de debates e a deliberação seria sempre boa. Quando se estabelecem as facções, entretanto, passa a sobressair a vontade dessas em substituição à de cada votante. O mesmo acontece

quando uma associação predomina sobre todas as outras, ou seja, é a sua vontade que triunfa. Por isso, para que prevaleça a exata declaração da vontade geral, Rousseau considera necessário não haver “sociedades parciais” no Estado e que cada cidadão manifeste o seu próprio parecer. E se houver facções, aponta como medida corretiva a sua multiplicação para impedir a desigualdade (ROUSSEAU, 2002, p. 42).

Como observou Macpherson (1978), para Rousseau uma sociedade verdadeiramente democrática e governada pela vontade geral exige a igualdade de propriedade em que “nenhum cidadão será jamais bastante rico para comprar outro e ninguém será tão pobre de modo a ser obrigado a vender-se”. O argumento de Rousseau para reivindicar essa igualdade era claro: decorria diretamente de sua insistência na soberania da vontade geral, porque onde diferenças de propriedade dividem os homens em classe com interesses antagônicos, eles serão orientados por interesses de classes, particulares em relação a toda a sociedade, e não terão condições de exprimir uma vontade geral pelo bem comum.

### **2.3.3 Schumpeter: crítico de Rousseau**

Com posições totalmente opostas às de Rousseau, Schumpeter (1961) refuta os principais conceitos defendidos pelo republicano. Seu primeiro esforço é para derrubar a concepção da existência de um bem comum orientando a ação política, algo que, como observa em tom de crítica, seria fácil de definir e de ser entendido por todas as pessoas normais, sendo que somente a ignorância, a estupidez e o interesse anti-social explicariam por que esse bem comum não seria entendido. Seguindo a filosofia do século XVIII, esse bem comum implica, como disse Schumpeter, soluções definitivas de quaisquer questões de maneira que toda medida possa ser tachada de boa ou má. (SCHUMPETER, 1961, p.305)

A vontade comum (a vontade de todas as pessoas sensatas), que corresponde ao interesse, bem-estar ou felicidades comuns, denominada por Rousseau de “volonté générale”, é outro conceito que Schumpeter tenta demolir. Ele refuta a ideia de que haja um bem comum que o povo aceite ou possa aceitar pela argumentação racional. Afirma que, pelas diferenças de indivíduos e grupos, o bem comum significa coisas muito diversas. Além disso, pondera que não há soluções definidas para os casos individuais. Em consequência dessas proposições, conclui ele, desvanece-se o conceito de vontade

do povo, porque pressupõe um bem inequivocadamente determinado e compreendido por todos.

Para Schumpeter, embora possa surgir algum tipo de vontade comum ou opinião pública no processo democrático, os resultados carecem de unidade e de sanção racional. Mesmo que as opiniões dos cidadãos isolados fossem independentes e todos agissem com racionalidade, não se seguiria que as decisões políticas produzidas por esse processo representariam a “vontade do povo”.

Schumpeter acredita que o cidadão comum não está preparado para a política. E diz que esse cidadão tem um senso de responsabilidade reduzido e a ausência de vontade efetiva. Isso poderia explicar a ignorância do cidadão comum e a falta de bom senso em assuntos de política interna e externa. Acredita que o cidadão típico desce para um nível inferior de rendimento mental quando entra no campo político. O cidadão comum tende a ceder na esfera política a preconceitos ou impulsos irracionais ou extra-racionais. Essa falta de preparo em certas circunstâncias pode ser fatal para a nação. Quanto mais débil é a capacidade de crítica racional, mais aumenta o risco de exploração das pessoas por um grupo, que podem ser os políticos profissionais, expoentes de interesses econômicos, idealistas ou interessados em montar e dirigir espetáculos políticos. Tais grupos podem modelar e até criar a vontade do povo, que se tornaria, então, uma vontade artificialmente fabricada (SCHUMPETER, 1961, p. 320).

O autor reconhece que os indivíduos podem ser ativos nas questões de consumo e da vida privada, mas praticamente nega que tal capacidade exista na esfera política. Sua ênfase, como observa Held (1996), é no grau em que a vontade popular é “manufaturada” e na vulnerabilidade dos indivíduos aos golpes de forças extra-racionais na ideia de agência humana.

Schumpeter aponta razões para explicar por que a “doutrina clássica”<sup>7</sup> da democracia continuaria sobrevivendo e “ocupando um lugar no coração do povo e na linguagem oficial de governos”, embora, como afirma, os fatos que a contradizem sejam conhecidos e a sua base teórica – o racionalismo utilitário – esteja morta. Para ele, essa corrente teórica está fortemente amparada pela associação com a fé religiosa e, por isso, a questão do bem comum estaria resolvida pelo criador (“a voz do povo é a voz de Deus”) (SCHUMPETER, 1961, p. 323). E o valor da igualdade, importante para essa

---

<sup>7</sup> Denominação dada por Schumpeter para as teorias que defendem a participação política.

doutrina, estaria embasado no cristianismo que abriga um forte elemento igualitarista, embora, na opinião de Schumpeter, dificilmente se encontre justificativa racional para a sua significação.

A democracia, quando condicionada dessa maneira, deixa de ser um simples método que pode ser discutido racionalmente, como um motor a vapor ou um desinfetante. Torna-se, na verdade, aquilo que, de outro ponto de vista, consideramos incapaz de tornar-se, isto é, um ideal, ou melhor, parte de um sistema ideal de coisas (SCHUMPETER, 1961, p. 323).

Como razões para a continuidade da aceitação da doutrina clássica da democracia, Schumpeter aponta o fato de que formas e frases ligadas a ela em muitas nações estejam associadas a acontecimentos históricos aprovados entusiasticamente por grande maioria. Acredita que políticos apreciam “o fraseado que lisonjeia as massas e oferece oportunidade não apenas para evitar assumir responsabilidade, mas também para esmagar os adversários”. E, por fim, reconhece que há situações em que a doutrina clássica se ajusta realmente aos fatos com muita aproximação. Isso aconteceria em sociedades pequenas e primitivas que serviram de protótipo para os autores da doutrina. Pode ocorrer também em sociedades não primitivas, desde que não sejam excessivamente diferenciadas e não abriguem problemas sérios. A Suíça seria o melhor exemplo.

Schumpeter propõe, então, uma teoria para se contrapor à teoria clássica da democracia, buscando inverter a ordem de prioridade desta corrente na qual a seleção dos representantes é secundária e o principal objetivo do sistema democrático é atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos. Apresenta, assim, a sua definição de democracia: “O método democrático é um sistema institucional para a tomada de decisões no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 328). Defende, portanto, o papel vital das lideranças políticas, que seriam responsáveis por trazer à tona vontades coletivas autênticas. Considera que a democracia é o governo dos políticos e critica os que tentam despistar a atividade política de qualquer conotação profissional, o que para ele é “puro idealismo”. É por isso classificado na teoria democrática como elitista competitivo (HELD, 1996), ao lado de Max Weber (1982, 1993) e de outros que não acreditam na capacidade do cidadão de tomar decisões racionais.

### 2.3.4 Weber: democracia com ou sem liderança

Weber (1982, 1993) tinha uma visão de democracia como procedimento e de política como luta. Política significava para ele a participação no poder ou a luta para influir na distribuição do poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado. Considerava a maioria dos eleitores incapazes de contribuir para o processo político. O perigo de uma democracia de massas reside, em sua avaliação, na possibilidade de haver um predomínio forte de elementos emocionais na política. “A massa só pensa até depois de amanhã”, advertiu (WEBER, 1993, p.128).

De acordo com Held (1996), Weber parece ter imaginado o eleitorado como incapaz de fazer escolhas entre políticas e capaz apenas de realizar algum tipo de seleção entre possíveis líderes. Consequentemente, diz Held, Weber retrata a democracia como um teste para líderes potenciais. Democracia para ele é como o mercado, um mecanismo institucional para eliminar os mais fracos e firmar aqueles que são mais competentes na luta competitiva (HELD, 1996, p. 172).

Para Weber (1993), uma política bem-sucedida, especialmente a política democrática, é feita com a mente, com a racionalidade, e predominará nas decisões responsáveis, tanto mais: quanto menor for o número de participantes na decisão; quanto mais claras forem as responsabilidades atribuídas a cada um deles e aos seus liderados. Considerava que a “massa desorganizada, a democracia das ruas, é completamente irracional do ponto de vista político”. Essa massa é mais poderosa em países que tenham parlamento sem poder ou desacreditados politicamente. Isso ocorre, sobretudo, em países nos quais não existem partidos organizados racionalmente (WEBER, 1993, p. 129).

Observador atento do processo de racionalização em curso nas sociedades de massa, Weber via na burocratização – que tanto crescia no âmbito do Estado como na esfera privada – um sinal dessa tendência. No campo da política, afirmava que o Estado e o partido de massa constituíam o terreno clássico para a burocratização (WEBER 1982, 1993).

Do ponto de vista de sua estrutura interna, todos os partidos, no decorrer das últimas décadas, estão se tornando organizações burocráticas, racionalizando crescentemente a sua técnica de campanha eleitoral (WEBER, 1993, p. 48).

A burocratização, segundo Weber, era uma tendência irreversível para um mundo que presenciava o avanço do modo capitalista de produção. Mesmo a eliminação do capitalismo privado – como ansiavam os marxistas – não acabaria, alertou o autor, com a burocratização crescente, mas, ao contrário, a reforçaria, pois o Estado passaria a ser dominado por burocratas que controlariam o sistema de produção. Trata-se, portanto, de um sistema de “enjaulamento”, que a tudo anexava.

Embora percebesse a inexorabilidade e irreversibilidade do tipo de “dominação racional-legal” no mundo moderno, Weber não via acriticamente essa tendência, materializada na burocratização. Esse tipo de dominação, fundado nas regras e regulamentos e na possibilidade de previsibilidade dos processos e ações, contrapõe-se aos privilégios e benefícios diferenciados concedidos por critérios meramente pessoais, uma característica das dominações carismática (baseado no carisma do líder) e tradicional (fundada nos laços ou nas relações de tradição), de acordo com a tipologia proposta pelo autor.

No que se refere às questões políticas, Weber aponta ainda limitações quanto à utilização do referendo popular como meio de eleição e de aprovação de leis porque, como afirmou, trata-se de uma modalidade de participação política que só permite respostas do tipo “sim e não”. Quando se trata da aprovação de leis tecnicamente complexas, advertiu que a utilização de um plebiscito poderia fazer com que o resultado servisse facilmente aos propósitos de interessados hábeis, mas velados (WEBER, 1993, p. 125). O seu esforço é para defender o papel e a importância do Parlamento, especialmente no período de guerras vivido pela Alemanha. Para ele, os referendos não podem substituir a tarefa mais importante do Parlamento que é a aprovação do orçamento de cada país. Os referendos não conduziram a acordos em torno de leis de interesses conflitantes, algo essencial em estados com fortes contradições, ao contrário do que propicia o Parlamento.

O referendo não conhece o acordo, princípio sobre o qual repousa a maioria das leis em todo Estado de massas com fortes contradições estruturais regionais, sociais, confessionais e outras. Os princípios plebiscitários enfraquecem a influência pessoal dos dirigentes partidários e a responsabilidade dos funcionários (WEBER, 1993, p.123).

Weber aposta também na liderança pessoal do político, e o Parlamento é, para ele, o local privilegiado para formação de lideranças políticas. A saída, segundo Weber, para os impasses da Alemanha pós-derrota na 1ª Guerra Mundial e atraso industrial

passaria por um modelo de confronto e complementaridade entre um líder carismático com características excepcionais (paixão, responsabilidade, senso de proporção) e uma burocracia tecnicamente competente, mas refratária a interferências em suas ações e incapaz de dar a direção política para o país.

Só há, porém, a escolha entre a democracia com liderança, com uma máquina, e a democracia sem líder, ou seja, o domínio dos políticos profissionais sem vocação, sem as qualidades carismáticas íntimas que fazem o líder, e isso significa aquilo que os insurgentes de um partido habitualmente chamam de domínio de grupo. No momento, na Alemanha, temos apenas a segunda forma (WEBER, 1993, p. 79).

Held (1996) afirma que Max Weber (1864-1920) e Schumpeter (1883-1950) compartilharam uma concepção de vida política em que havia pouco espaço para participação democrática e desenvolvimento individual ou coletivo e onde, qualquer que fosse esse espaço, estaria sujeito a ameaça de constante erosão por poderosas forças sociais. Os dois autores tendiam a afirmar um conceito de democracia muito restrito, considerando a democracia, em uma visão “muito positiva”, como um meio para escolher tomadores de decisão e restringir seus excessos.

### **2.3.5 Sartori: confusão conceitual com a palavra democracia**

Sartori (1994) critica o que considera uma confusão conceitual em torno da palavra democracia nos últimos tempos. Para ele, a teoria democrática consiste de uma corrente principal de discurso que remonta a Platão e Aristóteles, e que proporcionou uma identidade básica à democracia até o fim da 2ª Guerra Mundial. Até então, as pessoas tinham poucas dúvidas quanto ao fato de os regimes fascista e comunista não serem democracias e quanto ao fato de as democracias se situarem no Ocidente e serem inspiradas por ele. Mas, no fim da década de 40, diz o autor, uma voz autorizada afirmava que “pela primeira vez na história do mundo, nenhuma doutrina se apresenta como antidemocrática. Os políticos militantes e os teóricos políticos são unânimes em enfatizar o elemento democrático das instituições que defendem e das teorias que advogam<sup>8</sup>” (SARTORI, 1994, p.18).

---

<sup>8</sup> Extraído por Sartori de R. McKeon, Ed., *Democracy in a world of tensions: a symposium prepared by Unesco* (Chicago, University of Chicago Press, 1951), p. 522.



O autor recomenda cuidado para que a palavra democracia não se reduza a uma simples armadilha verbal, pois, como afirma, o que se observou nas décadas seguintes à 2ª Guerra Mundial não foi exatamente a ascensão de um ideal comum, mas, ao contrário, uma escalada sem precedentes de uma distorção terminológica e ideológica, cujo resultado final é o obscurecimento.

A democracia ainda tem inimigos, mas, agora, a melhor forma de evitá-la é fazê-lo em seu nome e com seu próprio nome". (SARTORI, 1994, p.18)

O autor argumenta que a teoria da democracia passou de um descritivismo excessivo para uma defesa excessiva do valor e que estaria sendo enfraquecida por uma contraevidência, muitas vezes sem validade, que não testa realmente aquilo que se propõe testar. Para ele, a democracia estaria se transformando numa palavra que serve para qualquer coisa:

Vivemos, portanto, caracteristicamente, numa era de democracia confusa. Que democracia tenha diversos significados é algo com que podemos conviver. Mas se democracia pode significar absolutamente qualquer coisa, aí já é demais (SARTORI, 1994, p.22).

O problema para o autor não é o que significa a palavra democracia (cujo significado literal como "poder do povo" é fácil de definir, segundo afirma), mas o que democracia representa. E quando se tenta responder essa pergunta, descobre-se, como observa, que a coisa não corresponde à palavra ou a representa de forma inadequada. Uma forma de remediar essa questão, diz Sartori, seria buscar outros rótulos mais adequados para democracia, como fez Dahl ao optar pelo termo poliarquia, por considerar que, no mundo real, as democracias são poliarquias. Mas ele discorda dessa tentativa de substituição da palavra democracia, porque considera que um rótulo pode ser enganoso em termos descritivos, mas necessário aos propósitos prescritivos. A prescrição, para ele, não tem menos importância que a descrição.

Para Sartori, um sistema democrático estabelece-se em decorrência de pressões deontológicas. E o que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência, argumenta o autor. Ele procura demonstrar que assim se dá com as poliarquias de Dahl, que são, em sua avaliação, o resultado da democracia enquanto sistema ideal, ou seja, são o que são porque corporificam ideais. Afirma, então, que só a democracia deve a

própria existência a seus ideais (diferentemente das sociedades feudais e dos estados comunistas). E é por isso, segundo ele, que precisamos da palavra democracia, pois, apesar de sua imprecisão descritiva, ajuda-nos a manter sempre diante de nós o ideal – o que a democracia deve ser.

O termo democracia não tem, portanto, como afirma Sartori, apenas uma função descritiva ou denotativa, mas também uma função normativa e persuasiva. Mas ele diz ser importante a distinção analítica entre prescrição e descrição e que, por isso, o problema da democracia é duplo, exigindo tanto uma definição descritiva quanto prescritiva. Assim, assevera que o ideal democrático não define a realidade democrática e, vice-versa; que uma verdadeira democracia não é, e não pode ser, o mesmo que uma democracia ideal; e que a democracia resulta de interações entre seus ideais e sua realidade e é modelada por elas: pelo impulso de um deve ser e pela resistência de um é (SARTORI, 1994, p.24).

Sartori também acredita que democracia – *demokratia*, palavra cunhada no século V a.C – tem um conceito político e que, sem adjetivos, refere-se à democracia política, embora, como observou, estava se tornando comum se falar em democracia social, democracia industrial e democracia econômica – sentidos apolíticos ou subpolíticos da palavra. Ele defende a democracia como um método político ao ressaltar que “as coisas mais importantes vêm em primeiro lugar”, e que democracia política enquanto método, ou enquanto procedimento deve preceder qualquer grande realização que se possa exigir de uma democracia. O autor reconhece que a importância do método político democrático consiste principalmente de seus subprodutos não políticos. Mas pondera que os bens pressupõem a “maquinaria”, o método que os produz.

Não se exige que amemos a máquina – mas precisamos dela da mesma forma. A crítica dirigida contra a corrente teórica dominante de democracia, de tratar apenas de democracia política é, portanto, difícil de entender e demonstra, segundo penso, uma erosão de identidade. Sobre todos os grandes temas, como a democracia, sempre fica muito por dizer. Mas o fato de não dizer tudo não é um erro. O erro está, ao invés, nos autores que rebaixam ou mesmo excluem as premissas e requisitos políticos da democracia, qualquer que seja a democracia que desejam. (SARTORI, 1994, p. 29)

Na teoria de Sartori, o comportamento político depende da ideia do que a democracia é, pode ser e deve ser. O autor considera evidente que o público em geral reage a uma imagem de democracia, mas que essas imagens são o eco de conclusões às quais se chegou na esfera do pensamento teórico e que foram moldadas pelas

definições. O que o povo comum pensa reflete, a longo prazo, o que os pensadores pensaram antes.

O autor abraça uma visão historicista, ao se apropriar do conceito grego de política como ciência arquitetônica para designar a democracia como um artefato, ou macro-artefato em evolução. O que implica, como destaca, que a democracia encarna um projeto. Na concepção de Sartori, as democracias existem porque nós as inventamos, porque estão em nossas mentes e na medida em que soubermos como mantê-las vivas e em boas condições.

Sartori critica as teorias que advogam a democracia direta ou a democracia participativa. Afirma que uma democracia direta, literal, autenticamente auto-governante só existe em grupos relativamente pequenos, até do tamanho de uma assembleia (1994, p.156). E acrescenta que, embora o participativista alente o ideal da democracia direta, raramente leva sua teoria ao ponto de coincidir com ela. O que é defendido unanimemente por eles, diz Sartori, é que a participação eleitoral não é participação real, nem o local apropriado para participação. Diz concordar que falar do puro ato de votar como participação confere um sentido vago e diluído ao termo, mas observa que isso já tem sido repetido e não se trata de descoberta e nem é o bastante para justificar uma teoria (1994, p. 158).

Para Sartori, o participativista atribui vantagens ao termo participação que não se verificam quando se observa o que ocorre de fato na realidade da atividade política. A autenticidade e a efetividade do ato de participar, por exemplo, diminuem quando se aumenta o número de participantes, como observou. Ele lembra ainda que a teoria dominante nunca negligenciou a participação concebida como envolvimento pessoal e ativo. O que pode ser observado, por exemplo, quando se tratou das associações voluntárias, da sociedade multigrupal, dos temas de democracia intra-partidária e da intra-sindical. Portanto, afirma o autor, nunca se negou que a participação é a essência das micro-democracias ou que proporciona uma infraestrutura vital para a superestrutura global, isto é, para a sociedade política democrática.

O que se afirmou foi que a magnitude aumenta e, na medida em que percorremos toda a distância situada entre os pequenos grupos até o nível do sistema político, a participação não explica a democracia representativa, nem tem condições de sustentar o seu edifício inteiro. Portanto, a objeção, em termos históricos, do participativista de que antes da década de 60 a participação foi um setor negligenciado da teoria global da democracia não procede. Agora está correto o participativista se seu argumento é que a

participação não desempenha qualquer papel importante na teoria específica do Estado democrático. Assim, a questão é se o participativista se sai melhor que o chamado elitista na mesma área em que este último atua: macrodemocracia política. Quanto mais o participativista insiste em seu ponto de vista, tanto maior o perigo que corre, embora involuntário, de ser mais “elitista” que aquele que está criticando. (SARTORI, 1994, p. 160)

A tentativa de reconstruir a teoria da democracia participativa com base no conceito de participação, na avaliação de Sartori, é frustrada pelo fato de a “participação nunca ser definida e escapar incessantemente por entre os dedos, ou nos deixar com a democracia do pequeno grupo”. A outra saída, sugere o autor, seria a democracia de referendo, mas ele também afasta tal modalidade por considerar que o poder da maioria se tornaria absoluto e os direitos da minoria seriam excluídos. Ademais, acredita que o uso de referendos pode gerar resultados indesejáveis diante do que cada indivíduo almeja para si.

### **2.3.6 John Stuart Mill: governo representativo e opinião pública**

Como Weber e Schumpeter, e antes deles, John Stuart Mill (1981) defendeu a forma representativa de governo, em qualquer de suas modalidades, como a ideal. Mas, diferentemente de seus predecessores, considerava essencial a participação dos cidadãos no governo, nem que seja de forma ocasional. Tinha consciência, no entanto, da impossibilidade de efetiva participação integral de todos os cidadãos, a não ser em um vilarejo. Por isso, afirmou que a democracia, como é comumente concebida e foi praticada até aquela época, é o governo do povo inteiro por uma mera maioria exclusivamente representada. É classificado por Held (1996) como representante da corrente liberal de democracia, mais especificamente da *“Developmental Democracy”*.

Na visão de Held (1996), John Stuart Mill foi um claro advogado da democracia, preocupado com a extensão da liberdade individual em todas as esferas. A democracia liberal ou o governo representativo eram importantes para ele, como pontuou Held, não simplesmente porque estabeleciam fronteiras para a busca da satisfação individual, mas porque constituíam um importante aspecto do livre desenvolvimento da individualidade. A participação política (votar, envolver-se na administração local e nos serviços de júri) é vital para criar um interesse direto no governo e, conseqüentemente, a base para uma cidadania informada e desenvolvida, constituída de homens e mulheres, e para a

dinâmica de uma política de desenvolvimento das pessoas. Tal qual Rousseau, Mill concebeu a democracia como um mecanismo de auto-desenvolvimento moral.

A forma ideal de governo, para John Stuart Mill (1981), é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle, pertence à massa reunida da comunidade. Aquela em que todo cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo para exercício de alguma função pública, local ou geral (MILL, 1981, p.31). Acreditava que a forma ideal de governo não significa uma que seja praticável ou aplicável em todos os estágios da civilização, mas sim aquela que, nas circunstâncias em que é praticada, acarreta o maior número de consequências benéficas, imediatas ou futuras. Um governo totalmente popular é, em sua opinião, o único que pode ter a pretensão de possuir essa característica e de satisfazer as duas condições elementares da excelência de uma constituição política: boa direção dos negócios e uma elevação e aprimoramento do caráter nacional.

Mill apontou as consequências positivas da participação popular na política. É por meio da discussão política, defendia ele, que o trabalhador manual, cujo emprego é uma rotina, e cuja maneira de viver não o põe em contato com nenhuma variedade de impressões, circunstâncias ou ideias, aprende que causas remotas e acontecimentos em lugares distantes exercem uma influência imediata e sensível sobre seus interesses pessoais e reais. Para o autor, é por meio da discussão política e da ação política coletiva que um homem, cujos interesses são limitados por suas ocupações diárias a um círculo estreito, aprende a simpatizar com seus concidadãos e se torna um membro consciente da grande comunidade.

Mill defende a participação política, mesmo que ocasionalmente, como forma de instrução moral do cidadão. Ele acreditava, como Rousseau, que o indivíduo, quando participante, atua em prol do bem comum.

Ele é chamado quando assim engajado, a pesar interesses que não são os seus, a guiar-se, no caso de pretensões conflitantes por outra regra que não suas parcialidades pessoais. A aplicar em todos os casos princípios e máximas que têm como razão de ser o bem comum. Ele aprende a se sentir como parte do público e a fazer do interesse geral o seu público (MILL, 1981, p.38).

Em Mill, as instituições políticas são obras dos homens e devem sua origem e existência à vontade humana. Acreditava que o mecanismo político não age sozinho,

mas foi feito pelos homens e deve também ser manejado pelos homens, até mesmo por homens comuns. O mecanismo político, segundo ele, precisa não da simples aquiescência dos homens, mas de sua participação ativa, e deve estar associado às capacidades e qualidades dos homens disponíveis (1981, p.7). Isso implica três condições: 1) o povo ao qual se destina a forma de governo deve consentir em aceitá-la, ou pelo menos não recusá-la ao ponto de opor ao seu estabelecimento um obstáculo intransponível; 2) Deve ter a vontade e a capacidade de falar o necessário para assegurar sua existência; 3) Deve ter a vontade e a capacidade de fazer aquilo que a forma de governo exige, sem o qual ele não poderia alcançar seu objetivo. Dentro dos limites impostos pelas três condições, Mill argumenta que as instituições e as formas de governo são uma questão de escolha.

Ele foi também precursor na defesa da opinião pública como um componente a ser respeitado e considerado nas decisões políticas. Dizia que a opinião é uma das maiores forças sociais e que uma “pessoa com uma crença política é um poder social igual a 99 outras que possuem apenas interesses” (p.11). Avaliou que aqueles que, alcançando uma abrangência geral, conseguem persuadir a população de que certa forma de governo ou um fato social deveria ser preferido, teriam dado o passo mais importante para arregimentar os poderes da sociedade.

Não foi por nenhuma mudança na distribuição dos interesses materiais, mas sim pela propagação de convicções morais, que a escravatura dos negros terminou no Império Britânico e em outros lugares. Os servos da Rússia devem sua emancipação, senão a um sentimento do dever, pelo menos ao crescimento de uma opinião mais esclarecida com respeito ao verdadeiro interesse do Estado. É o que os homens pensam que determina sua maneira de agir; e embora as persuasões e convicções dos homens comuns sejam determinadas num grau muito maior por sua posição pessoal do que pela razão, muito poder é exercido sobre eles pelas persuasões e convicções de pessoas de classes diferentes e, ainda, pela autoridade unânime das pessoas instruídas. Quando, portanto, a maioria das pessoas instruídas puder ser levada a reconhecer como salutar uma medida social ou uma instituição política, e uma outra como prejudicial; uma como desejável, outra como condenável; muito terá sido feito para proporcionar a uma, e negar à outra, a preponderância da força social que a faz viver. E a máxima de que o governo de um país é aquilo que as forças sociais o obrigam a ser é verdadeira apenas enquanto favorecem, ao invés de desencorajar, a tentativa de exercer, entre todas as formas de governo praticáveis na condição existente da sociedade, uma escolha racional (MILL, 1981, p. 12).

### 2.3.7 Dahl: Poliarquia e não democracia

Foi Dahl, talvez mais do que qualquer outro autor, que buscou especificar a natureza exata da “democracia pluralista”<sup>9</sup>, segundo Held (1996). Dahl argumentava que sistemas eleitorais competitivos são caracterizados por uma multiplicidade de grupos ou minorias ligados intensamente a questões diversas. Com isso, então, os direitos da democracia serão protegidos e as desigualdades políticas severas serão evitadas de forma mais segura do que por meros arranjos legais e constitucionais. Para Dahl, evidências empíricas sugeriam que os Estados Unidos e a Inglaterra satisfaziam essas condições. O autor descobriu, em estudos sobre cidades da América, que o poder é efetivamente desagregado e não cumulativo; é compartilhado e negociado por numerosos grupos na sociedade, representando interesses diversos.

Segundo Held (1996, p.205) em seu estudo *Who Governs*, de 1961, Dahl revelou que múltiplas coalizões buscam influenciar as políticas públicas. Havia vários conflitos sobre resultados das políticas quando diferentes interesses faziam pressão, mas o processo de negociação de interesses através dos órgãos governamentais criava uma tendência direcionada para um “equilíbrio competitivo” e um conjunto de políticas que eram positivas para os cidadãos em geral no longo prazo.

Para Dahl (2012), a visão inicial da democracia ateniense, praticada pelos gregos, como o governo de muitos, na primeira metade do século V a.C, nunca perdeu completamente a sua capacidade de encantar a imaginação política e alimentar a esperança de que uma república ideal possa se concretizar. A ideia de governos de muitos também se corporificou na cidade-Estado de Roma, mas essa concepção “extraordinária” de governo, segundo Dahl, quase desapareceu por longos períodos,

---

<sup>9</sup> De acordo com Held (1996, p. 199), os pluralistas tentaram remediar, pelo exame das dinâmicas das políticas de grupo, as deficiências das concepções schumpeterianas segundo as quais o cidadão é uma pessoa isolada e vulnerável em um mundo marcado por conflitos de elites. Explorando as interconexões entre competição eleitoral e as atividades de grupos de interesses organizados, os pluralistas argumentavam que a moderna política democrática é, na realidade, mais competitiva e os resultados da política são mais satisfatórios para todas as partes que o modelo de Schumpeter sugeria. Os pluralistas argumentavam, segundo Held, que a fluída e aberta estrutura das democracias liberais ajuda a explicar o alto grau de flexibilidade das instituições políticas dominantes no Ocidente. A corrente teve influência nos estudos de política na América nas décadas de 50 e 60 e, embora a predominância tenha arrefecido, seus trabalhos continuam a ter efeito no pensamento político contemporâneo. Mas é criticada por muitos, principalmente os marxistas, que rejeitam a concepção pluralista considerando-a ingênua ou uma celebração ideológica estreita da democracia Ocidental.

depois foi transferida da cidade-Estado para a escala muito maior do Estado nacional, transformação que levou a um conjunto totalmente novo de instituições políticas.

Hoje a ideia de democracia é universalmente popular e, de acordo com Dahl (2012), “até mesmo os ditadores parecem crer que um ingrediente indispensável de sua legitimidade é uma pitada ou duas da linguagem democrática” (DAHL, 2012, p.2). No entanto, como ressalta o autor, apenas uma minoria das pessoas já conseguiu adaptar as difíceis exigências da democracia à realidade política num grau significativo.

Como Sartori (1994), Dahl critica a enorme elasticidade do conceito de democracia, afirmando que atualmente não é um termo de significado restrito e específico, mas “um vago endosso de uma ideia popular”, constituindo uma expressão que significa qualquer coisa e com isso significa nada (DAHL, 2012, p.3). Ele diz adotar a concepção de que a democracia é um processo sem igual para a tomada de decisões coletivas e vinculativas (DAHL, 2012, p.8).

Como causas do conceito ampliado, ele afirma que a democracia se desenvolveu ao longo de milhares de anos e se originou de diversas fontes. Segundo Dahl, as noções grega, romana, medieval, renascentista mesclam-se com as noções de séculos posteriores e geram uma miscelânea, um amálgama de teorias e práticas quase sempre profundamente incompatíveis entre si.

As próprias raízes da palavra democracia - embora de significado bastante simples (demos: povo, e kratia: governo ou autoridade, por conseguinte “governo do povo”) suscitam, como destaca Dahl, questões para o entendimento do conceito – ou seja, é necessário começar indagando quem constitui “o povo” e o que significa para as pessoas “governar”. Até mesmo no ápice da democracia ateniense, lembra o autor, o demos nunca incluiu mais que uma pequena minoria da população adulta e a exclusão de pessoas continua sendo marca da democracia.

Da Grécia clássica aos tempos modernos, algumas pessoas têm sido excluídas da democracia, por desqualificadas, e até este século, quando as mulheres conquistaram o direito ao sufrágio, o número de pessoas excluídas excedeu o número de pessoas incluídas. Foi assim na primeira “democracia” moderna, os EUA, que excluíram não apenas as mulheres e, é claro, as crianças, mas também a maioria dos negros e dos índios. O pressuposto oculto é o de que apenas algumas pessoas são competentes para governar. Esse pressuposto se transforma na teoria antidemocrática da guardiania. A ideia da guardiania, que é provavelmente a visão mais sedutora já criada pelos adversários da democracia, não só foi adotada por Platão na Atenas democrática como também surgiu em todo o mundo numa variedade de formas disparatadas, dentre as quais o confucionismo e o leninismo, embora



muito diferentes, são as que influenciaram o maior número de pessoas (DAHL, 2012, p.6).

A democracia teria, segundo Dahl, um duplo significado o que levaria a mais confusão. Tanto na linguagem comum quanto na linguagem filosófica, é um termo que pode ser utilizado para designar um ideal e também regimes reais que ficam consideravelmente aquém do ideal. Assim, questiona ele, “se a democracia é tanto um ideal quanto uma realidade viável, como podemos decidir quando um regime real se aproxima suficientemente do ideal a ponto de podermos considerá-lo uma democracia?” (2012, p.8). Diante desse dilema, Dahl acredita que os aspectos normativos e empíricos da democracia podem ser combinados numa só perspectiva teórica, tarefa de grande amplitude, uma grande empreitada, como observa. Propõe, então, pensar na teoria democrática como uma enorme teia multidimensional, que parece finita, mas ilimitada.

A teoria democrática é uma grande empreitada – normativa, empírica, filosófica, solidária, crítica, histórica, utópica, tudo ao mesmo tempo, mas é também interligada de uma forma complexa (DAHL, 2012, p.13).

Hoje, segundo Dahl (2012), a heterogeneidade dos cidadãos nas democracias modernas é bem diferente do que os gregos consideravam recomendável. Essas diversidades geram o conflito, que é a marca registrada do Estado democrático moderno, em sua opinião. Outra característica é o elevado número de cidadãos, o que conduz a dificuldades para se reunirem. Então, o que prevalece não é a democracia direta e sim o governo representativo, como salienta.

Ao contrário de Schumpeter e Weber, Dahl, no entanto, é contra o governo apenas pelas elites políticas. Para ele, não se deve superestimar a virtude dessas elites, pois, em todo o mundo, elas “são famosas pela facilidade com que promovem seus próprios interesses estritos – sejam eles burocráticos, institucionais, organizacionais ou de grupo – em nome do bem comum” (DAHL, 2012, p.540).

Dahl adota o conceito de poliarquia para caracterizar muitos dos governos atualmente denominados de democráticos. Até agora, em sua avaliação, nenhum país transcendeu à poliarquia e alcançou um estágio “mais elevado” da democracia. As instituições da poliarquia seriam necessárias à democracia em grande escala particularmente do Estado nacional moderno.

A proposta de Dahl (1989) - uma teoria da democracia como poliarquia, ou seja, o governo das múltiplas minorias - surge a partir das críticas feitas por ele à teoria madisoniana<sup>10</sup> e populista<sup>11</sup>. Para Dahl, a solução madisoniana de controles constitucionais para a tirania da maioria ou da minoria não é suficiente. Os controles sociais mútuos são mais importantes. Já a teoria populista, em sua avaliação, é formal e axiomática, mas carece de informações sobre o mundo real, e não é muito útil para se saber como maximizar a igualdade política, uma vez que considera a consecução perfeita da igualdade política e da soberania popular compatível apenas com o princípio da maioria.

Dahl conceitua poliarquia como o conjunto de instituições políticas que distinguem a democracia representativa moderna de todos os outros sistemas políticos, sejam eles não democráticos ou sistemas democráticos mais antigos. Nas poliarquias, existe um número significativo de grupos e organizações sociais que são relativamente autônomos uns com relação às outros e também no que diz respeito ao próprio governo: é o chamado pluralismo ou pluralismo social e organizacional, percepção que faz Dahl ser classificado como pluralista (HELD, 1996).

Nas poliarquias, há também expansão estarrecedora dos direitos individuais. A poliarquia é uma ordem política que se distingue por duas características amplas: a cidadania é extensiva a um número relativamente alto de adultos e os direitos de cidadania incluem não apenas a oportunidade de opor-se aos funcionários mais altos do governo, mas também a de removê-los de seus órgãos por meio do voto.

Segundo Dahl (2012), são sete as características fundamentais, ou instituições, como ele denomina, da poliarquia: funcionários eleitos; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; direito de concorrer a cargos eletivos; liberdade de expressão; informação alternativa; autonomia associativa.

Dahl acredita que, embora as instituições da poliarquia não garantam a qualidade e o vigor de participação dos cidadãos que, em princípio, poderiam existir na pequena

---

<sup>10</sup> James Madison, um dos fundadores da democracia norte-americana cujos trabalhos foram formulados antes e durante a Convenção Constitucional daquele país em formação e mais tarde nos “Federalist Papers”, sendo o mais conhecido o The Federalist nº 10. Segundo Dahl (1989, p. 13), o que ele denomina de “teoria madisoniana” de democracia constitui um esforço para se chegar a uma acomodação entre o poder das majorias e o das minorias, entre a igualdade política de todos os cidadãos adultos e o desejo de lhes limitar a soberania.

<sup>11</sup> De acordo com Dahl (1989, p. 53), a teoria da democracia populista postula apenas duas metas a serem maximizadas: a igualdade política e a soberania popular.

cidade-Estado, tampouco garantem que os governos sejam cuidadosamente controlados pelos cidadãos ou que os políticos correspondam invariavelmente aos desejos de uma maioria de cidadãos, elas reduzem aos extremos a possibilidade de que um governo vá insistir por muito tempo em políticas que ofendam profundamente a maioria dos cidadãos.

Se por um lado o controle dos cidadãos sobre as decisões coletivas é mais anêmico do que o controle robusto que eles exerceriam caso o sonho da democracia participativa viesse a se concretizar, por outro lado a capacidade dos cidadãos de vetar a reeleição e as políticas dos funcionários eleitos é um meio poderoso ao qual eles recorrem frequentemente para evitar que os funcionários imponham políticas indesejáveis a muitos cidadãos (DAHL, 2012, p. 353-354).

Para Dahl, o sonho da democracia participativa permanece, fazendo com que os defensores dessa contracorrente muitas vezes retomem a visão democrática mais antiga, refletida no contrato social de Rousseau e nas imagens da democracia grega, não tanto como ela existia na realidade histórica, mas sim na pólis idealizada. Pelo que se pode depreender de informações fragmentárias sobre aquela época, Dahl (2012) afirma que a política em Atenas e em outras cidades-Estado era um jogo duro e difícil, no qual as questões públicas muitas vezes estavam subordinadas às ambições pessoais.

A ideia de bem comum, defendida por Rousseau, foi esgarçada também no mundo moderno, segundo Dahl, a fim de poder englobar os laços, fidelidades e crenças heterogêneos formados num corpo de cidadãos diversos, com uma multiplicidade de visões e conflitos. Na verdade, Dahl (2012) acredita que essa distensão esgarça de tal modo o conceito de bem comum que “cabe nos perguntarmos se ele pode agora ser pouco além de uma lembrança comovente de uma ideia antiga, a qual mudanças irreversíveis tornaram irrelevante para as condições da vida política moderna e pós-moderna” (2012, p. 346).

O processo democrático não existe, nem pode existir, segundo Dahl, como uma entidade descorporificada, à parte das condições históricas e dos seres humanos historicamente condicionados. Suas possibilidades e seus limites dependem imensamente das estruturas e consciências sociais atuais e emergentes. Acredita, entretanto, que “a visão democrática é tão ousada em sua promessa, que ela nos convida permanentemente a olhar para além dos limites existentes nas estruturas e nas consciências e a romper esses limites” (2012, p. 446).

Ele procura mostrar a necessidade de se olhar a democracia como um processo histórico e não se esquivar de fazer especulações sobre novas transformações que poderiam estreitar o abismo crescente entre elites políticas e demos. Uma das possíveis soluções apontadas por ele depende dos recursos das telecomunicações como forma de garantir informação diversificada sobre a agenda pública aos cidadãos para que estes participem de um modo pertinente das discussões políticas.

Mas Dahl adverte para as diferenças de qualificação entre os cidadãos, lembrando que, embora a tecnologia os capacite a acompanhar a discussão através da votação direta nas questões, o voto sem a compreensão adequada não garante que as políticas adotadas protegeriam ou promoveriam seus interesses. Além disso, pondera que a tecnologia pode ser utilizada para o bem ou para o mal, no último caso, isso levaria à manipulação do público pelas elites.

O autor acredita, contudo, que a visão das pessoas governando a si mesmas, como iguais políticos e de posse de todos os recursos e instituições necessárias para fazê-lo, continuará a ser um programa irresistível, ainda que exigente, na busca por uma sociedade na qual as pessoas possam viver juntas em paz, respeitar mutuamente sua igualdade intrínseca e buscar em conjunto a melhor vida possível (DAHL, 2012, p.545).

### **2.3.8 Macpherson: participação política para uma sociedade mais equânime**

Não há registro de qualquer teoria de vulto que tenha sustentado ou analisado a democracia no mundo antigo, segundo Macpherson (1978). Na Idade Média, do mesmo modo, não se encontra qualquer teoria de democracia nem qualquer reivindicação de privilégio democrático. Os movimentos populares surgidos vez por outra não cuidavam de privilégios eleitorais, porque naquela época o poder não consistia em corpos eletivos. A partir dos séculos XVI e XVII, é possível encontrar teorias democráticas explícitas. Macpherson cita a *Utopia*, de Tomas More (1.516), e as contribuições do puritanismo inglês. No século XVIII, lembra as propostas de Rousseau e do norte-americano Thomas Jefferson.

De acordo com Macpherson (1978), no pensamento político tradicional do Ocidente, de Platão e Aristóteles até os séculos XVIII e XIX, a democracia era definida como governo para os pobres, ignorantes e incompetentes, à custa das classes com posses, instruídas e ociosas. Eram modelos e visões de democracia esboçados como

reações às sociedades divididas em classes de seus tempos, podendo, portanto, ser denominadas de “utópicas”. A partir do século XIX, diz Macpherson, essa concepção começa a se alterar com a tradição liberal-democrática que aceitava e reconhecia a divisão da sociedade em classes e propunha ajustar uma estrutura democrática a ela. O conceito de democracia liberal só se tornou possível, na avaliação de Macpherson, quando os teóricos descobriram razões para acreditar que a aceitação do sufrágio universal (“cada homem um voto”) não seria arriscada para a propriedade ou para a continuidade das sociedades divididas em classes.

Ele analisa três modelos sucessivos de democracia liberal desde inícios do século XIX:

1) Democracia protetora: suas razões para o sistema democrático eram que nada menos poderia em princípio proteger os governados da opressão pelo governo.

2) Democracia desenvolvimentista: introduziu uma nova dimensão ética vendo a democracia sobretudo como meio de desenvolvimento individual.

3) Democracia de equilíbrio e pluralista: deixou de lado a reivindicação moral, pois a experiência da atuação concreta dos sistemas democráticos mostrou que o modelo desenvolvimentista era inteiramente irrealista. Os teóricos do equilíbrio ofereciam, ao invés, uma argumentação da democracia como concorrência entre elites, competição que produz equilíbrio sem muita participação popular. Era o modelo “descritivo” mais preciso até então.

Segundo o autor, esse era o modelo vigente na época em que escreveu, cujos defeitos tornavam-se cada vez mais patentes, por isso, a possibilidade de substituí-lo por outro modelo mais participativo tinha se tornado uma “questão intensa e grave”. O quarto modelo seria, então, a Democracia Participativa, que não constituía, como ressaltou Macpherson, uma concepção tão sólida ou específica quanto os modelos anteriores. Essa corrente começou como lema dos movimentos estudantis da “Nova Esquerda”, na década de 60, e difundiu-se pela classe trabalhadora em consequência da crescente insatisfação entre trabalhadores fabris e de escritório e dos sentimentos generalizados de alienação.

Para Macpherson, não se pode dizer que um sistema com mais participação por si afastaria todas as iniquidades de nossa sociedade, mas sim que a baixa participação e

a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política (1978, p.98).

É, por consequência desse entendimento, associado, ao lado de Carole Pateman, à corrente participativa de democracia, segundo os modelos propostos por Held (1996), embora esse autor ressalte que os dois não têm posições idênticas, mas pontos de partida e comprometeros comuns. Democracia participativa é o principal contra modelo da esquerda (ou Nova Esquerda<sup>12</sup>, como ficou conhecida a partir da década de 60) para a “democracia legal” da direita, ou Nova Direita, segundo Held (1996).

Mcpherson não tinha ilusões quanto à predominância da democracia direta e defendeu, em âmbito nacional, certo tipo de sistema representativo. Refutou a ideia de que os avanços da tecnologia possibilitariam uma democracia direta apropriada para as comunidades muito populosas. Embora pudesse ser um apelo atraente, achava que esse pensamento não atentava para uma exigência irrecusável de qualquer processo decisório: alguém deve formular as questões. E, em sua avaliação, a maioria das questões necessárias em nossas complexas sociedades dificilmente poderia ser elaborada por grupos de cidadãos específicos de modo a proporcionarem respostas que dessem clara diretriz aos governos. Por isso, não se poderia prescindir da atuação dos políticos profissionais.

A iniciativa popular não poderia formular adequadas questões sobre os grandes problemas interrelacionados de política social ou econômica em geral. Nada podemos sem políticos eleitos. Devemos confiar, embora não devamos confiar exclusivamente na democracia indireta. O problema é tornar responsáveis os políticos (MACPHERSON, 1978, p.101)

Dois pré-requisitos seriam necessários para se atingir a democracia participativa: a substituição do homem “preponderantemente consumidor” por um sentido mais forte de comunidade e uma grande redução da desigualdade social e econômica. Mas, ao mesmo tempo, adverte Mcpherson, essas condições conduzem a um círculo vicioso,

---

<sup>12</sup> A Nova Esquerda emergiu, segundo Held (1996), como resultado de sublevações na década de 60, debates internos na esquerda e insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista. Dois conjuntos de mudança foram enfatizados pela Nova Esquerda como vitais para a transformação da política no Ocidente e no Oriente: o Estado deve ser democratizado por tornar o parlamento, órgãos da burocracia e partidos políticos mais abertos e *accountable*, enquanto novas formas de luta no nível local (fábricas, movimentos de mulheres, grupos ecológicos) devem assegurar que a sociedade, bem como o Estado, são sujeitos a procedimentos que asseguram *accountability*. O trabalho de Mcpherson está em linha com esses argumentos, embora ele tenha colocado ênfase especial na noção de democracia participativa como a chave para um futuro mais democrático, como observou Held.

porque é improvável que qualquer desses dois requisitos sejam satisfeitos sem uma participação democrática muito maior do que aquela que então existia. Diante dessa dificuldade, propôs uma variação desse último modelo, atuando, assim, também como um teórico prescritivo.

A proposta de Mcpherson é baseada na combinação de um aparelho democrático piramidal direto e indireto com a continuação do sistema partidário. Ele acreditava que esse modelo de democracia participativa poderia ser chamado de liberal, na medida em que prevalecesse um forte sentido do alto valor dos direitos iguais ao autodesenvolvimento. Isso deveria ser complementado com o afastamento da imagem do homem como consumidor maximizante e grande redução da atual desigualdade econômica e social, restaurando o princípio ético central do modelo dois (Democracia Desenvolvimentista – voltada para o desenvolvimento individual).

### **2.3.9 Pateman: o máximo de participação de todas as pessoas**

Na defesa de sua perspectiva participacionista de democracia, Pateman (1992) lembra que a palavra participação, nos últimos anos da década de 60, tinha se tornado parte do vocabulário político popular. Segundo a autora, isso aconteceu na onda de reivindicações, principalmente dos estudantes, pela abertura de novas áreas de participação (na educação de nível superior) e também por parte de vários grupos que queriam, na prática, a implementação dos direitos assegurados na teoria.

Na França, participação foi uma das últimas palavras de ordem utilizadas por de Gaulle em campanhas políticas; na Grã-Bretanha, vimos a ideia receber a bênção oficial no Relatório Skeffington sobre planejamento e, nos Estados Unidos, o programa antipobreza incluía fundos para o máximo possível de participação dos afetados por ela. O uso generalizado do termo nos meios de comunicação de massa parecia indicar que qualquer conteúdo preciso ou significativo praticamente desaparecera; participação era empregada por diferentes pessoas para se referirem a uma grande variedade de situações. A popularidade do conceito fornece uma boa razão para que se dedique alguma atenção a ele. Porém, mais importante do que isso, a recente intensificação dos movimentos em prol de uma participação maior coloca uma questão crucial para a teoria política: qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável? (PATEMAN, 1992, p. 9)

Pateman aponta, no entanto, a dificuldade de “instalação” do conceito de participação entre os teóricos da política e sociólogos políticos. Segundo a autora, o conceito de participação na teoria de democracia mais aceita tem não apenas um papel

menor como até, mais do que isso, é apontado como perigoso em razão da comparação que se faz entre democracia e totalitarismo. Governos totalitários com tendências fascistas, por exemplo, observa ela, eram baseados em ampla participação popular, mesmo que se tratasse de uma participação forçada pela intimidação e coerção.

Resultados de investigações empíricas sobre atitudes e comportamentos políticos, realizadas em países ocidentais nos últimos 30 anos, revelaram também, diz a autora, a falta de interesse generalizado pela política e atitudes não-democráticas ou autoritárias, difundidas principalmente entre os grupos de condição socioeconômica mais baixa. A partir dessas constatações, Pateman afirma que teóricos chegaram à conclusão de que o “homem democrático” constitui uma ilusão e de que um aumento da participação política dos atuais não participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático.

Alguns teóricos políticos, em especial os norte-americanos, defendem, segundo Pateman, uma revisão drástica (ou mesmo uma rejeição) das teorias dos chamados “teóricos clássicos”, que acalentavam o ideal máximo de participação do povo: Jean Jacques Rousseau e John Stuart Mill - ambos dão ênfase ao papel educativo da participação. Pateman procura refutar os argumentos dos teóricos críticos da teoria clássica da democracia.

A revisão dessas teorias feita por Pateman começa com Schumpeter, que deixa, segundo a autora, o parâmetro para a elaboração das demais obras sobre teoria democrática revisitada. O ponto de partida de Schumpeter, argumenta Pateman, seria um ataque à noção de teoria democrática enquanto uma teoria de meios e fins. Para ele, diz a autora, democracia é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins, sendo “um método político, um tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas”. Sua principal crítica em relação à doutrina clássica é que o papel central da participação e da tomada de decisões por parte do povo baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas. O ponto vital, ele acreditava, seria a competição pelo voto do povo por parte dos que potencialmente tomam as decisões.

Pateman analisa ainda os posicionamentos de outros autores como Dahl e Sartori. Para Pateman, Dahl segue o argumento de Schumpeter de que a democracia é um método político, o que se revela na lista das características, por ele oferecida, que



definem a democracia - “uma lista de arranjos institucionais centrados no processo eleitoral”, na avaliação da autora.

A vantagem de um sistema democrático poliárquico – tese defendida por Dahl - comparado a outros métodos políticos reside, na avaliação de Pateman, no fato de ser possível uma ampliação do número, tamanho e diversidade das minorias que podem mostrar sua influência nas decisões políticas e no conjunto do caráter político da sociedade.

Sobre Sartori, em sua Teoria da Democracia de 1962, Pateman afirma que o medo de que a participação ativa da população no processo político leve direto ao totalitarismo permeia todo o seu discurso. O autor, diz ela, argumenta contra o ideal democrático da teoria clássica, um princípio nivelador, para ele, que mais agravaria do que resolveria o problema real das democracias, ou seja, manter a verticalidade, a estrutura de autoridade e de liderança. Assim, na concepção de Sartori, como observa Pateman, o ideal democrático levaria o sistema à bancarrota.

Além disso, observa Pateman, Sartori afirma que o povo não age, mas deve reagir às iniciativas das elites políticas rivais. Ele também seria um dos poucos teóricos da democracia a tratar da questão da apatia do cidadão médio, afirmando que tentativas de se buscar respostas para esse assunto é um esforço equivocado, uma vez que as pessoas só compreendem e se interessam de fato por assuntos sobre os quais têm experiência pessoal ou por ideias que conseguem formular por si próprias. Tentar mudar esses fatos, no entendimento de Sartori, poria em risco a manutenção do método democrático, pois a única maneira de tentar mudá-los seria pela coação dos apáticos ou pela penalização da minoria ativa.

Para Pateman (1992), a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. Não basta para a democracia, de acordo com esse conceito, a existência de instituições representativas no âmbito nacional. É necessário o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização e o treinamento social em outras esferas para que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. A principal função da participação na teoria da democracia participativa seria a educativa, em amplo sentido, tanto no psicológico quanto no de aquisição de práticas e de habilidades e procedimentos democráticos. Um sistema participativo,

assim, não teria problema quanto a sua estabilidade, que estaria garantida pelo impacto educativo do processo. A autora acredita ainda que a participação gera um efeito integrativo e auxilia na aceitação de decisões coletivas.

De acordo com Held (1996), Pateman argumenta, com base nas noções de Rousseau e John Stuart Mill, que a democracia participativa promove o desenvolvimento humano, aumenta o sentido de eficácia política, reduz o estranhamento em relação aos centros de poder, nutre uma preocupação com os problemas coletivos e contribui para a formação de uma cidadania ativa e com conhecimento, capaz de tomar um interesse mais acurado nas questões de governo.

Para que exista uma forma de governo democrática, Pateman acredita ser necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. Em sua opinião, a área mais importante para que isso ocorra é a indústria, pois a maioria dos indivíduos despende grande parte de suas vidas no trabalho e o local de trabalho propicia uma educação na administração dos assuntos coletivos, praticamente sem paralelo em outros lugares.

Dentro da concepção de democracia participativa, as esferas de atuação, como a indústria, poderiam ser vistas como esferas de atuação política por excelência, oferecendo áreas de participação adicionais no âmbito nacional. Pateman acredita ainda que a democratização das estruturas de autoridade da indústria, ao abolir a permanente distinção entre “administradores” e “homens”, significaria um grande avanço no sentido de satisfazer a condição de igualdade econômica exigida para que o indivíduo tenha a independência e a segurança necessárias para a participação igual (1992, p.61). Segundo a autora, na teoria participativa, a participação refere-se à participação igual na tomada de decisões e igualdade política diz respeito à igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões.

Como lembra Held (1996), assim como Mcpherson, Pateman rejeita a visão de que as instituições da democracia direta podem ser estendidas para todos os domínios (político, econômico, social) enquanto as instituições da democracia representativa seriam removidas. Rejeitou também a percepção de que a igualdade e liberdade completas poderiam ser criadas por meio da administração de todas as esferas (Held 1996, p. 268).

Segundo Held (1996, p. 271-272), os dois autores buscaram combinar e remodelar *insights* das tradições liberal e marxista, mas abordaram muito pouco sobre diversos fatores fundamentais, entre os quais, por exemplo, como as instituições da democracia representativa poderiam ser combinadas com as de democracia direta, ou como o escopo e o poder das organizações administrativas poderiam ser checados.

### **2.3.10 Habermas e a defesa da Teoria Deliberativa**

A Teoria Deliberativa é uma das várias correntes dentro da Teoria Democrática que se apresenta como alternativa para preencher espaços nebulosos ou incompletos deixados pelas demais. Em *A Inclusão do Outro*, Jürgen Habermas (2004), o principal expoente dessa corrente de pensamento, apresenta o modelo de “política deliberativa”, procedimentalista, como ele mesmo afirma, e que se baseia nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo.

Habermas (2004) diz sugerir o modelo deliberativo a partir da crítica ao peso ético excessivo que se impõe aos cidadãos no modelo republicano. Como vantagem do modelo republicano, ele aponta o fato de se firmar no sentido radicalmente democrático de uma auto-organização da sociedade, pelos cidadãos, em acordo mútuo, por via comunicativa, e não remeter os fins coletivos tão somente a um “deal” (negociação) entre interesses particulares.

Como desvantagem, Habermas destaca o fato de o modelo republicano ser bastante idealista e de ter tornado o processo democrático dependente das virtudes dos cidadãos voltados ao bem comum. Pois a política, segundo ele, não se constitui apenas de questões relativas ao acordo mútuo de caráter ético. O erro reside em uma concepção estritamente ética dos discursos políticos.

Habermas (2004) ressalta que apesar da importância dos discursos de auto-entendimento mútuo cultural e social, também é frequente haver, por detrás de objetivos politicamente relevantes, interesses e orientações de valor que de forma alguma são constitutivos para a identidade da coletividade, e que esses interesses e orientações de valor que permanecem em conflito no interior de uma coletividade sem nenhuma perspectiva de consenso, precisam ser compensados. Para isso, não bastam os discursos éticos. A compensação tem se realizado, explica Habermas, sob a forma do

estabelecimento de um acordo entre práticas que se apóiam sobre potencialidades de poder e de sanções. Mas, critica o fato de o estabelecimento desse acordo não ocorrer sob a forma de um discurso racional, neutralizador do poder e capaz de excluir toda ação estratégica.

Habermas propõe, então, que dois modelos de política - liberal (que ele denomina de instrumental) e republicana (denominada de dialógica) – complementem-se e impregnem-se um do outro, formando uma configuração com características novas – o modelo deliberativo – se as respectivas formas de comunicação estiverem suficientemente institucionalizadas, para entrecruzarem-se no *médium* das deliberações. Ele frisa que tudo depende, portanto, das condições de comunicação e procedimento que conferem força legitimadora à formação institucionalizada da opinião e da vontade.

Então, Habermas compara este modelo deliberativo aos outros dois – o liberal e o republicano – segundo o critério de formação democrática da opinião e da vontade que resulta em eleições gerais e decisões parlamentares. Segundo o modelo liberal, esse processo apenas tem resultados sob a forma de arranjos de interesse, cujas regras para assegurar a justiça e a honestidade dos resultados através de direitos iguais e universais ao voto e da composição representativa das corporações parlamentares são fundamentadas em princípios constitucionais liberais.

A política, no modelo liberal, é essencialmente uma luta por posições que permitem dispor do poder administrativo. O processo de formação da vontade e da opinião política, tanto em meio à opinião pública como no parlamento, é determinado pela concorrência entre agentes coletivos agindo estrategicamente e pela manutenção ou conquista de posições de poder. O êxito nesse processo é medido segundo a concordância dos cidadãos em relação a pessoas e programas, o que significa números de votos.

De acordo com a concepção republicana apresentada por Habermas, a formação democrática da vontade cumpre-se sob a forma de um auto-entendimento ético; apoiando-se a deliberação quanto ao conteúdo em um consenso a que os cidadãos chegam por via cultural e que se renova na rememoração de um ato republicano de fundação. O paradigma não é o mercado, mas sim a interlocução, para a política que tem como sentido uma práxis de autodeterminação por parte de cidadãos. O embate de opiniões na arena política tem força legitimadora, segundo o modelo republicano. O

poder administrativo só pode ser aplicado com base em políticas e no limite das leis que nascem do processo democrático. A formação democrática da vontade tem a função essencialmente mais forte de constituir a sociedade como uma coletividade política e de manter viva a cada eleição a lembrança desse ato fundador.

A teoria do discurso (Habermas utiliza também essa expressão para denominar democracia deliberativa ou política deliberativa) abarca elementos das duas teorias precedentes, integrando-os em um procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisões.

Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de auto-entendimento e discurso sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos (HABERMAS, 2004, p.286).

A Teoria do Discurso, em Habermas, em consonância com o republicanismo, reserva uma posição central para o processo político de formação da opinião e da vontade, sem, no entanto, entender a constituição jurídico-estatal como algo secundário. Ela conta com processos de entendimento mútuo que se realizam, por um lado, na forma institucionalizada de aconselhamentos em corporações parlamentares e, por outro, na rede de comunicação formada pela opinião pública de cunho político.

A teoria do discurso não torna a efetivação de uma política deliberativa dependente de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito. Como no modelo liberal, a teoria do discurso respeita o limite entre Estado e sociedade; mas nesse modelo a sociedade civil, como fundamento das opiniões públicas autônomas, distingue-se tanto dos sistemas econômicos de ação quanto da administração pública.

Essas comunicações sem sujeito, internas e externas às corporações políticas e programadas para tomar decisões, formam arenas nas quais pode ocorrer a formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para o todo social e sobre matérias carentes de regulamentação. A formação de opinião que se dá de maneira informal desemboca em decisões eletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado por via comunicativa é transformado em poder administrativamente aplicável (HABERMAS, 2004, p. 289).

Na visão de Habermas, o procedimento deliberativo tem a função de contribuir para que o poder político modifique seu estado de mero agregado ao ser retroalimentado pela opinião e vontade democráticas que, assim, não exercerão apenas posteriormente o

controle do exercício do poder, mas também participarão de sua programação, sem, no entanto, ter “a palavra final” no jogo decisório. Ele explica que o poder político só pode “agir”, pois é um sistema parcial especializado em decisões coletivamente vinculativas, ao passo que as estruturas comunicativas da opinião pública compõem uma rede amplamente disseminada de sensores que reagem à pressão das situações problemáticas no todo social e que simulam opiniões influentes.

A opinião pública transformada em poder comunicativo segundo procedimentos democráticos não pode dominar, mas apenas direcionar o uso do poder administrativo para determinados canais. (HABERMAS, 2004, p. 290).

A política deliberativa, na concepção de um de seus principais formuladores, Jürgen Habermas, se dá por meio de duas vias: a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra-institucionais. A interrelação entre esses dois espaços asseguraria um governo legítimo.

Mantendo os procedimentos próprios da chamada “teoria hegemônica” – regra da maioria, eleições periódicas, divisão de poderes – a democracia deliberativa acredita que a legitimidade das decisões governamentais tem que estar sustentada pelo exercício da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação (FARIA, 2000).

Como bem coloca Avritzer (2000), desde os anos 70, tem surgido no interior da teoria democrática contemporânea uma tendência de reavaliar o peso da “argumentação” no processo deliberativo. Isso significa o questionamento da centralidade do momento decisório no processo de deliberação e a atenção ao momento argumentativo, entendido como o intercâmbio de razões em público.

A primeira posição, centrada no momento da decisão, foi, desde Rousseau, hegemônica por 200 anos, no interior da teoria democrática, como assinala Avritzer. A partir de teorias de movimentos sociais ou da esfera pública, um segundo significado etimológico de deliberação começa a ganhar força, qual seja, a de um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados.

Benhabib (2007) defende o procedimentalismo deliberativo como resposta racional ao conflito de valores persistente nas sociedades plurais da atualidade. Ao descartar a “ficção” de uma assembleia de massas realizando suas deliberações nas sociedades modernas, afirma que o modelo deliberativo privilegia uma pluralidade de modos de associação na qual todos os atingidos podem ter o direito de articular seus pontos de vista, seja na forma de partidos políticos, movimentos sociais, ou associações.

A legitimidade, observa Benhabib (1996), é o “bem público” que caracteriza melhor a base normativa dos regimes democráticos, mais do que o bem-estar econômico e um sentido viável de identidade coletiva. Segundo ela, são esses os três “bens públicos” (bens no sentido de que alcançá-los é valioso e desejável pela maioria) que, desde a Segunda Guerra Mundial, as sociedades democráticas complexas enfrentam a tarefa de assegurar. Para ela, a legitimidade precisa ser entendida como resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo o que se relaciona a questões de interesse comum.

Habermas é analisado por Held (1996) como um dos autores ligados à corrente que abordou a crise de legitimação do Estado, segundo a qual o poder do Estado estaria erodindo diante das demandas crescentes da sociedade. Essas demandas são o resultado inevitável das contradições dentro das quais o Estado está enredado.

Além das críticas dos chamados “empiristas”, há alertas de que essas teorias – participativa e deliberativa - podem configurar formas de cooptação, de desmobilização de movimentos sociais, de legitimação de instituições injustas ou de que não eliminariam as desigualdades naturais ou sociais e econômicas de acesso à fala (MIGUEL, 2005).

### **2.3.11 Chantal Mouffe: contra o modelo racional**

Mouffe (1999) considera importante elaborar uma forma verdadeiramente política de liberalismo que, sem deixar de postular a defesa dos direitos e o princípio da liberdade individual, não escamoteie a questão do conflito, do antagonismo e da decisão. Sua crítica é direcionada à corrente deliberativa de democracia. Defende como tarefa de toda a política democrática opor-se ao paradigma deliberativo de John Rawls<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Rawls, John. Uma teoria da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

e Habermas, que, como ressalta, tenta se impor como o único possível da natureza democrática moderna. O objetivo, então, ela defende, não consiste em estabelecer as condições de um “consenso racional” – como pregam esses dois autores -, mas em desativar o antagonismo potencial que existe nas relações sociais e criar instituições que transformem o antagonismo em agonismo. (MOUFFE, 1999, p.13)

Una vez que hemos distinguido de esta manera entre antagonismo (relación con el enemigo) y agonismo (relación con el adversario), podemos comprender por qué el enfrentamiento agonal, lejos de representar un peligro para la democracia, es en realidad su condición misma de existencia. Por cierto que la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso - que han de apoyarse en la adhesión a los valores ético-políticos que constituyen sus principios de legitimidad y en las instituciones en que se inscriben -, pero también debe permitir que el conflicto se exprese, yeso requiere la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones bien diferenciadas. (MOUFFE, 1999, ps. 17-18)

A democracia, Mouffe observa, não é algo que se tenha por garantido, sendo necessário defendê-la constantemente. Por isso, adverte para o perigo em que se encontrariam os países europeus, nos quais o ideal democrático teria deixado de ser mobilizador. Isso porque a democracia estaria identificada com o capitalismo democrático e sua dimensão política reduzida ao Estado de direito e, por outro lado, crescendo sem cessar a marginalização de grupos inteiros que se sentem excluídos da comunidade política. Nessas condições, alerta, é muito provável o perigo de que esses grupos se unam a movimentos fundamentalistas ou de que se sintam atraídos por formas antiliberais de política. Para Mouffe, essa situação deve ser enfrentada com a instauração de condições que possibilitem um pluralismo agonístico, que permitam as reais confrontações em um espaço comum para que se possam realizar verdadeiras opções democráticas.

Não se trata, como ressaltou, de um acordo definitivo sobre os princípios de Justiça, como afirmam os discípulos de Rawls, que permitiria assegurar a defesa das instituições. O consenso sobre os direitos do homem e os princípios de igualdade e liberdade é necessário, mas, na opinião de Mouffe, não se pode separá-lo de uma confrontação sobre a interpretação de seus princípios e há muitas interpretações possíveis e nenhuma delas pode apresentar-se como a única correta. (1999, p.19).

Para Mouffe, são os racionalistas, ao pregar a possibilidade de um consenso racional sobre as instituições e questões democráticas (em uma situação original sob o



“véu da ignorância”, como em Rawls) ou de uma comunicação sem distorção entre os atores políticos (em uma situação de fala ideal ao modo de Habermas), que colocam a democracia em perigo, diante da cegueira em relação às manifestações de antagonismo político.

El ideal de la sociedad democrática - incluso como idea reguladora - no puede ser el de una sociedad que hubiera realizado el sueño de una armonía perfecta en las relaciones sociales. La democracia sólo puede existir cuando ningún agente social está en condiciones de aparecer como dueño del fundamento de la sociedad y representante de la totalidad. Por tanto, es menester que todos reconozcan que no hay en la sociedad lugar alguno donde el poder pueda eliminarse a si mismo en una suerte de indistinción entre ser y conocimiento. Esto significa que no se puede considerar democrática la relación entre los diferentes gentes sociales sino a condición de que todos acepten el carácter particular y limitado de sus reivindicaciones. En otros términos, es menester que reconozcan que sus relaciones mutuas son relaciones de las que es imposible eliminar el poder. (MOUFFE, 1999, p.19-20)

O objetivo, então, de uma política democrática não é erradicar o poder, por meio do uso da razão, mas sim multiplicar os espaços nos quais as relações de poder possam estar abertas à contestação democrática. Na proliferação desses espaços com vistas à criação das condições do que ela chama um “autêntico pluralismo agonístico”, tanto no âmbito do Estado como em relação à sociedade civil. Dessa forma, inscreve-se a dinâmica inerente à democracia radical e plural que ela prega (1999, p. 25).

### **2.3.12 Rosanvalon: democracia como história**

Rosanvalon (2010) também se insere entre os críticos das propostas de Rawls e Habermas para o regime democrático, por considerar que a complexidade da democracia deve buscar ser compreendida em seu processo histórico e que as tentativas de normatizá-la, como sugerem os dois autores, não são suficientes para resolver as difíceis questões e contradições próprias desse regime político.

Torna-se indispensável considerar, então, em primeiro lugar, o caráter problemático do regime político moderno para apreendê-lo em seu movimento – e não tentar dissipar o seu enigma por uma imposição normativa, como se uma ciência pura da linguagem ou do direito pudesse indicar aos homens a solução razoável diante da qual eles haveriam forçosamente de se conformar. Tentar exorcizar a complexidade mutável da questão democrática por meio de um exercício tipológico – este também é um falso caminho. O interessante está em tomar como objeto a característica sempre aberta e “sob tensão” da experiência democrática. O propósito não é, tampouco, opor de maneira banal o universo das práticas ao das normas, e

sim partir das antinomias (contradições) constitutivas do político, cujos caracteres só se revelam no curso da história (ROSANVALON, 2010, p.84).

Rosanvalon considera que, em função das tensões e das incertezas subjacentes à democracia, ela constitui o que ele denomina de “político” num campo amplamente aberto. Para ele, se há mais de dois séculos a democracia se mostra, de modo incontornável, como princípio organizador da ordem política moderna, isso tem se concretizado sempre de forma intensa e imprecisa, como um imperativo ou solução problemática.

A democracia constitui para o autor um ideal sobre o qual não há acordo, uma concepção política cuja definição é marcada por divergências, o que se repete na forma de realizá-la. Essa, segundo ele, é “uma das razões pelas quais não se pode reduzir a história da democracia àquela de uma experiência contrariada ou de uma utopia traída” (2010, p.74).

Longe de corresponder a uma simples incerteza prática sobre os meios de seu estabelecimento, o caráter vacilante da democracia participa mais profundamente de sua própria essência. Ela sugere um tipo de regime que jamais deixa de resistir a uma categorização livre de discussões. É daí, aliás, que provém a particularidade do mal-estar subjacente a sua história. O cortejo de decepções e a sensação de traição que desde sempre a acompanham têm sido tão intensos justamente pelo fato de que sua definição permanece incompleta. (ROSANVALON, 2010, p. 74)

Rosanvalon argumenta ser necessário mostrar que a decepção com a democracia nasce da dificuldade de vivificar na realidade cotidiana o ideal democrático. E acredita que este ideal é ambíguo e contraditório, pois “nunca deixou de oscilar entre o medo do conflito e a angústia de sua ausência, entre a aspiração à autonomia individual e a busca de uma participação na vida coletiva” (2010, p.98).

Para Rosanvalon, a democracia é, portanto, uma história e, como tal, indissociável de um trabalho de exploração e experimentação, de compreensão e elaboração de si mesma (2010, p.76) e não é a confrontação com um modelo ideal, mas a exploração de um problema a resolver (2010, p.87).

### **2.3.13 Considerações e síntese sobre a institucionalização da participação política a partir das perspectivas dos autores**

A seguir resume-se a justificação de cada autor abordado neste capítulo para o processo histórico de institucionalização da participação no Estado e, ao final, apresenta-se um quadro com o resumo dessas perspectivas e da compreensão sobre democracia.

Defensor do sistema político que se tornou conhecido como “guardiania” (governo pelos sábios filósofos), Platão considerava que as formas de governo estão relacionadas ao tipo predominante de caráter da população de um determinado território ou aos costumes civis.

Embora não acreditasse na capacidade de discernimento dos integrantes da classe pobre, Aristóteles apontou como concessão necessária à multidão o direito de participar de uma parcela das deliberações e julgamentos públicos de modo a acalmar possíveis inimigos, revoltados pela situação de pobreza ou propensos a se insurgir contra governantes corruptos.

Em Rousseau, a necessidade de considerar a opinião de todos os cidadãos e, portanto, de possibilitar a participação nas decisões públicas, é uma decorrência dos arranjos e conceitos políticos que ele esboçou como requisitos para permitir a convivência entre os homens a partir do momento em que eles deixam o “estado de natureza” e passam a viver em sociedade. Esses construtos iniciam pelo “pacto social” (espécie de contrato imaginário firmado para marcar a passagem do estado de natureza para a vida em sociedade), passam pela vontade geral (a reunião de todas as vontades dos cidadãos soberanos) e se completam com o bem comum (o que todos os cidadãos desejariam e escolheriam quando participassem das decisões políticas).

Crítico das criações de Rousseau, Schumpeter considera que a defesa de um modelo participativo está amparada pela associação com a fé religiosa e, desse modo, fora do alcance de uma análise racional. Uma vez que, sendo “a voz do povo a voz de Deus”, não há o que se questionar quanto ao processo participativo e nem quanto às decisões tomadas. A democracia participativa constitui, portanto, um “sistema ideal”.

O uso estratégico de meios participativos para ludibriar as massas poderia também ser feito pelos políticos, segundo Schumpeter, como forma de livrarem-se da responsabilidade de tomar as decisões ou de buscar derrotar adversários. O que ele

denomina de “doutrina clássica” da democracia apenas seria viável em sociedades pequenas, que não sejam demasiadamente diferenciadas e não abriguem problemas sérios, ou sociedades primitivas que serviram de protótipo para os autores dessa corrente.

Weber viu em curso um processo abrangente e inexorável de burocratização (domínio racional-legal) de todas as esferas da vida. Nisso estava incluída a política, por meio do Estado e dos partidos políticos. Contrário à democracia de massas e crítico das decisões políticas via referendos, não chegou, entretanto, a incluir outros meios de participação da sociedade na política, além das legendas partidárias, em sua análise da crescente burocratização.

Para Sartori, a democracia resulta de interações entre o que se idealiza dela e a sua realidade, sendo modelada, portanto, pelo “impulso de um deve ser e pela resistência de um é”. Acredita que o comportamento da população sobre a democracia é influenciado pelo que os pensadores teóricos formularam antes sobre esse sistema de governo. Defende, no entanto, a democracia política enquanto método, ou enquanto procedimento e considera que essa concepção deve preceder qualquer grande realização que se possa exigir de uma democracia.

A forma de governo depende do estágio da civilização e as instituições políticas são obras dos homens e uma escolha da vontade humana, segundo John Stuart Mill, que não defende a democracia participativa como a melhor forma de governo, mas busca reforçar o impacto positivo da participação popular na política sob um regime representativo. Destacou, ainda, a forte influência da opinião pública na tomada de decisões políticas e mostrou a possibilidade de arregimentação da população por atores políticos em favor da concretização de formas de governo preferidas.

Do mesmo modo que Sartori, Dahl procura enfatizar a existência de diferenças entre o significado ideal e o real de democracia. O sonho de uma democracia participativa permaneceria entre defensores dessa corrente que, para justificá-la, constantemente recorreriam às imagens de uma pólis grega que, de fato, não existia na realidade. Dahl acredita que o processo democrático está incrustado nas condições históricas e, por isso, considera mais adequado o uso do termo “poliarquia” para designar o que se tem comumente denominado de democracia, regime ao qual a humanidade ainda não havia chegado em sua opinião. Mas admite que a promessa

democrática é de tal modo ousada que, permanentemente, impulsiona o olhar para a superação dos limites reais das estruturas e consciências.

Mcpherson buscou mostrar a evolução do pensamento e da prática democráticas por meio de “modelos de democracia”. A democracia participativa é o quarto modelo apresentado pelo autor e seu surgimento no pensamento teórico decorreu de pressões “intensas e graves” observadas no mundo real. Na década de 60, essa corrente era o lema dos movimentos estudantis e teria se espalhado também pela classe trabalhadora, revoltada com o crescente processo de sua alienação.

Nas lutas populares é também onde Pateman encontra a justificativa principal para o seu modelo participativo. A autora lembra que a reivindicação de um sistema político com mais participação fazia parte da pauta dos movimentos estudantis e de outros grupos sociais na década de 60.

O modelo deliberativo é uma construção teórica proposta por Habermas para substituir concepções de democracia que ele considera insuficientes para os problemas políticos em seu tempo, sobretudo para a questão da legitimidade das decisões políticas diante das demandas que recaem nos Estados.

Crítica radical do modelo deliberativo, Mouffe procura demonstrar que o conflito é inerente à política, não sendo possível eliminá-lo. Caberia, então, aos representantes políticos criar condições para que as diferentes contradições da sociedade possam ser confrontadas em um “espaço comum” e dessa “luta agonística” entre adversários se produzam as decisões democráticas.

Rosanvalon também critica o modelo deliberativo, mas sua opção é por reforçar o caráter histórico da democracia, regime que ele afirma ser problemático por se constituir em um ideal sobre o qual não há acordo e ser uma concepção marcada por divergências. A democracia está, entretanto, segundo Rosanvalon, sempre sob tensão e é passível de transformações, a partir da exploração e experimentação, sendo, desse modo, um problema a resolver em seu percurso histórico.

A análise sobre as razões apresentadas pelos autores para a adoção de um sistema democrático participativo aponta para perspectivas diversas, que não necessariamente se combinariam para concretizá-lo. A institucionalização da participação política poderia ser resultante, então, das seguintes possibilidades: costumes civis, busca permanente de um ideal, defesa ideológica de uma concepção de governo, decisão política estratégica (para diversos fins, como redução de conflitos,

estabilidade da vida em sociedade, ludibriar as massas ou derrotar adversários políticos, por exemplo), processo inexorável de burocratização de todas as esferas da vida, pressão da opinião pública, luta política e pressão de movimentos e grupos da sociedade, construtos teóricos, transformações históricas.

O que se expressa nesta tese é concordância com a concepção de Rosanvalon de que a democracia configura-se em um processo histórico sujeito a tensões e transformações. Por extensão, incorpora-se esse entendimento à institucionalização da participação política no Estado. Admite-se que, até a atualidade, em relação às sociedades complexas, a democracia representativa mostra-se como o formato mais adequado à tomada de decisões, compreensão expressada por Rousseau, Schumpeter, Weber, John Stuart Mill, Sartori, Mcpherson e Habermas, entre os citados neste capítulo. No entanto, e a história o demonstra, é possível a convivência do regime representativo com mecanismos de democracia direta ou mesmo com a ampliação das formas tradicionais de representação política.

A argumentação de Mouffe de que o conflito é inerente à política, não sendo possível eliminá-lo, também deve ser admitida. Isso não implica negar que o acordo e a negociação são possibilidades a serem buscadas pelas ações políticas.

Os argumentos de Schumpeter, visando refutar os conceitos rousseauianos de bem comum e de vontade geral orientando a ação política, são levados em consideração. Paralelamente, admite-se que a busca de direitos e de interesses (que podem ser pessoais, coletivos ou de repercussão geral) integra a ação política.

A ideia de Dahl de que sistemas eleitorais competitivos são caracterizados por uma multiplicidade de grupos ou minorias, intensamente ligados a questões diversas, e de que o poder é compartilhado e negociado, é orientadora desta tese.

A constatação de Mcpherson e de Pateman da existência de pressões populares demandando o modelo participativo de democracia é considerada na hipótese levantada por este estudo.

Por fim, admite-se que motivos diversos podem justificar a adoção pelos governos de um modelo de democracia mais participativo e deliberativo, como os citados pelos autores analisados neste capítulo, a exemplo de Aristóteles, John Stuart Mill, Schumpeter, Macpherson, Pateman e Habermas.

A seguir, apresenta-se um quadro com o resumo das concepções dos autores sobre democracia e das possíveis causas da ênfase na participação política institucionalizada da sociedade.

**Quadro 3: A Participação Política na Teoria Democrática**

<b>Participação Política na Teoria Democrática</b>		
<b>Autor</b>	<b>Concepções sobre democracia</b>	<b>Possíveis causas da ênfase na participação política</b>
<i>Platão</i>	Democracia como governo dos ineptos. Defesa do governo pelos mais qualificados (guardiães).	Formas de governo correspondem aos costumes civis ou ao caráter predominante da população.
<i>Aristóteles</i>	Democracia é quando os pobres chegam ao poder, mas eles não têm discernimento.	Para acalmar os inimigos (em geral a população pobre).
<i>Rousseau</i>	Muitos requisitos para uma democracia ideal (Estado pequeno, simplicidade nos costumes, igualdade de classes, ausência de luxo).	A soberania popular inalienável e a manifestação da vontade geral são necessárias para promover o bem comum. O soberano é um ser coletivo.
<i>Schumpeter</i>	Democracia como um método institucional para tomada de decisões (decidem os que vencem as eleições).  Democracia é o governo dos políticos profissionais, das lideranças políticas.  Cidadão comum não está preparado para a política, é suscetível à manipulação.  Refuta conceitos de vontade geral e de bem comum.	Associação a um dogma religioso próprio do cristianismo - parte de um “sistema ideal de coisas”.  Democracia participativa apenas possível em sociedades pequenas e com pouca diferenciação.  Uso estratégico dos meios participativos pelos políticos para ludibriar as massas.
<i>Weber</i>	Democracia como processo.  Maioria dos eleitores é incapaz de contribuir para o processo político. São capazes apenas de selecionar líderes políticos.  Aposta na capacidade do líder político e no Parlamento.	Democracia direta como plebiscito pode servir aos interesses não manifestos de políticos hábeis.  Burocratização em todas as esferas da vida e na política.
<i>Sartori</i>	Democracia como um método político.  Democracia resulta de interações entre o que se idealiza dela e a realidade.	Democracia direta só existe em pequenos grupos. Participação como um ideal a que não se chega.
<i>John Stuart</i>	Defesa do governo representativo, mas	Participação de todos possível apenas em

<i>Mill</i>	ressaltou importância da participação.	vilarejos.  Força da opinião pública na conformação dos tipos de governo.  Instituições e formas de governo são uma questão de escolha e dependem do estágio da civilização.
<i>Dahl</i>	Democracia é um processo sem igual para a tomada de decisões coletivas e vinculativas.  É contra o governo apenas das elites.  Democracias são normalmente, de fato, poliarquias (governo das múltiplas minorias).	Visão das pessoas governando a si mesmas sempre continuará a ser irresistível. Promessa democrática é ousada.  O sonho da democracia participativa permanece e faz os seus defensores retomarem muitas vezes uma visão idealizada da pólis grega.
<i>Mcpherson</i>	Defende certo tipo de sistema representativo e refuta ideia de que a tecnologia permitiria democracia direta apropriada para as comunidades muito populosas.  Não se pode prescindir dos políticos profissionais. É necessário torná-los responsáveis/responsáveis.  Propôs aparelho democrático piramidal, combinando democracia direta e indireta.	Democracia participativa como lema dos movimentos estudantis da década de 60 e depois dos trabalhadores.  Uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de participação política.
<i>Pateman</i>	Não basta para a democracia a existência de instituições representativas no âmbito nacional. É necessário o máximo de participação em outras esferas. Mas democracia participativa não pode ser estendida para todos os domínios (político, econômico, social) enquanto se removeria a representação.	Participação como reivindicação dos estudantes e de outros grupos.
<i>Habermas</i>	Sugere modelo deliberativo a partir da crítica ao peso ético excessivo imposto aos cidadãos pelo modelo republicano e pela crítica ao modelo liberal (concorrência).	Construto teórico. Necessidade de institucionalizar procedimentos para a deliberação. Deliberação/formação da opinião influenciam as decisões políticas (poder comunicativo).  Busca de legitimidade para os governos.
<i>Chantal Mouffe</i>	Defende um modelo agonístico em oposição ao antagonístico e ao modelo de consenso racional de Habermas e Rawls. Para permitir as confrontações em um espaço comum e acontecer as opções democráticas (um autêntico pluralismo agonístico). Não se pode eliminar o poder/conflito nas relações.	Para assegurar a continuidade da democracia que estaria em perigo em razão do crescimento dos grupos marginalizados da sociedade que poderiam se associar a tendências fundamentalistas.



<i>Rosanvalon</i>	<p>Democracia deve ser compreendida em seu processo histórico. É preciso compreender o caráter problemático do regime político moderno e não tentar dissipar o seu enigma por uma imposição normativa.</p> <p>Democracia é um ideal sobre o qual não há acordo.</p> <p>Não se pode reduzir democracia a uma experiência contrariada ou utopia traída.</p>	<p>Democracia é a exploração de um problema a resolver e não a confrontação com um ideal.</p>
-------------------	---	---

Fonte: Elaboração própria, agosto de 2015.

Nos próximos capítulos, será investigada a hipótese de que a institucionalização da participação política é fenômeno histórico resultante de lutas, pressões e influências empreendidas por forças sociopolíticas com formatos variados (partidos políticos, classes, grupos, movimentos sociais, associações, ONGs, redes, igrejas, Estados, organismos internacionais, etc). Em defesa de direitos e interesses, essas forças pressionam e influenciam governos, provocando – por ruptura, alternância de poder ou decisão estratégica orientada por motivações diversas – os processos de implantação de procedimentos participativos ou a inclusão de novos atores nas decisões políticas.

### **3 PROCESSO HISTÓRICO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

Apresenta-se, a seguir, uma análise histórica abrangente do processo de institucionalização da participação política em seus diferentes formatos. No segundo subitem, aborda-se a institucionalização da participação política na América Latina.

#### **3.1 VISÃO GERAL DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

O objetivo deste subitem é verificar a hipótese objeto da tese na abrangente trajetória histórica de institucionalização da participação política, iniciando pela pólis grega e pelas cidades-república italianas, passando depois pelas lutas burguesas em favor da derrubada de regimes absolutistas e das revoluções de trabalhadores contra governos e sistemas econômicos injustos. Também aqui se aborda a consolidação e crise da democracia representativa, as experiências de reforço à institucionalização de instrumentos de participação política e o estágio contemporâneo da defesa de direitos e interesses por grupos e movimentos diversificados que disputam o poder com o Estado ou dentro do Estado. Conclui-se o subitem com a análise da transformação da defesa do regime democrático em questão de interesse de atores políticos - como países, organismos internacionais e a Igreja - e pelo monitoramento, por entidades diversas das condições democráticas nos diferentes países, incluindo nesse diagnóstico a variável participação política.

##### **3.1.1 Da experiência ateniense ao Manifesto Comunista**

Os primeiros registros da participação política de forma institucionalizada são os da experiência ateniense, na Grécia antiga, em que os cidadãos participavam ativamente das decisões relacionadas a questões de interesse público (HELD, 1996). Mesmo que a atuação ali tenha sido restrita aos homens adultos livres e vetada às mulheres, aos escravos e aos imigrantes, esse modelo de debates e deliberações na ágora da polis<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Segundo Bobbio (2003), a questão de saber se o Estado sempre existiu ou se se pode falar de Estado apenas a partir de certa época está relacionada à definição de Estado adotada: mais ampla ou mais estreita. “Quem fala indiferentemente de Estado para se referir tanto ao Estado de Bodin como à polis

grega tornou-se referência e até mesmo um ideal que acompanha discussões teóricas e práticas políticas ao longo da história.

Embora seja difícil reconstruir a história das cidades-Estado da antiguidade, entre as quais a ateniense, pois existem apenas fragmentados indícios desse período aos quais os estudiosos se agarram para fundamentar suas narrativas, Dahl (2012) acredita haver amplas provas de que a realidade política dos gregos e de outros povos de outrora era notadamente inferior aos ideais políticos de predominância do bem público acima das ambições pessoais nas decisões coletivas. Havia em Atenas do século V a.C e em outras cidades-Estado, pelo que se pode depreender de informações fragmentárias, uma disputa acirrada entre facções baseadas em laços de família e amizade por exigências que nem sempre correspondiam ao bem-comum (DAHL, 2012, p.30).

No Norte da Itália, a partir do século XII, cidades começaram a desenvolver uma forma de vida política inteiramente em conflito com a monarquia hereditária, considerada a única forma correta de governo (SKINNER, 1996). Essas cidades se converteram em repúblicas independentes, inicialmente governadas por cônsules, trocados com frequência para evitar apego ao poder. Posteriormente, na segunda metade do século, os cônsules foram suplantados por um governo eletivo, sob o comando de um funcionário conhecido como podestá, que geralmente governava consultando dois conselhos principais, sendo que um deles poderia chegar a ter 600 membros, enquanto o conselho menor ou secreto estaria limitado a uns 40 cidadãos (WALEY, 1969, p.62 *apud* SKINNER, 1996 p.26). Durante séculos, entretanto, essas cidades tiveram que travar lutas contra o Santo Império Romano e sua pretensão ao direito de considerá-las suas vassalal.

De acordo com Black & Burke (1983), Estados sob uma liderança central começaram a surgir nos séculos XII e XIII de modo desordenado. Esses governos tinham apenas uma limitada capacidade para manter a ordem e administrar os recursos. A maioria das entidades na sociedade desenvolvia seus próprios negócios, e alocava recursos em uma base local. Os vários interesses, por sua vez, buscavam se organizar para definir seus direitos e responsabilidades, para se proteger da interferência de oficiais do reino, e administrar seus negócios. Havia não apenas as posições sociais do clero, nobreza, moradores das cidades e, em alguns lugares, camponeses, mas também

---

grega, vê mais as analogias do que as diferenças, mais a continuidade do que a descontinuidade” (BOBBIO, 2003, p. 69).

uma variedade de corpos corporativos representando os interesses de comerciantes, advogados e outros profissionais e negócios. Posteriormente, as relações contratuais entre esses corpos corporativos e a coroa evoluíram em parlamentos nos quais grupos, ao invés de indivíduos, formavam a base de representação.

Nem todos os grupos associativos tiveram importância igual, mas esses desempenharam uma influência ativa nos processos de tomada de decisão entre os séculos XV e XVII, quando se observavam numerosos casos de revoltas urbanas e camponesas. Quando os governos reais ganharam autoridade, grupos organizados tornaram-se mais institucionalizados, e as negociações entre o centro de poder e esses grupos continuaram a desempenhar um importante papel nas várias formas de governos parlamentares que surgiram nos séculos XVII e XVIII. (BLACK & BURKE, 1983, p. 397-396).

A experiência inglesa de consolidação do Parlamento pelas lutas da burguesia contra o absolutismo dos monarcas – Revolução Inglesa do século XVII (ARRUDA, 2004) - pode ser considerada um novo momento de institucionalização da participação política, mesmo que também com restrições, já que não abrangia toda a população, constituindo participação sob a forma de representação.

A Revolução Inglesa do século XVII representou a primeira manifestação de crise do Antigo Regime, identificado com a forma absolutista de governo. O poder monárquico foi severamente limitado, cedendo a maior parte de suas prerrogativas ao Parlamento, instaurando-se progressivamente o regime parlamentarista que permanece até hoje. Esse processo teve início com a Revolução Puritana de 1640 e foi completado com a Revolução Gloriosa de 1688. Ambas, contudo, fazem parte do mesmo processo revolucionário, o que nos leva a optar pela denominação Revolução Inglesa do século XVII e não Revoluções Inglesas, como se fossem dois movimentos distintos. Na medida em que esse processo revolucionário do século XVII criou as condições indispensáveis para a Revolução Industrial do século XVIII, limpando o terreno para o avanço do capitalismo, pode ser considerada a primeira revolução burguesa da história da Europa, antecipando em 150 anos a Revolução Francesa. (ARRUDA, 2004, p. 141).

Arruda (2004) explica que, depois de realizar tarefas tão ao gosto da burguesia, assegurando um notável desenvolvimento econômico à Inglaterra, a monarquia absolutista tornou-se incômoda e desnecessária, pois passou a ser um obstáculo ao crescimento da burguesia mercantil, que não tinha liberdade para o comércio, uma vez que os monopólios sobre a comercialização de vários produtos eram a principal fonte de

recursos do Estado. Os artesãos também se sentiam prejudicados porque pagavam mais caro por gêneros básicos de alimentação e produtos indispensáveis a sua atividade. Os monopólios beneficiavam um pequeno grupo de capitalistas, a grande burguesia capitalista. A questão agrária era outro problema grave que levou a nobreza progressista rural (*gentry*) a se indispor contra o Estado absolutista. Para preservar seu equilíbrio social, o Estado impedia o avanço dos cercamentos (transformação de terras coletivas, devolutas ou das quais se tinha uma posse precária em propriedade privada) provocados pela valorização do preço das terras. Essas duas camadas sociais poderiam arrastar consigo os setores intermediários da população urbana e os camponeses posseiros (*yeomen*), que desejavam ampliar suas posses e consolidar a propriedade sobre elas.

O conflito entre o rei e o Parlamento configurava a situação no plano político. Como explica Arruda (2004), desde a Carta Magna de 1215 instituíra-se o Parlamento na Inglaterra, ao qual cabia o poder de direito, legítimo. Mas durante o governo dos Tudor, os reis exerceram o poder de fato, convocando poucas vezes o Parlamento. As classes sociais representadas nessa instância, principalmente a burguesia e a *gentry*, não se opuseram ao comportamento absolutista dos reis porque correspondia a seus interesses. No século XVII, entretanto, inverteram-se as posições, com o Parlamento querendo assumir o poder de fato. Para se legitimar, o rei decidiu reforçar a origem divina de seu poder, a exemplo dos reis da França. Assim, os reis manipularam a religião para aumentar seu poder. Durante o século XVI, os Tudor enfatizaram o conteúdo do anglicanismo, isto é, o seu lado calvinista, favorecendo a burguesia. No século seguinte, os Stuart ressaltaram a forma católica do anglicanismo, identificando-se com a aristocracia e se posicionando contra a burguesia. O Parlamento, dominando por representantes da burguesia mercantil e da *gentry*, radicalizou ainda mais suas posições, identificando-se com o puritanismo (forma mais radical do calvinismo), que rejeitava o anglicanismo. A Revolução Puritana (1640) foi, portanto, o resultado da luta entre a burguesia e a realeza pelo controle político do país.

As disputas entre os monarcas e o Parlamento continuaram, com sucessivas dissoluções e convocações da instância parlamentar até a proclamação da República em 1649, após o rei ter sido decapitado. O país foi governado a seguir, de forma tirânica, por Oliver Cromwell, organizador do Exército do Parlamento na guerra civil contra o rei morto Carlos I. O novo rei Carlos II também dissolveu várias vezes o Parlamento e em seu reinado surgiram dois partidos: os *whigs*, contrários ao rei e favoráveis ao

Parlamento, e os *tories*, que defendiam as prerrogativas reais (ARRUDA, 2004). Em 1688, em um movimento pacífico e sem sangue, o Parlamento proclamou os novos ocupantes do trono – Maria (filha de Jaime II, rei anterior) e seu esposo, Guilherme de Orange. Como condição, impôs aos novos soberanos a *Declaração de Direitos*, que consolidou o poder do Parlamento. Pela carta, de 1689, o rei não poderia cancelar as leis do Parlamento e este assegurava o poder de até mesmo conceder o trono da Inglaterra a quem lhe aprovesse, após a morte do monarca; as reuniões parlamentares e as eleições seriam regulares, pelo menos trienais; o orçamento anual seria votado pelo Parlamento; inspetores controlariam as contas reais; os católicos seriam afastados da sucessão; a manutenção de um exército permanente em tempo de paz foi considerada ilegal. Todas as decisões passaram a ser tomadas pelos ministros, sob a autoridade do lorde tesoureiro. O Tesouro passou a ser dirigido por funcionários que, em época de guerra, orientavam a política interna e a externa. Foi criado o Banco da Inglaterra, organizando-se o tripé fundamental para o desenvolvimento do país: o Parlamento, o Tesouro e o Banco. Com esse processo, abriam-se as condições para o desenvolvimento econômico e a Revolução Industrial. Foram permitidos os cercamentos, promovendo uma verdadeira revolução na agricultura, beneficiando os *gentry* e destruindo os *yeomen*; e Atos de Navegação garantiram a expansão comercial e marítima, atendendo os interesses da burguesia mercantil (ARRUDA, 2004, p. 146).

A luta pela independência dos Estados Unidos, iniciada na segunda metade do século XVIII e declarada em 1776, resultou também na institucionalização do sistema de governo representativo dentro do novo país, até então subordinado ao Parlamento e à Coroa inglesa. A crise entre a colônia e a metrópole se exacerbou, sobretudo, a partir da votação das chamadas *Leis Intoleráveis*, para controlar o comércio na colônia, em especial do chá, e da nova política de controle do acesso a terra. Esses dois fatores acabaram por juntar grupos mercantis e agricultores contra o governo inglês. Em 1787, foi promulgada a primeira constituição dos Estados Unidos, com tendência republicana, para permitir grande autonomia política aos estados membros da federação, e tendência federalista, com um governo central forte. O presidente seria eleito por um período de quatro anos por representantes das assembleias dos cidadãos e o Congresso seria composto por duas câmaras: a Câmara dos Representantes, constituída por delegados de cada estado, proporcionalmente à população; e o Senado, composto por dois representantes de cada estado. A independência dos Estados Unidos representou um

grande marco na crise do *Antigo Regime*, uma vez que este foi o primeiro país a se tornar independente, rompendo a unidade do sistema colonial (ARRUDA, 2004). Outras revoluções buscando a independência perante colonizadores europeus se seguiram ao longo dos próximos séculos em todos os continentes.

Outra insurgência burguesa, dessa vez com atuação ativa também de camponeses e artesãos, a Revolução Francesa de 1789 foi mais uma vitória contra o absolutismo dos monarcas, que resultou na proclamação da República e na eleição pelo sufrágio masculino para a assembleia de deputados (ARRUDA, 2004). Defensor de uma ativa cidadania e do envolvimento direto dos indivíduos na criação das leis pelas quais suas vidas são reguladas (HELD, 1996), Jean Jacques Rousseau, por meio de suas ideias, teve influência significativa nesse período.

O início da revolução, com a convocação dos Estados Gerais, transformado em Assembleia Constituinte que elaborou uma nova constituição para o país, é narrado por Hobsbawm:

O Terceiro Estado tinha lutado acirradamente, e com sucesso, para obter uma representação tão grande quanto à da nobreza e a do clero juntas, uma ambição moderada para um grupo que oficialmente representava 95% do povo. E agora lutava com igual determinação pelo direito de explorar sua maioria potencial de votos, transformando os Estados Gerais numa assembleia de deputados que votariam individualmente, ao contrário do corpo feudal tradicional que deliberava e votava por “ordens” ou “estados”, uma situação em que a nobreza e o clero podiam sempre derrotar o Terceiro Estado. Foi aí que se deu a primeira vitória revolucionária. Cerca de seis semanas após a abertura dos Estados Gerais, os Comuns, ansiosos por evitar a ação do rei, dos nobres e do clero, constituíram-se eles mesmos, e todos os que estavam preparados para se juntarem a eles nos termos que ditassem, em Assembleia Nacional com o direito de reformar a Constituição. (HOBSBAWM, 2009, p.107-108).

Nos fins do século XVIII, o desenvolvimento econômico fortaleceu a burguesia que passou a aspirar ao poder político na França e a discutir os privilégios da nobreza. E os camponeses possuidores de terra queriam se livrar das obrigações feudais que deviam aos senhores. A população francesa formava uma sociedade de estamentos (resquício da Idade Média). O primeiro estado era constituído do conjunto do clero (alto e baixo clero); o segundo estado constituía-se da nobreza; o terceiro estado representava 98% da população: alta burguesia, média burguesia, pequena burguesia; o povo, os *sans culottes*. A massa da população, o terceiro estado, arcava com o ônus dos impostos e contribuições para o rei, o clero e a nobreza (ARRUDA, 2004).

Para reverter a situação de falência financeira do Estado, decorrente de uma série de medidas adotadas pela monarquia, em 1789, a Assembleia dos Estados Gerais (composta por representantes dos três estamentos), que não se reunia desde 1614, foi convocada. A pretensão era que o terceiro estado pagasse os impostos que o clero e os nobres se recusavam a pagar. O terceiro estado negou-se a aceitar o procedimento sugerido para votação dos projetos, que lhe colocaria em desvantagem, embora tivesse a maioria numérica. Decidiu, então, reunir-se em separado, considerando-se Assembleia Nacional e proclamando-se logo a seguir Assembleia Nacional Constituinte, destinada a dar uma nova constituição à França. O movimento revolucionário espalhou-se pelo país com violência (ARRUDA, 2004).

O texto constitucional ficou pronto em 1791, determinando que o poder executivo caberia ao rei e o legislativo à Assembleia, que funcionaria regularmente. Só seriam eleitores os que tivessem um mínimo de riqueza de acordo com critério censitário. No ano seguinte, após intensos combates, a República foi proclamada, o rei tornou-se prisioneiro e foi guilhotinado em 1793. Neste mesmo ano, uma nova representação de 750 deputados foi eleita para a Assembleia pelo voto universal masculino. Seguiu-se, então, um período de *Terror*, em que lideranças dos dois principais movimentos revolucionários, os jacobinos e os girondinos, foram condenados à morte. Uma nova constituição foi elaborada em 1795, estabelecendo um executivo composto por cinco diretores eleitos pelo legislativo, poder que seria composto por deputados eleitos mediante agora o voto censitário, formando dois conselhos – o Conselho dos Quinhentos e o Conselho dos Anciãos. Em meio a tentativas de golpes e conspirações e após período de tamanha violência e desordem, a burguesia francesa estava desejosa de paz. Diretores integrantes do executivo preparam o golpe que levou Napoleão Bonaparte ao poder em 1799. Napoleão, como afirma Arruda (2004) consolidou o poder da burguesia, evitando tentativas jacobinas de retornar ao comando.

Para Hobsbawm (2009), a Revolução Francesa pode não ter sido um fato isolado na sequência de agitações políticas que colocaram em crise os velhos regimes da Europa nos fins do século XVIII, mas foi muito mais fundamental que os outros e com consequências mais profundas. Diferente de todas as revoluções que a precederam e a seguiram, foi uma revolução social de massa e incomparavelmente mais radical do que qualquer levante. Além disso, teve influência em todas as transformações políticas



seguintes no mundo, incluindo os levantes que levaram à libertação da América Latina depois de 1808.

A atuação conjunta da burguesia e das massas mobilizadas por ela na Revolução francesa é muito bem resumida por Hobsbawm:

Em resumo, a principal forma da política revolucionária burguesa francesa e de todas as subseqüentes estava agora bem clara. Esta dramática dança dialética dominaria as gerações futuras. Repetidas vezes veremos moderados reformadores da classe média mobilizando as massas contra a resistência obstinada ou a contrarrevolução. Veremos as massas indo além dos objetivos dos moderados rumo a suas próprias revoluções sociais, e os moderados, por sua vez, dividindo-se em um grupo conservador, daí em diante fazendo causa comum com os reacionários, e um grupo de esquerda, determinado a perseguir o resto dos objetivos moderados, ainda não alcançados, com o auxílio das massas, mesmo com o risco de perder o controle sobre elas. E assim por diante, com repetições e variações do modelo de resistência – mobilização de massa – inclinação para a esquerda – rompimento entre os moderados – inclinação para a direita – até que a maior parte da classe média passe daí em diante para o campo conservador ou seja derrotada pela revolução social. Na maioria das revoluções burguesas subseqüentes, os liberais moderados viriam a retroceder, ou transferir-se para a ala conservadora, em um estágio bastante inicial. De fato, no século XIX, vemos de modo crescente (mais notadamente na Alemanha) que eles se tornaram absolutamente relutantes em começar uma revolução, por medo de suas incalculáveis conseqüências, preferindo um compromisso com o rei e a aristocracia. A peculiaridade da Revolução Francesa é que uma facção da classe média liberal estava pronta a continuar revolucionária até o, e mesmo além do limiar da revolução antiburguesa. Eram os jacobinos, cujo nome veio a significar “revolução radical” em toda a parte. Por quê? Em parte, é claro, porque a burguesia francesa não tinha para temer, como os liberais posteriores, a terrível memória da Revolução Francesa. (HOBBSAWM, 2009, p. 111-112).

Depois de 1794, afirma Hobsbawm (2009), ficou claro para os moderados que o regime jacobino tinha levado a revolução longe demais para os objetivos e comodidades burguesas. Por outro lado, acredita o autor, os jacobinos podiam sustentar o radicalismo porque não existia uma classe que pudesse fornecer uma solução social coerente como alternativa à deles. Essa classe, como observa Hobsbawm, surgiu no curso da revolução industrial – o “proletariado”, ou, mais precisamente, com as ideologias e movimentos baseados nele. (HOBBSAWM, 2009, p. 112).

Na década de 1840, marcada por inúmeras revoluções, “o mundo se achava fora de equilíbrio”, nas palavras de Hobsbawm (2009), com as forças de mudança econômica, técnica e social desencadeadas nos últimos 50 anos sem paralelo. Desse modo, diz o autor, era inevitável que as aristocracias proprietárias de terras e as monarquias absolutistas perderiam força em todos os países em que uma forte burguesia

estava se desenvolvendo. Era do mesmo modo inevitável que a injeção de consciência política entre as massas, grande legado da Revolução Francesa, significaria, mais cedo ou mais tarde, um importante papel dessas massas na política. Sua condição nas grandes cidades e nos distritos fabris da Europa ocidental e central empurrava-os inevitavelmente em direção a uma revolução social e o temor do proletariado e do comunismo aterrorizava a Europa. Por isso, a revolução que eclodiu em 1848 não foi uma revolução social no sentido de que envolveu e mobilizou todas as classes, mas literalmente o insurgimento dos trabalhadores pobres nas cidades (HOBSBAWM, 2009).

Nenhum governo resistiu, em poucas semanas, em vários estados da Europa. Além disso, o processo revolucionário europeu teve influência em vários outros locais, como no Brasil, na insurreição de 1848 de Pernambuco, e anos depois na Colômbia (HOBSBAWM, 1977). Embora tenha sido a mais ampla revolução até então, foi a menos bem sucedida: 18 meses depois todos os regimes derrubados foram restaurados, alguns com maior força, como no Império dos Habsburgos, com exceção da República Francesa. “Era a primavera dos povos” e, como a primavera, não durou (Hobsbawm, 1977, p.33). Como característica comum, que pode ter contribuído para o seu fracasso, foram revoluções sociais dos trabalhadores pobres (que de fato foram quem morreu nas barricadas), assustando, portanto, os moderados liberais a quem elas mesmas deram poder e proeminência e mesmo alguns dos políticos mais radicais. Dos principais grupos sociais envolvidos na revolução, a burguesia descobriu que preferia a ordem à chance de colocar em prática todo o seu programa, especialmente diante da ameaça à propriedade (HOBSBAWM, 1977, p.39) e, portanto, fugiu delas (HOBSBAWM, 1977, p.43).

Em 1848-49, os moderados liberais fizeram então duas importantes descobertas na Europa ocidental: que revoluções eram perigosas e que algumas de suas mais substanciais exigências (especialmente em assuntos econômicos) poderiam vir a ser atingidas sem elas. A burguesia cessara então de ser uma força revolucionária (HOBSBAWM, 1977, p. 40).

Na França, segundo Hobsbawm (1977), a primeira contra-ofensiva conservadora à revolta de 1848 foi a eleição com sufrágio universal, que enviou para Paris uma grande quantidade de conservadores eleitos pelos votos de um campesinato politicamente mais inexperiente do que reacionário e que não via nenhum apelo na

esquerda urbana. Em dezembro daquele ano, foi eleito Luís Napoleão para a presidência da República, sobrinho do grande imperador, com maioria absoluta – 5,5 milhões dos 7,4 milhões de votos. Não era considerado moderado nem radical, e se elegeu porque os camponeses e trabalhadores acreditaram que ele era contra a “república dos ricos” e a pequena burguesia, porque ele parecia não se alinhar com a grande burguesia. Para o autor, a eleição de Luís Napoleão significou que mesmo a democracia do sufrágio universal, “instituição identificada com a revolução”, era compatível com a manutenção da ordem social. Logo depois, entretanto, o novo presidente francês aboliu a república e proclamou-se imperador, “apesar de nunca esquecer as vantagens políticas de um bem-conduzido sufrágio universal, que veio a reintroduzir” (HOBSBAWM, 1977, p. 46).

A partir de 1860, com o aumento da pressão popular, das “massas” (os pobres), observam-se grandes avanços em direção aos governos representativos: o sufrágio universal deixou de ser prerrogativa de regimes originados das revoluções, muitos poucos países escaparam de alguma forma de aumentar suas franquias e somente a Rússia e a Turquia mantinham-se como aristocracias na Europa, de acordo com Hobsbawm (1977). O autor acredita que nesse período os dirigentes dos estados avançados da Europa, com maior ou menor relutância, “começaram a reconhecer não apenas que democracia, isto é, uma constituição parlamentar baseada em sufrágio universal, era inevitável, como também viria a ser provavelmente um aborrecimento inofensivo politicamente”. Os dirigentes dos Estados Unidos, diz ele, já haviam feito esta descoberta há muito tempo (HOBSBAWM, 1977, p.23).

Nesse período, o proletariado tinha se multiplicado em razão da industrialização e tornou-se um grupo com identidade e papel definidos na política. O socialismo passou a ser a ideologia identificada com seus movimentos (HOBSBAWM, 1977), que tiveram como principais guias intelectuais Karl Marx e Friedrich Engels, responsáveis pelo *Manifesto Comunista*, publicado em 1848.

### **3.1.2 Da Comuna de Paris aos soviets**

Em 1871, Paris vivenciou uma insurreição quando milhares de trabalhadores tomaram as ruas para derrubar o que eles consideravam uma velha e corrupta estrutura governamental. Entre outras insatisfações, os rebelados acusavam o governo pelo desastre na condução do armistício com a Alemanha após a guerra, que custaria

território, jazidas de ferro e milhões de francos. Embora tenha sido derrotada pelas forças armadas francesas, a rebelião durou tempo suficiente para o planejamento de uma série de inovações institucionais e uma nova forma de governo: a Comuna de Paris (HELD, 1996, p. 143-144).

A Comuna<sup>15</sup> era uma espécie de assembleia, com todo o poder, como aconteceu na Revolução Francesa em 1792 e 1793. O Conselho Geral da Comuna organizou-se em comitês descentralizados, conduzidos por um comitê central, onde as várias tendências se entrecrocavam, representando jornalistas, artesãos, comerciantes, lojistas, trabalhadores. Não havia unidade programática ou de ação governamental. A Comuna determinou a separação da Igreja do Estado, adotou o calendário revolucionário, laicizou as escolas públicas, adotou a bandeira vermelha e proclamou a luta de classes (ARRUDA, 2004, p.227). Mais de 500 barricadas foram erguidas em Paris na luta contra o governo central, que havia se instalado em Versalhes para fugir dos insurgentes; houve fuzilamentos em massa, prédios públicos incendiados e um saldo entre 17 mil e 25 mil mortos; de 17 mil e 38 mil executados; 45 mil processados e 13 mil condenados. Após curta existência, entre março e maio de 1871, o movimento revolucionário foi quebrado.

Mas a Comuna permaneceu como um símbolo maior da luta do proletariado contra a burguesia, da busca de controle do poder pela classe operária nos termos propostos por Karl Marx, referência obrigatória para todas e posteriores revoluções proletárias. (ARRUDA, 2004, p. 229)

A Rússia era um país predominante camponês, o que representava pobreza e ignorância para muitos analistas, com um proletariado, o “coveiro do capitalismo” na teoria marxista, constituindo uma minúscula maioria, mas com certa organização e um histórico de movimentos grevistas. O país havia gasto imensos recursos com a guerra, era grande o desgaste do governo do czar Nicolau II, que optou por reforçar a origem divina de seu poder. O país estava pronto para a revolução social e o estopim foi uma

---

<sup>15</sup> Held (1996) acredita, mesmo ciente de que nem todos os acadêmicos possam concordar com essa hipótese, que quando Marx se referiu à “abolição do estado” e à “ditadura do proletariado” ele tinha em mente, depois de 1871, o modelo da Comuna de Paris. Em seu entendimento, a Comuna fornece um modelo definido para, pelo menos, o “primeiro estágio do comunismo”. Em seu *Models of Democracy*, Held classifica Marx, em razão disso, como expoente do modelo de democracia direta que a Comuna representaria (HELD, 1996, p.141).

manifestação de operárias (no “Dia da Mulher”) que se combinou com um *lock out* de uma metalúrgica, produzindo uma greve geral e a invasão do centro da capital russa, para exigir pão e o fim da guerra. As tropas do czar se recusaram a atacar a multidão, revelando a fragilidade do regime, e passaram a confraternizar com ela. Após quatro dias de caos, as tropas se amotinaram, o czar abdicou e foi substituído por um governo liberal provisório (HOBSBAWM, 1995; ARRUDA, 2004).

Nesta Revolução Russa de 1917, que derrubou o czarismo e inaugurou a era das revoluções proletárias, outra experiência de institucionalização da participação política se concretizou: os soviets - conselhos de operários, soldados e camponeses, que contribuíram para a implantação do socialismo no país. Esses conselhos chegaram a exercer efetivamente o poder, distribuindo terras aos camponeses e tomando posição contrária à guerra travada com a Alemanha. Quando Lenin assumiu o governo, os soviets eram um dos sustentáculos de seu poder (HOBSBAWM, 1995; ARRUDA, 2004).

Os conselhos, com supostas raízes na experiência das comunidades aldeãs russas autogovernadas, surgiram, segundo Hobsbawm (1995), como entidades políticas entre operários fabris durante a revolução de 1905 e acabaram tendo um forte apelo internacional.

Em 1924, de acordo com Arruda (2004), o Congresso dos Sovietes adotou uma constituição, mais ampla que a de 1918. O texto previa que os conselhos seriam a base do poder político: cada soviete escolheria determinado número de representantes que se reuniriam anualmente no Congresso dos Sovietes da União. Essa instância possuía, teoricamente, o poder supremo, mas pelo elevado número de representantes, o que impedia o exercício do governo com eficiência, delegava o poder a um Comitê Central Executivo, formado por duas câmaras, que possuíam, a princípio, poder exclusivamente legislativo. O poder, na verdade, como observa Arruda, pertencia ao Conselho dos Comissários do Povo e ao Presidium, órgão permanente do Comitê Central do Partido Comunista. Para a compreensão do processo de institucionalização da participação política como um todo, faz-se necessário lembrar que, posteriormente, o regime comunista soviético transformou-se em uma ditadura sob o comando de Joseph Stalin.

Figura 1 - Organograma sobre os soviets



Fonte: ARRUDA, José Jobson. Nova História – moderna e contemporânea. Bauru, SP: EDUSC, São Paulo, SP: Bandeirantes Gráfica, 2004 p. 361

### 3.1.3 A ampliação do direito ao sufrágio

A queda dos regimes absolutistas e a instalação de governos representativos democráticos estavam em curso e, paralelamente a esses processos, foram travadas lutas, em diversos países, que conduziram, paulatinamente, à incorporação de grupos de cidadãos no direito ao sufrágio. Os avanços ocorreram de modo lento e, às vezes, com retrocessos. O critério renda foi historicamente decisivo na obtenção do direito à franquia e gradualmente deixou de ser necessário. A questão de gênero também foi preponderante durante longo tempo. As mulheres só obtiveram o direito ao voto muito depois dos homens e após intensos movimentos feministas.

Na Inglaterra, por meio de leis sucessivas, a partir de 1832, o sufrágio deixou de estar atrelado ao substrato econômico e passou para o status pessoal em 1918, quando também foi admitido o voto feminino (MARSHALL, 1967) e universalizado o direito.

De acordo com Hobsbawm (1977, p. 35), o movimento cartista na Inglaterra, na década de 1840, incluía o sufrágio universal na sua lista de reivindicações. Era um movimento trabalhista pela reforma parlamentar, que teve seu nome baseado na Carta do Povo, programa elaborado pelo radical londrino William Lovett em maio de 1838 que exigia, além do voto universal e secreto, a igualdade dos distritos eleitorais, a eleição anual do Parlamento, pagamento aos parlamentares e abolição da qualificação de proprietário para os candidatos. Representou o primeiro movimento nacional trabalhista que nasceu do protesto contra as injustiças sociais da nova ordem industrial na Inglaterra. O esmagamento de uma revolta em Newport e o banimento de seus líderes para a Austrália abalou o movimento, que perdeu a sua força quando a economia saiu da depressão. Posteriormente, todas as reivindicações foram transformadas em leis, com exceção da eleição anual do Parlamento.

Na França, em 1792, durante o período revolucionário, segundo Bonavides (2011), há disposições oficiais no sentido do sufrágio universal, mas sua aplicação só se dá a partir de 1848. Nos Estados Unidos, o sufrágio universal é oficialmente assegurado em 1870 por meio de emenda à Constituição. E nova emenda estenderia o direito às mulheres em 1920. Mas até o movimento pelos direitos civis nas décadas de 1950 e 1960, era, na prática, negado a alguns grupos, como os negros. No século XX, os combates travados por segmentos distintos asseguram a ampliação de parcelas da população em condições legais de usufruir desse direito (BONAVIDES, 2011).

Durante o século XIX, combateu-se profiadamente a favor da implantação do sufrágio universal. Em todos os sistemas, a consumação lógica do princípio democrático só se verifica com o advento daquele sufrágio, que conduz politicamente a democracia à sua plenitude. O sufrágio universal fez-se assim inseparável da ordem democrática. No século XX, não somente se aboliu o sufrágio restrito como se lograram consideráveis progressos no alargamento cada vez maior da participação política, depois de introduzido o sufrágio universal (BONAVIDES, 2011, p. 255).

A partir das conquistas sociais de direito ao sufrágio, a participação da sociedade pelo voto em questões de interesse público passou a ser adotada por meio dos institutos do plebiscito ou referendo<sup>16</sup>. Na França, a primeira experiência, em 1804, foi protagonizada por Napoleão e lhe assegurou o império. Seu sobrinho, Luís Napoleão,

---

<sup>16</sup> No Brasil, há distinção entre referendo e plebiscito pela Lei 9.707/1998.

também recorreu ao plebiscito para legitimar-se no poder após golpe de estado em 1851. As principais mudanças constitucionais naquele país têm sido aprovadas por plebiscitos desde o século XIX. Sete referendos realizados na França desde 1958 até 2005 foram convocados pelo presidente da República. Um caso de derrota do Executivo é marcante. Em 1969, O General Charles de Gaulle convocou plebiscito para aprovar uma reforma política que envolvia o poder do Senado. Renunciou ao cargo após sair derrotado na consulta. A utilização desse instrumento de participação passou a ser mais periférica, não envolvendo assuntos centrais para o futuro do estado francês (BACKES, 2005).

Na Áustria, em 1978, segundo Backes (2005), um plebiscito convocado pela população conseguiu deter a construção de usinas atômicas. Na Alemanha, convocações ocorreram durante o nazismo (1926/1938) e não foi realizado nenhum outro depois. A Suíça é o país campeão nas consultas populares. No país, foram realizados cerca da metade do total de 800 plebiscitos de âmbito nacional até 1993 no mundo todo. Os eleitores podem impor uma medida contra a vontade dos governos e das legislaturas, poder que encontra similitude em alguns estados americanos, por meio da iniciativa popular, e no Uruguai. No sistema italiano, o eleitorado possui o poder negativo no uso do instrumento, ou seja, pode convocar referendos para derrubar uma lei aprovada pelo parlamento, não para propor uma nova.

Nos Estados Unidos, não houve plebiscitos de âmbito nacional, mas na esfera estadual são abundantes. As consultas ocorrem tanto por iniciativa direta dos cidadãos como podem ser convocadas pelos representantes nos legislativos estaduais. A previsão legal para o uso do instrumento foi incluída em praticamente todas as constituições estaduais nas primeiras duas décadas do século XX. Mas o uso se intensificou no final dos anos 70. O número de iniciativas populares para convocá-los tem crescido muito, fenômeno que pode ser explicado pela descoberta do instrumento por ativistas políticos, sobretudo para as questões relacionadas à energia nuclear e à redução de impostos. Políticos mais tradicionais têm promovido iniciativas desse tipo, atraídos pela visibilidade que as campanhas populares permitem, e com isso desenvolveu-se a chamada "indústria das petições", levando à profissionalização dos agentes envolvidos e à criação de uma infraestrutura para o procedimento. Há dados indicando que é grande a influência do poder econômico nas campanhas (BACKES, 2005).

Nas Américas, têm sido utilizados em vários países, sendo o Uruguai o que adota uma modalidade na qual é permitida a convocação por solicitação de parcela da



população. No Brasil, a população foi chamada a se manifestar em duas ocasiões por meio de plebiscito sobre o sistema de governo e, em outra, via referendo, sobre a posse de armas. No Chile, plebiscitos foram convocados pelo ditador Augusto Pinochet (1973/1990) em quatro ocasiões. E recentemente, houve um em Cuba para decidir pela manutenção do sistema econômico (BACKES, 2005). Mas, segundo pesquisas, afirma Backes (2005), são pouquíssimos os sistemas políticos que usam o instrumento de forma sistemática e nem sempre a participação da população é efetiva. E na maior parte dos casos a convocação tem sido feita pelos governos para resolver problemas difíceis, quando a democracia representativa comum não se mostra suficiente.

A profissionalização e burocratização dos partidos políticos, que se transformavam em “máquinas plebiscitárias”, é outra consequência do processo de conquista do sufrágio universal e de democratização nos diversos países a partir do século XIX. Weber (1982, 1993) afirmou que as legendas partidárias estavam racionalizando crescentemente suas técnicas de campanha eleitoral nos estados capitalistas de massa. O objetivo é conquistar votos, vencer as eleições e ter poder de barganha, muitas vezes apenas para nomear uma quantidade infindável de pessoas para os cargos públicos.

Esse aparato chamado de “máquina” nos países anglo saxões mantém sob controle os membros do parlamento. O homem a quem a máquina segue no momento se torna o chefe acima mesmo do líder parlamentar. A criação dessas máquinas significa o advento da democracia plebiscitária (WEBER, 1982, p.72).

### **3.1.4 As ondas de democratização e as ondas reversas**

É importante observar que o processo ocidental de democratização com a consequente implantação de instituições democráticas e, portanto, de instituições de participação/representação, não é unidirecional, como constatou Huntington (1994). Em estudo no qual buscou mapear períodos de democratização no mundo moderno, o autor identificou três ondas nessa direção e, do mesmo modo, duas ondas reversas, correspondentes aos dois primeiros momentos, quando vários países reverteram para uma ordem não democrática. A primeira onda de democratização, segundo Huntington, teria suas raízes nas revoluções americana e francesa, com o surgimento real de instituições democráticas nacionais a partir do século XIX. A primeira onda reversa

começou em 1922, com o controle de Mussolini sobre “a frágil e bastante corrupta democracia italiana”, segundo ele, e inclui outros países com governos derrubados por golpes militares, abrangendo também a conquista do poder por Hitler, em 1933. Em sua avaliação, “a guerra que tinha sido travada para tornar o mundo seguro para a democracia liberou, ao invés disso, movimentos tanto de direita quanto de esquerda cuja intenção era sua destruição” (HUNTINGTON, 1994, p.27).

Uma segunda e curta onda de democratização, de acordo com Huntington (1994), começou na Segunda Guerra Mundial e no início dos anos 60 havia se esgotado. A terceira onda de democratização teria se iniciado em 1974, com o fim da ditadura portuguesa. Nos 15 anos seguintes, regimes democráticos substituíram regimes autoritários em aproximadamente 30 países na Europa, Ásia e América Latina. No final da década de 80, a onda democrática havia engolfado o mundo comunista. “Na União Soviética, as eleições de 1989 para um Congresso Nacional levaram à derrota de vários líderes do Partido Comunista e a um Parlamento Nacional cada vez mais agressivo”, observou o autor (HUNTINGTON, 1994, p. 32). Entretanto, ele constatou que em 1990 a terceira onda de democratização ainda não havia aumentado a proporção de Estados democráticos no mundo acima de seu pico anterior, 68 anos antes. Huntington conclui que os dois fatores primordiais que afetam a futura estabilidade e expansão da democracia são o desenvolvimento econômico e a liderança política. Uma vez que defende a concepção de democracia orientada pela visão schumpeteriana<sup>17</sup> (procedimento para seleção de líderes através de eleições competitivas), para ele, “a democracia se espalhará na medida em que aqueles que exercem o poder no mundo e em cada país desejem que ela se espalhe” (HUNTINGTON, 1994, p. 307).

### **3.1.5 Os novos sujeitos sociopolíticos e o poder do Estado**

Segundo Gohn (2010), no novo século, novos sujeitos sociopolíticos e culturais entraram em cena, como os movimentos sociais globais, anti ou alterglobalização, movimentos transnacionais, entidades civis modernas, fóruns, conselhos e câmaras de participação; lutas sociais se internacionalizam rapidamente, novos conflitos sociais eclodiram, abrangendo temáticas como biodiversidade, biopoder, demandas étnicas;

---

<sup>17</sup> Ver capítulo sobre Teoria Democrática e Participação Política

houve o retorno das lutas religiosas e se intensificou a questão do imigrante - na Europa e nos Estados Unidos – e, na América Latina, a retomada das lutas indígenas; tudo isso tem alterado a forma e as estruturas do associativismo da sociedade civil e suas relações com o Estado. Ainda segundo Gohn (2012), não se trata mais de contrapor os “novos” movimentos sociais – nucleados em torno de questões identitárias, tais como sexo, etnia, raça, faixa etária, etc – aos “velhos” movimentos, dos trabalhadores.

Nesse cenário, ganha ênfase a participação de atores sociais - integrantes de movimentos, organizações não governamentais e outras associações, em formas de participação política institucionalizada, como conselhos e comitês.

A ordem política na atualidade, como observa Held (1996), não é alcançada pelos sistemas de valores comuns, pelo respeito geral à autoridade do Estado ou legitimidade, e nem, ao contrário, pela simples força bruta. É, de fato, resultado de uma rede complexa de interdependência entre instituições políticas, econômicas e sociais e atividades que dividem os centros de poder e criam múltiplas pressões. Assim, o poder do Estado é um aspecto central dessas estruturas, mas não é a única variável chave. Para o autor, a precariedade do governo na contemporaneidade está associada aos limites do poder do Estado no contexto de condições nacionais e internacionais e ao isolamento, desconfiança e ceticismo em relação aos arranjos institucionais existentes, incluindo a efetividade da democracia representativa liberal. Essas instituições, como afirma, permanecem cruciais para o controle formal do Estado, mas é notável a desconexão entre as agências que possuem o controle formal e aquelas com o controle real, entre o poder que é reivindicado para as pessoas e seu limitado poder de fato, entre as promessas dos representantes e sua performance (HELD, 1996, p. 333-334).

Assim, a percepção dessa disjunção tem contribuído, segundo Held (1996), para a formação de um número significativo de movimentos sociais poderosos, incluindo o das mulheres, o ambiental e o anti-nuclear ou o movimento pela paz, que pressionam por esferas maiores de autonomia e *accountability* na política. Esses movimentos também fornecem ímpeto para outras forças com objetivos relacionados – de segmentos dos movimentos trabalhistas a inovadores braços de partidos políticos.

Bonavides (2011) afirma que o século XX reconhece sociedades, grupos, classes e partidos como substrato da vida política em substituição dos antigos mitos do cidadão soberano e da vontade geral, tão usuais na abstrata teoria do Estado que veio da herança liberal. Desse modo, a democracia social, diz o autor, não exprime a vontade do homem

empiricamente insulado, mas referido a uma agregação humana, a cujos interesses se vinculou. Na democracia pluralista, acredita ele, esses interesses parcialmente coletivos e em busca de representação, servem-se de dois canais para chegarem ao Estado: os partidos políticos e os grupos de pressão, ou essas duas instâncias podem estar associadas. Na opinião do autor, os grupos de pressão são, no Estado contemporâneo, o que as facções foram em épocas menos recentes: poderosas condensações de interesses particulares e egoísticos, em disputa com o interesse geral. Então, distinguem-se das facções, como ressaltou Bonavides, pela espontaneidade com que surgem e se desfazem, à medida que vencem as questões propostas ou adiantam os interesses em causa, embora haja vários exemplos de grupos de pressão que tendem cada vez mais a institucionalizar-se à sombra do Estado, em competição com o poder oficial, “navegando em águas profundas, quase sempre submersos e invisíveis” (BONAVIDES, 2011, p. 464).

O surgimento de um mundo sem polaridade é a principal característica do século XXI na avaliação de Haas (2008), ou seja, é um mundo dominado não por um ou dois, ou mesmo vários Estados, mas sim por dezenas de atores que têm a posse e o exercício de vários tipos de poder. Isso representa “uma mudança tectônica” em relação ao passado, como argumenta o autor. Haas explica que o século XX começou claramente multipolar. Mas, depois de quase 50 anos, duas guerras mundiais, e muitos conflitos menores, emergiu um sistema bipolar, de confrontação entre Estados Unidos e União Soviética. Com o fim da Guerra Fria e o desaparecimento da União Soviética, a bipolaridade de poder deu lugar à unipolaridade – um sistema internacional dominado por uma energia, neste caso, os Estados Unidos. Hoje, entretanto, observa ele, o poder é difuso, e o aparecimento da “nonpolarity” levanta uma série de questões importantes, porque um sistema internacional apolar é caracterizado por numerosos centros com poder significativo.

De fato, afirma Haas (2008), uma das características fundamentais do sistema internacional contemporâneo é que os Estados-nação perderam seu monopólio de poder e, em alguns domínios, de sua preeminência também. E os Estados estão sendo desafiados a partir de cima, por organizações de âmbito regional e global; abaixo, por milícias; e de lado, por uma variedade de organizações não-governamentais (ONGs) e corporações.

De acordo com Slaughter (2009), vive-se atualmente em um mundo conectado em rede. E este mundo conectado em rede do século 21 existe “acima do Estado, abaixo do Estado e através do Estado”. Nesse mundo, acrescenta ela, o Estado, com a maioria das conexões, será o jogador central, capaz de estabelecer a agenda global e destravar a inovação e o crescimento sustentável. Mas esse mundo de conexões em rede é o espaço de possibilidades para organizações conquistarem posições de poder. Slaughter cita casos de organizações não governamentais que têm percebido o poder da conexão e se organizado em rede para conseguir alcançar suas metas. Cita como exemplo a Campanha Internacional para Banir Minas Terrestres, iniciada em 1991 como uma coalizão de seis ONGs da América do Norte e Europa que cresceram, chegando a abranger 1,1 mil grupos em 60 países. Com essa amplitude, veio o poder. Após ganhar o Prêmio Nobel da Paz em 1997, a rede conseguiu levar a um bem-sucedido tratado internacional para banir o uso de minas terrestres.

Em análise extraída da Conferência em Participação Organizacional e Política Pública realizada na Princeton University, em setembro de 1981, sob a coordenação do Centro de Estudos Internacionais, Black e Burke (1983) buscam mostrar que a participação política por meio de grupos e coletividades na defesa de interesses perpassa a história, ou seja, interesses organizados constituem um fenômeno universal: nas sociedades tribais, em que os conflitos entre autoridades centrais e grupos eram decididos em conselhos; na formação dos estados centrais em que grupos específicos confrontaram os monarcas (clero, nobreza, moradores de cidades, camponeses, comerciantes, advogados etc); no império otomano, onde interesses organizados desempenharam um papel formal, e a autoridade política do sultão era contrabalançada por uma hierarquia de autoridades teológicas e judiciais; na Rússia, em que a extensão da participação tem variado consideravelmente no tempo, dependendo da cultura política do país; nas democracias contemporâneas - europeia, americana, e japonesa – onde as formas organizacionais de participação estão aumentando em significado.

### **3.1.6 A percepção da crise de representação e o monitoramento da democracia**

Têm sido recorrentes nos últimos tempos afirmações de que a democracia representativa estaria em crise. Essa situação – que na avaliação de teóricos, políticos e de lideranças sociais seria sinalizada principalmente pela descrença da população em

relação a esse instituto - pode ser atribuída a inúmeras razões, como o excesso de corrupção dos políticos e das instituições do Estado; o distanciamento entre partidos políticos e eleitores em razão do desaparecimento da relação de confiança entre eles; o declínio dos parlamentos devido ao aumento da distância entre eleitos e eleitores, e a incapacidade dos sistemas de atender velhas e novas demandas da sociedade (NOGUEIRA, 2007). Diante disso, parlamentos têm buscado se aproximar da sociedade, instituindo procedimentos que permitem ampliar a participação política dos cidadãos no processo de elaboração das leis. Entre eles, audiências públicas, comissões de legislação participativa, portais de interação na internet (FARIA, 2012).

Se o fenômeno da chamada crise da representação está em curso, por outro lado há uma forte tendência de reforço à democracia na esfera internacional. A atuação de atores externos é uma das causas para a terceira onda da democratização no estudo de Huntington (1994). As principais fontes de poder e influência no mundo, no final da década de 1980 – o Vaticano, a Comunidade Europeia, os Estados Unidos e a União Soviética – promoveram de maneira ativa, segundo o autor, a liberalização e a democratização.

Roma deslegitimou os regimes autoritários nos países católicos; Bruxelas deu incentivos para a democratização na Europa do sul e do leste; Washington estimulou a democracia na América Latina e na Ásia; Moscou removeu o principal obstáculo à democratização da Europa oriental (HUNTINGTON, 1994, p.93).

Algumas organizações passaram a fazer, então, monitoramentos periódicos da situação da democracia em diversos países. Entre elas, o *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, que é baseado em cinco categorias, avaliadas de modo interrelacionado: processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, o funcionamento dos governos; participação política e cultura política. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) também faz monitoramento da situação da democracia pelo mundo, a exemplo do estudo publicado em 2004 sobre a América Latina<sup>18</sup>. O Banco Mundial tem atuado igualmente no incentivo a iniciativas de participação política no combate à pobreza na América Latina<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ver capítulo sobre institucionalização da participação política na América Latina.

<sup>19</sup> Ver estudo de Panfichi e Dammert (2006) no próximo capítulo.

Esse processo de estímulo de atores internacionais à democratização pode explicar, talvez em parte, o fato de que a participação política dos cidadãos tenha se transformado em assunto de governança global, sendo objeto de acordo para a constituição, em 2011, do *Open Government Partnership*, instância que congrega países e organismos da sociedade civil para monitorar os compromissos concretos dos governos de promoção da transparência na gestão administrativa e da participação cidadã nas decisões públicas<sup>20</sup>. A divisão de Administração Pública da Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu um prêmio<sup>21</sup> para iniciativas inovadoras de incentivo à inclusão dos cidadãos em processos decisórios no serviço público. Em 2013, o sistema de participação cidadã do Rio Grande do Sul foi um dos ganhadores da premiação. Essa, entre outras iniciativas, pode indicar que a institucionalização da participação política passou a ser objeto de interesse das áreas de políticas públicas nos governos.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/>>. Acesso em: 31 de maio de 2013. Brasil, ao lado da Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos foram os primeiros países a assinar a declaração de compromissos para criação da Open Government Partnership, que tem como objetivos assegurar compromissos dos governos na luta contra a corrupção, no incentivo à participação social e no fomento ao desenvolvimento de tecnologias para dar transparência às ações governamentais. A ideia de criação da parceria foi apresentada pelo presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, em Assembleia da Organização das Nações Unidas. Em setembro de 2011, o acordo é firmado. O Comitê Diretor Internacional da iniciativa contou, no biênio 2011/2012, com a co-presidência do Brasil (Controladoria-Geral da União, sob a condução do ministro Jorge Hage) e dos EUA (Departamento de Estado, sob a condução da subsecretaria de Estado para Democracia e Assuntos Globais, Maria Otero). Integram a iniciativa organizações da sociedade civil do mundo todo, como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), International Budget Partnership, Africa Center for Open Governance e Revenue Watch Institute e governos de 54 países, segundo dados de junho de 2013.

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-recebe-indicacoes-para-premiacao-de-excelencia-no-servico-publico/>>. Acesso em: 23 de jun. 2013.

### **3.1.7 Considerações e síntese sobre o processo histórico de institucionalização da participação política**

Em um esforço de síntese, com base no que registros históricos permitem, pode-se traçar a trajetória da institucionalização da participação política a partir da experiência grega em Atenas, no século V a.C. Acredita-se que ali tenha havido uma cidadania ativa que decidia sobre diversas questões de interesse público, mas não se pode desconsiderar a existência de grupos que, em muitas ocasiões, esqueciam a preocupação com o bem de todos e se devotavam à demarcação de conquistas para atender interesses próprios.

A partir do século XII, cidades do Norte da Itália desenvolvem uma forma própria de governo, independente do Sacro Império Romano. Nessas cidades-repúblicas, o governante, conhecido como podestá, era auxiliado por dois conselhos.

Na Idade Média, no início de formação de governos com liderança centralizada, os interesses de diversos segmentos eram defendidos em corpos corporativos junto aos reinados e, posteriormente, as relações entre essas entidades e a coroa evoluíram em parlamentos.

Consolidados os estados absolutistas, começam, a partir de determinado momento, as lutas de segmentos da burguesia para derrubá-los, já que impediam a criação de condições para o desenvolvimento desse grupo econômico. A proclamação de repúblicas e o reforço à autonomia dos parlamentos foram resultados desses movimentos revolucionários, iniciados na Europa e depois ampliados para as colônias em seus processos de luta pela independência.

Para realizar suas revoltas, a burguesia mobilizou as massas populares empobrecidas que, após a revolução industrial, passaram a se organizar e a fazer suas próprias revoluções em busca de modalidades de governos que cuidassem de seus interesses. A Comuna de Paris e os soviets russos são dois exemplos de resultados desses movimentos proletários. Paralelamente a isso, a burguesia descobriu que poderia alcançar seus objetivos sem revoluções, mas pela negociação e pressão. Na continuidade do processo histórico, a burguesia passou então a estar na mira do movimento trabalhista, que lutava por uma sociedade menos desigual e contra a exploração dos trabalhadores pelos industriais burgueses.

Faz-se necessário ressaltar que os novos formatos de governos que iam sendo moldados não foram conquistas permanentes. O processo histórico é marcado por



avanços e retrocessos. A Revolução Francesa levou à proclamação da República e ao fim de reinados amparados em poderes que os monarcas alegavam serem divinos, mas trouxe, em seguida, o império napoleônico. “A primavera dos povos” derrubou governos ditatoriais que, em seguida, foram restabelecidos, às vezes com mais poder. E a Comuna de Paris foi experiência de curtíssima duração.

A conquista do sufrágio universal foi um processo de árduas lutas, também marcado por idas e voltas, mas logo se descobriu (ou até mesmo foi concedido por essa constatação) tratar-se de um instrumento inofensivo aos detentores do poder e à manutenção da ordem. O direito ao voto abriu possibilidades para a realização de consultas mais abrangentes à sociedade. Os plebiscitos, não raro, passam a ser manipulados tanto por políticos quanto pelo poder econômico, embora se mostrem de muita utilidade em países de democracia mais consolidada, como a Suíça.

A democracia representativa foi se consolidando aos poucos em muitos países, mas esse não é um movimento unidirecional, há passos à frente e atrás, com implantação de ditaduras e regimes fascistas após ordens democráticas e o retorno do regime democrático em muitos deles. E depois de tantas reviravoltas, a própria democracia representativa começa a ser questionada, entra em “crise”, pois há dúvidas quanto a sua capacidade de corresponder ao que a sociedade dela espera. Na atualidade, inúmeros grupos, movimentos e organizações querem dividir o poder com o Estado ou conquistar poder atuando dentro do Estado. Nesse cenário, os governos promovem a criação ou o reforço de institutos de participação política oficiais.

O processo de institucionalização da participação política, pelo que é possível inferir do quanto visto, não depende principalmente da ação das lideranças políticas, como sugeriu Huntington (1994) para o processo de democratização. Muitos atores, organizados em formatos variados, desempenharam e continuam desempenhando papel político importante nesse sentido.

Na contemporaneidade, permanece o reforço do regime democrático por organizações e atores diversificados no âmbito internacional, interessados na manutenção de governos com essas características, de modo a assegurar a estabilidade social e a evitar rupturas drásticas como as observadas no passado. A democracia passa a ser monitorada por instituições que verificam, entre outras variáveis, a situação da participação política nos diferentes países.

## 3.2 PANORAMA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA

Neste subitem, apresenta-se um panorama do processo de institucionalização da participação política na América Latina. Para melhor estudo da situação, a narrativa inicia-se com os primeiros momentos do continente a partir da descoberta ou conhecimento pelos europeus das novas terras, quando aqui havia uma história política a ser construída; aborda-se depois o período de lutas pela independência e proclamação de repúblicas, processos conduzidos principalmente por elites políticas. Na consolidação de regimes republicanos, constata-se a descrença das elites nas capacidades dos cidadãos e conseqüentes iniciativas para moldar uma cidadania virtuosa e homogênea. O subitem também exhibe o desenvolvimento de correntes teóricas capazes de dar suporte à tomada de consciência e à atuação de grupos tradicionalmente excluídos dos direitos de cidadania. Depois, trata das dificuldades para configuração de regimes democráticos e do posterior período de redemocratização pós-regimes autoritários (militares ou civis), quando se observa não apenas a efetivação de regimes representativos, mas vinculada a eles a implantação de inovações democráticas como procedimentos de institucionalização da participação política. Ao final, são apresentados estudos sobre experiências de institucionalização da participação política pelo Estado em alguns países (Peru, Bolívia, Venezuela) para verificação das forças que atuam nesses processos e da forma como eles ocorrem.

### 3.2.1 A descoberta de uma nova utopia

De forma talvez um tanto poética e romantizada, mas não de todo desprovida de verdade, Zea (1972) busca explicar o processo de “descoberta” das Américas pelos europeus, afirmando tratar-se de tentativa de encontrar um mundo novo para construir uma nova história, sem os antagonismos e desencantos enraizados no velho continente, naquela época, perturbado, sobretudo, pela crise pela qual passava a fé cristã. Com as descobertas da física, o céu, pela possibilidade de sua inexistência, havia deixado de ser o lugar de cobiça dos cristãos. Colombo, portanto, não tropeçou por acaso na nova terra, mas de fato a encontrou porque a buscava, como um local onde pudesse realizar todos os seus sonhos e esperanças. A América mostrou-se, assim, como a tábua de salvação – diante da impossibilidade de se reformar toda uma cultura já consolidada – e como a

utopia dos europeus – já que a terra nova se apresentava sem história e sem passado, abrindo espaço para edificações (ZEA, 1972, p.7).

Na “Nova Europa”, era necessário construir um novo mundo, não baseado na autoridade da tradição, mas na própria liberdade do homem, que poderia firmar “um novo contrato social” e, a partir de seus sonhos e fantasias, dar origem, por meio da planificação racional, a leis, costumes e formas de política aceitas livremente pela maioria (ZEA, 1972). A aventura chega ao fim, contudo, diz o autor, não exatamente como se sonhou, pois a realidade a ser dominada já era habitada por “povos bárbaros” (os indígenas), hostis a um projeto civilizatório, aos quais se somam mais tarde os negros vindos da África e os mestiços aqui originados – uma espécie de contraluz da civilização europeia embranquecida.

La imaginación del europeo colocó en estas tierras ciudades fantásticas, diseñadas conforme al ideal de un solo ingeniero. Legislaciones, Estados, costumbres y religiones ideales fueron colocados en este Continente; todo a la medida de sus no menos fantásticos moradores. América no era otra cosa que el ideal de Europa. En ella se veía lo que el europeo quería que fuese Europa. Fue el modelo conforme al cual había que rehacer al mundo occidental. América surgió así, como la suma de todas las perfecciones, como tierra de promisión. Sin embargo, tales perfecciones le eran ajenas, no eran sino lo que el europeo había imaginado en ella. La realidad americana era muy otra. El europeo, atraído a estas tierras por la leyenda, pronto se estrelló contra una realidad que le era difícil comprender. De aquí surgió la decepción, y con la decepción la inadaptación del hombre que se formó en estas tierras. Sin embargo, para Europa esta América siguió siendo tierra de promisión, tierra nueva. La fantasía europea siguió bordando fantasías sobre América. Esta fue la más perfecta creación utópica de Europa (ZEA, 1972, p.8)

Para Zea (1972), não faz sentido falar em êxito ou fracasso da aventura, porque qualquer lugar que se chegasse seria a meta. Assim, só há falar-se em fim da aventura e frente a projeções diversas que a Europa fará do continente americano, a América irá tomando consciência de sua própria realidade, em uma grande e penosa marcha. Essa tomada de consciência dos hispano-americanos sobre sua realidade foi acontecendo em uma série de etapas cujas origens alcançam os conquistadores.

No século XVIII, devido a uma série de fatores, esse processo se tornou mais claro, segundo Zea (1976), tendo o apoio teórico sido oferecido pelas ideias filosóficas da “ilustração”. A nova filosofia começava por destruir o princípio da autoridade sobre o qual se apoiava a doutrina filosófica oficial: a escolástica. Os ilustrados hispano-americanos tratam de separar o religioso (autoridade apoiada na fé, mundo divino) do

filosófico (não autoridade, conhecimento pela experiência, mundo humano). Com a tomada de consciência sobre a realidade americana, vem a conquista da liberdade frente à Europa, o que não implicou mudança na estrutura social dos hispano-americanos: o ditador espanhol é substituído pelo latino-americano.

As revoluções pela independência na América Latina, como salienta Hobsbawm (2009, p.232-233), foram obras de pequenos grupos de aristocratas, soldados e elites afrancesadas. A massa da população branca, católica e pobre, e dos índios, continuou passiva, indiferente ou hostil. Somente no México a independência foi conquistada pela iniciativa de um movimento de massa agrário (indígena). O ideal pan-americano de Simon Bolívar na Venezuela e de San Martín na Argentina foi impossível de realizar, embora persistisse como uma corrente revolucionária em todas as regiões do continente unidas pela língua espanhola. Enquanto isso, o Brasil se tornara uma monarquia independente, regime que perdurou até 1890.

No afã de fazer uma nova história, sucedeu à Hispano-América algo semelhante ao que havia acontecido aos europeus, quando viram no novo continente a sua utopia. Isto é, os hispanoamericanos, em uma determinada conjuntura histórica, rebelaram-se contra seu passado e criaram sua utopia, tomando como modelo o que encontraram nos países saxônicos (Inglaterra, EUA e França): constituições políticas, filosofia, literatura e cultura (ZEA, 1976). Assim, ainda não estava resolvida a contradição entre o conquistador e o conquistado quando “resolvemos ser republicanos, liberais e democratas, conforme o modelo que nos apresentavam os grandes países modernos, especialmente os saxônicos”.

### **3.2.2 A construção de uma “cidadania virtuosa”**

A construção das repúblicas na América conduz à constatação da heterogeneidade étnica, regional, econômica e cultural, diagnosticada como obstáculo para esse processo. Boa parte da produção das elites (por exemplo, desenhos constitucionais, políticas fiscais, projetos educativos) continha discursos e práticas de homogeneização republicana da diversidade: era necessário moldar uma “cidadania virtuosa” (ROJAS, 2009).

Muitas visões dos primeiros republicanos da América – como Simon Bolívar, Bello, Rocafuerte e Zavala - sobre as comunidades indígenas, mestiças e negras da

Hispanoamérica reproduziam, segundo Rojas (2009), o imaginário racista e civilizatório sobre a região, construído pela ilustração europeia, levando a um diagnóstico sombrio da situação. Esses reflexos ilustrados nas elites letradas e políticas dos novos estados nacionais geraram, em boa medida, a tensão entre utopia e desencanto que predomina, como observa o autor, na documentação republicana no início do século XIX. Segundo alguns republicanos, deveriam ser experimentados governos imperfeitos que transformassem os “antigos súditos” das colônias em novos cidadãos, por meio da educação e da liberdade, até que a subjetividade e a virtude requeridas fossem criadas e se pudesse estabelecer instituições plenamente republicanas.

A cultura da frustração acompanhou o processo de edificação de estados nacionais hispanoamericanos, já que as elites intelectuais e políticas da região partiam de um credo ilustrado, que representava as cidadanias como sujeitos não preparados para a vida em república. Os reflexos de tantas leituras ilustradas, que reproduziam o tópico da inferioridade americana, geraram nas elites crioulas que encabeçavam os processos de independência uma relação complexa com suas próprias comunidades, a que viam como sujeito e obstáculo para a edificação dos estados nacionais (ROJAS, 2009, p. 319).

Pela visão de Simon Bolívar, como explica Rojas (2009), os moradores do hemisfério americano eram uma espécie média entre os legítimos proprietários do país e os usurpadores espanhóis (nem índios, nem europeus), que remetia às elites crioulas e mestiças, diferente dos povos que se desprenderam do império romano e diferente dos Estados Unidos, não tinham uma nação no passado sobre a qual gravitar simbolicamente. Segundo Rojas (2009), não há uma proposta monárquica em Bolívar, mas sim a busca permanente de “equilíbrios executivistas ou elitistas” ao governo representativo - presidências vitalícias com direito a nomear sucessores, vice-presidências e senados hereditários, câmaras de censores, poder moral. Bolívar também não era inconsciente dos perigos de se construir uma república com tais concentrações de poder e da perpetuação do poder em uma só pessoa, pois sabia que poderia levar à tirania.

Foram muitas as experiências de governos que, como afirmou Rojas (2009), a partir desse mesmo argumento, defendido com paixão pelo próprio Bolívar, tentaram

formatos políticos de centralização e concentração do poder (de Portales, no Chile; Alamán, no México; Rosas na Argentina; Flores no Equador; e Páez na Venezuela).

Para Marti (1983), as repúblicas purgaram nas tiranias sua incapacidade de conhecer os elementos constitutivos do país e de derivar deles a forma de governo. Por isso, afirmou que os homens cultos precisavam aprender a arte de governar, porque senão somente os incultos iriam governar pela força. Assim, defendeu a criação de universidades para ensinar esse tema, pois, caso contrário, o que se observaria é o uso de “lentes importadas dos ianques e dos franceses para governar um povo que não conhecem”.

Na América Latina, destaca Domingues (2009), o Estado teve um papel forte no esforço de criar novas nações. O Estado interveio para arrebanhar as pessoas, reprimir tentativas regionais de secessão, e criar uma cultura e identidades comuns, com resultados que variaram marcadamente. Enfrentaram o problema de homogeneizar as populações sob seu domínio, valendo-se da educação que deveria cumprir papel similar à evangelização durante o período colonial.

Segundo Castro-Goméz (2000), a pensadora venezuelana Beatriz González Stephan identifica três práticas que contribuíram para forjar os cidadãos latinoamericanos do século XIX: as constituições, os manuais de urbanidade e as gramáticas da língua, todas tendo como denominador comum a legitimidade na escritura. As constituições serão o espaço legal definidor da cidadania, ou seja, homogeneizador de identidades para tornar possíveis projetos de governo. E a pedagogia, afirma o autor, foi o artífice da materialização do tipo de subjetividade definido pela constituição, tendo como função capacitar a pessoa para ser útil à pátria.

La formación del ciudadano como "sujeto de derecho" sólo es posible dentro del marco de la escritura disciplinaria y, en este caso, dentro del espacio de legalidad definido por la constitución. La función jurídico-política de las constituciones es, precisamente, inventar la ciudadanía, es decir, crear un campo de identidades homogéneas que hicieran viable el proyecto moderno de la gubernamentalidad. La constitución venezolana de 1839 declara, por ejemplo, que sólo pueden ser ciudadanos los varones casados, mayores de 25 años, que sepan leer y escribir, que sean dueños de propiedad raíz y que practiquen una profesión que genere rentas anuales no inferiores a 400 pesos. La adquisición de la ciudadanía es, entonces, un tamiz por el que sólo pasarán aquellas personas cuyo perfil se ajuste al tipo de sujeto requerido por el proyecto de la modernidad: varón, blanco, padre de familia, católico, propietario, letrado y heterosexual. Los individuos que no cumplen estos

requisitos (mujeres, sirvientes, locos, analfabetos, negros, herejes, esclavos, indios, homosexuales, disidentes) quedarán por fuera de la "ciudad letrada", reclusos en el ámbito de la ilegalidad, sometidos al castigo y la terapia por parte de la misma ley que los excluye (CASTRO-GOMÉZ, 2000, p.3)

A partir das afirmações de Gonzalez Stephan, Castro-Goméz diz ser possível dizer que criar a identidade do cidadão moderno na América Latina implicava gerar uma contraluz a partir da qual essa identidade pudera medir-se e afirmar-se como tal. A construção do imaginário da “civilização” exigia necessariamente a produção de sua contraparte: o imaginário da “barbárie”.

Existe, pues, una relación directa entre lengua y ciudadanía, entre las gramáticas y los manuales de urbanidad: en todos estos casos, de lo que se trata es de crear al homo economicus, al sujeto patriarcal encargado de impulsar y llevar a cabo la modernización de la república. Desde la normatividad de la letra, las gramáticas buscan generar una cultura del "buen decir" con el fin de evitar "las prácticas viciosas del habla popular" y los barbarismos groseros de la plebe. Estamos, pues, frente a una práctica disciplinaria en donde se reflejan las contradicciones que terminarían por desgarrar al proyecto de la modernidad: establecer las condiciones para la "libertad" y el "orden" implicaba el sometimiento de los instintos, la supresión de la espontaneidad, el control sobre las diferencias (CASTRO-GOMÉZ, 2000, p.4).

### 3.2.3 A tomada de consciência

Nas Américas, desenvolveu-se, então, um pensamento centrado nas questões de raça e de etnia para conhecimento das populações do continente e para fazer frente aos problemas sociais, culturais, políticos e econômicos dessa formação heterogênea, cujos componentes foram exterminados ou muitas vezes excluídos da cidadania legalmente definida. O processo de conhecimento da realidade e da constituição social da latino-américa deságua em lutas contra a dominação de etnias e povos oprimidos. Surgem concepções que buscam revelar a opressão de minorias dentro dos estados-nação na América Latina e mudar pela práxis essa situação. Entre essas correntes de pensamento, estão o “colonialismo interno<sup>22</sup>” e as teorias da libertação (filosofia, pedagogia e teologia<sup>23</sup>).

---

<sup>22</sup>A tese do “colonialismo interno” defendida por Casanova (2007) pressupõe que os povos, minorias ou nações colonizadas pelo estado-nação sofrem condições semelhantes às que os caracterizam no colonialismo e o neocolonialismo no nível internacional: habitam em um território sem governo próprio;

O Marxismo, com a ideia de levar a classe trabalhadora ao poder, é outra corrente que exerceu influência significativa no continente latino-americano. Em uma tentativa de resumir quase um século de teoria e prática do pensamento marxista na região, Löwy (1999, p. 9-10) propõe um esquema analítico dividido em três períodos: 1) um período revolucionário dos anos 20 até meados dos anos 30 do século 20, cuja expressão teórica mais profunda, segundo o autor, é a obra de Mariátegui e cuja manifestação prática mais importante foi a insurreição salvadorenha de 1932. Nesse período, os marxistas tendiam a caracterizar a revolução latino-americana como, simultaneamente, socialista, democrática e antiimperialista; 2) o período stalinista, de meados da década de 1930 até 1959, durante o qual a interpretação soviética de marxismo foi hegemônica, e, por conseguinte a teoria de revolução por etapas, de

---

encontram-se em situação de desigualdade frente às elites e as etnias dominantes e as classes que as integram; sua administração e responsabilidade jurídico-política concerne às etnias dominantes, às burguesias e oligarquias do governo central ou a aliados e subordinados do mesmo; seus habitantes não participam nos mais altos cargos públicos e militares do governo central, salvo em condição de assimilados; os direitos de seus habitantes e sua situação econômica, política, social e cultural são regulados e impostos pelo governo central; em geral os colonizados no interior de um estado-nação pertencem a uma raça distinta da que domina o governo nacional, que é considerada inferior ou é convertida em um símbolo liberador que forma parte da demagogia estatal; a maioria dos colonizados pertence a uma cultura distinta e fala uma língua distinta da nacional. Casanova explica que muitos movimentos de etnias, povos e nacionalidades não só superaram a lógica de luta tribal e fizeram uniões de etnias oprimidas, como também colocaram um projeto simultâneo de lutas pela autonomia das etnias, pela liberação nacional, pelo socialismo e pela democracia. A construção de um estado multiétnico se vinculou à construção de um mundo feito de muitos mundos, que teria como protagonista os povos, os trabalhadores e os cidadãos. Nesse projeto, destacaram-se os conceitos de resistência e autonomia dos povos zapatistas do México.

<sup>23</sup> “As teorias da libertação” abrangeram a filosofia (DUSSEL, 1983), a pedagogia (FREIRE, 1987) e a teologia (GOTAY, 1981). Por “Filosofia da Libertação”, Dussel (1983) afirma ser o discurso estritamente filosófico, saber científico-dialético, que dá prioridade temática à práxis de liberação do oprimido (como classe, nação, sexualmente, pedagogicamente alienado e encerrado em um fetichismo idolátrico) e prioridade enquanto origem e fundamentalidade à liberação da filosofia da ingenuidade de sua autonomia absoluta como teoria. Segundo afirma, filosofia é um saber teórico articulado à práxis de liberação dos oprimidos, feito que pensa em primeiro lugar e como condição de possibilidade de todo outro tema. Longe de pensar que a filosofia é crítica da linguagem, afirma que a filosofia é crítica da opressão e esclarecimento da práxis de liberação. Segundo DUSSEL, a filosofia da libertação foi um produto teórico e estratégico de uma profunda revolução que atravessou a todas as nações da América Latina (décadas de 60 e 70), mas que foi reprimida pela ideologia militar da segurança nacional. A pedagogia da libertação é fundamentada na “pedagogia do oprimido”, que como informa FREIRE (1987), é constituída de dois momentos: o primeiro em que os oprimidos vão desvelando o mundo da opressão e vão comprometendo-se na práxis com a sua transformação; e o segundo em que, transformada essa realidade opressora, essa pedagogia deixa de ser do oprimido e passa a ser a pedagogia dos homens em processo permanente de libertação. A teologia da libertação, como explica GOTAY (1981), decorre da mudança observada entre os cristãos comprometidos nas décadas de 60 e 70 na América Latina, que deu origem ao pensamento cristão revolucionário, levando à passagem do cristianismo-social ao cristianismo revolucionário. Isso foi possível na América Latina devido às condições teóricas da teologia moderna (teologia da libertação), às condições sócio-econômicas e à participação política dos cristãos no processo revolucionário latino-americano na década de 60.



Stalin, definindo a etapa presente na América Latina como nacional-democrática; 3) o novo período revolucionário, após a Revolução Cubana, que vê a ascensão (ou consolidação) de correntes radicais, cujos pontos de referência comuns são a natureza socialista da revolução e a legitimidade, em certas situações, da luta armada, e cuja inspiração e símbolo, em grau elevado, foi Ernesto Che Guevara.

Na fase dos governos pós-autoritarismo militar (décadas de 60 a 80 do século XX) e de consolidação das democracias na América Latina (década de 90), conceitos como o de interculturalidade<sup>24</sup> reafirmam a heterogeneidade social no continente e propõem transformações profundas nas relações entre os povos e nos modelos de se fazer política.

### **3.2.4 A democratização e a luta por novos direitos**

Com o desenvolvimento paulatino do capitalismo na região, a sociedade tornou-se ainda mais complexa e heterogênea, processo amplificado com a imigração, a emancipação das mulheres, a redução de formas de dominação como se observa no final do século XIX e início do século XX. Com isso, a doutrina liberal que havia influenciado as lutas pela independência e constituição de repúblicas passou a se mostrar estreita para acomodar a emergência dessas novas coletividades e as demandas por inclusão e direitos. Converteram-se, então, em temas-chave de duras disputas políticas a exigência de direitos sociais e também a cobrança do respeito aos direitos políticos, muitas vezes usurpados por eleições fraudulentas e mecanismos de domínio oligárquico em todo o continente (DOMINGUES, 2009, p. 30).

De acordo com Domingues (2009), essas disputas queriam levar a uma modernização democratizadora. As batalhas, segundo ele, foram encetadas em geral pelas novas classes médias profissionais, as novas classes trabalhadoras, os camponeses e as mulheres e, mais timidamente, pela população não branca em vários dos países.

---

<sup>24</sup> A partir da década de 90, os movimentos indígenas em países como Equador e Bolívia não só têm desafiado a noção e prática de estado-nação, como também têm invertido a hegemonia branco-mestiça. Práticas que buscam posicionar os povos indígenas em nível local, regional e internacional como atores sociais e políticos (WALSH, 2006). A interculturalidade, segundo a autora, coloca em questão a realidade sociopolítica do neocolonialismo como se reflete em modelos existentes de estado, democracia e nação, exigindo um repensar deles como parte de um processo de descolonização.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, quando se acreditava que estaria aberta uma janela de oportunidades para as mudanças políticas e sociais na América Latina, deu-se o contrário (BETHELL e ROXBOROUGH, 1996). A Argentina e a Guatemala constituíram exceções que, no entanto, também se reverteram anos depois. Se a primeira fase da conjuntura do pós-guerra se caracterizou por mobilização popular e aspirações reformistas, a segunda representou um movimento de contenção e mesmo de inversão das forças populares, bem como das realidades da reação. “O fim da crise do pós-guerra imediato assumiu as feições de uma derrota decisiva do trabalhismo, da esquerda e da democracia”, afirmam os autores (1996, p. 310). Nos Estados Unidos, segundo eles, a conjuntura pós-guerra também provocou o fortalecimento do conservadorismo que dominou a política interna até a década de 60, quando esse consenso conservador e até reacionário começou a ser solapado por uma série de episódios, como o movimento pelos direitos civis, motins estudantis, Guerra do Vietnã, distúrbios de rua.

A democracia na América Latina continuou frágil e precária ao longo do período do pós-guerra, segundo Bethell e Roxborough (1996). Em 1954, lembram eles, uma década após o início da onda de democratização, só quatro países podiam ser considerados razoavelmente democráticos. Houve um breve período de democratização no final da década de 1950 e começo da de 1960, mas, de meados dessa década a meados da de 1970, os países foram se voltando para modelos autoritários, basicamente na forma de ditaduras militares. A volta à democracia deu-se somente na década de 1980 no continente latino-americano, mas a consolidação desse regime enfrentou vários desafios.

Em 1990, afora Cuba, que ainda conservava o seu regime comunista apesar dos ventos que sopravam da Europa oriental, diversos países da região podem com propriedade considerar-se democracias, ou, pelo menos, democracias em via de consolidar-se. (O Partido Revolucionário Institucional do México continua a vencer eleições que muitos observadores têm por fraudulentas, mas mesmo lá um bom espaço foi aberto à disputa política). Contudo, as democracias latino-americanas, antigas e novas, enfrentam sérios desafios enquanto vão tentando fortalecer suas frágeis instituições num contexto de crescente endividamento, colapso do modelo de desenvolvimento do pós-guerra fundado na ISI [industrialização substitutiva de importações], declínio das taxas de crescimento econômico, inflação alta ou fora de controle, crise fiscal do Estado, padrão de vida deteriorado para a maioria da população, agravamento das desigualdades de renda e, portanto, uma crise social que se aprofunda ainda mais. (BETHELL e ROXBOROUGH, 1996, p. 313-314).

A preocupação com a expansão do comunismo ajuda a explicar - segundo Payne, Falcoff e Purcell (1991) – por que os Estados Unidos, apesar de seu comprometimento com a democracia, tinham frequentemente próximas relações com os regimes militares na América Latina durante os anos da Guerra Fria, uma vez que esses governos eram vistos como garantidores de estabilidade. Já as “democracias populistas”, em especial aquelas com relações amistosas com Cuba, eram vistas como hostis aos Estados Unidos e, portanto, propensas a mobilizar forças sociais que poderiam sair do controle e possivelmente conduzir ao comunismo. A ausência de uma tradição democrática na região sustentava essa crença, assim como a ausência de fortes partidos políticos, de uma cultura política democrática e de elites políticas comprometidas com regras do jogo democrático. Assim, de acordo com os autores, países como o Chile e Costa Rica eram considerados exceções que comprovavam a regra. A preferência de Washington por regimes militares amigáveis em relação a regimes populistas hostis manifestou-se de diversas formas. Governos militares receberam somas enormes de assistência militar e treinamento. Os Estados Unidos também cooperaram com as forças militares nos esforços de retirar líderes eleitos democraticamente cujas políticas pareciam conduzir ao comunismo, como aconteceu com Jacobo Arbens na Guatemala, em 1954, e Salvador Allende no Chile, em 1973 (PAYNE, FALCOFF, PURCELL, 1991, p. 48-49).

A transição para a democracia na década de 1980 na América Latina ensejou novas demandas políticas e sociais pela incorporação dos sindicatos e movimentos populares na ordem política, bem como por direitos sociais (DOMINGUES, 2009). O processo desembocou no estabelecimento de direitos políticos completos e inclusive de novas Constituições. Para fazer frente ao despontar ativo de sujeitos mais livres e de movimentos sociais, os grupos dominantes, na análise de Domingues, tiveram de se adaptar às mudanças e procurar desenvolver uma concepção liberal-democrática de política e criar algumas instituições. O que alguns chamam de terceira onda de democratização, como ressaltou o autor, não deixou qualquer país intocado na América Latina.

Para Domingues (2009), o aspecto “instituinte” da cidadania foi especialmente interessante nesse período de renovação democrática, fazendo com que o sistema democrático de direitos, o que ele denomina de “aspecto instituído da cidadania”, pudesse se estabelecer em fins do século XX, não obstante suas limitações. Para ele, o

que se observa operando no continente naquele momento é a dialética entre a “cidadania instituinte<sup>25</sup> e a cidadania instituída. No entendimento do autor, em períodos anteriores, isso também pode ser considerado verdadeiro, embora, por vezes, pudesse parecer que o Estado estivesse apenas agindo de forma dadivosa ao conceder direitos.

Nesse processo de transição e consolidação democrática no continente, os movimentos sociais também têm se tornado muito mais plurais e descentrados do que antes, seja mobilizando setores específicos da população (mulheres, povos originários, negros, desempregados, comunidades de cunho territorial) ou organizando setores específicos da classe trabalhadora ao redor de demandas específicas (como habitação). Como observa Domingues (2009), durante a maior parte do século XX, o sindicalismo foi o grande movimento social na América Latina, assim como em outras regiões do mundo. Na Argentina, no Uruguai, no Brasil, no Chile, no México, as classes trabalhadoras urbanas cumpriram papel decisivo, enquanto em outros países, como na Bolívia, isso ocorreu com o sindicalismo camponês. O próprio Partido dos Trabalhadores no Brasil, lembra o autor, foi em parte resultado de uma renovação das classes trabalhadoras e do sindicalismo. Isso não quer dizer, pondera ele, que o sindicalismo não tenha importância hoje, mas sim que outros movimentos sociais, com ou sem as classes trabalhadoras, ou mantendo uma relação mais perpendicular com elas, cresceram de importância e que os giros modernizadores se originam neles em grande medida.

Já a partir dos anos 1960, na América Latina, os movimentos eram múltiplos e diferenciados. O novo, nessa área de movimentos sociais, foi o movimento popular articulado por vários agentes sociais, destacando-se grupos da esquerda e a Igreja Cristã de modo ecumênico, suas ações pastorais, os Centros Comunitários, os Centros de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana etc. Essas novidades, contudo, conviviam, segundo Gohn e Bringel (2012), com as formas antigas de organizações e movimentos sociais (clientelistas, associadas a partidos políticos; ou libertárias, focadas nos novos movimentos europeus de direitos identitários.

Na última década, de acordo com Gohn (2014), a pauta da agenda social latino-americana tem destacado temas como: inclusão social, democratização, diversidade, diferenças, direitos culturais, identidades de povos originários ou de minorias

---

<sup>25</sup> O primeiro momento refere-se à luta da cidadania por direitos e o segundo é quando os direitos estão assegurados.

populacionais, sustentabilidade, empoderamento social. Para ela, esses temas são fruto de problemas socioeconômicos históricos e entraram na pauta de governantes e nas políticas públicas após serem demandados, debatidos e pressionados por atores da sociedade civil organizada, em ações civis estruturadas em movimentos ou redes de associações civis não governamentais. Em resumo da situação atual, Gohn (2014) relata que, na primeira década deste século, em alguns países da América Latina, observa-se o ressurgimento de lutas sociais de décadas atrás, a exemplo de movimentos étnicos - especialmente dos indígenas na Bolívia e no Equador -, associados ou não a movimentos nacionalistas como o dos bolivarianos (Venezuela). Movimentos que estavam na sombra e eram tratados como insurgentes emergem com força organizatória, como os piqueteiros na Argentina, os cocaleiros na Bolívia e no Peru, os zapatistas no México. Outros se articularam às redes de movimentos sociais globais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil e a Via Campesina. Observa-se ainda a retomada do movimento popular urbano de bairros, notadamente no México e na Argentina. Surgem também movimentos transnacionais, que ultrapassam fronteiras do Estado-nação e vão além do movimento alter ou antiglobalização, a exemplo da Coordenadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc). As marchas e as ocupações tornaram-se o modelo básico de protesto, que será retomado na segunda década do século XXI, aliado a outras inovações na forma do protesto, que é o uso das novas tecnologias, especialmente as redes digitais e redes sociais.

Na avaliação de Domingues (2009), o fim das ditaduras militares e do regime do Partido Revolucionário Institucional (PRI) no México emprestou uma importância aos arranjos constitucionais nunca antes vista na América Latina, sendo o Chile exceção<sup>26</sup>. Assembleias Constituintes foram eleitas ou Constituições anteriores, retomadas e emendadas. A democracia liberal representativa, com graus variados de regras participatórias ou de democracia direta a ela vinculadas se encontra bem sedimentada na região, acredita ele, lembrando que isso tem emergido e se consolidado em meio a muito sofrimento e lutas ferozes (2009, p. 70).

---

<sup>26</sup> Ver capítulo sobre o Chile.

### 3.2.5 Pnud recomenda mais *estatalidad* para garantir universalidade de direitos

Em relatório sobre a situação da democracia na América Latina, publicado em 2004, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) afirma que os 18<sup>27</sup> países da região considerados no estudo cumpriam os requisitos fundamentais do regime democrático; só três deles viviam em democracia há 25 anos. Contudo, os altos níveis de pobreza e a mais alta desigualdade do mundo continuavam representando tensões para a expansão da democracia. Em 2002, segundo o relatório, a região contava com 218 milhões de pessoas (ou 42,9%) com renda abaixo do nível de pobreza, situação que varia de país para país. Apesar dessas diferenças, afirma-se no documento que, comparada com as outras grandes regiões democráticas do mundo, “a América Latina oferece a singularidade da coabitação das liberdades políticas com as severas privações materiais de muitas pessoas” (PNUD, 2004, p.38).

Em todos os países analisados pelo Pnud<sup>28</sup>, havia o reconhecimento do direito universal ao voto. Apesar de alguns problemas, em geral, as eleições nacionais tinham sido “limpas” entre 1990 e 2002. No entanto, os dados também demonstram que a participação eleitoral é irregular – em alguns países apresenta níveis muito baixos – e que, na disputa eleitoral, existem barreiras para a entrada de novos atores. Uma importante conquista notada foi a abertura de espaços políticos para as mulheres, mediante uma porcentagem de vagas nas listas dos partidos. Entretanto, constatou-se que a representação de povos originários e afro-descendentes no parlamento era, em geral, muito reduzida. Quanto aos partidos políticos, identificou-se que estavam em uma severa crise, pois as pessoas sentem desconfiança e os sentem distantes, “como um ator indiferente e profissionalizado que não encarna um projeto de futuro compartilhado” (PNUD, 2004, p.27).

Outro resultado, a partir de pesquisa de opinião pública realizada para o Relatório, apresentou uma tensão entre a opção pelo desenvolvimento econômico e a democracia. Os dados obtidos indicaram, entre outros aspectos, que a preferência dos cidadãos pela democracia é relativamente baixa e que grande parte dos entrevistados dá

---

<sup>27</sup> Foram analisados os seguintes países no estudo do Pnud: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.

<sup>28</sup> São utilizados no relatório do Pnud dados atualizados até 2002.

mais valor ao desenvolvimento do que à democracia e, inclusive, retiraria seu apoio a um governo democrático se ele fosse incapaz de resolver os seus problemas econômicos. É justamente com essa preocupação que o administrador do Pnud Mark Malloch Brown abre sua apresentação ao relatório afirmando que, embora a democracia tenha se propagado amplamente na América Latina, suas raízes não são profundas, o que explicaria o fato de que mais de 50% (54,7%) dos entrevistados disseram que sacrificariam um regime democrático em favor do progresso socioeconômico real.

Os coordenadores da pesquisa do Pnud chegaram à conclusão de que a política estaria em crise, que se manifesta no divórcio entre os problemas para os quais os cidadãos exigem uma solução e a capacidade da política para enfrentá-los. Haveria uma diminuição da soberania interior do Estado, que pode ser atribuída a: desequilíbrio na relação entre política e mercado; presença de uma ordem institucional que limita a capacidade dos Estados para agir com razoável autonomia; e aumento da complexidade das sociedades, que os sistemas de representação não podem processar. Uma das soluções seria o fortalecimento da sociedade civil e de sua articulação com o Estado e com os partidos políticos. Assim, o relatório do Pnud advoga por formas alternativas de representação que, sem substituir as tradicionais, possam complementá-las e fortalecê-las.

A construção de uma nova legitimidade do Estado, uma vez que não existiria uma democracia sustentável sem um Estado capaz de promover e garantir o exercício da cidadania, é outra proposta apresentada no relatório. O argumento é que “com Estados fracos e mínimos, só é possível aspirar a conservar democracias eleitorais”.

A democracia integral de cidadãs e cidadãos requer uma “estatalidad” que garanta a universalidade dos direitos. Por isso, o Relatório convida ao debate sobre a necessidade de um Estado capaz de conduzir o rumo geral da sociedade, processar os conflitos de acordo com regras democráticas, garantir eficazmente o funcionamento do sistema legal, preservar a segurança jurídica, regular os mercados, estabelecer equilíbrios macroeconômicos, fortalecer sistemas de proteção social baseados nos princípios de universalidade e assumir a preeminência da democracia como princípio da organização social (PNUD, 2004, p.30)

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) assinalam que o estudo desenvolvido pelo Pnud, teve, entre seus méritos, o de demonstrar a magnitude da decepção cidadã em relação ao rendimento das democracias realmente existentes, após o período de consolidação da democracia eleitoral em toda a América Latina.

### 3.2.6 Inovações democráticas – experimentos de participação política

O Informe do Pnud, entretanto, praticamente ignorou, como observam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), o aumento de experimentos de inovação democrática, a ampliação do campo da política e a construção da cidadania. Entre essas experiências, estão processos de institucionalização da participação política da sociedade em sistemas legais e organismos no âmbito do Estado. Pela amplitude do fenômeno na região, esses teóricos argumentam haver uma “disputa entre projetos políticos” que se utilizariam dos mesmos conceitos e apelariam a discursos semelhantes, mas distintos, o que daria origem a duas propostas: o projeto democrático participativo e o projeto neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas, que viria acompanhado de um discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade civil. Esse processo, segundo os autores, coincidiu com o discurso de revalorização do papel da sociedade civil na construção democrática defendido por agências multilaterais de desenvolvimento, pela ONU e suas agências e por algumas das maiores fundações privadas que apóiam ONGs em âmbito mundial – configurando “um surpreendente e estranho consenso” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p.21).

De acordo com os autores, as formas e expressões adotadas na implementação dos princípios de participação e controle social, na direção da inovação democrática, segundo o projeto democrático-participativo, variam nos vários contextos nacionais, abrangendo procedimentos como orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos cidadãos, mesas de concertação, mecanismos de prestação de contas (*accountability*), monitoramento, entre outros. A multiplicação dessas experiências no continente, segundo eles, têm atraído a atenção de muitos analistas e há uma crescente literatura que expressa o reconhecimento de sua importância, “mesmo no contexto adverso da hegemonia neoliberal” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006 p. 49). Os autores também apontam o “efeito demonstração” na implementação de experiências de participação política na América Latina, em que os países vão aprendendo a partir das iniciativas adotadas por outros, um processo que teria se intensificado com o crescimento das redes continentais de movimentos sociais, ONGs, acadêmicos e partidos políticos.



Já o projeto neoliberal, no entendimento de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, embora tenha sido formulado em âmbito global, a partir do Consenso de Washington<sup>29</sup> e das subsequentes qualificações pelas quais passou, é implementado na América Latina em interlocução com os diferentes contextos nacionais, de modo que as feições que adota dependem da correlação de forças e do grau de consolidação de outros projetos em andamento. Esse projeto, argumentam os autores, fundamenta-se nos princípios da nova administração pública, que se concebe como uma extensão da administração privada e se rege pela lógica do mercado no âmbito estatal, no qual a participação da sociedade civil serve como fonte de informações qualificadas sobre as demandas sociais e, por outro lado, essa mesma sociedade executa, por meio de suas organizações, políticas públicas para atender essas demandas. O resultado, como afirmam, tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs ou “Terceiro Setor”.

Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a revelação de que o que parecia “um processo linear e ascendente” de inovação democrático-participativa enfrenta contradições, limites, dilemas e um ritmo desigual, heterogêneo e acidentado, não pode levar ao esquecimento de que a disputa política é ingrediente intrinsecamente constitutivo da construção e do aprofundamento da democracia (2006, p. 60). O entusiasmo com a criação de diversas experiências e espaços de participação da sociedade civil na deliberação e concertação (acordo, pacto) de assuntos públicos com representantes do Estado nos últimos anos - sejam locais, regionais ou nacionais - decorre do fato de que apostavam na construção de inovações democráticas significativas nas relações Estado-sociedade em uma região onde historicamente os sistemas políticos têm sido autoritários e pouco inclusivos e a cultura política, predominantemente caudilhista e clientelista (PANFICH e DAMMERT, 2006, p.229).

Hevia (2006) também compartilha a percepção de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) de que, embora as reformas constitucionais e legais realizadas nas últimas décadas no continente latino-americano garantam uma maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos, os sentidos de participação não são homogêneos, o que pode sugerir, segundo ele, projetos político-culturais em conflito ou disputa por concepções diferentes de participação política. Em pesquisa sobre as Constituições de 19 países

---

<sup>29</sup> Como ficou conhecido o encontro realizado em 1989, na capital dos Estados Unidos, do qual resultou uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina.

dessa região, esse autor observou que 17 das normas analisadas incluíam mecanismos de participação política direta (México e República Dominicana eram exceções) e que existiam pelo menos 38 Interfaces sócio-estatais<sup>30</sup> em 14 Constituições. Identificou-se ainda 21 órgãos de co-gestão e 17 de representação de interesses<sup>31</sup>. Além disso, Hevia constatou que, entre 1994 e 2004, alguns países da América Latina aprovaram leis de participação cidadã, estabelecendo tanto mecanismos de participação direta como de representação de interesses e co-gestão.

Como conclusão, Hevia (2006) aponta que é grande a quantidade e variedade de princípios e mecanismos de participação nas Constituições e leis da região, servindo esses marcos legais como um dos indicadores mais relevantes da terceira onda de democratização da América Latina. Ele adverte, entretanto, que a institucionalização não assegura por si mesma uma democracia participativa, e até afirma que “muito do que foi analisado é letra morta” (2006, p. 361), ou seja, um dos desafios parece estar no uso dos mecanismos, ainda muito subutilizados, segundo o pesquisador.

Várias são as experiências de institucionalização da participação política no Estado na América Latina, sendo o caso brasileiro<sup>32</sup> sempre citado como paradigma e precursor desse movimento (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006), com o modelo de orçamento participativo, implantado em 1989 na Prefeitura de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), experimento que se difundiu para outros países e também pelo Brasil. Algumas experiências são relatadas neste capítulo.

No Peru, como afirmam Panfich e Dammert (2006), depois de uma década de autoritarismo fujimorista, coincidiam nessa aposta de construção de inovações democráticas setores da sociedade civil e da sociedade política que haviam exercido papéis centrais na luta contra o regime, em especial redes e grupos de ativistas civis da esquerda cristã. E do mesmo modo, havia o apoio de Banco Mundial<sup>33</sup> e de outros

---

<sup>30</sup> Participação institucionalizada em órgãos colegiados. Ver detalhes no capítulo sobre Participação Política e Representação.

<sup>31</sup> Co-gestão e representação de interesses são duas subdivisões da modalidade Interface Sócio-Estatais. Ver detalhes no capítulo sobre Participação e Representação política.

<sup>32</sup> Ver detalhes no capítulo específico sobre a institucionalização da participação política no Brasil.

<sup>33</sup> Em 1998, segundo Panfich (2006, p.238), organizações de cooperação, lideradas pelo Banco Mundial, apresentaram ao governo de Fujimori a necessidade de criar uma mesa de trabalho entre representantes da comunidade internacional e o governo peruano dedicada ao tema da luta contra a pobreza, pois os

organismos internacionais que, segundo ele, preocupados com a estabilidade de um regime assediado por extensas mobilizações sociais, promoveram a inclusão da sociedade civil na tomada de decisões sobre o uso dos recursos disponíveis para os programas sociais. A efervescência e a mobilização da sociedade civil contra o autoritarismo e por uma maior participação nas decisões públicas favoreceram essas coincidências, na avaliação dos autores.

Panfich e Dammert (2006) fizeram a análise dos fatores que deram origem e depois limitaram os alcances da chamada Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza (MCLCP). Trata-se de uma experiência de política pública que surgiu na transição democrática após a derrubada do regime autoritário de Alberto Fujimori (1990-2000) e a instalação do governo provisório de Valentin Paniagua (2001), sendo ratificada depois pelo governo de Alejandro Toledo, dentro de um conjunto de iniciativas voltadas para institucionalizar, a partir do Estado, mecanismos de participação cidadã em assuntos de interesse público. Nos dois governos, a iniciativa foi institucionalizada por meio de decreto presidencial. Há informações de que a origem da Mesa se deve a uma sugestão apresentada ao governo de Paniagua pela Cáritas, ONG da Igreja Católica no Peru, fundada em 1955. A Mesa promovia em todo o país a criação de espaços de deliberação e concertação entre funcionários públicos, representantes da sociedade e autoridades políticas locais para determinar as prioridades dos gastos públicos e das estratégias destinadas à luta contra a pobreza. Na pesquisa, identificaram a confluência de vários fatores no cerceamento da MCLCP: a natureza da transição peruana e dos atores políticos que emergiram dela, consubstanciada por uma estrutura estatal que manteve o projeto (Constituição de 1993<sup>34</sup>) e a cultura política herdada do

---

organismos financeiros internacionais estavam preocupados com a estabilidade política do país, sobretudo porque depois de anos de aplicação de medidas econômicas neoliberais os níveis de pobreza e desigualdade haviam aumentado, assim como os protestos da população.

<sup>34</sup> De acordo com Panfichi e Dammert (2006), a Constituição de 1993 incorporou pela primeira vez os direitos de participação cidadã na administração dos recursos públicos ao texto constitucional. Isso pareceu, entretanto, segundo ele, responder mais às pressões que o governo sofria por parte de organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial, do que à convicção do regime fujimorista. Compromissos nessa mesma direção foram assumidos na reunião da OEA, em maio de 1992, quando se negociou o retorno à plena constitucionalidade do governo depois do autogolpe. Ou seja, a participação cidadã no fujimorismo, como ressaltou Panfich, foi agregada no marco de negociações com atores externos e não se inspirava em experiências de participação realizadas nos anos de 1980 nas gestões municipais da Esquerda Unida. Durante o governo de Fujimori, entretanto, foram desenvolvidas por ONGs e paróquias ou impulsionadas por prefeitos iniciativas de participação em províncias pobres do país como uma maneira de reconstruir as sociedades civis e políticas “duramente golpeadas pelas políticas de ajuste neoliberal ou pela violência política” (2006, p. 237). Entre elas, a do departamento de Cajamarca. Conduzida pela gestão municipal da Frente Independente Renovada (FIR), um grupo de

autoritarismo e a chegada ao governo de novos partidos caudilhistas; mudança na correlação de forças no interior do governo em favor de setores partidários receosos da participação e incomodados com o processo, e limitação da participação por leis aprovadas pelo Congresso; características intrínsecas à própria Mesa cujos objetivos mobilizaram a população, mas excederam as atribuições que lhe foram dadas por um “governo indeciso e desordenado” (2006, p. 231). Assim, embora tenha conseguido avanços formidáveis ao criar uma estrutura descentralizada de deliberação por atores civis e estatais, paulatinamente a Mesa se viu alterada em suas finalidades e com um impacto democratizador limitado. Durante a análise do procedimento, Panfich e Dammert (2006) identificaram que os acordos a que se chegavam não tinham caráter de obrigatoriedade para as autoridades e dependiam “da vontade de líderes e caudilhos políticos”, não alcançando uma porção significativa dos orçamentos estatais e municipais, e, portanto, sem grandes resultados na luta contra a pobreza.

Em análise do processo de adoção de procedimentos e mecanismos de participação política na Venezuela, Bolívia e Equador, Silva (2012) segue a proposta conceitual de Domingues (2012), afirmando que os “giros modernizadores<sup>35</sup>” realizados naqueles três países vêm sendo levados a cabo por sujeitos coletivos ou “subjetividades coletivas<sup>36</sup>”: Estados em processo de refundação e movimentos sociais progressistas. Como destaca Silva,

Em meio a um processo de perda de legitimidade de partidos e formas de representação tradicionais e de colapso dos sistemas partidários vigentes, o Movimento V República da Venezuela (MVR, posteriormente Partido Socialista Unido da Venezuela, Psuv), o Movimento ao Socialismo (MAS) da Bolívia e o Pátria Altiva e Soberana (País) do Equador canalizaram o

---

esquerda local formado por professores da Universidade Nacional de Cajamarca e profissionais de ONGs locais, deu lugar às primeiras “mesas de concertação”, que abordaram temas como emprego, produção, desenvolvimento, permitindo a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Província de Cajamarca. O novo prefeito, no entanto, conduziu a extinção gradual da experiência na província.

<sup>35</sup> Esses giros, de acordo com Domingues (2009) são levados a cabo por todo tipo de coletividade durante os últimos séculos e representam um aspecto crucial da modernidade, sejam mais centrados ou descentrados. Se centrados, implicam projetos coletivos bem definidos, a que ele também chama de “ofensivas modernizadoras”. Os descentrados, por sua vez, acontecem sem tal perspectiva teleológica da mudança social, ocorrendo de modo mais disperso, e mais ou menos intencional. Os giros são contingentes (episódicos), embora dependentes de rotas previamente trilhadas.

<sup>36</sup> Podem ser, segundo Domingues (2009), Estados, classes, gêneros, raças e coletividades étnicas, movimentos sociais, pequenos grupos, firmas, agências internacionais e muitas outras coletividades, com níveis variados de centramento (identidade e organização), que tecem a vida social. Isso quer dizer que seu movimento, no sentido de mudar ou manter qualquer arranjo social, é também variavelmente intencional, dependendo de seu nível de centramento.

descontentamento popular e chegaram ao poder com apoio majoritário, organizando governos liderados respectivamente por Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa (SILVA, 2012, p. 97)

Entre as transformações relatadas por Silva, incluem-se a gestão e fomento de mecanismos e espaços de participação e deliberação direta<sup>37</sup>. Foram introduzidos basicamente referendos para revogação e ratificação de leis constitucionais, bem como de decisões relativas a políticas externas; possibilidade de revogação de todos os cargos eletivos; iniciativa de lei popular e inclusive de convocação de assembleia constituinte; e diversos referendos revogatórios realizados especialmente na Venezuela e na Bolívia, incluindo os dos próprios presidentes, em ambos os casos vencidos pelos mandatários. Os novos espaços de participação incluem, segundo Silva, mecanismos de controle e rendição de contas e de co-gestão (incluindo o desenho de políticas públicas e elaboração de planos nacionais na Bolívia e no Equador; e a execução de obras, programas sociais, prestação de serviços públicos e gestão de empresas públicas na Venezuela). Um exemplo, no caso da Venezuela, são os Conselhos Comuns (CC), fomentados pelo regime a partir de 2006, como mecanismo preferencial de participação popular no desenho e implantação de políticas públicas.

Silva (2012) conclui que os processos “refundadores” são o resultado complexo de diversos fatores e correlações de forças, nos diferentes espaços sociais e entre distintos atores coletivos que interagem. Ele considera que vão se constituindo esquemas democráticos com resultados dúbios, de alta intensidade em alguns aspectos e de baixa intensidade em outros. Na análise das variações nacionais no que se refere à relação Estado-sociedade, ele afirma que, na Venezuela, parece que o Estado e a liderança heroica materializada em Hugo Chávez assumem maior iniciativa desde o início do processo, aprofundando a participação em diversos níveis e aspectos, mas nem sempre transferindo capacidade decisória no desenho de políticas públicas. Já no caso da Bolívia, o Estado reformulado parece, segundo Silva, mais permeável à pressão e participação da sociedade organizada e a iniciativa mostra-se ainda um pouco mais compartilhada. O caso equatoriano estaria ainda indefinido, mas, por suas características, se aproximaria das formas de interação Estado-sociedade manifestadas na Venezuela.

---

<sup>37</sup> Silva (2012) observa que os casos estudados também introduziram transformações nos mecanismos de representação, aumentando a representação de gênero e indígena e introduzindo a representação onde não existia, como no Judiciário.

Ao analisar a experiência da Venezuela de instituição de mecanismos de participação a partir de 1999<sup>38</sup>, Baggia (2011) conclui, contudo, ser importante não se considerar os processos de maneira unívoca, como resultado da simples atuação de cima para baixo, ou seja, do Estado para a sociedade, ou como a institucionalização de demandas da sociedade civil. Em seu entendimento, deve ser visto como o resultado de um complexo conjunto de forças e da atuação de diferentes atores que não agem só movidos pelos próprios ideais, mas também tendo em vista o contexto no qual estão inseridos e os interesses e estratégias de curto prazo. Assim, diz ser possível afirmar que os mecanismos participativos criados durante os primeiros anos do governo de Hugo Chávez não foram pensados de maneira unilateral, de cima para baixo, com a intenção de reforçar os laços clientelistas entre um líder populista e massas desorganizadas. Baggia acredita ser possível encontrar uma matriz comum a todas as leis criadas nos primeiros anos do governo Chávez, pois os mecanismos que elas instituem são consequências dos debates e demandas que estavam presentes em alguns setores da sociedade civil e política venezuelana nos anos de 1990, assim como de algumas experiências de participação que se deram no começo da década. Segundo ela, a coalizão que chegou ao poder em 1998 representou clara ruptura com as forças políticas que tinham governado o país ao longo da segunda metade do século XX. O período anterior foi marcado por intensas mobilizações, protestos e profunda crise política e econômica. Apesar de não ter passado por um período de governo autoritário, havia insatisfação popular na Venezuela com medidas neoliberais na economia, implementadas a partir de 1980, e com o pacto político institucional firmado voltado a proteger os interesses de elites e as exportações de petróleo, estabelecendo um tipo de dominação “caracterizada pelo clientelismo, corrupção e repressão a contestações mais consistentes” (2011, p.27).

Baggia conclui, no entanto, que algumas das características dos mecanismos participativos que começam a emergir após 2006 na Venezuela apontam para uma mudança na concepção de participação e parecem deixar mais espaço para uma manipulação e controle de cima para baixo. Ela considera, contudo, que mais do que

---

<sup>38</sup> Esse processo tem início em uma assembleia constituinte convocada por Chávez, logo no início de seu governo, depois de sua instituição ter sido aprovada em referendo também convocado pelo presidente venezuelano. A Constituição da República Bolivariana da Venezuela que resultou daí prevê vários mecanismos de participação popular.

uma “virada populista, seria possível encontrar nas leis dos Conselhos Comunais<sup>39</sup> e na lei do Conselho Federal de Governo<sup>40</sup> uma volta a um velho *leitmotiv* da política venezuelana, ou seja, a utilização da renda petroleira para satisfazer as demandas da população, apaziguar possíveis conflitos e ganhar apoio político” (2011, p.200). Além disso, a pesquisadora diz que as mudanças de vocabulário na legislação dando ênfase à participação dos setores populares e introduzindo referências a uma sociedade socialista junto com a tendência (entre militantes do Psuv<sup>41</sup> ou entre militantes de outros partidos e da sociedade civil) de entender os Conselhos Comunais como instâncias pensadas para substituir mais do que complementar a atuação ineficiente de instâncias tradicionais, como os municípios, levam a se pôr algumas questões sobre a possível influência de ideias de cunho marxista nos mecanismos participativos criados a partir de 2006.

A atuação das organizações camponesas e indígenas na Bolívia, acentuada desde o início da década passada, e suas relações<sup>42</sup> com o partido do governo – o Movimiento al Socialismo (MAS) – contribuíram para a aprovação de uma nova Constituição, em 2009, que reconhece um Estado Plurinacional naquele país. Esse modelo estatal, como explica Mayorga (2011), reconhece um sujeito portador de direitos coletivos definido como “nações e povos indígenas originários e camponeses”, com regras que incentivam sua presença nos níveis de governo e no sistema de representação política. Aos povos indígenas minoritários é assegurado um total de 5% do número de deputados no

---

<sup>39</sup> Criados por lei de 2006, reformulada por lei de 2009. São mecanismos participativos não obrigatórios, segundo Baggia (2011), cuja constituição é deixada à iniciativa da população e cujo escopo de atuação é muito reduzido, limitando-se à comunidade ou bairro no qual cada CC é criado. Cidadãos e organizações ou grupos podem participar desde que atuem em um território específico. Há limite para números de participantes.

<sup>40</sup> Conselho previsto na Constituição de 1999 e regulamentado por lei de 2010, segundo Baggia (2011). Tem a função de planejamento nacional e de atuação nas decisões sobre a descentralização e a transferência de competências para estados e municípios. Pela lei, está prevista a participação de representantes da sociedade organizada, constituída pelos Conselhos Comunais, pelas Comunas e por qualquer outra organização de base do poder popular. A lei não especifica as modalidades de escolha dos representantes, ficando a decisão a cargo do ministério competente.

<sup>41</sup> Partido Socialista Unido de Venezuela, que substituiu o Movimento Quinta República (MVR) pelo qual Hugo Chávez chegou ao poder.

<sup>42</sup> De acordo com Mayorga (2011), essas relações estão marcadas por transações entre o projeto político do MAS e os interesses corporativos dos movimentos sociais. Esses atores conformam, segundo ele, uma coalizão flexível e instável que apoia a gestão do presidente Evo Morales. Essa relação apresenta fases distintas, em que se combinam autonomia, colaboração e cooptação no transcurso da primeira gestão de Morales (2006-2009) e adquiriu novas conotações na segunda gestão (2010-2014), que coloca em questão a hegemonia do MAS.

Parlamento, a serem eleitos pelo sufrágio universal. Nas assembleias departamentais (MAYORGA, 2014), também há cotas étnicas que podem ser de 5%, 10% ou 15%, em alguns casos, com eleições por usos e costumes. Há três níveis de governo subnacional: o departamento, o município e a autonomia indígena. Por votação em referendo, aprovou-se a transformação de 11 municípios em autonomia indígena, dos 367 existentes.

Mayorga (2011) analisa as imbricações entre partido do governo e movimentos sociais na Bolívia, com atenção a duas entidades que tiveram papel significativo em diversas circunstâncias: o Pacto de Unidade - durante a Assembleia Constituinte, entre 2006 e 2007 - e a Coordinadora Nacional por el Cambio (Conalcam) durante o transcurso da primeira gestão de Morales, como força de pressão nas situações de conflito e base de apoio eleitoral para a aprovação da nova Constituição e a reeleição do presidente. Ele explica que, se o Pacto de Unidad foi gestado pelas organizações sociais para atuar como protagonista no processo constituinte – incidindo na agenda da Assembleia, mantendo sua autonomia e distância do governo – a Conalcam foi promovida a partir do Pacto, por iniciativa do presidente, com a finalidade de sustentar a gestão governamental. Ou seja, não se trata de uma instância distinta, mas ampliada e flexível, porque articula organizações nacionais de setores camponeses e indígenas que fizeram parte do Pacto de Unidad e outros setores populares afins ao governo.

La Conalcam fue movilizada para enfrentar situaciones de crisis política y de movilización electoral, poniendo en evidencia un intento de cooptación gubernamental: em agosto de 2008, promovió acciones proselitistas para ratificar a Morales em ocasión de la realización del referendun revocatório; a principios de 2009, apoyó la campaña para la aprobación de la CPE en consulta popular; em diversas oportunidades, organizo “cercos” al Congreso para forzar la aprobación de leys promovidas por el oficialismo; y sus bases se movilizaron em varias ciudades para contrarrestar acciones de la oposición em momentos intensos de polarización política (FUERTES, 2010, *apud* MAYORGA, 2011).



### **3.2.7 Considerações e síntese sobre o panorama latino-americano de institucionalização da participação política**

Se o processo de constituição do novo continente começa como um sonho de europeus cansados de seu passado e desejosos de construir uma nova história, logo se verá que a realidade não era tão dócil. A resistência dos indígenas ou sua difícil adaptação ao “projeto civilizatório” é uma das primeiras barreiras encontradas. Ao longo da história, tornou-se questão de direitos étnicos e perdura até os dias atuais com as lutas por autonomia empreendidas por esses povos.

Séculos depois da conquista do continente, os hispanoamericanos aqui constituídos começam a tomar consciência de sua realidade de colônias exploradas, acontecem lutas pela independência em relação às metrópoles da Europa, processos a cargo de elites letradas que haviam se formado no velho continente ou se inspirado em teorias europeias.

Com base em inspirações encontradas em países europeus que iam constituindo suas repúblicas a partir do rompimento com o Antigo Regime monárquico, os hispanoamericanos, seguindo esses modelos, buscaram implantar também no novo continente suas próprias repúblicas e governos representativos, embora ainda incipientes, com caráter centralizador e concentração de poderes, já que havia a descrença dos líderes republicanos nas virtudes e capacidades dos cidadãos do continente para exercerem o papel exigido pelas novas configurações políticas. Os novos Estados buscaram, então, por meio da educação e das Constituições políticas homogeneizar e “civilizar” a população local.

Foi necessário, assim, desenvolver-se no continente um pensamento centrado nas questões de raça e de etnia para conhecimento das populações locais e para fazer frente aos problemas decorrentes dessa formação heterogênea, cujos atores foram muitas vezes excluídos da cidadania legalmente definida. Surgem, então, concepções que buscam revelar a opressão de minorias dentro dos estados-nação na América Latina e mudar pela práxis essa situação (correntes como colonialismo interno; teorias da libertação, englobando filosofia, pedagogia e teologia; e interculturalidade). O Marxismo é outra corrente que também teve influência no continente, tendo

repercussões em acontecimentos como a revolução cubana e inspirando governos de tendências mais à esquerda.

Mais tarde, acontecem duras disputas políticas, em busca de uma modernização democratizadora, com a exigência de direitos sociais e também a cobrança do respeito aos direitos políticos, muitas vezes usurpados por eleições fraudulentas e mecanismos de domínio oligárquico em todo o continente. Mas a democracia na América Latina continuava frágil e precária. Houve depois períodos de democratização interrompidos muitas vezes por regimes autoritários, sobretudo ditaduras militares. A redemocratização se dá a partir da década de 1980, ensejando novas demandas políticas e sociais pela incorporação dos sindicatos e movimentos populares na ordem política, bem como por direitos sociais e identitários. Na última década, os movimentos sociais se diversificam e a pauta da agenda social latino-americana é ampliada, incluindo temas como: inclusão social, democratização, diversidade, diferenças, direitos culturais, identidades de povos originários ou de minorias populacionais, sustentabilidade, empoderamento social.

O processo desembocou no estabelecimento de direitos políticos completos, com voto universal, e inclusive a elaboração de novas Constituições em vários países. Constata-se ainda um espaço maior para as mulheres como atores políticos nos órgãos oficiais de representação, mas pouca abertura nessas instâncias para os povos originários e afro-descendentes. Os partidos políticos encontram-se em situação de crise e submetidos à desconfiança por parte da população.

Em 2015, o continente encontra-se em situação de democracia representativa praticamente consolidada, com graus variados de institucionalização de mecanismos de participação política ou de democracia direta a ela vinculadas. Como desafio, no entanto, para os regimes democráticos da América Latina, estão os altos níveis de pobreza registrados e a mais alta desigualdade do mundo, situações que levam percentual significativo da população (mais de 50% segundo dados de 2002) a preferir desenvolvimento econômico à democracia.

Apesar dessa constatação, houve na América Latina a ampliação de experimentos de inovação democrática e de experiências de institucionalização da participação política da sociedade em sistemas legais e organismos no âmbito do

Estado. Teóricos - como Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) - chegam a argumentar que há uma “disputa entre projetos políticos” que se utilizam dos mesmos conceitos e apelam a discursos semelhantes, mas distintos, o que dá origem a duas propostas: o projeto democrático participativo e o projeto neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas. Observa-se ainda um “estranho consenso” de revalorização do papel da sociedade civil na construção democrática, discurso que também é proferido por organismos internacionais e por fundações privadas que apóiam ONGs. Há também a ação do “efeito demonstração”, em que os países vão aprendendo uns com os outros e adotando experiências de institucionalização da participação política. Nesse processo, têm atuação destacada setores da sociedade civil e da sociedade política que haviam exercido papéis centrais na luta contra os regimes autoritários, bem como a ação de grupos e movimentos sociais que lutam por direitos e por mais justiça social. Muitas vezes, a institucionalização da participação política é resultado da correlação de forças entre diversos atores sociais e políticos.

Os relatos de Panfich e Dammert (2006) indicam que, no caso do Peru, a institucionalização da Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza decorreu da mobilização de setores da sociedade civil e da sociedade política que haviam exercido papéis centrais na luta contra o regime fujimorista, em especial redes e grupos de ativistas civis da esquerda cristã. E do mesmo modo, havia o apoio de Banco Mundial. A experiência venezuelana, relatada por Baggia (2011), indica que as leis e os mecanismos participativos delas decorrentes são consequência dos debates e demandas que estavam presentes em alguns setores da sociedade civil e política daquele país nos anos de 1990, assim como de algumas experiências de participação que se deram no começo da década. Foram implementadas por uma coalizão que chegou ao poder representando clara ruptura com as forças políticas que tinham governado o país ao longo da segunda metade do século XX. Na segunda fase do governo chavista, ocorre uma mudança na concepção de participação que parece deixar mais espaço para uma manipulação e controle de cima para baixo. E no caso boliviano, conforme narrativa de Mayorga (2011), foram organizações camponesas e indígenas que atuaram pela aprovação de uma nova Constituição instituindo um Estado Plurinacional que assegura direitos políticos, sociais e culturais às populações originárias.

Preocupados com a estabilidade política dos países latino-americanos, organismos internacionais de financiamento como o Banco Mundial apóiam experiências de participação e de tomada de decisão pela sociedade na definição dos recursos a serem utilizados em programas sociais, em especial no que diz respeito à redução da pobreza. Do mesmo modo, o Pnud, embora não tenha tratado especificamente de mecanismos de participação política institucionalizados em seu estudo sobre a democracia na América Latina, reforçou, no relatório, a importância de formas alternativas de representação que, sem substituir as tradicionais, possam complementá-las e fortalecê-las.

Esses experimentos de institucionalização da participação política em curso na América Latina nem sempre têm duração longa, sendo neutralizados ou tendo sua atuação reduzida, muitas vezes, por inúmeras questões, entre as quais a mudança na correlação de forças políticas que lhes davam sustentação dentro dos governos. Os procedimentos e mecanismos participativos podem ainda mudar suas características quando o seu controle passa a ser exercido totalmente por presidentes dos países ou pelo sistema de governo ou quando os governos passam a controlar as forças que lhes deram impulso.

Em síntese, é possível afirmar que a mudança de regimes de governo na América Latina desde a colonização foi se consolidando paulatinamente impulsionada pela atuação de diferentes forças sociopolíticas. No início, as elites políticas se destacam nas lutas pela independência e formação das repúblicas, e depois novos atores sociais vão se conformando e se organizando na disputa por direitos e espaços de participação política, como os trabalhadores, os indígenas, as mulheres e os negros.

Nos governos pós-autoritarismos civis ou militares, experimentos de institucionalização da participação política nos Estados latino-americanos representam construções impulsionadas por forças sociopolíticas diversificadas (internamente, incluem os diversos segmentos sociais que se organizaram, e externamente, organismos como Banco Mundial e a ONU), consolidadas por arranjos variados e complexos. Para se concretizarem, implicam, normalmente, rompimento com os antigos governos e alternância de poder. Constata-se ainda que esses experimentos constituem processos em mutação, devido à incidência sobre eles de múltiplos fatores.

## **4 CASOS BRASILEIRO E CHILENO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

Nos próximos subitens, a institucionalização da participação política no Brasil é analisada em três grandes momentos, em uma linha histórica que vai da Independência até o primeiro ano do segundo governo consecutivo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-). No Chile, o processo é examinado também em três períodos históricos de significância e com orientações políticas muito distintas, iniciando pelo governo de Salvador Allende, na década de 1970, e indo até 2015, na segunda gestão de Michelle Bachelet.

### **4.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL**

Este subitem tem por objetivo apresentar os principais fatos históricos no Brasil relacionados à institucionalização da participação social na política e analisá-los, tendo por referência a hipótese que se quer verificar, qual seja a atuação de forças sociopolíticas sob formatos variados como impulsionadoras do processo de institucionalização de mecanismos participativos no Estado.

A apresentação está dividida em três momentos principais do processo histórico de institucionalização da participação política no país: o primeiro abrange o período da Independência até a elaboração da Constituição de 1988; o segundo aborda o processo de elaboração da Constituição de 1988 até a promulgação do texto; e o terceiro refere-se ao período pós-Constituição de 1988 até os dias atuais, com a publicação do Decreto 8.243 de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e cria o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e as repercussões dessa norma no Parlamento. Ao final deste subitem, para exemplificar a relação entre organizações da sociedade e as instâncias institucionalizadas de participação política, apresenta-se o caso da atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na aprovação do segundo Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Congresso Nacional, em 2014.

#### **4.1.1 Da Independência à consolidação do sistema representativo de governo**

A institucionalização da participação política no Estado ganha impulso no país a partir de dois episódios históricos – o “Grito da Independência” e a “Proclamação da República”. Com esses dois momentos, começa a inserção no arcabouço legal brasileiro de normas que regulam direitos políticos e estabelecem o formato do aparelho do Estado segundo modelos representativos de governo. De um início com restrições, embora já incorporando as formas experimentadas de longa data por países europeus e pelos Estados Unidos, o país chega, após um percurso com muitos percalços, idas e voltas e reviravoltas, a um modelo de democracia representativa que incorpora procedimentos participativos institucionalizados no Estado.

D. Pedro I representava no ato da Independência forças políticas e econômicas, em especial a Maçonaria, que, para continuar a se expandir, precisavam se libertar do domínio português. Para isso, optaram, no entanto, por uma via diferente da que tinha sido seguida pelas demais nacionalidades na América Latina, ou seja, a manutenção de um representante do colonizador no poder e não o rompimento com a origem colonial, e o apoio rumo a uma independência pacífica e sem a participação popular.

Se em 15 de novembro de 1889 o marechal Deodoro da Fonseca assumiu o comando das tropas do Rio de Janeiro e ocupou o Ministério da Guerra, destituindo o ministério ou proclamando a República, dependendo da versão, representava ali anseios não somente dos militares, mas também de novos grupos sociais desejosos de participação política, originados a partir da industrialização e da expansão do café. Esses dois momentos na construção do país resumem uma história de movimentos, lutas e conspirações contra a monarquia e depois contra o império português, provavelmente com início na Guerra dos Mascates (Pernambuco, 1710) e com reforço maior na Inconfidência Mineira, em 1789. Em muitos casos, houve apropriação das ideias revolucionárias europeias e mesmo do processo de Independência das colônias da América do Norte, com provável predominância de grupos considerados da elite em muitos deles (ARRUDA E PILLETI, 2005).

Pode-se dizer que esses dois momentos desencadearam processos de formação e consolidação de regimes representativos de governo, a partir de Constituições outorgadas ou promulgadas, e de expansão gradual do direito ao voto eleitoral por

regras censitárias. O cenário brasileiro da representação política, entretanto, desde sempre, não é muito animador. Incluem-se nos “males da representação” e no quadro de críticas a ela aspectos como o coronelismo, o clientelismo, a problemática dos partidos políticos e do sistema eleitoral (BENEVIDES, 1996). Até a redemocratização do país, em 1985, intercalaram-se períodos de regimes democráticos - mesmo que limitados e com sistemas eleitorais deficientes e sujeitos a fraudes - com regimes autoritários. Nesse processo, foi-se consolidando a consciência de cidadania e a organização social, via movimentos, organizações não governamentais e redes, entre outros.

A Constituição outorgada de 1824, após a Independência, combinava ideias de constituições europeias, como a francesa de 1791 e a espanhola de 1812, estabelecendo os três poderes - Executivo, Legislativo (dividido em Câmara e Senado) e o Judiciário. Criou ainda um quarto poder – o Moderador, privativo do imperador (CARVALHO, 2004). O texto constitucional regulou os direitos políticos permitindo o voto para todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil réis. Mulheres e escravos não votavam. O limite de idade caía para 21 anos no caso dos chefes de família, dos oficiais militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos, em geral de todos que tivesse independência econômica. A eleição era indireta, feita em dois turnos. No primeiro, os votantes escolhiam os eleitores, na proporção de um eleitor por 100 domicílios. Com renda de 200 mil réis, esses eleitores é que deveriam eleger deputados e senadores (estes eram eleitos em lista tríplice, da qual o imperador escolhia o candidato de sua preferência). Os senadores eram vitalícios e os deputados tinham mandato de quatro anos. Nos municípios, os vereadores e juízes de paz eram eleitos pelos votantes em um só turno. Os presidentes de província eram nomeação do governo central. Em 1881, lei aprovada pela Câmara dos Deputados introduziu o voto direto, eliminando o primeiro turno das eleições, mas passou para 200 mil réis a exigência de renda. Ficou proibido o voto dos analfabetos e o voto se tornou facultativo. A Constituição Republicana de 1891 eliminou a exigência da renda de 200 mil réis, mas a exclusão dos analfabetos foi mantida, do mesmo modo que a das mulheres, dos mendigos, dos soldados, dos membros das ordens religiosas (CARVALHO, 2004).

Depois da Proclamação da República, em 1889, o voto ainda não era direito de todos. Menores de 21 anos, mulheres, analfabetos, mendigos, soldados rasos, indígenas e integrantes do clero estavam impedidos de votar. O voto direto para presidente e vice-

presidente apareceu pela primeira vez na Constituição Republicana de 1891. Em 1932, foi instituída uma nova legislação eleitoral, criada a Justiça Eleitoral, e as mulheres conquistaram o direito ao voto, só exercido realmente a partir da redemocratização de 1945. Em 1934, a Constituição estabelece a idade mínima de 18 anos para o exercício do voto. No final de 1937, após o golpe militar, Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo, uma ditadura que se prolongou até 1945. Durante oito anos, o brasileiro não foi às urnas uma única vez. O Congresso foi fechado, e o período, marcado pelo centralismo político. Depois da Segunda Guerra Mundial, com a vitória dos aliados, era grande a pressão pela volta à democracia, o que levou Vargas a permitir a reorganização partidária e a convocar eleições. O golpe militar de 1964 impediu a manifestação mais legítima de cidadania, ao proibir o voto direto para presidente da República e representantes de outros cargos majoritários, como governador, prefeito e senador. Apenas deputados federais, estaduais e vereadores eram escolhidos pelas urnas. Em 1968, o presidente Costa e Silva decretou o Ato Institucional número 5, o AI-5, que deu plenos poderes ao governo. O Congresso foi fechado e diversos parlamentares tiveram seus direitos cassados. Partidos políticos foram extintos e o bipartidarismo foi adotado no País: foram criados a Arena, que reunia partidos do governo, e o MDB, que aglutinava as "oposições". Em 1972, foram restauradas as eleições diretas para senador e prefeito, exceto para as capitais. Em 1984, milhares de pessoas foram às ruas exigir a volta das eleições diretas para presidente. Apesar da pressão popular, a proposta de emenda à Constituição que restituía o voto direto, do deputado Dante de Oliveira, foi rejeitada. Em 1985, o primeiro presidente civil após o Golpe de 64 foi eleito: Tancredo Neves. Apesar de indireta, a eleição marcou o fim do Regime Militar e o início da redemocratização do País. Ainda em 1985, uma emenda constitucional restabeleceu eleições diretas para a Presidência da República e para as prefeituras das cidades consideradas como área de segurança nacional pelo Regime Militar. A emenda também concedeu direito de voto aos maiores de 16 anos e, pela primeira vez na história republicana, os analfabetos passaram a votar. A Constituição de 1988 estabeleceu eleições diretas com dois turnos para a presidência, os governos estaduais e as prefeituras com mais de 200 mil eleitores. Também mantém o voto facultativo aos analfabetos e aos jovens a partir dos 16 anos<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Baseado em: "Conheça a história do voto no Brasil", da Agência Câmara de Notícias, de 10/08/2010.



É importante salientar que as experiências de institucionalização de mecanismos de participação direta - ou semidireta de acordo com denominação utilizada por Benevides (1996) seguindo tradição de autores europeus - não são uma novidade na história legislativa do país. Benevides (1996), em pesquisa sobre autores e textos constitucionais, reúne indicações de propostas de referendo, plebiscito, iniciativa popular, recall, ação popular entre outras. Essa análise levou a autora a afirmar que “ao contrário do que pensam certos defensores da representação pura, propostas de criação de formas de democracia semidireta não são inéditas em nossa história política, assim como não se restringem ao ideário jacobino ou das esquerdas em geral (1996, p.111). Ela explica que seu objetivo foi chamar a atenção para a constatação de que “a ideia freqüentava a cabeça de alguns dos nossos primeiros constitucionalistas e políticos – apesar da inexistência de um regime que sequer longinquamente se poderia identificar com democracia e com cidadania” (1996, p. 110), pois sequer se poderia dizer que existia “povo” (p.116), o que leva a autora a lembrar as hipóteses de “transplante” das ideias da Revolução Francesa para o Brasil. Ela também pretendeu com esse levantamento histórico reconhecer a mobilização política em vários setores da sociedade civil em torno das propostas de participação popular para a elaboração da Constituição de 1988 e para a inclusão dos institutos de democracia semidireta no novo texto constitucional.

Segundo levantamento de Benevides (1996), o primeiro esboço de proposta de revogação de mandatos de representantes no Brasil remonta ao complexo processo eleitoral para as províncias do Império. Para as eleições do Conselho de Procuradores do Estado, criado pelo príncipe regente, o texto do decreto de 16 de fevereiro de 1822 estabelecia a possibilidade da perda do mandato dos eleitos, por iniciativa de seus eleitores. Caso eles não desempenhassem “devidamente suas obrigações”, dois terços da Câmara poderiam substituí-los. Benevides afirma que se tratava de um tipo de revogação de mandatos que seria conhecido como recall a partir da experiência norte-americana. Foi de curta duração: de 2 de junho de 1822 a 7 de abril de 1823. Na Constituição de 1824, estava previsto um tipo de ação popular para a responsabilização

penal dos juízes de direito e dos oficiais de justiça por suborno, peita, peculato e concussão.

De acordo com Benevides (1996), outras formas de democracia semidireta foram introduzidas nas primeiras constituições republicanas de alguns estados da federação, como a de São Paulo (14/07/1891), que admitia não apenas a revogação dos mandatos legislativos como também o veto popular, ou seja, a anulação das deliberações das autoridades municipais mediante proposta de 1/3 e aprovação de 2/3 dos eleitores reunidos em assembleia. Ambos os institutos foram abolidos no texto constitucional de 09/07/1905, o que induz a autora a afirmar que “o radicalismo dos adeptos da soberania (embora o eleitorado de cidadãos ativos excluísse cerca de 80% da população) foi efêmero” (1996, p.115). As primeiras constituições republicanas dos estados do Rio Grande do Sul, Goiás e Santa Catarina também introduziram o princípio do recall para cassar o mandato de seus representantes, embora não haja nenhuma evidência histórica sobre casos concretos nesses estados. O instituto foi abolido nas reformas constitucionais estaduais de 1898 (Goiás), 1910 (Santa Catarina) e 1913 (Rio Grande do Sul). Em 1933, a subcomissão encarregada de preparar o anteprojeto para a Constituição Federal de 1934, chegou a discutir uma emenda que estabelecia a possibilidade de cassação do mandato do presidente da República por meio de plebiscito. O texto final, entretanto, não acolheu nenhum mecanismo de democracia semidireta. Em 1937, a Constituição do Estado Novo de Getúlio Vargas (conhecida como “polaca”) previa a avaliação do texto da Constituição por plebiscito, que acabou sendo dispensado pelo governo com emenda constitucional de 1945. O texto de 1937 estabelecia ainda possibilidade de plebiscito para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estado; para que fossem conferidos poderes de legislação ao Conselho de Economia Nacional sobre matérias de sua competência e plebiscito nacional para aprovação de eventual projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição quando houvesse desacordo entre o projeto de iniciativa do presidente da República e o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados. A Constituição de 1946 previa o plebiscito apenas para casos de alteração dos territórios, ou seja, incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados.

Já a realização do plebiscito em 1963 sobre sistema de governo não encontra respaldo jurídico no texto constitucional vigente. Benevides lembra que o plebiscito

tornou-se possível após intensa batalha parlamentar, iniciada logo em seguida à renúncia do presidente Jânio Quadros e a edição da Emenda Constitucional nº 4 de 1961, instituindo o parlamentarismo. Nessa emenda, estava prevista a possibilidade de realização de plebiscito, por meio de leis votadas nas duas Casas do Congresso Nacional, para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentar ou a volta do sistema presidencial. A Constituição de 1967, assim como a Emenda nº 1 de 1969, não utiliza o termo plebiscito, mas mantém a exigência de “consulta prévia às populações” para a criação de municípios, abolindo a exigência para os casos de subdivisão, anexação ou desmembramento de estados (BENEVIDES, 1996).

#### **4.1.2 A Assembleia Constituinte e a Constituição de 1988 – marco da participação popular**

Em junho de 1985, o presidente da República à época, José Sarney, afirmou, em mensagem encaminhando ao Congresso Nacional uma proposta de emenda à Constituição<sup>44</sup> convocando a Assembleia Nacional Constituinte: “Cumpro o dever assumido com a Nação pela Aliança Democrática. A Assembléia Nacional Constituinte realizará, sem dúvida, o grande e novo pacto nacional, que fará o País reencontrar-se com a plenitude de suas instituições democráticas”<sup>45</sup>. No texto, ele explicitou que estava cumprindo um “compromisso histórico firmado no curso do movimento cívico que congregou brasileiros de todas as condições com o propósito de democratizar a sociedade e o Estado”. Na mensagem, está a afirmação de que o processo constituinte seria o resultado de longo processo de luta social e política pelo retorno do país a um sistema democrático.

Antes de enviar essa mensagem, no entanto, Sarney nomeou uma comissão de notáveis, mantendo proposta iniciada por Tancredo Neves, para elaborar um anteprojeto<sup>46</sup> do novo texto constitucional, conhecida como “Comissão Afonso Arinos”,

---

<sup>44</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 43 de 1985. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/emenda.pdf>>. Acesso em 19/04/2015.

<sup>45</sup> Mensagem nº 48, de 1985-CN (Nº 330/85, na origem, de 28 de junho de 1985, encaminhada pelo presidente da República, José Sarney. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/emenda.pdf>>. Acesso em 19/04/2015.

<sup>46</sup> A comissão foi instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. O Anteprojeto foi publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Suplemento Especial ao nº 185, de 26/09/1986. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em 29/09/2015.

por ter sido coordenada pelo jurista e depois também constituinte Afonso Arinos de Melo Franco. O presidente da República decidiu pela convocação da Assembleia Constituinte sem enviar, contudo, como base para discussões dos parlamentares, o texto produzido pela comissão.

A sequência de desencantos com derrotas políticas, o que inclui a expectativa frustrada de aprovação pelo Congresso Nacional da emenda para eleição direta de presidente da República e a conseqüente eleição presidencial por um colégio eleitoral em 1985, seguida logo depois pela morte do eleito Tancredo Neves e pela posse de seu vice, José Sarney, podem ter levado a dificuldades de articulação dos setores mais organizados da sociedade civil. Em processo gradual e constante, entretanto, o movimento popular foi ressurgindo para a campanha eleitoral de 1986 e a discussão sobre a nova Constituinte (Benevides, 1996). Assim, diz a autora, pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação - nos âmbitos nacional, estadual e municipal - em torno de questões consideradas até então “tarefa exclusiva” dos juristas, dos políticos, dos governos. Como afirmou, a criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte é o melhor exemplo dessa nova fase. A Assembleia iniciou seus trabalhos em 1º de fevereiro de 1987 e a Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

O padre Virgílio Uchôa<sup>47</sup>, que atuou na Constituinte como assessor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), lembrou, em seminário realizado na Câmara dos Deputados em 2008 sobre os 20 anos da Constituição, a intensa mobilização social que marcou o país desde a luta pela derrubada da ditadura até a formação da Constituinte. Naquele período, destacou o religioso, três organizações eram referência para a sociedade na luta pela redemocratização: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a própria CNBB. Para ele, a opção por um Congresso Constituinte e não por uma Assembleia Constituinte exclusiva

---

<sup>47</sup> Padre Virgílio, durante o processo da Constituinte, foi assessor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), responsável pela elaboração de uma cartilha que orientava os movimentos populares a entenderem o que era a Constituição e como se elaboravam emendas populares; é também fundador da Comissão Brasileira de Justiça e Paz e atuava como secretário do Movimento de Educação de Base (MEB) na época do seminário, em 2008, na Câmara dos Deputados. Era ainda pároco da Paróquia Nossa Senhora Mãe dos Migrantes, no Lago Oeste, em Brasília.

foi uma nova frustração nas expectativas da população brasileira, recém abatida com a derrota da emenda das eleições diretas para presidente da República.

Naquele momento da Constituinte, vivia-se um clima de grande expectativa de mudanças. Era muito forte isso na consciência das pessoas que estavam agindo e das instituições. O país tinha acabado de encerrar um longo período ditatorial, de triste memória, e pairava no ar a possibilidade de se resgatar os direitos universais, não como imposição nem como concessão benévola do dirigente de plantão, mas como conquista ética da luta política e democrática. A sociedade civil organizada tinha três grandes referências, que foram realmente batalhadoras naquele processo de superação do período ditatorial: a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Em torno dessas, havia muitas outras entidades na linha do trabalho sindical, do trabalho popular, do trabalho de algumas minorias. Eram entidades que estavam mobilizadas pela firme resistência ao regime de exceção que terminava e, ao mesmo tempo, realizavam um amplo esforço de redemocratização do país, ressaltando-se o clamor pela anistia aos perseguidos políticos. O povo estava nas ruas, mobilizado politicamente pelas lideranças e partidos políticos, e lutava pelas Diretas Já. Não sei se vocês se lembram da grande força que significou esse movimento das Diretas Já que era fundamental para que pudéssemos realmente... E aí está uma das grandes expectativas. O povo queria realmente votar de novo. Os movimentos sociais pressionavam pela construção de um projeto político nacional cujo fulcro seria o desenvolvimento com justiça social: terra e reforma agrária, trabalho, direitos humanos das minorias étnicas — índios, negros — e muitas outras iniciativas envolvendo mulheres, adolescentes, crianças. (Declarações do padre Virgílio Uchôa durante seminário<sup>48</sup> na Câmara dos Deputados em 2008 sobre os 20 anos da Constituição, p. 40)

Como observou Francisco Whitaker<sup>49</sup>, também em seminário em 2008 na Câmara dos Deputados sobre os 20 anos da Constituição, antes do envio ao Congresso de uma proposta para convocação de uma Assembleia Constituinte, “foi formado um grupo de notáveis, constituído de 50 personalidades, que iriam elaborar, como sempre se fez, de cima para baixo, as novas normas a reger de maneira central a vida do país”.

---

<sup>48</sup> Constituição 20 anos: estado, democracia e participação popular: seminário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 279 p. – (Série ação parlamentar; n. 392). O seminário foi realizado em novembro de 2008, pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2442>>. Acesso em 20/04/2015.

<sup>49</sup> Foi vereador pelo PT em São Paulo e líder do governo na gestão de Luiza Erundina, integrante do Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte cujo slogan se tornou conhecido: “Constituinte sem povo não cria nada de novo”. As afirmações de Francisco Whitaker e as dos demais participantes do seminário estão na seguinte publicação: Constituição 20 anos: estado, democracia e participação popular: seminário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 279 p. – (Série ação parlamentar; n. 392). O seminário foi realizado em novembro de 2008, pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2442>>. Acesso em 20/04/2015.

A Assembleia Constituinte resultou, portanto, segundo ressaltou Whitaker, da mobilização popular. Mas a primeira batalha foi perdida, pois o que se queria, disse ele, era uma Assembleia Constituinte exclusiva, ou seja, que fossem eleitos representantes exclusivamente para elaborar uma nova Constituição e não integrantes de um Congresso Nacional que teria também poder Constituinte. Em prol de uma Assembleia Constituinte exclusiva, informou Whitaker, foram enviados 70 mil telegramas para o deputado Flávio Bierrenbach<sup>50</sup>, relator da Comissão Mista do Congresso Nacional que analisou a proposta de emenda à Constituição enviada pelo presidente da República sobre o tema e que acabou sendo aprovada da forma como propôs o governo.

A convocação da Assembleia Constituinte em 1986 representou um momento de exacerbação da atuação das forças sociais do país na elaboração de um novo marco legal após duas décadas de regime autoritário militar. O próprio processo legislativo foi marcado pela intensa participação de representantes dos mais diferentes segmentos da sociedade – das mulheres, negros, indígenas, trabalhadores, pessoas com deficiência, movimentos em defesa da moradia e da reforma urbana, da luta pela reforma agrária, da saúde, da educação, entre tantos outros. Após intensa pressão de integrantes de diversos setores sociais e de parlamentares do Congresso Nacional (que atuavam também como constituintes), o regimento interno<sup>51</sup> da Assembleia Constituinte possibilitou a participação da sociedade no processo de elaboração do novo texto constitucional.

A possibilidade de participação social no processo constituinte está explicitada nos artigos 13, 14 e 24 do regimento interno da Assembleia. No artigo 13 § 11, permitiu-se às entidades representativas de segmentos da sociedade, assim como às assembleias legislativas, câmaras de vereadores e tribunais a apresentação de sugestões ao projeto da Constituição. Caberia ao presidente da Assembleia remetê-las às respectivas comissões (oito comissões temáticas e 24 subcomissões). O artigo 14

---

<sup>50</sup> O deputado Flávio Bierrenbach propôs em seu relatório a realização de um plebiscito, em 15 de março de 1986, para que a população decidisse que tipo de Assembleia Constituinte queria – exclusiva ou congressual. Ele acabou sendo destituído da função de relator e foi aprovada a proposta do governo, ou seja, de Constituinte Congressual.

<sup>51</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento\\_interno\\_anc](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento_interno_anc)>. Acesso em 19/04/2015.

determinou que as subcomissões destinariam cinco a oito reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo ainda receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão. Pelo artigo 24, ficou assegurada a apresentação de proposta de emenda ao projeto da Constituição, desde que subscrita por 30 mil ou mais eleitores, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas, legalmente constituídas. A assinatura de cada eleitor deveria estar acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral. As emendas populares tramitariam como as demais emendas. Além disso, ficou permitido o uso da palavra para discutir a proposta de emenda, pelo prazo de 20 minutos, por um de seus signatários. Cada eleitor poderia subscrever no máximo três propostas de emendas.

De acordo com Backes (2008), uma das organizações mais atuantes foi o Plenário, ou Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte, que acompanhou o trabalho de elaboração da Constituição em todas as suas fases. Na abertura dos trabalhos, o Movimento Pró-Constituinte enviou representantes a Brasília para pressionar pela inclusão de formas de participação popular. Essas pessoas foram recebidas pelo presidente recém-eleito da Assembleia, deputado Ulysses Guimarães.

O delegado do “Plenário Pró-participação Popular na Constituinte”, Francisco Whitaker, propôs a Ulysses Guimarães que fossem apresentadas às comissões encarregadas de elaborar o anteprojeto de Constituição as sugestões dos representantes da sociedade civil, desde que contivessem pelo menos 30 mil assinaturas e Ulysses comprometeu-se a encaminhar a proposta aos responsáveis pela redação do texto do regimento interno. Whitaker foi acompanhado do senador Mário Covas. Ele informou que sua proposta contava com apoio por escrito de 83 parlamentares do PMDB, 16 do PT, 10 do PDT, 4 do PTB, 3 do PC do B. Whitaker foi o primeiro representante civil a visitar a Assembleia<sup>52</sup>. A formação desse movimento que teve atuação intensa é narrada em boletim criado pelo grupo na época da Assembleia Constituinte:

---

<sup>52</sup> Notícia publicada no jornal *O Globo*, de 4/2/1987, reproduzida em: BACKES, Ana Luiza. A sociedade no Parlamento: imagens da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988 / organização e textos de Ana Luiza Backes, Débora Bithiah de Azevedo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 243 p. – (Série coleções especiais. Obras Comemorativas; n. 1)

O Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte existe desde 1985, quando um grupo de pessoas e entidades se juntaram pra tentar, de alguma forma, influir nos destinos da Constituinte, já que nada indicava que o povo ia ter vez. Hoje somos centenas de entidades e movimentos que conseguem se fazer ouvir. Antes das eleições, o Comitê discutiu longamente e aprovou o "Programa Mínimo", a partir de propostas vindas dos movimentos populares. Este Programa Mínimo define as questões fundamentais que deveriam entrar na próxima Constituição para garantir direito dos trabalhadores e do povo em geral. O Programa Mínimo foi apresentado a dezenas de candidatos de vários partidos e aqueles que se comprometeram a defendê-lo, caso fossem eleitos, ganharam o apoio do Comitê. Oito deles, mais um que aderiu depois, foram eleitos e hoje lutam na Constituinte, ao lado de vários constituintes dos outros estados, por uma Constituição democrática popular. Os eleitos foram: Carlos Mosconi (PMDB), Célio de Castro (PMDB), Chico Humberto (PDT), João Paulo Pires Vasconcelos (PT), Octávio Eliseo (PMDB), Paulo Delgado (PT), Ronan Tito (senador PMDB) e Virgílio Guimarães (PT). O deputado José Conceição (PMDB), que recebeu o apoio do Comitê, abandonou o campo, desonrando seu compromisso, ao aceitar um cargo de secretário no governo do Estado. Estes constituintes fazem parte da Coordenação do Comitê, junto com mais 23 membros. Eles têm como tarefa, a partir de agora, envolver a população nas discussões da Constituinte, tentando fazer pressão em favor dos interesses populares. Para isso, foi criado este jornal e definidas várias programações (veja neste jornal). Mas ainda falta você entrar na luta! (Boletim Boca no Trombone, nº 0, do Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte. Abril 1987 IN: BACKES, 2008)

Nas audiências públicas, representantes das mais diversas categorias sociais e profissionais puderam falar aos Constituintes: associações de profissionais liberais, homossexuais, índios, negros, donas-de-casa, prostitutas, meninos de rua, sendo que alguns desses grupos deram depoimento público pela primeira vez. Para defender suas propostas, 974 pessoas usaram do microfone em comissões ou subcomissões temáticas. Foram apresentadas ainda 122 emendas populares, reunindo 12 milhões de assinaturas. Na Comissão de Sistematização, em agosto e setembro de 1987, 83 representantes de entidades defenderam as emendas populares apresentadas. Mesmo antes de iniciados os trabalhos da Assembleia, o Senado determinou a distribuição pelo Brasil de formulários para encaminhamento de sugestões pela população, que respondeu enviando 71.719 cartas. De acordo com o presidente da Assembleia, 5,4 milhões de pessoas circularam pelo Congresso Nacional entre fevereiro de 1987 e julho de 1988 (BACKES, 2008).

O depoimento de um dos participantes desse momento, como integrante do movimento em prol da reforma urbana, revela a intensidade da ação dos movimentos organizados em defesa de suas propostas:

Instalado o processo constituinte em 1987, a grande novidade do ponto de vista da sua dinâmica de funcionamento foi a abertura para apresentação de emendas pela população ao anteprojeto da Constituição. Foram as chamadas



"emendas populares" que provocaram uma grande mobilização da sociedade brasileira neste período. A emenda pela reforma agrária, por exemplo, obteve mais de um milhão de assinaturas. Foram diversos os temas abordados, incluindo a reforma urbana, cuja emenda foi elaborada a partir da contribuição dos militantes e assessores antes envolvidos com o movimento das ocupações. Foram recolhidas mais de 150 mil assinaturas para a Emenda Popular da Reforma Urbana, tendo ela se convertido também em instrumento privilegiado de discussão da problemática urbana vivida pelo País no seio dos movimentos sociais. Pela primeira vez, desde o movimento em favor das reformas de base ocorrido no princípio da década de 60 sob o Governo João Goulart, a bandeira da reforma urbana voltava a ser empunhada pela sociedade civil brasileira. Nesta retomada, a grande novidade talvez tenha sido a incorporação dos movimentos populares. Estes novos apoiadores da reforma urbana no Brasil eram oriundos em grande medida das áreas que haviam passado pela experiência das ocupações urbanas. É bom registrar que esse público – mesmo depois de consolidadas as ocupações – continuou a ser trabalhado, sobretudo pela formação política básica, muito intensa na época e levada a cabo por diversas entidades, dentre estas, a Ansur, cujo capital político e técnico acumulado sobre a temática urbana, além de sua forte inserção neste meio social, possibilitaram-lhe ser um dos principais atores políticos responsáveis pela Emenda Popular da Reforma Urbana. A Ansur cerrou fileiras com outras entidades numa grande frente que se constituiu nessa época, o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNUR (Depoimento de Adail Carvalho<sup>53</sup> IN: Constituição 20 anos: estado, democracia e participação popular: seminário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 22-23, 2009. 279 p. – (Série ação parlamentar; n. 392).

Um pouco antes da votação do relatório final da Constituinte, o presidente da Assembleia, deputado Ulysses Guimarães, proferiu um discurso para rebater críticas feitas pelo então presidente da República, José Sarney, de que a Constituição iria deixar o país ingovernável diante das despesas que criaria a partir dos direitos que estavam sendo concedidos. No pronunciamento, intitulado “A Constituição Cidadã”, Ulysses ressalta, entre outros aspectos da Carta a ser aprovada, o caráter misto da república que seria adotada, ou seja, o país seria, com a nova norma, uma democracia representativa e participativa.

A soberania popular, sem intermediação, poderá decidir de seus destinos. Os cidadãos apresentarão propostas de lei, portanto nela terão a iniciativa congressual, e também os cidadãos poderão rejeitar projetos aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Portanto, os cidadãos propõem e vetam. Poucas Constituições no mundo democrático têm essa presença direta e atuante da sociedade na elaboração dos preceitos de império em seu ordenamento jurídico. O Brasil será, assim, uma república representativa e participativa. Teremos a convivência e a fiscalização de

---

<sup>53</sup> Adail Carvalho foi membro da Coordenação Nacional da Ansur (Articulação Nacional do Solo Urbano) de 1985 a 1990.

mandatos e mandatários a serviço da sociedade (Discurso do presidente da Assembleia Constituinte, deputado Ulysses Guimarães<sup>54</sup>).

A Constituição de 1988, resultante desse processo, introduz, assim, o sistema misto de exercício do poder - por meio de representantes ou diretamente pelo povo - e traz uma série de inovações no que diz respeito à possibilidade de participação social na política. Artigos em que a participação política é institucionalizada – mais de 20 – são apresentados no quadro a seguir. Além de explicitar que a participação política direta da população passaria a ser permitida juntamente com a forma representativa, a Carta Constitucional relaciona formas dessa participação direta - como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa. As áreas em que a forma participativa da sociedade passaria a ser permitida são citadas na Constituição, a exemplo da assistência social, saúde, política agrícola.

Em seu artigo primeiro, a Constituição de 1988 afirma ser o país uma República Federativa que se constitui em estado democrático de direito, tendo entre seus fundamentos a soberania, a cidadania e o pluralismo político. No parágrafo único deste artigo 1º, a participação direta é introduzida como principal novidade, ao se afirmar que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". No artigo 5º, ficam assegurados direitos relativos à informação, liberdade de expressão e associação: no inciso IV, afirma-se ser livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; no inciso XIV do mesmo artigo, é assegurado a todos o acesso à informação; o inciso XVII estabelece que é plena a liberdade de associação para fins lícitos.

No artigo 10 (Direitos Sociais), é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

---

<sup>54</sup> Disponível em: Diário da Assembleia Constituinte de 28/06/1988 p.12150-12151 <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/Ulysses-Guimaraes-constituicao-cidada.pdf>>. Acesso em 03/05/2015

Uma das principais conquistas do novo marco legal está no capítulo IV, dos Direitos Políticos (artigo 14, incisos I, II, III), em que está prevista a participação direta por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular, formas regulamentadas posteriormente pela Lei 9.709 de 1998. De acordo com o artigo 49 inciso XV, é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito.

A soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto fica assegurada (artigo 14 § 1º), sendo o voto obrigatório para os maiores de 18 anos, e facultativo para analfabetos, os maiores de 70 anos e os maiores de 16 e menores de 18 anos. A filiação partidária é obrigatória para elegibilidade.

A criação, incorporação, desmembramento de estados e municípios depende de consultas, mediante plebiscitos, às populações diretamente interessadas, segundo artigo 18, §3º e § 4º. A iniciativa popular no processo legislativo também passa a ser possível no caso dos estados, e deve ser disciplinada por lei específica (artigo 27 § 4º). A iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros torna-se possível, também, através de manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (artigo 29 inciso XIII).

No artigo 37 § 3º, afirma-se que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta. No que se refere ao processo legislativo desempenhado pelo Parlamento, a Constituição prevê que as comissões temporárias ou permanentes do Congresso Nacional e de suas Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) realizarão audiências públicas com entidades da sociedade civil (artigo 58 § 2º). No artigo 60 § 4º, é proibida a deliberação de proposta de emenda à Constituição tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico. No artigo 61, prevê-se que os cidadãos também têm iniciativa das leis complementares e ordinárias, assim como é permitido a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República.

No artigo 74 § 2º, o texto constitucional estipula que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar

irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, que é o órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo, ou seja, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (artigo 70).

No artigo 89, está prevista a criação de um Conselho da República, órgão superior de consulta do presidente da República do qual, além de autoridades como vice-presidente da República, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, participarão seis cidadãos, com mais de 35 anos de idade, sendo dois nomeados pelo presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos.

O artigo 173 § 3º diz que lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

O artigo 187 estabelece que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes.

Para a seguridade social (artigo 194), que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, no inciso VII, afirma-se o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

O artigo 198, nos incisos I e III, estabelece a descentralização e participação da comunidade na gestão da saúde.

No artigo 204 inciso II, determina-se que a Assistência Social contemplará a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. O artigo 205 estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. E para a área de Comunicação Social, foi

prevista a criação de um Conselho de Comunicação, como órgão auxiliar do Congresso Nacional (Art. 224).

No artigo 231 § 3º, está estabelecido que “O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”.

E para a área da Cultura, o artigo 216-A § 1º (incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012, que inseriu o Sistema Nacional de Cultura no texto constitucional), prevê a democratização dos processos decisórios com participação e controle social. No § 2º do mesmo artigo, está previsto, como órgãos que integram a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, os conselhos de política de cultura e conferência de cultura.

No parágrafo único do artigo 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, está instituído o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que deverá ter conselho consultivo e de acompanhamento com a participação de representantes da sociedade civil (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31 de 2000).

A seguir é apresentado um quadro com resumo sobre a participação política da sociedade na Constituição de 1988, com as alterações incluídas pelas emendas posteriores.

#### **Quadro 4 – Participação Política na Constituição Brasileira**

<b>Participação Política na Constituição Brasileira</b>	
<b>Princípios e Orientações</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fundamentos: a soberania, a cidadania e o pluralismo político (artigo 1º)</li> <li>▪ Sistema Misto (Poder emana do povo, exercido por meio de representantes ou diretamente) (artigo 1º Parágrafo Único)</li> <li>▪ Direitos relativos à informação, liberdade de expressão e de associação (artigo 5º)</li> </ul>	
<b>Participação coletiva</b>	<b>Participação Direta</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participação dos trabalhadores e empregadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participação direta por meio de plebiscito,</li> </ul>

nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (artigo 10)

- Comissões temporárias ou permanentes do Congresso Nacional e de suas Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) realizarão audiências públicas com entidades da sociedade civil (artigo 58 § 2º)
- Conselho da República, órgão superior de consulta do presidente da República do qual participam autoridades como vice-presidente da República, presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, seis cidadãos, com mais de 35 anos de idade, sendo dois nomeados pelo presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, com mandato de três anos (artigo 89)
- Lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade (artigo 173 § 3º)
- Política agrícola planejada e executada, na forma da lei, com participação do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, setores de comercialização, de armazenamento e de transportes (artigo 187).
- Gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo nos órgãos colegiados da Assistência Social (artigo 194 inciso VII).
- Descentralização e participação da comunidade na gestão da saúde (artigo 198, incisos I e III)
- Assistência Social contempla a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (artigo 204 inciso II)
- Educação é direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (artigo 205)
- Conselho de Comunicação Social, como órgão auxiliar do Congresso Nacional (artigo 224)
- Aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas efetivado com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas (artigo 231 § 3º)
- Democratização dos processos decisórios na área

referendo e iniciativa popular (artigo 14 incisos I, II, III)

- Sufrágio universal obrigatório para os maiores de 18 anos (artigo 14 § 1º)
- Criação, incorporação, desmembramento de estados e municípios depende de plebiscitos realizados com as populações diretamente interessadas (artigo 18, §3º e § 4º)
- Iniciativa popular no processo legislativo também dos estados, deve ser disciplinada por lei (artigo 27 § 4º).
- Iniciativa popular de projetos de lei de interesse do município, da cidade ou de bairros por manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (artigo 29 inciso XIII).
- Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta (artigo 37 § 3º)
- Proibida a deliberação de proposta de emenda à Constituição tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico (artigo 60 § 4º)
- Cidadãos têm iniciativa das leis complementares e ordinárias, assim como é permitido a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República (artigo 61).
- Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (artigo 74 § 2º)

de cultura com participação e controle social (artigo 216-A § 1º)

- Órgãos que integram a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, os conselhos de política de cultura e conferência de cultura (artigo 216-A § 2º)
- Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com conselho consultivo e de acompanhamento com a participação de representantes da sociedade civil (parágrafo único do artigo 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)

Fonte: Elaboração própria (Julho de 2015)

Vistos os dispositivos da Constituição relacionados aos direitos políticos e à participação, aborda-se o resultado desse processo Constituinte.

Francisco Whitaker, integrante do Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte, acredita que a Constituição de 1988 resultou da pressão social sobre o Congresso e alcançou avanços em alguns pontos, como a questão da possibilidade de participação direta ao introduzir as modalidades de plebiscito, referendo e iniciativa popular de legislação. Mas ele lamentou o fato de que os parlamentares constituintes tenham feito o que chamou de “uma jogadinha” ao introduzir em outro inciso a necessidade de autorização do Congresso Nacional para a realização de plebiscito e referendo, o que, em sua opinião, dificulta a proposição desses instrumentos participativos por parte da população<sup>55</sup>.

Essa pressão, com a pressão exercida sobre o Congresso Nacional, resultou na atual Constituição. Em alguns aspectos, ela avançou muito; em outros, não tanto. Um dos aspectos mais duros foi exatamente a emenda popular sobre a reforma agrária, que tinha um milhão de assinantes. Foi a que menos avançou, porque, na 'hora h' o famoso bloco do Centrão<sup>56</sup> segurou o trem. Em

<sup>55</sup> De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Brasil realizou em 6 de janeiro de 1963, referendo sobre a continuação ou não do parlamentarismo no país. O povo rejeitou esse sistema de governo e optou pelo presidencialismo. Em 21 de abril de 1993, foi realizado plebiscito para escolha entre monarquia e república e parlamentarismo ou presidencialismo. Foram ratificados a forma e o sistema de governo atuais: república e presidencialismo. No dia 23 de outubro de 2005, houve referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país (alteração no artigo 35 do Estatuto do Desarmamento - Lei nº 10.826/2003). Os brasileiros rejeitaram a alteração na lei. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>>. Acesso em 21/04/2015.

<sup>56</sup> Grupo que reunia representantes de partidos considerados conservadores e uma parte do PMDB e que passou a se denominar desta forma. Esses parlamentares conseguiram alterar o regimento interno da Assembleia Constituinte quando das votações em plenário para facilitar a aprovação de propostas que defendiam, como as relacionadas à reforma agrária.

compensação, outras emendas que pareciam mais inócuas para o sistema, porque não tratavam de causas nem de direitos específicos, mas do processo legislativo, as que introduziram o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei — as três emendas, juntas, tiveram em torno de 400 mil assinaturas, ou seja, 15 vezes mais do que o mínimo estabelecido no Regimento —, acabaram sendo aprovadas, inclusive como um avanço da nossa Constituição. Hoje, de manhã, falou-se sobre isso. O parágrafo único do artigo 1º da Constituição diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.” Alias, hoje, de manhã, o Moroni<sup>57</sup> perguntou por que não tinha começado com “diretamente” em vez de “representantes eleitos”. Porque, obviamente, a relação de forças não dava para querer tanto. Eu me lembro que o professor Afonso da Silva<sup>58</sup> entrou na sala de líderes numa ocasião em que se discutiam uma série de detalhes finais. E ele levava a ideia de, ao invés de “todo o poder emana do povo”, a Constituição dissesse “todo o poder pertence ao povo”. Mas, quando saiu da sala, ele disse: “Olha, não deu. Conseguimos o máximo, que seria dizer ‘e diretamente’”. (Declaração de Francisco Whitaker durante sua participação no seminário realizado em 2008 na Câmara dos Deputados sobre os 20 anos da Constituição<sup>59</sup>).

Whitaker também lamentou as dificuldades<sup>60</sup> que impõe a legislação para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. Em razão, disso, ele lembrou que apenas uma lei seguindo as regras determinadas para essa modalidade havia sido aprovada até o final de 2008: a Lei 9.840 de 1999, instituída para combater a compra de votos e o uso da máquina administrativa durante o período eleitoral. Posteriormente, foi

---

<sup>57</sup> Na época do seminário, José Antônio Moroni era membro do colegiado de gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e diretor da Executiva Nacional da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong). Em abril de 2015, atuava como conselheiro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo federal. Atua em movimentos populares e organizações não governamentais há mais de 30 anos.

<sup>58</sup> José Afonso da Silva foi professor de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo e um dos notáveis na Comissão Afonso Arinos que, entre 1985 e 1986, elaborou o anteprojeto de Constituição, texto que acabou não sendo enviado pelo presidente Sarney à Assembleia Nacional Constituinte. Durante a Constituinte, o professor atuou como assessor do senador Mário Covas. Uma de suas obras mais conhecidas é *Direito Constitucional Positivo*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-13/entrevista-jose-afonso-silva-jurista-doutrinador-constitucionalista>>. Acesso em 20/04/2015.

<sup>59</sup> Constituição 20 anos: estado, democracia e participação popular: seminário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 279 p. – (Série ação parlamentar; n. 392). O seminário foi realizado em novembro de 2008, pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2442>>

<sup>60</sup> A Lei 9.709 de 1998, que disciplina a iniciativa popular de legislação, o plebiscito e o referendo, determina em seu artigo 13: A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Para superar a dificuldade na coleta e conferência de assinaturas, parlamentares têm apresentado projetos de lei para permitir a assinatura eletrônica de eleitores que apóiam projetos de legislação de iniciativa popular, a exemplo do PL 7316/2002 e do PLS 129/2010.



aprovada a chamada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135 de 2010) que contém 14 hipóteses de inelegibilidade por oito anos para aqueles que tenham sido condenados por um colegiado de juízes. A proposta foi elaborada pelo Movimento Nacional de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), que reúne 50 entidades da sociedade, com assinaturas de apoio de 1,3 milhão de brasileiros. Houve outras iniciativas desse tipo. A primeira foi apresentada em 1992 para criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, mas, devido a dificuldades de conferência de assinaturas, acabou tramitando como projeto de iniciativa parlamentar. O texto foi finalmente aprovado em 2005. Em 1993, houve outra tentativa, com apoio de milhares de pessoas, mas que não tramitou como projeto de iniciativa popular, mas como projeto do Executivo enviado ao Congresso Nacional, resultando na aprovação de um projeto que alterou a Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072 de 1990). Foi inserido na norma o homicídio qualificado e o homicídio simples praticado por grupos de extermínio (Lei 8.930 de 1994). O processo que desencadeou a nova norma decorreu da comoção nacional com o assassinato da atriz Daniela Perez – cometido pelo também ator Guilherme de Pádua auxiliado por sua esposa Paula Thomaz - e a mobilização popular conduzida por sua mãe a autora de novelas Glória Perez.

Para José Antonio Moroni<sup>61</sup>, a participação política avançou na Constituinte apenas no que diz respeito às questões sociais, porque era essa a preocupação maior dos movimentos sociais em atuação naquele período. Não houve preocupação em inserir mecanismos de participação popular nos temas econômicos e, portanto, não houve avanços nessa área. Ainda segundo Moroni, naquela época os movimentos também não discutiram o formato da democracia representativa que deveria ser implementado no país e, por isso, não houve conquistas nessa área. “Os frágeis instrumentos de participação” propostos, segundo ele, estavam relacionados apenas ao Executivo, não sendo apresentadas sugestões em relação ao Legislativo e nem ao Judiciário.

Houve um certo ganho também na questão da participação, e aí de maneira muito contraditória — e acho que nós temos que fazer uma certa autocrítica, nós enquanto movimento, enquanto organizações desse campo da sociedade civil. Nós só pensávamos a respeito da participação, portanto, da democracia,

---

<sup>61</sup> Na época do seminário, José Antônio Moroni era membro do colegiado de gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e diretor da Executiva Nacional da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong). Em abril de 2015, atuava como conselheiro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo federal.

principalmente da democracia participativa, nas chamadas políticas sociais. Naquela época, não se queria saber muito da economia. Nós nos caracterizávamos mais como sujeitos que queriam interagir nas políticas sociais, tanto é que praticamente só elaboramos propostas para as chamadas políticas sociais, poucas nas políticas econômicas e muito menos na organização do poder. Mas foi um avanço. Todo esse processo dos conselhos e das conferências é fruto disso. Conseguimos avançar na Constituinte na área em que tínhamos mais organização, que era justamente a das chamadas políticas sociais. Na política econômica, na economia, nas políticas chamadas de desenvolvimento e na organização do poder, avançamos muito pouco. Não tínhamos movimento social para isso. Discutíamos muito pouco nesse período, por exemplo, a forma de representação que queríamos. Não discutíamos o formato da democracia representativa. Queríamos eleger parlamentares que fossem democráticos e tivessem as plenárias de mandato, etc. (Declaração de José Antonio Moroni durante seminário<sup>62</sup> sobre os 20 anos da Constituição, realizado na Câmara dos Deputados em 2008, p. 47).

A partir da Constituição de 1988 e diante de um cenário de pressão da opinião pública com críticas aos políticos profissionais, aos partidos políticos e às instituições representativas do sistema democrático como o Parlamento, os poderes constituídos foram, aos poucos, introduzindo em sua estrutura organizacional mecanismos de incentivo à participação política dos cidadãos. Muitas dessas iniciativas originaram-se de discussões internas dos gestores públicos. Na Câmara dos Deputados, a partir de 2001, e posteriormente no Senado Federal, foram criadas comissões de legislação participativa, instâncias que podem receber sugestões de entidades da sociedade organizada - como ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe - e transformá-las em projetos de lei.

A Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Lei 12.764/2012) resultou de sugestão (SUG 1/2010) apresentada pela Associação em Defesa do Autista (Adefa), acatada pela Comissão de Legislação Participativa (CDH) do Senado e transformada no projeto de lei (PLS 168/2011). A legislação foi aprovada em cerca de três anos desde os primeiros contatos de Berenice Piana - mãe de um autista que coordenou a mobilização de pais e entidades ligadas à causa - com o então presidente da comissão, senador Paulo Paim (PT-RS). Duas leis já resultaram de sugestões apresentadas na Comissão de Legislação Participativa da

---

<sup>62</sup> Constituição 20 anos: estado, democracia e participação popular: seminário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 279 p. – (Série ação parlamentar; n. 392). O seminário foi realizado em novembro de 2008, pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

Câmara dos Deputados, criada em 2001. A Lei 11.419/2006, decorrente do projeto de lei nº 5.828/2001 (originário da Sugestão 1/2001), que regulamenta a criação de mecanismos eletrônicos de modernização do Poder Judiciário, e a Lei 12.694/2012, proveniente do PL 2057/2007 (Sugestão 258/2006) que permite o julgamento por um colegiado de juízes para os crimes praticados por grupos criminosos, tendo por objetivo resguardar os juízes monocráticos de possíveis ameaças por parte de integrantes do “crime organizado”. A autora de ambas as proposições foi a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe). Segundo Faria (2012), a entidade é reconhecida por elaborar propostas com ótimas condições técnicas, o que contribuiu para a tramitação bem-sucedida no Congresso Nacional. O número reduzido de leis resultantes de sugestões da sociedade pode ser atribuído a diferentes fatores como: elaboração de propostas inconsistentes, dificuldades para acompanhar o processo legislativo e para pressionar pela aprovação das proposições, bem como pelo predomínio de propostas do Executivo na agenda legislativa, a exemplo das Medidas Provisórias.

Além disso, tem havido ação institucional no uso de tecnologias digitais para possibilitar a participação e a manifestação da sociedade no processo legislativo. A Câmara dos Deputados é pioneira no incentivo à participação política pela forma digital. Seu Portal e-democracia, lançado em 2009, inclui, entre outras atividades, os debates virtuais (*chats*) sobre projetos em tramitação. O Portal e-cidadania do Senado Federal, criado depois, abriu a possibilidade de que propostas com o mínimo de 20 mil adesões de internautas sejam encaminhadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa para análise e possível transformação em projeto de lei. Por meio desse portal eletrônico, os cidadãos também podem sugerir temas para debates em audiências públicas e participar em tempo real durante audiências públicas nas Comissões Permanentes da Casa.

Em menor intensidade, o Judiciário também tem buscado contribuições de especialistas da sociedade por meio de audiências públicas antes de tomar decisões sobre temas polêmicos, como aconteceu no caso do aborto de fetos anencéfalos ou no uso de células tronco embrionárias para fins terapêuticos. As iniciativas no Executivo serão abordadas no próximo tópico.

### 4.1.3 A tentativa de consolidação de um sistema nacional de participação política

A área de educação, pelos registros históricos disponíveis, foi a primeira a introduzir a experiência de conselhos como órgãos de assessoria do Estado. A primeira tentativa de criação de um conselho na estrutura da administração pública, na área de educação, aconteceu na Bahia, em 1842, com funções similares aos “boards” ingleses e, em 1846, a Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública<sup>63</sup>. A primeira referência a um Conselho Nacional de Educação está contida no Decreto 19.850 de 1931. Na exposição de motivos encaminhada ao presidente da República à época, Getúlio Vargas, há a narrativa de que sua construção decorreu de amplos debates e consulta a várias tendências ligadas ao setor. Como se pode ver no trecho a seguir<sup>64</sup>:

Decreto nº 19.850, de 11 de Abril de 1931

Crêa o Conselho Nacional de Educação.

Sr. Chefe do Governo Provisor:

Tenho a honra de submeter á esclarecida consideração de V. Ex. a reforma do ensino superior da Republica.

O projecto em que se ella consubstancia foi objeto da larga meditação, de demorado exame e de amplos os vivos debates, em que foram ouvidos e consultados todas as autoridades em materia de ensino, individuaes e collectivas, assim como, no seu periodo de organização, auscultadas todas as correntes e expressões de pensamento, desde as mais radicaes ás mais conservadoras.

Tal como passo ás mãos de V. Ex., elle representa um estado do equilibrio entre tendencias oppostas, de todas consubstanciando os elementos de possivel assimilação pelo meio nacional, de maneira a não determinar uma brusca ruptura com o presente, o que tornaria de adaptação difficil ou improvavel, diminuindo, assim, os beneficios que delle poderão resultar de modo immediato.

A primeira norma instituindo o Conselho Nacional de Saúde no país data de 1937, no governo de Getúlio Vargas. A Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, instituiu o CNS e reformulou o Ministério da Educação e Saúde Pública, e propunha-se a debater

<sup>63</sup> Disponível no site do Conselho Nacional de Educação:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14306%3Acne-historico&catid=323%3Aorgaos-vinculados&Itemid=754](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306%3Acne-historico&catid=323%3Aorgaos-vinculados&Itemid=754)>. Acesso em 29/04/2015.

<sup>64</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-exposicaodemotivos-141249-pe.html>>. Acesso em 30/04/2015.

apenas questões internas. Nesse período, o Estado não oferecia assistência médica, a não ser em casos especiais, como tuberculose, hanseníase e doença mental. Na década de 70, surgiu o movimento de reforma sanitária com repercussões na área de saúde e, após a Constituição de 1988, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, por meio de sucessivas leis e decretos, o CNS tem se transformado, passando a contar com 48 conselheiros titulares representados por usuários, profissionais de saúde, gestores e prestadores. É atualmente a instância máxima de deliberação do Sistema Único de Saúde, tem caráter permanente e deliberativo<sup>65</sup>.

Vários conselhos têm sido criados desde então. Após a Constituição de 1988, o processo de instituição dessas instâncias de participação política e relação com a sociedade organizada intensificou-se. Em 1993, por exemplo, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, no governo de Itamar Franco. Logo que assumiu a Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso extinguiu o conselho e criou o Conselho da Comunidade Solidária, presidido pela então primeira dama Ruth Cardoso, que passou a constituir-se em espaço de “encontro” entre a sociedade civil, Estado e mercado para promover ações de combate à pobreza (ALMEIDA, 2006). No âmbito municipal, milhares de conselhos foram instituídos, sendo obrigatórios nas áreas de saúde e educação para recebimento de recursos orçamentários.

Na década de 1940, foram realizadas as primeiras conferências nacionais, como estratégia de articulação federativa. Ao longo dos anos, foram se transformando em formas de interlocução entre Estado e sociedade (SOUZA *et al*, 2013). Somente na última década, no entanto, houve uma ampliação na mobilização, no envolvimento de órgãos públicos e na quantidade de temas pautados. Segundo os autores, quando criadas em 1941, as **conferências** de educação e de saúde, primeiras instituídas no Brasil, reuniam apenas representantes governamentais para o planejamento e direcionamento de ações descentralizadas. No entanto, afirmam, entre o Estado Novo e o processo de reabertura política e redemocratização na década de 1980, houve uma mudança progressiva de um modelo que servia aos propósitos da administração centralizada para, posteriormente, um modelo que se insere em uma lógica de descentralização e ampliação da participação social. Nesse contexto, a 8ª Conferência de Saúde, realizada

---

<sup>65</sup> Dados do site oficial do Conselho. Disponível em: <<http://www.conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>>. Acesso em: 29/04/2015

em 1986, com ampla mobilização e participação social, tornou-se um marco da participação social no Brasil, alterando a configuração e o propósito das conferências nacionais e impulsionando outras áreas de políticas públicas a instituírem esse tipo de processo participativo na gestão pública. Desde então, múltiplas têm sido as maneiras pelas quais os órgãos incorporam as conferências em suas práticas de relação com a sociedade. Entre 2003 e 2011, foram realizadas 82 conferências que mobilizaram milhões de pessoas no país.

A gestão participativa é um dos princípios do Sistema Único de Saúde e parece ter sido inspiração para outras áreas construírem espaços participativos com o formato de conferências e conselhos nos três níveis da federação (TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012). A 8ª Conferência Nacional de Saúde deu força para que na constituinte fossem garantidas as bases do SUS. Podem ser citadas ainda as áreas de assistência social, que inseriu conferências como parte de um sistema de participação institucionalizado (Lei no 9.720/1993), e a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) convocada bienalmente, desde 1995, pelo respectivo conselho nacional. Nos últimos anos, segundo os autores, houve grande utilização das conferências para ampliar no nível nacional a participação na formulação de políticas públicas.

De acordo com a Secretaria Geral da Presidência da República, de 1941 a 2011, foram realizadas 127 conferências nacionais, das quais 86 aconteceram entre 2003 e 2012, abrangendo mais de 40 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional, com a participação de mais de sete milhões de pessoas no debate sobre propostas para as políticas públicas. Entre 2013 e 2014, estavam previstas 19 conferências nacionais, com expectativa de participação de milhões de pessoas, desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional<sup>66</sup>.

Assim, o governo de Luis Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, herda um conjunto significativo de espaços participativos (especialmente conselhos e conferências nacionais) que resultaram fundamentalmente da Constituição Federal de 1988, mas que também tiveram sua implantação iniciada nas primeiras décadas do século 20. No governo Lula, alguns conselhos nacionais anteriores ao período da Constituição Federal

---

<sup>66</sup> Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhos-e-conferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias)>. Acesso em 18/05/2013.

de 88 foram reestruturados, tendo suas legislações e competências alteradas, e outros não. Entre 2003 e 2013, foram criados 19 conselhos e outros 16 foram reformulados segundo a Secretaria Geral da Presidência da República<sup>67</sup>.

É necessário, entretanto, abordar as primeiras ações do PT no sentido de incentivar a participação política, logo que assumiu governos municipais. A experiência do orçamento participativo<sup>68</sup>, adotada em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, em 1989, tornou-se uma referência quando se fala em institucionalização da participação política da sociedade no país. A proposta surge como resposta das associações de moradores da cidade a uma sugestão de criação de conselhos populares feita pelo então prefeito do PDT, Alceu Collares, no início de sua gestão em março de 1986 (AVRITZER, 2003, p.574). A União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (Uampa) respondeu a Collares que o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público, pois é a partir daí que se pode ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Em 1988, o PT venceu as eleições para a prefeitura de Porto Alegre, com Olívio Dutra, mas não tinha originalmente uma proposta de orçamento participativo, apenas uma proposta genérica para governo participativo, segundo Avritzer. Nas diretrizes do partido, havia a ideia dos conselhos populares que emergiriam e gerariam conselhos da cidade, com controle sobre a administração municipal (ABERS, 1996).

---

<sup>67</sup> Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais>>. Acesso em 24/04/2015.

<sup>68</sup> As experiências de gestões municipais participativas no Brasil teriam se originado sob o comando do antigo MDB (partido transformado depois no PMDB), em meados da década de 1970, como um ingrediente da luta contra o regime militar (PIRES, 1999). Já o PT, segundo Pires, somente assume prefeituras municipais a partir de 1989, quando então adota experiências de planificação participativa. De acordo com Pires, o PMDB era um partido nacional quando adotou experiências participativas, enquanto o PT se construiu em âmbito nacional a partir de sua paulatina inserção municipal e nas assembleias legislativas, por isso, sua proposta de planificação participativa recaiu exatamente sobre o orçamento municipal. Assim, não se tratava de enfrentar a ditadura como ocorreu com o PMDB, mas de construir experiências de governo que respondessem a interesses populares, com uma perspectiva redistributivista típica de um partido declaradamente socialista. Desse modo, são experiências que se desenvolveram em conjunturas distintas, com objetivos diferentes e, por conseqüência, adotaram metodologias também diversas. Por isso, em sua avaliação, nenhum dos partidos pode-se declarar “o pai da ideia”. São citadas como experiências nessa fase da ditadura as seguintes cidades, segundo Pires: Lajes, em Santa Catarina; Campinas e Piracicaba, no estado de São Paulo; Vila Velha e Boa Esperanza, no Espírito Santo; Rio Branco, no Acre; Toledo, no Paraná; Prudente de Moraes e Juiz de Fora, em Minas Gerais; e Pelotas, no Rio Grande do Sul.

De acordo com Avritzer (2003), quatro passos em direção à constituição do orçamento participativo coincidiram no início da gestão Olívio Dutra: a preocupação do movimento comunitário com o controle do orçamento e sua definição em nível local; a ênfase dada pelo Partido dos Trabalhadores à participação em Conselhos; a iniciativa descentralizada de diversas secretarias, inclusive da secretaria do planejamento, de encorajar a participação popular e, pouco depois, a iniciativa de centralizar todas as formas de participação na Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC). Além disso, o autor menciona a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia de cidadania e incorporá-la à Constituição de 1988, bem como de institucionalizar em vários artigos da Carta a possibilidade de ação social coletiva para influir nas decisões públicas, embora houvesse uma postura anti-institucional inicial por parte desses movimentos.

O orçamento participativo, como explica Avritzer (2003), é uma política participativa em nível local que responde a demandas de setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda na qual a participação ocorre por meio de um conselho de delegados.

Várias cidades brasileiras a seguir adotaram o procedimento de orçamento participativo, sendo Belo Horizonte uma das que desenvolveu uma das formas mais bem estruturadas. Cidades de outros países também implementaram iniciativas semelhantes. Ao avaliar a evolução da participação em Porto Alegre e Belo Horizonte (no caso de Belo Horizonte até o ano 2000) nas etapas do orçamento participativo, Avritzer conclui que a participação varia com base em dois elementos: a tradição associativa prévia e a percepção pela população da eficácia do processo.

A institucionalização da participação política da sociedade passou efetivamente a constar como programa do governo federal a partir da primeira gestão do presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, do PT, em 2003. Como disse o então chefe de gabinete do presidente, Gilberto Carvalho, “o governo Lula é resultado de lutas dos movimentos sociais e, portanto, sempre houve uma grande preocupação em relação ao



diálogo com a sociedade civil<sup>69</sup>”. A origem do PT<sub>u</sub> explica, portanto, muito da decisão estratégica adotada de incentivar a participação política institucionalizada, o que ocorreu tanto nas duas gestões de Lula (2003-2006 e 2007-2010) como na primeira gestão e início da segunda gestão da presidente Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-).

A origem do PT<sup>70</sup> está fortemente ligada aos movimentos sindicais. O metalúrgico e sindicalista Luis Inácio Lula da Silva, principal representante desta categoria profissional, tornou-se presidente da República em 2003. Experiências com movimentos sociais, sobretudo comunidades eclesiais de base e pastorais da Igreja Católica, também são o berço do Partido dos Trabalhadores. No programa do governo, havia a intenção de criação de conselhos operários e, durante a Assembleia Constituinte (1987-1988), o partido defendeu a introdução de mecanismos de democracia participativa na Carta em elaboração. Face à forma como foi gerado (e as suas prioridades programáticas), era natural, assim, que o partido, a partir do momento em que assumiu o poder, fosse pressionado e influenciado por entidades e movimentos da sociedade dos quais surgiu e com os quais conviveu durante as lutas políticas como partido de oposição aos governos federais, até ascender ao Executivo Federal com a ajuda desses mesmos movimentos. Essa realidade dificilmente poderia ser ignorada pelo PT quando chegou ao poder. Por isso, a incorporação do tema da participação social na gestão governamental, como um método de governo, foi acontecendo paulatinamente. A primeira medida foi definir um órgão que ficaria encarregado de cuidar das relações do governo com as entidades organizadas da sociedade. A Secretaria Geral da Presidência da República, comandada pelo ministro Luiz Dulci, ficou com essa função. As atribuições da Secretaria foram explicitadas em legislação a partir de medidas provisórias enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional, alterando a organização da Presidência da República e dos Ministérios (Medida Provisória 103/2003, transformada na Lei 10.683/2003; Medida Provisória 163/2004, transformada na Lei 10.869/2004; e Medida Provisória 238/2005, convertida na Lei 11.129/2005).

---

<sup>69</sup> Ver: Democracia Participativa: Nova Relação do Estado com a Sociedade. 2003-2010. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2011, 2ª edição.

<sup>70</sup> Silva, Rodrigo Freire de Carvalho e. O Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e o Partido Socialista (PSCh) no Chile: a Transformação da Esquerda Latino-Americana. Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Universidade de Brasília: Brasília, 2009.

Lei 11.129/2005

Art. 3º - À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

I - no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo;

V - na formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação de políticas públicas para a juventude e na articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas de juventude.

Em 2005, foi editado decreto (Decreto 5.364/2005) dispondo sobre a Secretaria Geral da Presidência da República e criando em seu âmbito a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), que ficou encarregada, segundo o artigo 6º, de: I - coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; e II - propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo. O decreto de 2005 foi revogado em 2006 pelo Decreto 5.849; este foi revogado em 2008 pelo Decreto 6.378; foi editado depois o Decreto 7.688/2012, que revogou o anterior; e em agosto de 2015 foi editado o decreto 8.508. Pelo decreto atual, a Secretaria Nacional de Articulação Social é integrada por: 1. Departamento de Diálogos Sociais; 2. Departamento de Participação Social; 3. Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã; 4. Escritório Especial em Altamira – Estado do Pará.

As declarações de uma técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão que acompanhou esse processo de institucionalização da participação política nos governos do PT, são esclarecedoras da decisão tomada pelo Executivo Federal.

O grande desafio à participação social está dentro do Estado, que demora a se moldar a novas propostas. A máquina estatal, até 2003, não tinha a participação social como um método de construção de política pública e havia uma cultura resistente a isso. A partir de 2003, o Governo Federal inaugurou, por meio da Secretaria-Geral, um discurso sobre a importância da governabilidade social, expresso na necessidade de ir além da governabilidade institucional e de incluir atores não institucionais para o diálogo com o Estado. Hoje, o Governo Federal entende que é importante considerar, além do Parlamento, outros atores para se relacionar, como as organizações e os movimentos sociais (Declaração de Enid Rocha, especialista em participação social e pesquisadora do Ipea. Disponível no

documento<sup>71</sup> da Secretaria Geral da Presidência da República sobre participação social no governo Lula, p. 23)

Somada a essa pressão decorrente de seus laços históricos com organizações sociais e movimentos populares, o PT tinha na Constituição de 1988 não apenas amparo legal para implementar medidas de institucionalização da participação política no Estado. O partido foi uma das principais forças na luta pela redemocratização do país e pela elaboração de um novo marco legal que rompesse com resquícios do regime autoritário. O PT teve atuação destacada no processo Constituinte que resultou na Carta de 1988, defendendo a participação popular na apresentação de sugestões ao projeto em discussão e a inclusão nele de institutos para possibilitar a participação popular nas decisões públicas. Mas, diante do que ficou consubstanciado no relatório aprovado em primeiro turno, sobretudo no que se refere à propriedade privada e aos militares, o partido decidiu votar contra o relatório final, mesmo que autorizando seus 16 parlamentares a assinarem a nova Constituição<sup>72</sup>, como cumprimento formal da participação na Constituinte. Entre os avanços que o Partido dos Trabalhadores considerou ter havido na Constituição de 1988, incluem-se os dispositivos relativos às possibilidades de participação social<sup>73</sup> na política.

Havia, desse modo, um compromisso implícito com o cumprimento dos preceitos constitucionais de estímulo à participação política da sociedade. E assim, o governo do PT iniciou a implementação de uma série de medidas voltadas para a participação social, entre as quais a criação ou reformulação de conselhos nacionais de políticas públicas e a realização de conferências temáticas. Além disso, criou em 2008 o programa de formação de conselheiros nacionais, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Escola Nacional de Administração Pública

---

<sup>71</sup> Ver: Democracia Participativa: Nova Relação do Estado com a Sociedade. 2003-2010. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2011, 2ª edição.

<sup>72</sup> Discurso do então constituinte Luis Inácio Lula da Silva, proferido no Congresso Nacional em 22/09/1988, explicando porque o partido votaria contra o relatório final da Assembleia Constituinte. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Luiz%20Inacio%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 23/04/2015

<sup>73</sup> Ver: O PT e a Constituinte, 1985-1988. Revista Perseu do Centro Sérgio Buarque de Holanda da Fundação Perseu Abramo, p. 191. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/4.perseu6.documentos.pdf>>. Acesso em: 23/04/2015

(Enap), do qual participaram, até a primeira fase que terminou em 2010, 4.373 lideranças, militantes sociais e quadros do governo.

O Governo Federal – com o objetivo de colocar em prática os preceitos da democracia participativa previstos na Constituição de 1988, de ampliar a interlocução com a sociedade e de gerar um ambiente de corresponsabilidade nas decisões governamentais – criou inúmeros mecanismos de interação com a sociedade civil, como conselhos, conferências, fóruns e mesas de diálogo e negociação, ao mesmo tempo em que fortaleceu e revitalizou espaços institucionais que estavam desativados, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). De 2003 a 2010, foram criados vários conselhos de políticas públicas com participação social, ouvidorias públicas, mesas de negociação e realizadas conferências nacionais sobre os mais diversos temas e políticas públicas. Essas iniciativas constituem um verdadeiro sistema de democracia participativa e aproximam o Estado do cidadão, dando concretude a uma nova forma de governar (Ver: Democracia Participativa: Nova Relação do Estado com a Sociedade. 2003-2010. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2011, 2ª edição p.25)

Avaliação teórica indica haver dificuldades de se verificar a relação de causalidade entre participação e resultados em políticas públicas ou legislação (LAVALLE, 2011), o que é confirmado pelo ex-diretor de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), Pedro Pontual<sup>74</sup>. O documento sobre democracia participativa editado pela Secretaria Geral da Presidência da República afirma, no entanto, que “não há, praticamente, nenhuma grande conquista do governo Lula, nesses oito anos, que não tenha contado com o diálogo entre o Estado e os movimentos sociais” (p.17). São citadas no texto como resultado dessa interação com a sociedade, entre outras, as políticas relacionadas à moradia (Programa Minha Casa Minha Vida); as negociações para valorização do salário mínimo; as medidas para fazer frente à crise financeira internacional de 2008 - como a desoneração tributária para as indústrias; a Política Nacional para a População em Situação de Rua e incentivos para aquisição do material coletado pelas cooperativas de catadores de papel.

Integrantes de entidades, organizações e movimentos sociais, como o então presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), Augusto Chagas, destacaram a nova forma de relacionamento entre Executivo e sociedade.

---

<sup>74</sup> “Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual”, concedida em 11 de maio de 2012, nas dependências do Instituto Pólis, na cidade de São Paulo, para Adrian Lavalle e José Szwako, publicada em Novos estudos - CEBRAP no. 99 São Paulo: July 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002014000200091&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002014000200091&script=sci_arttext)>. Acesso em: 08/04/2015.

Em especial, no período do governo do presidente Lula, fica mais fácil compreender a relação entre sociedade e Estado, talvez pela sua trajetória, pela origem que ele tem. Ele passou a ser um presidente que conseguiu contribuir nessa discussão de maneira muito decisiva porque construiu uma gestão muito baseada na ideia de que esse diálogo é fundamental e precisa ser respeitado. Os atores sociais, que sempre tiveram um papel decisivo na luta política, passaram a ter outro tipo de respeito por parte do governo e do Estado. Atores sociais relevantes, que precisam e têm o direito de ser escutados, que têm opinião política, visão, e que contribuem para as decisões que o Brasil precisa tomar. Basta olhar o papel que os trabalhadores passaram a ter, o papel das centrais sindicais, por exemplo, participando das grandes decisões, das políticas de adequação do salário mínimo, das políticas de desenvolvimento. A UNE também, que passou a ser respeitada de outra maneira, podendo contribuir com as políticas educacionais e em várias outras políticas. Eu acho que a democracia só é plena se a gente de fato conseguir aperfeiçoar esses mecanismos e garantir que essa relação seja mais madura, de forma que a sociedade organizada possa ter seu papel nessas decisões e nesses rumos. Isso contribui para a construção de uma sociedade mais igualitária e mais justa”. (Ver: Democracia Participativa: Nova Relação do Estado com a Sociedade. 2003-2010. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2011, 2ª edição. p.19)

Para o ministro da Secretaria Geral da Presidência da República em 2011, Gilberto Carvalho, o papel de Lula, devido as suas características pessoais, foi um elemento propulsor da nova dinâmica de relação entre Executivo Federal e sociedade, com o incentivo à participação social nas políticas do governo a partir de 2003. “A apropriação do ex-presidente Lula pelas pessoas, ‘como sendo um de nós’, foi um elemento essencial para que esse processo de participação social ganhasse energia a partir de 2003 com as conferências nacionais, que já existiam, mas se multiplicaram, se intensificaram e ganharam uma qualidade inédita. De 1941 a 2010, foram realizadas 115 conferências, sendo 74 delas durante o governo do presidente Lula”<sup>75</sup>, afirmou o ministro.

Outra iniciativa foi a reativação e atualização dos conselhos, ouvidorias e audiências públicas. Segundo o ministro Gilberto Carvalho, além dos mecanismos formais, a partir de 2003 o governo passou a manter um diálogo mais direto com os movimentos sociais, iniciado na gestão do ministro Luiz Dulci à frente da Secretaria Geral. Gilberto Carvalho, no 28º Fórum do Planalto em 2011, falou também sobre a

---

<sup>75</sup> “Participação social é elemento constitutivo da democracia, diz ministro Gilberto Carvalho no 28º Fórum do Planalto”. Notícia publicada no site do Palácio do Planalto (blog do Planalto, Presidência da República) em 28/07/2011, sobre o 28º Fórum do Planalto “Participação Social e Governo: opção metodológica do governo Dilma. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/2011/07/page/3/>> Acesso em: 28/05/2013.

importância do “Diálogo Social” – implementado durante o governo Lula – iniciativa na qual uma equipe da Secretaria Geral integra em viagens os escalões avançados presidenciais e realiza reuniões com lideranças de movimentos sociais locais para expor o que o governo está fazendo, provocar o debate, recolher reivindicações e proporcionar o encontro com o presidente.

A seguir, são apresentados os conceitos de conferência nacional e conselhos nacionais (TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012, p.14-15).

**Conferência Nacional:** de modo geral, é possível dizer que conferências são espaços participativos, convocados pelo poder Executivo com certa periodicidade para interlocução entre representantes do Estado e da sociedade visando à formulação de propostas para determinada política pública. Por se desenvolverem de forma transitória, mas ao mesmo tempo não pontual, pode-se destacar a natureza processual como caracterizadora das conferências.

**Conselho Nacional:** são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos. Apresenta-se a seguir quadro com os conselhos nacionais.

#### Quadro 5 – Conselhos Nacionais de Políticas Públicas no Brasil

<b>Conselhos Nacionais de Políticas Públicas com Participação Social</b>		
<b>Conselhos</b>	<b>Legislação</b>	<b>Orgãos</b>
1. Conselho Curador do FGTS	Criado pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e reformulado pelo Decreto nº 6.827, de 22 de abril de 2009.	Ministério do Trabalho e Emprego
2. Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção	Criado pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003.	Controladoria-Geral da União
3. Conselho das Cidades	Criado pela Lei nº 10.683, de 28	Ministério das Cidades

	de maio de 2003, regulamentado pelo Decreto nº 5.031, de 25 de maio de 2004 e reformulado pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006.	
4. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964.	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
5. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.	Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
6. Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.	Ministério da Pesca e Aquicultura
7. Conselho Nacional de Assistência Social	Criado pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
8. Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Criado pela Lei nº 9.257, de 09 de janeiro de 1996, e reformulado pelo Decreto 6.090, de 24 de abril de 2007.	Ministério de Ciência e Tecnologia
9. Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Criado pelo Decreto nº 5.397, de 22 de março de 2005.	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
10. Conselho Nacional de Defesa Civil	Criado pelo Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, e reformulado pelo Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010.	Ministério da Integração Nacional
11. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Criado pelo Decreto nº 3.200, de 06 de outubro de 1999, incorporado à estrutura do MDA por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, regulamentado pelo Decreto nº 4.854, de 08 de outubro de 2003.	Ministério do Desenvolvimento Agrário
12. Conselho Nacional de Economia Solidária	Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.	Ministério do Trabalho e Emprego
13. Conselho Nacional de Educação	Criado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.	Ministério da Educação
14. Conselho Nacional de Imigração	Criado pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.	Ministério de Trabalho e Emprego
15. Conselho Nacional de	Criado pela Lei nº 11.129, de 30	Secretaria-Geral da Presidência

Juventude	de junho de 2005.	da República
16. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Criado pela Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.	Ministério da Justiça
17. Conselho Nacional de Política Cultural	Criado pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, e reformulado pelo Decreto nº 6.973, de 07 de outubro de 2009.	Ministério da Cultura
18. Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Criado pela Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 5.912 de 27 de agosto de 2006.	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
19. Conselho Nacional de Previdência Social	Criado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.	Ministério da Previdência Social
20. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Criado pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
21. Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Criado pela Lei nº 9.433, de 08 de janeiro 1997, e reformulado pelo Decreto nº 4.613 de 11 de março de 2003.	Ministério do Meio Ambiente
22. Conselho Nacional de Saúde	Criado pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, última reformulação pelo Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006.	Ministério da Saúde
23. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e reformulado pelos Decretos nº 5.079, de 12 de maio 2004; e nº 6.272, de 23 de novembro de 2007.	Presidência da República
24. Conselho Nacional de Segurança Pública	Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009.	Ministério da Justiça
25. Conselho Nacional de Turismo	Criado pelo Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, incorporado à estrutura do Ministério do Turismo pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e reformulado pelo Decreto nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008.	Ministério do Turismo
26. Conselho Nacional do	Criado pela Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 e reformulado	Ministério do Esporte



Esporte	pelo Decreto nº 4.201, de 18 de abril de 2002.	
27. Conselho Nacional do Meio Ambiente	Criado pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentado pelo Decreto nº 88.351, de 01 de janeiro de 1983, e reformulado pelos Decretos: nº 99.274, de 06 de junho de 1990; nº 3.942, de 27 de setembro de 2001; nº 6.792, de 10 de março de 2009.	Ministério do Meio Ambiente
28. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro 1991, e reformulado pelo Decreto nº 5.089 de 05 de maio de 2004.	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
29. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985 e reformulado pelo Decreto nº 6.412, de março de 2008.	Secretaria de Políticas para as Mulheres
30. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Criado pelo Decreto nº 3.076, de 01 de junho de 1999, incorporado à estrutura básica da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República pela Lei nº 10.693, de 28 de maio de 2003.	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
31. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	Criado pelo Decreto nº 4.227 de 13 de maio de 2002, reformulado pelo Decreto nº 5.109 de 17 de junho de 2004.	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
32. Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Criada pelo Decreto de 27 de dezembro de 2004 e reformulada pelo Decreto de 13 de julho de 2006.	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
33. Comissão Nacional de Política Indigenista	Criada pelo Decreto de 22 de março de 2006.	Ministério da Justiça
34. Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo	Criado pelo Decreto nº 6.594, de 6 de outubro de 2008.	Secretaria-Geral da Presidência da República e Ministério das Relações Exteriores

Fonte: Democracia Participativa: Nova Relação do Estado com a Sociedade 2003-2010. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2011 2ª Edição.

No 2º Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, realizado em Campinas (SP), de 27 a 30 de abril de 2015, Gilberto Carvalho, já na condição de ex-ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, reiterou que vários programas do governo do PT resultaram de ações de participação política dos movimentos sociais, entre os quais o Programa Universidade para Todos (Prouni), a política agrícola e a política habitacional. Ele observou que apenas nas áreas de infraestrutura e de economia o governo não conseguiu avançar no que se refere à institucionalização da participação política.

Para Lavalle (2011, p.13), um processo histórico de alcance maior havia transformado a participação em uma feição institucional do Estado no Brasil. Com isso ele quis dizer que, “independentemente das avaliações sobre o resultado desse processo, a participação, que nos anos 1960 a 1980 condensava a crítica dos atores sociais e de parte da academia perante os déficits de inclusão das instituições políticas e do crescimento econômico, bem como exprimia um reclamo de autodeterminação efetiva em face de partidos e intermediários políticos vários, tornou-se progressivamente, nos anos da pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias”.

Para Abers, Serafim e Tatagiba<sup>76</sup> (2011, p.2), entretanto, embora houvesse grande expectativa de que o PT, com sua chegada ao poder em 2003, implementaria uma ampla reforma democrática do Estado, reproduzindo em nível nacional experiências realizadas em governos locais, o projeto participativo do governo desenvolveu-se de forma extremamente heterogênea, seguindo a tradição de diálogo com a sociedade presente em cada setor de política pública. Num contexto mais geral, marcado por uma maior permeabilidade do Estado à influência e pressão dos grupos organizados da sociedade civil, a valorização dos canais institucionais de participação conviveu e combinou-se, segundo as autoras, com diferentes modalidades de interação Estado/sociedade, como as relações personalizadas e os eventos de protesto. Em todos os três setores que elas analisaram (desenvolvimento agrário, política urbana e segurança pública), ocorreu a criação ou fortalecimento de novas instituições

---

<sup>76</sup> As pesquisadoras analisaram três setores de políticas públicas com trajetórias de interação entre Estado e sociedade civil bastante distintos. São eles: desenvolvimento agrário, através da análise do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); a política urbana, através do Ministério das Cidades; e segurança pública, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

participativas, como conselhos e conferências nacionais, embora com características e origens distintas<sup>77</sup>. As pesquisadoras argumentam, contudo, que não se pode entender esse processo como resultado de um esforço nacional de institucionalizar a participação. Embora o governo Lula tenha atribuído a um órgão na Presidência da República (a Secretaria Geral) a responsabilidade por acompanhar e coordenar as políticas participativas dos vários setores governamentais, isso não representava, como reforçam as autoras, uma prioridade política da Presidência de criar instituições participativas. Pelo contrário, dizem elas, conforme um entrevistado que trabalhou na Secretaria Geral no primeiro governo Lula, tanto o secretário-geral da Presidência da República quanto o próprio presidente estranhavam a proposta de criar instituições formais tais como conselhos e na prática preferiam negociações diretas com os movimentos sociais, a política da proximidade.

Concordando com a afirmação das autoras de que a determinação de prioridade para a participação política possa não ter acontecido num primeiro momento do governo Lula, faz-se necessário destacar, no entanto, que houve uma decisão estratégica fundamental, logo no primeiro ano da gestão, em 2003: a atribuição a um órgão específico da função de assistir o presidente da República “no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo (Lei 11.129/2005, artigo 3º inciso I)”. Mesmo que o presidente da República não tivesse essa questão como prioridade, pode-se depreender, pela forma como o processo se desenvolveu, que havia outros agentes políticos ou gestores públicos dentro do próprio

---

<sup>77</sup> Abers, Serafim e Tatagiba (2011) apontam como resultados de suas pesquisas que, no caso do Ministério das Cidades, a criação de instituições participativas, como o Conselho Nacional das Cidades, em 2004, refletiu décadas de luta pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana a favor da criação de institucionalidades participativas em níveis municipal, estadual e federal. No caso da agricultura familiar, as instituições participativas – conselhos – que haviam sido criados no setor anterior ao governo Lula não eram produto dos próprios movimentos sociais, e sim de um governo “neoliberal”, visto com desconfiança pelos movimentos (especialmente, mas não somente o MST). As autoridades do Ministério do Desenvolvimento Agrário estimulavam a organização dos movimentos sociais como maneira de pressionar outras partes do governo federal, para terem recursos e apoio a projetos de interesse da área. No caso da segurança pública, a iniciativa para construir espaços de interlocução com o Estado ocorre totalmente por iniciativa de gestores do governo Lula, sem ter como base uma história de organização e interlocução como nos outros dois casos. O Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) havia sido criado em 1990, sem, contudo, de acordo com as autoras, ter tido relevância durante 20 anos, quando foi reativado pelo governo Lula em 2009 pelo Decreto 6.950 de 26 de agosto.

governo que conseguiram, aos poucos, poder suficiente para assim transformá-la em tema de prioridade no Palácio do Planalto, como se verá a partir do governo de Dilma Rousseff.

Há ainda argumentos de que a Secretaria Geral da Presidência funcionou no governo Lula muito mais como um mediador de conflitos entre sociedade civil e Estado, impulsionando audiências públicas, mesas de diálogos e fóruns de debates, do que como um elaborador de um sistema de participação institucional, como estava previsto nas novas atribuições desta secretaria ao início do governo do então presidente (COSTA SOBRINHO, 2011, *apud* TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012). Desse modo, argumentam os autores, muitas das experiências impulsionadas pela Secretaria Geral, que poderiam, em tese, exercer esta função, não tiveram continuidade e, por vários motivos, não houve um esforço sistemático para garantir um novo arcabouço institucional para os canais participativos. Sem uma diretriz clara ou, pelo menos, fóruns sistemáticos de discussão interministerial sobre os rumos da participação no governo, cada secretaria ou ministério criou ou recriou seus espaços participativos de acordo com critérios próprios.

Com a chegada da presidenta Dilma Rousseff ao governo, em 2011, havia um receio, segundo o então ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho (que substituiu Luiz Dulci no cargo), de que a relação entre Estado e sociedade pudesse mudar, mas logo no início, segundo ele, Dilma deixou claro que iria dar prioridade à participação social. “Já na transição, ela disse que precisava que eu fosse um ‘grilo falante’ para fazer chegar até ela as necessidades dos movimentos sociais. A intensidade com que ela me deu esse mandato deixou clara sua consciência democrática a respeito da importância da participação social”<sup>78</sup>. Assim, segundo o ministro, a partir da determinação da presidente Dilma e com o objetivo de dar mais intensidade e organicidade a essa relação, a Secretaria Geral estava trabalhando, já em 2011, para constituir um Sistema Nacional de Participação Social. “Dizemos aos movimentos sociais que o governo tem data para começar e para terminar e que tem

---

<sup>78</sup> “Participação social é elemento constitutivo da democracia, diz ministro Gilberto Carvalho no 28º Fórum do Planalto”. Notícia publicada no site do Palácio do Planalto (blog do Planalto, Presidência da República) em 28/07/2011, sobre o 28º Fórum do Planalto “Participação Social e Governo: opção metodológica do governo Dilma. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/2011/07/page/3/>> Acesso em: 23/04/2015.

características e limitações muito próprias, enquanto os movimentos sociais têm reivindicações sem limites. Esse confronto entre governo e sociedade civil é necessariamente tenso, mas deve ser muito franco, fraterno e transparente. Nessa dinâmica, está uma riqueza grande, onde tanto o governo quanto os movimentos aprendem”<sup>79</sup>. Em discurso quando tomou posse como ministro<sup>80</sup>, em 24 de janeiro de 2011, Gilberto Carvalho afirmou que aquele cargo era “um trabalho necessariamente tenso, porque lidava com a demanda reprimida, com a demanda armazenada durante séculos pela população brasileira”.

Segundo o então diretor de Participação Social da SNAS, Pedro Pontual<sup>81</sup>, a ideia de criação de um sistema de participação coincide com a necessidade de parcela da sociedade civil que constitui o "campo democrático e popular"<sup>82</sup>, sobretudo a partir de 2002/2003, de fazer um balanço a respeito da qualidade dos processos participativos que vieram sendo construídos com base na redemocratização do país, em especial após a Constituição de 1988. Quanto às experiências dos orçamentos participativos e dos conselhos, afirma Pontual, tinha-se uma percepção de que a qualidade dessas experiências participativas era bastante heterogênea: existiam desde experiências bastante bem-sucedidas até outras não só incipientes, mas com resultados e efetividade discutíveis. Havia também a percepção de desarticulação muito grande entre esses

---

<sup>79</sup> Idem

<sup>80</sup> Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2011/01/24-01-2011-discurso-de-posse-do-ministro-chefe-da-secretaria-geral-da-presidencia-da-republica/view](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/01/24-01-2011-discurso-de-posse-do-ministro-chefe-da-secretaria-geral-da-presidencia-da-republica/view)>. Acesso em 28/05/2013.

<sup>81</sup> Pedro Pontual é doutor em Educação e psicólogo, especialista em processo educativo ligado a organizações sociais e orçamento participativo. Na data da entrevista, era diretor de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República. Desde a década de 1970, atua em movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) na área de participação cidadã nas políticas públicas. Entre outras funções, foi coordenador da Escola da Cidadania do Instituto Pólis (SP), membro coordenador da Ação Educativa e presidente do Conselho de Educação de Adultos da América Latina (CEAAL). Coordenou, entre 1997 e 2002, o orçamento participativo do município de Santo André. De acordo com Lavallo e Szwako (2014), desde 2011, Pontual passou a ocupar a direção de Participação Social na Secretaria-Geral da Presidência da República, órgão cuja função “de facto e - com o decreto 8. 243 - de *jure*” é o estabelecimento de canais de diálogo do Estado brasileiro com atores civis. Em interlocução com organizações e redes da sociedade civil, Pontual e a Secretaria Geral têm sido determinantes na formulação da Política e do Sistema Nacional de Participação Social, bem como na sua defesa, dizem os autores. A entrevista de Pontual foi concedida em 2012 para Lavallo e Szwako e publicada no Brasil em 2014, Novos estud. - Cebrap no. 99 São Paulo July 2014.

<sup>82</sup> “Campo democrático popular” designa um conjunto de atores cujas trajetórias e formas de articulação remontam ao período pré-Constituição de 1988, e em cujo centro esteve e permanece (embora modificada) a ideia de transformação do Estado brasileiro via participação (LAVALLE E SZWAKO, 2014).

espaços. “Nem sempre os conselhos se comunicavam com as conferências; existiam conselhos que mantinham pouca articulação entre si, conferências ainda muito fragmentadas tematicamente e audiências públicas, mecanismo muito utilizado com graus muito diferentes de legitimidade”. É nesse momento, entre 2004 e 2005, lembra ele, que esse campo democrático popular começa a falar sobre a necessidade de uma nova "arquitetura da participação".

Acho que havia certa perplexidade em relação ao alcance e aos limites dos processos de participação que se desencadearam durante o governo Lula. Parte do campo democrático popular imaginava que com o Partido dos Trabalhadores e com Lula chegando à Presidência, seria possível conseguir introduzir uma mudança na correlação de forças que iria tornar esses canais de participação mais efetivos, torná-los mais deliberativos. Sobretudo no primeiro mandato, esses mesmos atores começaram a perceber que, ainda que os espaços de participação tenham se ampliado, ainda que a prática de diálogo com a sociedade tenha sido uma prática fortemente incorporada no governo Lula, ainda existiam muitas limitações. Por exemplo, aquilo que se havia conseguido no âmbito dos governos locais, a partir desse campo democrático popular, de democratizar a discussão do orçamento público através dos orçamentos participativos não se traduziu automaticamente em âmbito federal. (Pedro Pontual em entrevista concedida em 2012 a Lavalle e Szwako, publicada em 2014 no Brasil).

De acordo com Pontual, no final do segundo mandato de Lula, quando surgiu no governo a ideia de criação da “Consolidação das Leis Sociais”, na Secretaria Geral e nas redes que tinham mais diálogos com a Secretaria, começa a se pensar em aproveitar essa ideia e também buscar uma institucionalização das políticas de participação social. “Então, tem-se aí as primeiras discussões sobre a ideia da criação de um sistema de participação social”.

Quando assumimos, no período Dilma, a Secretaria Geral, com o ministro Gilberto Carvalho, percebemos que tínhamos um legado muito importante no período do governo Lula, é importante dizer isso. Apesar de toda a heterogeneidade, havia um número maior de conselhos criados em torno das políticas públicas, a gente tinha uma enorme diversificação da prática das conferências, a gente viu a ampliação das ouvidorias públicas, mas o governo tinha que dar um salto de qualidade em duas direções, apostar não só na consolidação desses canais de participação social já instituídos; o governo tinha que transformar a participação social em um método de governo. Ou seja, incorporá-la de tal maneira que essa prática de participação social estivesse presente em todos os programas e em todas as ações do governo. (Pedro Pontual, em entrevista a Lavalle e Szwako, em 2012, publicada em 2014 no Brasil).

Uma série de manifestações teve início no Brasil a partir de 2013, desestabilizando o cenário político e contribuindo para adoção de medidas de cunho participacionista, como alegaram posteriormente representantes do Executivo Federal. Os movimentos que tomaram as ruas do país e se espalharam por várias cidades começaram em junho de 2013. As primeiras manifestações aconteceram nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro em protesto pelo aumento de R\$ 0,20 (vinte centavos) no preço das passagens de ônibus urbanos. Essas manifestações foram lideradas pelo Movimento Passe Livre, mas o movimento se ampliou, incorporando não apenas novas demandas como também participantes de diferentes idades e classes sociais.

Os protestos ganharam dimensão maior e mais intensidade por se realizarem durante a Copa das Confederações. Os gastos elevados com a construção dos estádios - renomeados pela Federação Internacional de Futebol (Fifa) para “Arenas” – foram um dos principais temas das críticas levantadas em faixas e gritos durante as marchas da população pelas ruas de várias cidades do país, em especial daquelas sedes dos jogos, como Brasília, Recife, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Estabelecendo associação entre os recursos aplicados pelo governo com a Copa das Confederações, os manifestantes passaram a reclamar por serviços públicos de qualidade, portando faixas com frases como “Queremos educação e saúde padrão Fifa”. Também perceptíveis nos protestos críticas à corrupção e ao funcionamento deficiente das instituições do Estado e certa aversão aos partidos políticos.

Em julho, algumas manifestações ainda aconteceram no país, sobretudo a ocupação pelos manifestantes de Assembleias e Câmaras Legislativas. E novos atores sociais, como caminhoneiros, médicos e sindicalistas, foram às ruas com reivindicações específicas de suas categorias.

Executivo, Legislativo e Judiciário rapidamente buscaram apresentar respostas às demandas dos movimentos populares. De imediato, houve o cancelamento do aumento de R\$ 0,20 (vinte centavos) que havia sido aplicado às tarifas de ônibus, via concessão de incentivos fiscais às empresas do setor. O movimento Passe Livre reivindica, contudo, transporte como um direito da população e uma nova concepção de mobilidade urbana, que dê acesso aos moradores das cidades aos locais de trabalho e estudo.

A presidente da República, Dilma Rousseff, chamou os manifestantes para dialogar no Palácio do Planalto, em especial, integrantes do Movimento Passe Livre. Ela também propôs a realização de um plebiscito para ouvir a população sobre temas da reforma política, como financiamento de campanha e mudança do sistema eleitoral, mas o Congresso Nacional considerou que não havia tempo suficiente, de acordo com a legislação, para a preparação da consulta ainda em 2013, com objetivo de aplicação para as eleições de 2014. Assim, a ideia não vingou e os parlamentares retomaram a discussão da reforma política, tema recorrente no Parlamento, mas que ainda não logrou avanços.

As duas Casas do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal - deram prosseguimento à votação de projetos que atenderiam às demandas da população, como a transformação da corrupção em crime hediondo, a mudança nas regras para suplente de senador, e o financiamento da educação e da saúde com recursos dos *royalties* do petróleo. Foram arquivados projetos que levantaram maior polêmica como a proposta de emenda à Constituição (PEC 37/2011) que retirava o poder de investigação do Ministério Público. E temas presentes nas manifestações das ruas como mobilidade urbana foram debatidos nas comissões das duas Casas do Congresso Nacional com a participação de integrantes dos movimentos sociais.

Em maio de 2014, o governo publicou o Decreto 8.243 instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) com objetivo de “articular as instâncias e mecanismos de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. As diretrizes contidas na política passariam a orientar a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas e políticas públicas e o aprimoramento da gestão pública. Entre as diretrizes contidas na norma, estão:

Art.3º

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementaridade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta.



De acordo com o artigo 6º do decreto<sup>83</sup> são instâncias e mecanismos de participação social, “sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil”: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social. Uma das inovações trazidas pela norma foi a ênfase na criação de plataformas na internet para incentivar a participação, uma demanda identificada a partir dos movimentos e protestos de rua realizados em junho e julho de 2013. Foi colocado à disposição também um documento para que estados e municípios interessados possam aderir, comprometendo-se com a participação social como estratégia de democratização das decisões sobre as políticas públicas e como método de governo e política de Estado<sup>84</sup>.

O governo alegou que agiu seguindo preceito constitucional que permite ao presidente da República editar decretos para regulamentar a estrutura administrativa sob seu comando; afirmou ainda que não criou nada de novo, pois essas instâncias já existiam e estavam em funcionamento e que teriam, inclusive, sido criadas por lei, mas órgãos de imprensa<sup>85</sup> manifestaram-se contrários ao decreto. Registraram-se também opiniões favoráveis na mídia<sup>86</sup>.

A alegação de muitos dos parlamentares é de que o governo federal deveria ter enviado um projeto de lei ao Parlamento ao invés de editar um decreto. Muitos argumentaram que a edição da norma constituiria uma usurpação dos poderes legislativos, pois o governo teria criado algo novo, como, por exemplo, uma política nacional de participação social e um sistema nacional de participação social. Outra

---

<sup>83</sup> Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em 24/04/2015.

<sup>84</sup> Ver: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/compromisso>>. Acesso em 24/04/2015.

<sup>85</sup> Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo/>>. Acesso em 28/05/2015. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>>. Acesso em 28/05/2015.

<sup>86</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1470598-seis-perguntas-sobre-os-conselhos-populares.shtml>> <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acessos em 28/05/2015.

alegação é que o governo teria editado o decreto com propósitos eleitorais, uma vez que as eleições para presidente da República, governadores, deputados e senadores, aconteceriam em outubro de 2014.

Na Câmara dos Deputados, foi aprovado projeto de decreto legislativo (PDC 1491/2014<sup>87</sup>) tendo como primeiro signatário o líder do DEM, deputado Mendonça Filho, de Pernambuco, que susta o decreto da presidente que criou a Política Nacional de Participação Social (Decreto 8.243/2014). O projeto aprovado foi enviado ao Senado, Casa a qual deverá caber a decisão final sobre a questão. Nesta Casa legislativa, o então senador Pedro Taques (era do PDT e, em 2015, filiou-se ao PSDB), e depois governador do Mato Grosso, foi designado relator da matéria (que tramita no Senado com a denominação PDS 147/2014) na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) ainda em novembro de 2014. Ele entregou relatório, que não chegou a ser lido, favorável ao projeto da Câmara e à derrubada do decreto. Esse mesmo relatório foi elaborado para outro projeto com o mesmo objetivo de sustar o decreto presidencial. Trata-se do projeto de decreto legislativo (PDS) 117/2014<sup>88</sup>, de autoria do senador Alvaro Dias (PSDB-PR), apresentado em junho de 2014. Desde aquele mês, a proposta continua em tramitação na CCJ sem que tenha sido votada. Nessa comissão do Senado, foi entregue outro relatório<sup>89</sup> (denominado regimentalmente de voto em separado), de autoria da senadora petista Gleisi Hoffmann (PR), a favor do decreto presidencial e contra o projeto de Alvaro Dias. A parlamentar paranaense também apresentou requerimentos, solicitando a análise da proposição, antes da CCJ, por outras duas Comissões do Senado: de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

Na nova legislatura, que se iniciou em fevereiro de 2015, o senador Ronaldo Caiado (DEM-GO) foi designado para relatoria do projeto da Câmara (PDS 147/2014) em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). O novo relator

---

<sup>87</sup> PDC 1491/2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=155902&tp=1>>. Acesso em 24/04/2015.

<sup>88</sup> PDS 117/2014. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117988](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988)>. Acesso em 24/04/2015.

<sup>89</sup> Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117988](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988)>. Acesso em 24/04/2015.

manifestou-se também favoravelmente à sustação do decreto presidencial e incorporou os argumentos apresentados no relatório<sup>90</sup> do ex-senador Pedro Taques, que não chegou a ser votado. No texto, argumenta-se, entre outros pontos, que o Executivo Federal agiu de forma contrária ao que determina a Constituição, pois inovou ao editar o decreto, ou seja, criou algo novo, o que não poderia ter sido feito a não ser por projeto de lei enviado ao Congresso Nacional. Ele argumenta ainda: “é contrário aos preceitos constitucionais permitir que os programas e políticas do Poder Executivo sejam implementados com base na participação de ‘representantes dos cidadãos’ que não possuem legitimidade<sup>91</sup> constitucional para tal *mister*”, como se poderia deduzir do decreto presidencial instituindo a Política Nacional de Participação Social.

Nos diversos movimentos sociais desencadeados nas chamadas “jornadas de junho e julho” de 2013, percebemos uma “crise de representatividade” eleitoral por parte de parcela significativa de brasileiros, mas isso não pode ser utilizado como pressuposto para o atropelo das diretrizes constitucionais. Se os detentores de mandatos eleitorais passam por essa crise de representatividade, mais ainda acontecerá com aquele representante da sociedade civil integrante dessas instâncias de participação social que não foi submetido a um procedimento eleitoral legítimo e cumpriu os requisitos e condições exigidos pela Constituição, como, por exemplo, a moralidade na vida pregressa. Seria desarrazoado aceitarmos que os representantes da sociedade civil participantes desses diálogos com o Poder Executivo estivessem incursos em uma das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar n. 64, de 1990, alterada pela Lei Complementar n. 135, de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, a qual, por sinal, surgiu do exercício de democracia direta por meio de projeto de lei de iniciativa popular. Sobre esse ponto, aliás, é importante lembrarmos que logo no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, está previsto que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esse dispositivo deve ser interpretado com o complemento do art. 14, cujo caput encerra as formas de exercício direto da soberania popular, quais sejam: o plebiscito, o referendo e

---

<sup>90</sup> Relatório do ex-senador Pedro Taques sobre o PDS 147/2014. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=118766](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118766)>. <[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-31267%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-31267%20(2).pdf)>. Acesso em 24/04/2015. Relatório do senador Ronaldo Caiado sobre o PDS 147/2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-46544.pdf>. Acesso em 01/11/2015.

<sup>91</sup> Os argumentos do ex-senador estão em consonância com avaliação feita por Lavallo (2011, p.15) e por Teixeira, Souza, Lima (2012, p.5). Os autores afirmam que a legitimidade dos novos atores da representação é passível de questionamentos e apontam para a necessidade de que os integrantes desses espaços se tornem mais responsáveis à sociedade. No subitem desta tese - Participação e Representação Política - esse tema já foi abordado, quando me posicionei sobre a questão da relação entre os conceitos de participação e representação, afirmando considerar a representação uma forma de participação política. Observei, no entanto, admitir questionamentos quanto à legitimidade dos ocupantes desses novos espaços participativos. Reforço que esse é um assunto que está merecendo uma avaliação mais criteriosa. A questão da prestação de contas (accountability) desses espaços participativos impõe-se do mesmo modo como tema relevante.

a iniciativa popular. Não estamos aqui diminuindo a importância da participação popular na formulação de políticas públicas. Pelo contrário, a democracia participativa deve ser incentivada e fortalecida para que as ações governamentais realmente atinjam as necessidades e os anseios da realidade social, até porque ninguém conhece mais de suas necessidades do que o próprio cidadão afetado. Na realidade, a presente proposição vem em boa hora exatamente para proteger a participação popular, já garantida em nosso ordenamento jurídico, na medida em que sustará os efeitos desse Decreto que privilegia representantes que não se submeteram às condições eletivas exigidas pela Constituição (Ex-senador Pedro Taques, em relatório sobre o projeto que revoga o decreto presidencial sobre participação social)

Já a senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR), afirma, no “voto em separado” entregue à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, que o Decreto nº 8.243, de 2014, não exorbita do poder regulamentar conferido pela Constituição ao Poder Executivo. Segundo ela, trata-se muito mais de um esforço de sistematização e articulação de instâncias e mecanismos de participação social já existentes, em prol do diálogo e da atuação conjunta com a administração pública federal, do que da criação de novas instâncias e mecanismos com essa finalidade. Ela conclui a justificativa de seu voto afirmando que:

“Fica claro que os objetivos do decreto são, de um lado, a sistematização da atividade dessas instâncias e mecanismos numa Política Nacional de Participação Social e num Sistema Nacional de Participação Social, dado que o nível de participação da sociedade é extremamente desigual nas diferentes esferas temáticas da intervenção governamental, e, de outro, o incremento dessas atividades nas áreas do governo menos expostas, hoje, a essa forma de participação” (Afirmação no voto em separado da senadora Gleisi Hoffmann)<sup>92</sup>.

O senador Alvaro Dias (PSDB-PR) argumenta contra o decreto afirmando que, por meio dele, a presidente institui modalidades de democracia direta e representação popular e invade prerrogativas constitucionais do Legislativo Federal. Ele alega ainda que a PNPS não foi constituída com a devida participação dos legítimos representantes do povo: os deputados e senadores.

Nós consideramos tão importante a participação social que não se deve legislar sobre participação social sem participação social, especialmente da principal instituição que é a representação eleita da sociedade: o Congresso Nacional. (Senador Alvaro Dias durante audiência pública na Comissão de

---

<sup>92</sup> Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117988](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988)>. Acesso em 24/04/2015.

Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 05/08/2014, para debater o projeto de sua autoria)

Os autores do projeto da Câmara dos Deputados, já aprovado por aquela Casa e em tramitação no Senado (PDS 147/2014), argumentam que o decreto é inconstitucional e corrói o sistema representativo, um dos pilares do Estado Democrático de Direito adotado na Constituição de 1988. Segundo argumentam, a intenção da presidente seria “implodir o regime de democracia representativa, na medida em que transforma esta Casa em um autêntico elefante branco mediante transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio governo”. E afirmam ainda que “ao dar prerrogativas aos movimentos sociais adeptos da ideologia do grupo político no poder nos últimos doze anos e fomentar a sua ampliação; ao submeter os órgãos da Administração Pública – incluindo as agências reguladoras – às decisões tomadas no âmbito do Programa; e ao promover o controle dos movimentos sociais, a presidente da República, na verdade, está criando seu próprio Estado, suas próprias regras, suas classes de cidadãos, incorporando, assim, a figura de Luis XIV quando disse: *L’Etat c’est moi.*”

Em audiência pública realizada no Senado Federal, em 05 de agosto de 2014, para discutir o projeto de decreto legislativo do senador Alvaro Dias (PDS 117/2014), o então ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, defendeu o decreto presidencial, afirmando que a norma está de acordo com a competência constitucional atribuída ao presidente da República, além disso, como afirmou, não “cria nada de novo, nenhuma instância, cargo ou despesa, mas apenas organiza o que já existe no país, dá seguimento a um processo histórico de institucionalização dessas instâncias de participação para atender demandas da sociedade e busca dar respostas a mobilizações de rua recentes reclamando por mais espaços participativos, como as realizadas em junho e julho de 2013”. Desde o governo de Getúlio Vargas, lembrou o ministro que o país vem instituindo conselhos nesse formato, mediante leis que passaram pelas Casas Legislativas, à medida que a sociedade brasileira ia amadurecendo e requerendo sua participação nos temas que ela julgava importante, do ponto de vista da defesa dos seus interesses. Foram criados, desde então, 35 conselhos e cinco comissões de políticas públicas, também foram realizadas 128 conferências para - a partir dos municípios, estados e em âmbito nacional - colher opiniões da população sobre temas específicos, e criadas ainda 286 ouvidorias públicas.

Desse modo, Gilberto Carvalho diz acreditar que já estava implementado no país um verdadeiro sistema nacional de participação social. Ele reforçou ainda que a proposta do decreto permaneceu em consulta pública no site da Presidência da República durante três meses. E criticou declarações de que o decreto abriria espaço para a implantação no Brasil de algo semelhante aos conselhos populares da Venezuela. “Portanto é balela a história que foi dita de que estavam advindo os conselhos populares bolivarianos; isso é no mínimo adjetivação de má vontade, não tem nenhuma perspectiva nesse sentido, não invade competências, pelo contrário, entendemos que a participação popular só pode valorizar os poderes existentes”, disse o ministro na audiência pública. Outros trechos de sua participação na audiência ajudam a entender sua posição:

Portanto, nós temos no Brasil já implantado, desde esse período, durante todo esse período, um verdadeiro sistema nacional de participação social, criado por leis sucessivas, todas elas passando pelas casas legislativas, os conselhos não são criados, salvo uma ou outra exceção, ao longo da história, a não ser por lei, portanto, passa por esta Casa e deve passar pelas Casas. De modo que, o PPA [Plano Plurianual], a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, o último PPA, portanto, no seu artigo 4º inciso II, já previa a criação de um sistema nacional de participação social, mais que a criação, a organização do sistema nacional de participação social. Portanto, quando a presidenta Dilma assina um decreto, preparado previamente por uma ampla consulta, ela apenas faz o reconhecimento de uma realidade preexistente desde 1937, quero insistir nisso. Portanto, o decreto não cria, definitivamente – e gostaria de sugerir que as pessoas lessem o decreto com muito cuidado – o decreto não cria nenhuma instância nova, nenhuma estrutura nova, não cria nenhum cargo novo, nenhuma despesa nova. O que ela faz? Dentro do âmbito do Executivo, fundado na licença constitucional que permite o presidente da República emitir decretos que organizem o poder interno no Executivo, ela organiza uma realidade já existente. Organiza por quê? De um lado o grito das ruas, no ano passado, sugeria que se ampliassem os espaços de participação, se é que queremos de fato dar legitimidade a essas lutas e recepcioná-las no âmbito do Legislativo e do Executivo. Além disso, o advento de novas linguagens, sobretudo das redes sociais na Internet, também sugeria que pudéssemos pensar que os conselhos, além das suas atividades presenciais, pudessem também contar com a participação mais ampla. Esse decreto, como disse, não nasce do nada. Ele passa por um longo processo, fizemos um seminário internacional sobre participação social, depois um seminário nacional, fizemos uma reunião com todos os secretários estaduais do País ligados a essa questão do diálogo ou da participação – em cada Estado tem um nome diferente – foram feitas reuniões com prefeitos, com entidades da sociedade civil muito amplamente e durante três meses o decreto ficou à disposição para consulta pública nos sites da Presidência da República. O que se concluía a partir desse debate? Que era preciso aperfeiçoar as respostas que o governo dava aos conselhos, porque uma das queixas dos conselhos, da participação, é que muita das reivindicações apresentadas nos conselhos ou mesmo nas audiências com movimentos sociais, o governo as esquecia e sequer dava respostas. Por isso, a ideia de se formar internamente no governo uma mesa de monitoramento, que não é uma instância nova, não cria cargos, nada disso, apenas reúne os ministérios, cada

ministério designando representantes para dar resposta sim ou não, atendemos ou não tal e tal reivindicação apresentada numa conferência, num conselho e assim por diante. (Declarações do então ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, durante audiência pública na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, em 05/08/2014)<sup>93</sup>.

Além de Gilberto Carvalho, defenderam o decreto presidencial na audiência pública o professor de Direito Constitucional e Teoria do Estado Dalmo Dallari e o cientista política Leonardo Avritzer. Manifestaram-se contra o decreto o professor de Administração Pública da Universidade de Brasília José Matias Pereira e Hermes Rodrigues Nery, especialista em Bioética pela PUC-RJ, representante do jurista Ives Gandra da Silva Martins.

Dallari defendeu a constitucionalidade do decreto (Decreto 8.243/2014) da presidente Dilma Rousseff e a inconstitucionalidade do projeto do senador Alvaro Dias (PDC 1117/2014). Na opinião do jurista, os órgãos previstos no decreto presidencial não são órgãos legislativos, nem sequer têm poder de decisão, mas são órgãos de assessoria, que vão ajudar o Executivo, nos seus vários aspectos, a tomar as suas decisões relativas a políticas públicas a partir do conhecimento do que são as necessidades da população. Após retrospectiva sobre o processo histórico de adoção do regime democrático a partir do século XVIII, o professor disse que nos últimos anos havia ocorrido uma “evolução extraordinariamente importante em relação à organização política da sociedade, ao relacionamento governo e povo”. Com atuação intensa no processo de elaboração da Constituição de 1988, Dallari acredita que a Carta Constitucional avançou muito em termos da adoção do que se denomina “democracia participativa”.

Em São Paulo, houve a convocação e nós criamos um movimento chamado Movimento pela Participação Popular na Constituinte. Foi esse movimento que levantou a ideia de dar ao povo a iniciativa de projeto de lei. E foi aí, então, que eu tive... Eu não era constituinte eleito, eu era constituinte popular. Eu estive aqui em Brasília várias vezes na Constituinte, e falei, discurssei. Deram-me essa oportunidade. Eu fui designado para comparecer à comissão que tratava exatamente das emendas populares, para defender a iniciativa popular. A ideia não foi minha, era de todo o grupo. Mas eu tive essa honra,

---

<sup>93</sup> O registro da audiência pública realizada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal em 05/08/2014 está disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2769>>. Acesso em 25/04/2015.

esse privilégio de defendê-la, e isto está na Constituição: a iniciativa popular. Então, nós temos a Constituição de 88 já representativa de um avanço extraordinário. Esse avanço é que está consignado, registrado nas obras de teoria constitucional e de teoria política como democracia participativa. Quer dizer, se avançou muito em relação à democracia representativa. Aqui eu faço uma ressalva que acho muito importante, porque eu sei que alguns dos Srs. Senadores estão um pouco intimidados e com reservas. A democracia participativa não elimina o representante, não elimina a Casa representativa, mas faz um acréscimo de participação, aumenta a possibilidade de influência do povo. O povo continua a eleger representantes, mas também participa de outras formas<sup>94</sup>.

O cientista política Leonardo Avritzer observou que o Brasil instituiu um sistema misto na Constituição de 1988, especialmente no parágrafo único do art. 1º: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". É com base nessa arquitetura da Constituição, ressaltou o professor, que foram constituídos no Brasil conjuntos de forma de participação e legislações em relação aos quais o Decreto 8.243 não inova nada, mas sistematiza, reelabora e organiza. Ele observou que o próprio Ministério Público Federal já estaria cobrando a realização de conferências nas áreas de saúde e assistência social para cumprir o que determina os capítulos da Constituição sobre isso. Lembrou ainda que o incentivo à participação social está sendo feito também no Legislativo e no Judiciário. E que não existiria oposição, na literatura própria à Ciência Política, entre representação e democracia direta. Em sua avaliação, uma das contribuições fundamentais da participação da sociedade é trazer informações para o processo de decisão. Os Estados Unidos, disse o professor, que seriam a democracia mais antiga e bem consolidada, combinam a representação com instrumentos de democracia direta, a exemplo dos *Towns Meetings*, os "conselhos de cidades" que existem desde o século XVII.

A democracia direta não é o oposto da representativa. As formas da democracia não se opõem. Esse é um equívoco no entendimento da teoria democrática. A boa Ciência Política sabe que o que existe é uma combinação dessas formas. E a democracia direta nada tem a ver com os soviets ou com o marxismo, mas sim tem a ver com as práticas necessárias à melhoria da qualidade da democracia, instituídas pela democracia mais avançada pelo mundo, que é, de fato, a democracia norte-americana. (Declaração de

---

<sup>94</sup> O registro da audiência pública realizada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal em 05/08/2014 está disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2769>>. Acesso em 25/04/2015.



Leonardo Avritzer durante audiência pública na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 05/08/2014).

Ao lembrar que o conceito de participação direta repercutiu muito forte na estrutura da elaboração das constituições da Venezuela, a partir de 1999, e depois do Equador e da Bolívia, o professor José Matias Pereira, afirmou que o decreto presidencial mexe profundamente com as estruturas da democracia como nós a conhecemos hoje. Por isso, em sua opinião, a norma deveria passar pelo crivo do Congresso Nacional que, em sua avaliação, poderia até mesmo promover uma revisão constitucional. Ele manifestou preocupação com as alterações que a norma poderá suscitar na Administração Pública, dificultando o seu funcionamento e fortalecendo o Poder Executivo em detrimento dos outros poderes. O professor argumentou que a gestão pública no país estaria passando por um momento de crise que poderia ser agravado com a introdução de novos atores no sistema.

Com críticas fortes ao decreto presidencial, o especialista em bioética Hermes Nery, disse que a norma significa a “corrosão da democracia, porque favorece o populismo, o clientelismo, a subserviência e a acomodação, a tibieza de iniciativas pessoais, a dependência do Estado para tudo, esse paternalismo estatal que se aproveita da vulnerabilidade social para manipular pessoas e instituições, tornando desprezíveis as liberdades públicas e privadas”. Em sua opinião, com as formas de organização citadas no Decreto 8.243/2014, o governo do PT alija o povo das instâncias decisórias, como teria acontecido durante a Proclamação da República, para garantir a “apaniguados” do partido governista o acesso a essas instâncias. Para ele, esse decreto poderia tornar reféns dos mecanismos de participação institucionalizados o Estado e a nação.

Tal forma de organização confere a extremistas de esquerda possibilidades de participação política muito mais amplas do que eles teriam em uma lógica democrática verdadeira, na qual ela seria reduzida a praticamente zero. Mas, com a institucionalização da participação popular que o decreto quer garantir, estará o povo alijado do poder decisório e Estado e Nação poderão, sim, ficar reféns de tais coletivos (Hermes Nery durante audiência pública na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre o decreto que institui a Política Nacional de Participação Social)

Em audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal, também em 05/08/2014, integrantes de

movimentos sociais e de Conselho Nacional defenderam o decreto do governo ressaltando a importância da criação de espaços para que seguimentos da população com menor poder de influência política possam ter a oportunidade de falar sobre suas necessidades, tendo em vista o que consideram a preponderância do poder econômico na democracia representativa. A seguir, são citadas três declarações<sup>95</sup> feitas durante a audiência pública, que reforçam a hipótese defendida nesta tese, ou seja, de que forças sociopolíticas pressionam os governos, em defesa de interesses e direitos, provocando a institucionalização da participação política. A primeira declaração citada é de Emília Pacheco, presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); a segunda é de Anderson Amaro, integrante da Via Campesina e membro do Consea; e a última é de Maria do Carmo Albuquerque, do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Cebrap.

Eu falo a partir de um lugar que é a expressão da participação social, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O princípio da participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas públicas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas do governo está consagrado em uma lei, a Lei nº 11.346 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ela expressa uma importante conquista da democracia. Aprovada por unanimidade na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em setembro de 2006, a lei visa assegurar o direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural, que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Esse exemplo do processo de participação não se constitui em negação ou ameaça às prerrogativas do Poder Legislativo e, sim, em fortalecimento de sua capacidade de legislar a partir das reais necessidades e anseios da população por ele representada. (Maria Emília Pacheco, presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea - na audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, em 05/08/2014)

Vários setores invisibilizados na sociedade – que participam, hoje, tanto da Via Campesina, que estou aqui representando, quanto de vários conselhos por este País afora, em especial o Consea, do qual eu também tenho orgulho de ser membro, o Consea Nacional – veem esses conselhos como um dos poucos lugares para se expressar e se posicionar quanto as suas necessidades, a necessidade de se implementarem políticas públicas para essas camadas que pouco têm. (Declaração de Anderson Amaro, da Via Campesina, na

---

<sup>95</sup> Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2782>>. Acesso em 27/04/2015.

audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, em 05/08/2014)

Acho que a política nacional de participação, os conselhos, são exatamente a criação de canais de canalização dos protestos. Se a gente não quer que os protestos continuem apenas queimando pneus, jogando cadeiras e falando de uma forma desarticulada, é necessário criar pontes de diálogo (Maria do Carmo Albuquerque, do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Cebrap na audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, em 05/08/2014)

Na mesma audiência na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado, o então senador Pedro Simon (PMDB-RS) criticou o que considerou “momento inoportuno” de edição do decreto, ou seja, em período de campanha eleitoral - a presidente Dilma Rousseff era candidata à reeleição. O ex-parlamentar também lamentou o fato de não ter sido enviado um projeto de lei para discussão e votação pelo Congresso Nacional, pois acredita que “uma matéria como esta tinha condições de sair como fruto de entendimento da sociedade com o Congresso e com os partidos em geral”.

E, no meio deste debate, entra essa questão que paga o preço que ela não tem; paga o preço de ser um projeto político, porque o PT está querendo arrumar o governo, quer sitiar, vai colocar cargos. Quem vai nomear esses cargos vai ser a presidente, que coloca o conselho A, B, C, D; quem quiser, quem não quiser; vai dar remuneração, não vai dar remuneração. Então, com toda a sinceridade, não foi o melhor momento. Com toda a franqueza, se analisarmos que oito anos de Lula e dois anos de Dilma, dez anos, era um prazo mais do que suficiente para este projeto ter sido apresentado – por exemplo, no ano passado. Não! Deixaram não só para este ano, mas para este ano quando estamos em plena campanha, quer dizer, no auge da confusão e para confundir ainda mais o problema da Petrobras<sup>96</sup>. No meio disso, entra esse projeto. (Senador Pedro Simon, durante audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, em 05/08/2014).<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> O senador Pedro Simon (PMDB-RS) referiu-se à operação Lava Jato da Polícia Federal que investiga denúncias de corrupção e pagamento de propinas para obtenção de contratos de obras, envolvendo a estatal brasileira do petróleo – Petrobras -, empreiteiras, partidos políticos e políticos.

<sup>97</sup> Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2782>>. Acesso em 27/04/2015.

Em outra audiência pública sobre o tema realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado, em 15 de dezembro de 2014, o então diretor de Participação da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), Pedro Pontual, sugeriu que, após um período de experimentação, fosse elaborado um projeto de lei para instituir, de forma até mais ampla, a Política Nacional de Participação Social. Ele afirmou ainda que o decreto em discussão era também uma resposta ao clamor das manifestações de rua realizadas no país em 2013.

...embora o processo de construção desse decreto venha sendo engendrado, digamos assim, desde 2011, desde o início do mandato da presidente Dilma, e seja fruto de um processo de construção das últimas décadas, onde esses mecanismos e instâncias foram sendo institucionalizados na sociedade brasileira, eu diria que também o decreto, em certo sentido, é uma resposta às vozes das ruas, que se manifestaram, sobretudo em junho do ano passado, quando, para além das demandas por mobilidade urbana, saúde, educação, segurança, etc, havia um clamor claro sobre mais participação (Pedro Pontual em audiência na CDH, do Senado Federal, em 15/12/2014)<sup>98</sup>.

Na mesma audiência, a presidente do Conselho Nacional de Saúde, Maria do Socorro de Souza, defendeu o decreto e disse ser lamentável que depois de 30 anos de início do processo de democratização ainda fosse necessário argumentar para os parlamentares sobre a importância da democracia e, sobretudo, da democracia que garanta a participação direta.

Eu acho que tínhamos de estar discutindo aqui de que democracia o Brasil precisa. Depois de trinta anos tentando garantir a consolidação desse processo democrático, é lamentável que ainda tenhamos de vir para uma audiência pública argumentar, para o conjunto de deputados e senadores, argumentar para a sociedade brasileira, sobre a importância da democracia, sobretudo, da democracia que garanta a participação direta. É lamentável! É lamentável também quando a agenda da sociedade está muito clara para dizer que nós queremos mudanças, e mudança exige exatamente participação, escuta permanente ao povo brasileiro. Mas como a gente sabe que a democracia brasileira não rompeu com as práticas conservadoras, a sociedade se democratizou mais do que o Estado. O Estado ainda é muito perverso, o Estado é permeado de interesses de conflitos, o Estado brasileiro ainda reproduz muito mais os interesses de uma elite econômica do que, na verdade, a expressão das necessidades do povo (Maria do Socorro de Souza, presidente do Conselho Nacional de Saúde, em audiência na CDH do Senado, em 15/12/2015)<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2967>>. Acesso em 05/05/2015.

<sup>99</sup> Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2967>>. Acesso em 05/05/2015.

Em termos de legislação relacionada à participação social, houve a aprovação, ao final de julho de 2014, e após intensa mobilização de organizações sociais, da Lei que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019 de 2014), com normas para a realização de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade, envolvendo ou não a transferência de recursos. De acordo com a pesquisa “Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal”, desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), 45 mil organizações da sociedade civil - ou 15% do universo de organizações existentes no país - têm relação com o governo federal, seja por meio de certificados e títulos, repasse de recursos públicos ou participação em conselhos nacionais<sup>100</sup>.

#### **4.1.4 A aprovação do Plano Nacional de Educação – aprendendo com o processo**

Por fim, é importante destacar as ponderações de Lavallo (2011) quanto ao desenvolvimento dos novos formatos de participação política institucionalizadas. Ele observa que as instâncias participativas institucionalizadas no Estado não operam como um “jogo de uma rodada só” e permitem aprendizagem e definição de estratégias. A estabilidade de arranjos institucionais como os conselhos gestores de políticas e, inclusive, a acumulação de experiências intermitentes como a do Orçamento Participativo (OP), reduziram, na avaliação do autor, a incerteza quanto ao alcance daqueles. Para Lavallo, tornou-se claro que essas instâncias não realizariam a contento as expectativas mais ambiciosas dos atores sociais, mas houve aprendizagem por parte dos mesmos atores a respeito da utilidade real das novas instituições. Do mesmo modo, lições quanto às vantagens de ocupar essas instituições foram igualmente extraídas por partidos políticos e governos.

O processo que resultou na aprovação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o Brasil, em junho de 2014, a partir de projeto enviado pelo Executivo

---

<sup>100</sup> Notícia publicada em 19/12/2014 Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2014/julho/19-12-2014-sg-faz-balanco-da-agenda-do-marco-regulatorio-das-osc-e-apresenta-pesquisa-desenvolvida-pela-fgv> Acessado em 28/05/2015.

Federal ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010, será citado nesta tese como exemplo de que nem sempre organizações sociais ficam satisfeitas com as decisões que resultam da participação institucionalizada. Assim, em um processo de aprendizado, buscam alternativas para alcançar suas metas. É o caso da Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>101</sup>, uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, muitas vezes com posições antagônicas sobre temas relacionados à educação, além de centenas de cidadãos.

A construção do texto do PNE enviado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional desenvolveu-se a partir da utilização de várias instâncias participativas institucionalizadas, como as conferências nos âmbitos municipal, estadual e federal. O projeto de lei sobre o PNE incorporou contribuições da Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010. A primeira conferência nacional da área foi a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb) em abril de 2008. A Campanha integrou a Comissão Organizadora Nacional da Coneb e participou da Conferência Nacional com 37 delegados, oito observadores nominais e 10 delegados provenientes de outros segmentos. Nesse processo, aprovou praticamente todas as emendas que propôs, com ênfase naquelas relacionadas ao Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). A Campanha também foi membro titular da Comissão Organizadora Nacional da Conae, foi coordenadora do eixo V (Financiamento da Educação e Controle Social) na etapa nacional e habilitou 135 delegados para a participação nas etapas estaduais em 21 unidades da federação. A Campanha participou ainda do Fórum Nacional de Educação, também organizado pelo governo federal. De acordo com o coordenador da Campanha, Daniel Cara, o movimento não participa do Conselho Nacional de Educação porque a

---

<sup>101</sup> A Campanha foi criada, segundo o coordenador atual, Daniel Cara, como uma iniciativa mundial, ou seja, existia uma Campanha em cada país, para pressão sobre os governos para o cumprimento das metas do programa “Educação para Todos”, da Unesco, que visava assegurar a todos os cidadãos o direito à educação, e que foi objeto de um acordo internacional. Os integrantes da Campanha no Brasil consideraram que, no caso brasileiro, o programa Educação para Todos era tímido. Já havia o fórum nacional da escola pública lutando pelo Plano Nacional de Educação. E, ao longo do tempo, a Campanha vai se deslocando da tese única da Educação para Todos e vai disputando as leis do direito à educação ou que estabelecem o direito à educação no Brasil e avaliando e atuando sobre todas as leis: de cotas, Fundeb, piso para professores, royalties para educação.

instância abriga apenas integrantes individuais – “os notáveis”, composição que ele considera inadequada e, por isso, defende sua alteração com urgência.

A organização, no entanto, considerou ruim o projeto enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional e buscou atuar junto aos parlamentares para modificar a proposta, criando, então, o movimento “PNE pra Valer!”. Isso foi feito, sobretudo, pelo contato direto com os parlamentares, pela participação em audiências públicas nas duas Casas do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e pelo uso das mídias sociais virtuais direcionadas aos parlamentares, em especial os chamados “twitaços” em momentos importantes da tramitação legislativa, para pressioná-los a tomar algum tipo de decisão.

Daniel Cara, coordenador da Campanha, ressaltou, em entrevista a esta pesquisadora, em junho de 2014, que, em nenhum momento, o PNE se tornou uma grande causa da sociedade, por isso a decisão de utilizar uma estratégia de comunicação intensa e direcionada para os parlamentares.

Uma das principais reivindicações do movimento “PNE pra Valer!” foi alcançada: a destinação pelo governo federal de 10% do PIB para o financiamento da educação pública até o final da vigência do plano, mudando a proposta inicial que previa o percentual de 7%. O movimento não saiu vitorioso, contudo, em todas as suas metas. Seus integrantes não concordaram, por exemplo, com a inclusão, nesse montante, de verbas destinadas ao Programa Universidade para Todos (Prouni), ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)<sup>102</sup>, como ficou estabelecido na redação final do texto. Na avaliação dos organizadores, esses recursos são destinados a instituições privadas e não somente à educação pública, como é a meta que defendem.

Para Daniel Cara, a principal vitória da Campanha durante a tramitação do PNE no Congresso foi o twittaço para derrubar o recurso interposto por parlamentares da base de apoio ao governo para que o plano fosse votado no Plenário da Câmara dos Deputados, desconsiderando a aprovação da matéria, em junho de 2012, pela comissão especial daquela Casa, responsável pela análise do projeto. A presidente da República,

---

<sup>102</sup> Esses são programas do governo federal brasileiro para a área de educação universitária e técnica.

Dilma Rousseff, e integrantes do governo criticaram o texto do projeto aprovado na comissão especial. Além do twittaço, foi feita uma petição, por meio do Avaaz<sup>103</sup>, que coletou cerca de seis mil assinaturas. A petição solicitava aos parlamentares a retirada de seu apoio ao recurso. A base do governo havia conseguido 80 assinaturas de deputados, bem mais do que as 52 necessárias. A Campanha saiu então vitoriosa com essas duas ações, pois os parlamentares retiraram suas assinaturas do recurso.

Na opinião do coordenador da Campanha, a grande vantagem de utilização das redes sociais é que o parlamentar tem receio de uma exposição negativa, especialmente depois das manifestações de junho de 2013. Ele acredita que os parlamentares ainda não conseguiram identificar o real poder das redes sociais, embora tenham maior noção disso do que tinham em 2011 e 2012. Daniel Cara reforçou, no entanto, que “não adianta fazer pressão virtual se não estiver presente no Congresso Nacional”, buscando argumentar com cada parlamentar e também participando de audiências públicas, porque senão não se transforma em apoio o clima criado pelas mídias sociais virtuais.

Daniel Cara explicou que o foco da atuação era no resultado político. O objetivo não era a visibilidade dentro do conjunto dos temas que disputam espaço na agenda das redes sociais, mas fazer com que os parlamentares fossem sensibilizados, o que foi alcançado, como informou. Além disso, havia dentro da Campanha a consciência de que a educação, e sobretudo o PNE, não são temas facilmente compreendidos pela sociedade. Com essa compressão da realidade, o movimento conseguiu ter clareza do tamanho do seu poder de mobilização e decidiu focalizar, portanto, no convencimento dos parlamentares. A partir da análise do que funcionou, a Campanha foi alterando as estratégias.

---

<sup>103</sup> De acordo com o site da entidade, a Avaaz, lançada em 2007, opera em 15 línguas, com uma equipe profissional em quatro continentes e voluntários de todo o planeta. A comunidade Avaaz se mobiliza assinando petições, financiando campanhas de anúncios, enviando emails e telefonando para governos, organizando protestos e eventos nas ruas com o objetivo de garantir que os valores e visões da sociedade civil global informem as decisões governamentais que afetam a todos. Avaaz, segundo o site, significa "voz" em várias línguas européias, do oriente médio e asiáticas.



#### **4.1.5 Considerações e síntese sobre a institucionalização da participação política no Brasil**

Os processos de Independência do país e de Proclamação da República, motivados por pressão de forças e interesses diversificados, levaram à consolidação dos regimes de governo representativos em âmbito nacional, com repercussão nas demais esferas da federação brasileira, e à paulatina expansão do direito ao sufrágio.

As análises realizadas por Benevides (1996) sobre tentativas de institucionalização de mecanismos de participação semidireta antes da Constituição de 1988 remetem à atuação dos juristas (políticos ou não) nesse processo e à influência de constituições europeias e norte-americana no arcabouço legal do país. Essa constatação sugere uma frente de pesquisa, não propriamente objeto desta tese. O registro é necessário, pois indica outro tipo de ação contribuindo para a institucionalização da participação política.

Como Benevides ressaltou, sua intenção com esse tipo de investigação foi, sobretudo, reforçar o quanto a Assembleia Constituinte de 1988 resultou de mobilização social e se desenvolveu com participação popular. A constatação da autora se coaduna com a hipótese em análise nesta tese, e foi confirmada no estudo aqui realizado. O processo constituinte resultou de fato de intensa pressão da sociedade, que de longa data lutava pela redemocratização. Houve atuação marcante de atores sociais de diferentes segmentos e regiões do país e culminou na promulgação de um texto Constitucional que consagra um sistema misto de exercício do poder – por meio de representantes ou diretamente pelo povo - e insere a participação política em diversos dispositivos.

As inovações introduzidas pelo texto Constitucional, entretanto, não resultaram em processos participativos de fácil acesso à população. Muitas dificuldades ainda são observadas no exercício dos institutos inseridos na Carta - como o plebiscito, o referendo e a iniciativa legislativa popular. Isso leva à constatação de que, embora a institucionalização se efetive inclusive em instrumentos legais, não assegura a participação de fato.

O processo de consolidação da democracia, por inúmeras razões, desembocou no descrédito das instituições representativas, gerando pressão da opinião pública e de segmentos sociais organizados em direção ao Estado. Essa situação, que não é

peculiaridade do Brasil, mas atinge os sistemas representativos em geral, abriu caminho para a introdução de uma série de mecanismos e procedimentos participativos no Legislativo e no Judiciário, bem como no Executivo. A utilização desses dispositivos não ocorre sem dificuldades, no entanto, fazendo com que os resultados sejam lentos e em número reduzido.

A institucionalização da participação social na política por meio de conselhos e conferências nacionais iniciou-se nos primeiros anos do Governo de Getúlio Vargas, na década de 1930. Há indicações de que houve debates com segmentos da sociedade interessados na área de educação, por exemplo, antes da institucionalização desses institutos. Os registros históricos coletados, entretanto, não são suficientes para permitir a afirmação de que tais mecanismos decorreram da ação de forças sociopolíticas em todas as situações.

Experiências de gestões participativas em municípios no Brasil são registradas a partir de meados da década de 1970, ainda durante o regime militar. O MDB foi o partido mobilizador dessas iniciativas, em um contexto de luta contra a ditadura e de pressão para o retorno à democracia.

A partir de 1989, quando o Partido dos Trabalhadores assume a prefeitura de Porto Alegre, inicia-se a experiência mais conhecida de participação social no Brasil – o orçamento participativo. Começa a haver uma interseção maior entre a pressão de forças sociopolíticas para a institucionalização da participação e a receptividade dos governos sob o comando da legenda. A origem do PT em movimentos sindicais e populares, especialmente ligados à Igreja Católica, explica muito essa situação. O partido defendeu a participação política desde a sua origem, sobretudo com ênfase na atuação dos trabalhadores, foi atuante na Assembleia Constituinte em defesa da introdução na nova Carta de mecanismos participativos e, portanto, quando seus integrantes passam a assumir postos de comando no Executivo, seja como chefes de poder ou como gestores públicos, era natural que ganhasse ênfase, ou pelo menos maior receptividade, propostas de institucionalização da participação política da sociedade. Assim, a institucionalização da participação política foi acontecendo paulatinamente, até se oficializar como “método de governo” do PT no âmbito federal, segundo consta dos documentos da Presidência da República.

No processo de institucionalização da participação política no âmbito federal, a partir do governo de Luis Inácio Lula da Silva e no primeiro governo de Dilma Rousseff, alguns aspectos merecem ser ressaltados. O primeiro é que o ponto de partida é a definição e regulamentação de um órgão específico para cuidar dessa função, no caso, a Secretaria Geral da Presidência da República. A partir daí, o processo passa a ter “um dono”, como se diz na linguagem da Administração, que, aos poucos, vai tomando iniciativas no sentido de coordenar a situação e romper barreiras ou resistências internas e externas as suas ações. Outro aspecto que merece menção é a questão legal, ou seja, as iniciativas de institucionalização, sobretudo a criação de conselhos, foram sendo regulamentadas por meio de medidas provisórias enviadas ao Congresso Nacional e convertidas em lei, por projetos de lei enviados ao Congresso Nacional ou por decretos editados pela própria Presidência da República. Uma terceira questão a ser mencionada é a preocupação com a formação dos conselheiros nacionais e a consequente promoção de cursos via convênios com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Ainda que sob um comando central, há pesquisas indicando que o processo desenvolveu-se de forma heterogênea, levando cada área do governo a criar espaços participativos com características próprias e muito na dependência do grau de organização da sociedade em cada setor. O próprio governo constatou que não havia articulação e que a qualidade das iniciativas variava.

Diante dessa constatação, segundo relatos de integrantes do governo, como o então diretor de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), Paulo Pontual, houve, então, a decisão de instituir uma Política Nacional de Participação Social e um Sistema Nacional de Participação Social, o que foi feito por meio de decreto presidencial. Além disso, o governo argumentou que as mobilizações de rua realizadas em 2013 tinham entre suas exigências a criação de mecanismos que possibilitassem mais participação política da sociedade.

Da análise fica evidente que a institucionalização de mecanismos de participação no país contribuiu para o atendimento de interesses e consolidação de direitos de diferentes segmentos sociais. Como salientou Gilberto Carvalho, então ministro da Secretaria Geral da Presidência da República no primeiro governo de Dilma Rousseff, havia uma demanda reprimida de longa data na sociedade a ser atendida. Os depoimentos de integrantes de movimentos sociais nas publicações oficiais do governo

federal e também suas declarações em audiências públicas no Senado Federal, em defesa do Decreto 8.243/2014, comprovam que os mecanismos de participação social têm apoio de áreas sociais diversificadas e contribuíram para a realização de propostas que elas defendem.

As críticas direcionadas ao governo petista após a edição do decreto incluem questões mencionadas pela literatura<sup>104</sup> acadêmica a respeito da decisão de institucionalização da participação política. Nesse quadro, estão: a cooptação de segmentos e lideranças sociais, a realização de um projeto político autoritário de poder, e o uso eleitoral desse processo. Como aspectos considerados positivos, podem ser mencionados: a possibilidade de que segmentos tradicionalmente excluídos possam se manifestar, sendo ouvidos e atendidos pelo poder público; e a tomada de decisão sobre políticas públicas com base em informações repassadas por aqueles diretamente envolvidos e interessados em cada questão ou área.

Grande parte do Congresso Nacional reagiu contrariamente ao decreto, com argumentos diversos, entre os quais podem ser destacados: que a Presidência da República estava usurpando poderes do Legislativo, alijando o Legislativo das decisões sobre participação política, e pretendendo anular o Legislativo ao conceder ao Executivo “poderes próprios da realeza”; que a intenção era manipular movimentos e organizações sociais; que o objetivo era criar estrutura semelhante aos conselhos bolivarianos da Venezuela, estranha ao nosso país e não prevista na Constituição.

A forte reação que gerou o decreto em diversos integrantes do Parlamento suscita uma reflexão sobre outro aspecto a ser considerado nesse processo: o momento e a forma adequados para a institucionalização de procedimentos participativos. Como ressaltou o então senador Pedro Simon<sup>105</sup>, a edição da norma em um ano eleitoral tenso não foi conveniente. Do mesmo modo, ele e o senador Alvaro Dias, autor de projeto (PDS 117/2014) que visa sustar o decreto, argumentaram que o Congresso Nacional não foi chamado a discutir a norma. Mesmo que o governo argumente que o decreto presidencial era o instrumento legal adequado para a institucionalização pretendida, a

---

<sup>104</sup> Ver capítulo sobre Teoria Democrática.

<sup>105</sup> Em audiência pública na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, em dezembro de 2014.

decisão da Câmara dos Deputados de sustar a norma do Executivo e declarações de parlamentares indicam que o formato adotado gerou desconfiança e até repúdio por muitos deles, alguns dos quais, inclusive, manifestaram-se favoravelmente à criação de instâncias participativas. Desse modo, é possível constatar que, se a institucionalização da participação política no Estado é impulsionada pela pressão de forças sociopolíticas, a sua efetivação nem sempre ocorre de modo tranquilo, pois pode ir de encontro a outras forças existentes na sociedade.

A atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no processo de aprovação pelo Congresso Nacional do segundo Plano Nacional de Educação (PNE) evidencia as limitações dos novos arranjos participativos institucionalizados no Estado, como as conferências e os conselhos de políticas públicas, para atender os interesses de segmentos da sociedade. Revela também a persistência de forças sociopolíticas na defesa de suas causas, o que as leva a pressionar as instâncias de decisão do Estado por meio de outros dispositivos de participação política e a buscar outras formas de influência. No caso estudado, isso foi feito por meio das audiências públicas nas comissões das duas Casas do Congresso Nacional, do contato direto com os parlamentares para apresentação de argumentos técnicos, e do uso direcionado aos parlamentares das mídias sociais virtuais.

## 4.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CHILE

Neste subitem, aborda-se a institucionalização da participação política no Chile em três momentos sucessivos e importantes para esse processo: o primeiro é o governo do socialista Salvador Allende (1970-1973), no qual havia um programa de implantação do Estado Popular por meio do desenvolvimento do poder popular, a ser estimulado especialmente no seio da classe trabalhadora; o segundo período tratado é o do regime militar, que perdurou de setembro de 1973 até março de 1990, sempre sob o comando central do general Augusto Pinochet, auxiliado por uma Junta de Governo, quando foram realizados quatro plebiscitos nacionais; o último período analisado é o da transição à democracia, em que se buscou reformar a legislação deixada pelo autoritarismo e implantar experiências participativas nas decisões públicas. Esse último período refere-se aos quatro governos da coalizão partidária *Concertación de Partidos por la Democracia* (Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos e Michelle Bachelet), à gestão de Sebastian Piñera - da coalizão de direita *Coalición por el Cambio* - e, por fim, ao segundo mandato da socialista Michelle Bachelet na Presidência da República a partir de 2014, quando há a expectativa da sociedade e a proposta do governo de elaboração de uma nova Constituição Política para o país.

### 4.2.1 O governo de Salvador Allende e iniciativas de participação popular

Eleito em novembro de 1970 para a Presidência do Chile, sustentado por uma coalizão partidária denominada Unidade Popular (UP)<sup>106</sup>, Salvador Allende obteve um percentual de votos pouco expressivo (36,2%) e esperava superar essa situação quando as pessoas se convencessem de que seu governo era um verdadeiro “governo popular”. Se houvesse dificuldades para aprovação de suas propostas no Congresso Nacional, pretendia convocar plebiscitos para a população se manifestar. Desde o início de sua gestão, conduziu-se com habilidade política para realizar um programa que ele esperava levar o Chile a uma sociedade socialista com controle popular sobre a economia e a vida política. A administração da economia política de Allende envolvia quatro estratégias:

---

<sup>106</sup> Coalizão de partidos que conduziu e sustentou o governo de Salvador Allende de 1970 a 1973, formada pelo *Partido Socialista* (PS), *Partido Comunista* (PC), *Partido Radical* (PR), *Partido Social Democrata* (PSD), *Movimento de Acción Popular Unificado* (MAPU) e *Acción Popular Independiente* (API). A *Izquierda Cristiana* incorporou-se à coalizão em 1971.

distribuição de renda, expansão dos programas e serviços do governo, controle pelo Estado de indústrias-chave, desenvolvimento industrial nacional planejado e extensão da reforma agrária (VALENZUELA, 1988; GAUDICHAUD, 2004). O objetivo era superar as limitações dos governos anteriores com uma série de reformas importantes, respeitando a legalidade democrática para impulsionar a “via chilena ao socialismo”. Assim, Allende transformou-se no primeiro mandatário socialista no mundo a ser eleito democraticamente, e também no primeiro a tentar a transição ao socialismo mediante a via pacífica<sup>107</sup>.

O Chile atravessava uma crise social e econômica em 1970, marcada por aumento de desemprego e agravamento das desigualdades na distribuição de riquezas (GAUDICHAUD, 2004). Como afirma Gaudichaud, era um período de mobilização coletiva dos chilenos e de projetos emancipadores, a exemplo da revolução cubana.

Esta época es realmente la de una movilización coletiva ascendente del pueblo chileno, atravesada por una profunda voluntad de transformación social. Es también el tiempo de los grandes proyectos emancipadores, de una visión de mundo latinoamericana marcada por la revolución cubana y del deseo compartido, construído colectivamente, de cambio de la sociedad. Esta enorme energía político-social que estalla en la sociedad chilena, a principio del año 70, posee como punto común la voluntad de atacar los males del capitalismo dependiente (GAUDICHAUD, 2004, p. 18-19).

Em 1971, a política econômica da Unidade Popular obteve sucesso, com aumento da renda do trabalhador, elevação do Produto Interno Bruto, queda do desemprego e da inflação. Em 1972, entretanto, a situação econômica deteriorou-se, com a inflação aumentando intensamente (quase 164% no final do ano), déficit no balanço de pagamentos, boicote na produção e distribuição de produtos fazendo surgir um “mercado negro” quando a produção não foi suficiente para atender a demanda de itens essenciais. Os Estados Unidos e agências internacionais de financiamento, hostis à eleição e às políticas de Allende, cortaram a ajuda financeira internacional para o país (VALENZUELA, 1988).

Somado aos problemas econômicos, o governo teve que enfrentar a hostil oposição do Partido Nacional e da Democracia Cristã, que no início havia apoiado a eleição de Allende. Houve ainda a oposição de associações de médicos, comerciantes,

---

<sup>107</sup> Ver: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-31433.html>>. Acesso em 07/05/2015.

caminhoneiros e mineiros de *El Teniente*. No âmbito interno, o governo enfrentou a divisão entre os setores que queriam acelerar e aprofundar o processo revolucionário (*Movimiento Izquierda Revolucionario* – MIR; *Movimiento de Acción Popular Unitario* – MAPU; e um setor do *Partido Socialista* – PS) e daqueles que pretendiam consolidar o processo de transformações econômicas e políticas (*Partido Comunista-PC*; *Partido Radical* – PR; *Movimiento de Acción Popular Unitario-Obrero Campesino* – Mapuc-OC; e um setor do *Partido Socialista* encabeçado pelo próprio Allende)<sup>108</sup>.

Em 11 de setembro de 1973, os militares, apoiados pelos Estados Unidos, derrubaram o governo de Salvador Allende. A adoção de medidas na economia, como a nacionalização de empresas norte-americanas na área de mineração, em especial do cobre, e as ações de sindicatos, trabalhadores e moradores de bairros mais pobres voltadas para a intervenção nas questões econômicas estão entre as causas da queda de Allende. A intervenção militar na América Latina sustentada pelos EUA já estava em curso há alguns anos e incluía países como Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Havia ainda uma crise de direção política, uma limitada base de apoio interno, insuficiente para conduzir à magnitude das mudanças desejadas, o isolamento internacional promovido pelos Estados Unidos e, por fim, a conspiração civil-militar; tudo isso frustrou o projeto da Unidade Popular que havia conduzido Allende ao poder (VARAS, 2012, p.66)

Gaudichaud (2004) considera necessário na análise sobre o fracasso do governo da Unidade Popular incluir os próprios limites da esquerda chilena e a dinâmica de convulsões que implicaram intensos conflitos dentro do movimento social. Como observa o autor, há uma visão crítica que separa artificialmente dois pólos opostos dentro da esquerda: uma linha minoritária, apresentada como autenticamente revolucionária (entre os quais se incluem a esquerda do *Partido Socialista* e o *Movimiento de Izquierda Revolucionario* – MIR) e uma tendência majoritária, conciliadora e reformista, personificada pelo presidente Allende e o *Partido Comunista* chileno - um pólo gradualista e um pólo rupturista. O autor dedica-se, de fato, a destacar a realidade do movimento operário que, como havia indicações, não tinha objetivos políticos únicos e diretamente representativos das orientações dos partidos dos

---

<sup>108</sup> Ver: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-31433.html>>. Acesso em 26/05/2015.



trabalhadores. Certas frações do movimento social se encontravam em descompasso com as direções políticas históricas, o que se pode verificar na história dos *cordones industriales*, segundo Gaudichaud (2004, p. 16).

Para entender a formação dos *cordones industriales*, é necessário abordar as decisões políticas tomadas antes pelo governo de Salvador Allende. A gestão do presidente socialista é marcada, entre outras inovações, pela criação de espaços de participação dos trabalhadores no processo de produção. A Unidade Popular, coerente com seu projeto político para consolidar novas bases econômicas e sociais e que permitissem avançar para uma sociedade socialista, propôs um modelo de participação dos trabalhadores chilenos nas empresas que foram estatizadas e passaram a constituir a Área de Propriedade Social (APS). De acordo com o programa, toda empresa nessa condição deveria ter conselhos diretivos e comitês de produção dirigidos por operários e empregados. Era necessário criar espaços de participação direta que incluíssem sindicatos e trabalhadores na etapa produtiva. O convênio entre a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o governo foi firmado em dezembro de 1970, estabelecendo, entre os pontos acordados, a necessidade de organização dos trabalhadores na direção das empresas. Era uma reivindicação do início da década de 1950, que tinha avançado muito pouco nas gestões anteriores. Assim, desde que Allende assumiu, a questão da participação dos trabalhadores no processo produtivo foi colocada em pauta e tornou-se tema de discussões e tensões sociais durante todo o governo (BORGES, 2011, p.55). A implantação do processo participativo, contudo, mesmo que originado de acordo entre governo e CUT, não foi pacífica, sendo objeto de conflito e disputas entre as esferas governamentais e sindicatos locais. O movimento sindical e partidos políticos disputavam a indicação dos representantes das indústrias.

Em resumo, segundo Gaudichaud (2004), para a UP o exercício do “poder popular” no Chile teria que passar pelos Comitês da Unidade Popular (CUP). A participação dos trabalhadores, como afirma Gaudichaud (2004, p.29), respondeu a uma forte demanda de democratização das relações capital-trabalho por parte dos trabalhadores, significando importantes mudanças nas relações laborais e uma melhora substancial na vida cotidiana. Foi implantada sempre sob controle e destinada a apoiar as ações governamentais.

O programa da Unidade Popular previa, já na campanha política à eleição presidencial de Allende, a organização de Comitês da Unidade Popular, em fábricas, escolas e povoados. No programa, afirmava-se que esses organismos não teriam apenas caráter eleitoral, mas que já se preparariam para exercer o que foi chamado pela UP de “Poder Popular”<sup>109</sup>. Logo em seu início, o programa da UP explicitava que as mudanças que o país necessitava só poderiam se realizar se o povo tomasse o poder e o exercesse de fato.

Las transformaciones revolucionarias que el país necesita so podran realizarse si el pueblo chileno toma en sus manos el poder y lo ejerce real y efectivamente. El pueblo de Chile ha conquistado, a traves de un largo proceso de lucha, determinadas libertades y garantias democraticas, por cuya continuidad debe mantenerse en actitud de alerta y combatir sin tregua. Pero el poder mismo le es ajeno. Las fuerzas populares y revolucionarias no se han unido para luchar por la simple sustitucion de un Presidente de la Republica por otro, ni para reemplazar a un partido por otros en el Gobierno, sino para llevar a cabo los cambios de fondo que la situacion nacional exige sobre la base del traspaso del poder, de los antiguos grupos dominantes a los trabajadores, al campesinado y sectores progresistas de las capas medias de la ciudad y del campo. El triunfo popular abrira paso asi al regimen politico mas democratico de la historia del país (Programa del Gobierno de la UP, p. 12)<sup>110</sup>.

Prevía-se no programa de governo da Unidade Popular a constituição de um Estado popular, por meio da democratização de todos os níveis e da mobilização organizada das massas. Para isso, deveria ser elaborada uma nova Constituição Política na qual se estabeleceria a Assembleia do Povo como órgão superior do poder, uma câmara única em que se expressaria a soberania do povo. Os representantes dessa instância máxima seriam eleitos por sufrágio permitido para os maiores de 18 anos e, assim como todo e qualquer representante do povo, estariam sujeitos à revogação popular do mandato. Do programa, constava também a previsão de criação de canais para manifestação da influência dos trabalhadores e do povo nas decisões e na fiscalização das ações da administração estatal, por intermédio das organizações sociais que seriam instituídas.

---

<sup>109</sup> Programa Basico de Gobierno de la Unidad Popular. Candidatura Presidencial de Salvador Allende. Biblioteca Nacional de Chile. O programa foi aprovado em 17 de dezembro de 1969 pela coalizão: Partido Socialista, Partido Comunista, Partido Radical, Partido Social Democrata, Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) e Acción Popular Unitaria Independiente.

<sup>110</sup> Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-31433.html#documentos>>. Acesso em 26/05/2015.

Outra iniciativa do governo de Allende centrada na participação da população foi a criação do *Departamento de Juntas de Abastecimiento y Control de Precios (JAP)* para diminuir os problemas de abastecimento de produtos e especulação que afetava, sobretudo, os bairros mais pobres (BORGES, 2011). Pelo decreto de criação, as JAPs poderiam ser constituídas por meio de assembleias nas quais participariam representantes de todas as organizações de trabalhadores que tivessem suas sedes em uma unidade vecinal, tal como *Juntas de Vecinos*, *Centros de Madres*, sindicatos, associação de comerciantes varejistas, centros de estudantes, clubes desportivos dentre outros. As JAPs tinham a função de verificar e denunciar problemas de abastecimento, denunciar inspetores que não cumpriam corretamente sua função, controlar os preços de acordo com as tabelas oficiais e ainda reclamar qualquer tipo de abuso ou especulação. Em maio de 1972, um mês após o decreto de criação, havia 675 JAPs em Santiago do Chile; em 1973, eram 2.200 no país. Essas entidades tiveram grande aceitação, sendo consideradas uma forma de poder popular (BORGES, 2011).

Depois de um período de aumento da produção e produtividade, melhora de salários dos trabalhadores e de condições de trabalho, o país começa a enfrentar, a partir de 1972, uma crise econômica e política desencadeada por fatores diversos, como o boicote internacional dos Estados Unidos e a oposição interna com boicote patronal à distribuição de produtos. Em meio a esse cenário, surgem os *cordones industriales*, uma concentração de indústrias de distintos ramos, formando territorialmente um cordão industrial, as coordenadoras comunales e outras organizações que assumem o controle e a continuidade do processo produtivo, de transporte e distribuição de bens de consumo para a população. Desse modo, Borges (2011) defende a hipótese de que a emergência dos *cordones industriales* resulta das práticas políticas inauguradas pelo governo da UP, que buscou desenvolver métodos de participação nas bases industriais em conjunto com a tradição sindical chilena e com a ação dos partidos políticos. Em outras palavras, diz a autora, o governo popular funcionou como catalisador de novas práticas do movimento popular, entre elas os *cordones industriales*. E a partir do incentivo do governo à participação dos trabalhadores nas decisões nas fábricas, houve uma ampliação da consciência da classe trabalhadora, que passou a pressionar pelo aprofundamento das transformações econômicas e pela inclusão de mais empresas no processo de estatização.

Gaudichaud (2004) considera a formação dos *cordones* como um “movimento original”, por sua amplitude e caráter vanguardista de controle da produção.

Herederas de uma tradição de luta autônoma e impulsada por la radicalización del movimiento de pobladores y campesinos, una parte de la clase obrera chilena va a dar nacimiento a un movimiento original, tanto por su amplitud como por su carácter vanguardista de control de la producción, abastecimiento y vigilancia de los barrios populares. En el transcurso de las confrontaciones de octubre de 1972, las grandes movilizaciones de 1973, las pretensiones de tipo puramente económicas se articulan con solicitudes políticas de algunas fracciones trabajadoras radicalizadas: este encuentro se traduce en la formación de los Cordones Industriales (GAUDICHAUD, 2004, p.33).

Não há, entretanto, uma visão homogênea nas abordagens sobre o papel dos *cordones industriales*, havendo basicamente dois pólos distintos – um mais à esquerda e outro mais à direita, como explica Borges.

Os cordones industriales são discutidos geralmente pela biografia chilena enfatizando dois conjuntos de visões – “à la izquierda” – que geralmente apresentava estes organismos como representantes do “verdadeiro embrião ou impulsionador da revolução chilena”, ou concebidos como “soviets” chilenos, fazendo uma alusão aos “soviets da Revolução Russa; ou “a la derecha” – que representavam a organização de grupos armados e antidemocráticos que instaurariam a ditadura armada no Chile. Ao mesmo tempo, nas análises no interior da visão “a la izquierda”, outras duas visões se polarizam: a dos “revolucionários” (ou “esquerdistas” para allendistas e o PC) identificados com a esquerda do PS, Izquierda Cristiana (IC), MAPU, MIR; e a dos “gradualistas” (ou reformistas para miristas e para a esquerda do PS), representados pelo pólo que participava do governo como o PC e parte do PS (allendistas), MAPU, obrero-campesino e Partido Radical. Ou seja, os estudos sobre este tema sempre acabam por transformá-lo fundamentalmente no instrumento de luta entre as linhas políticas dos partidos de esquerda, buscando identificar qual era a mais acertada para o processo chileno (BORGES, 2011, p.7).

O “outubro chileno” (1972), segundo Gaudichaud (2004), caracteriza-se como uma etapa superior da ofensiva das classes dominantes contra a UP, que levou a uma confrontação de massas e ao bloqueio econômico generalizado. A situação de tensão e confronto leva o governo de Allende, com o propósito de permanecer no marco da legalidade e em consonância com a teoria da constitucionalidade das Forças Armadas, a chamar os militares e a decretar o estado de emergência. A CUT também chama os trabalhadores à vigilância e a participar nos trabalhos voluntários de abastecimento<sup>111</sup>,

<sup>111</sup> O filme Machuca, de 2004, dirigido por Andrés Wood, retrata a situação conturbada durante o último ano do governo Allende, com manifestações contra e a favor do governo e a crise de abastecimento que fez surgir o mercado negro.

organizados em colaboração com os caminhoneiros que não aderiram a greve. Nesse contexto, é que surge uma das “maiores originalidades” da resposta do movimento social – a criação nas principais zonas industriais e bairros populares de organismos unitários e transversais que funcionam sobre uma base territorial e permitem a conexão entre os distintos sindicatos de um setor industrial determinado e as organizações de base de um bairro. Dependendo da amplitude das frações sociais que chegam a reunir, de seu poder real e da orientação dada pelos militantes, essas organizações recebem o nome de *Cordones Industriales*, *Comandos Comunales* ou *Comités Coordinadores*.

Na indústria, essas coordenações trabalhadoras respondem ao bloqueio patronal com uma onda de ocupações de fábricas que interage com as mobilizações trabalhadoras nas principais empresas da Área de Propriedade Social. Os assalariados desse setor chegam a manter parcialmente a produção, fazendo as fábricas funcionarem sem os proprietários. Organizam também formas paralelas de abastecimento, com a ajuda das *Juntas de Abastecimiento y Control de los Precios (JAP)*. Para Gaudichaud, esse é um momento em que o poder popular se materializou de fato.

Existe entonces una clara tendencia a la ruptura con los esquemas tradicionales de “hacer la política”: el término de “poder popular” reivindicado por toda una parte de la izquierda chilena se personifica como una realidad transitoria” (GAUDICHAUD, 2004, p. 35).

Em balanço da gestão Allende, Varas (2012, p.66) afirma que somente algumas propostas contidas no programa de governo da UP foram cumpridas, como os direitos a emprego, greve, educação e cultura, que foram elevados à esfera constitucional, na reforma constitucional de 1971, como parte dos direitos básicos. Outras medidas não foram implementadas. Entre elas, no que se refere a questões políticas e de participação popular, a ideia de uma nova Constituição para uma reorganização do Estado, que incluía a *Asamblea del Pueblo*; e a integração de organizações sociais ao processo de tomada de decisão, como no caso das instituições de previdência e seguridade social, para as quais se propunha a administração pelos próprios beneficiários, assegurando a eleição democrática e em votação secreta de seus conselhos diretivos.

Desde o início de sua gestão, Allende anunciou que submeteria a plebiscitos parte das mudanças no sistema legal propostas pelo seu governo, como consta da primeira mensagem ao Congresso Nacional em 21 de maio de 1971. Apesar do anúncio,

não foi realizada nenhuma consulta popular nesse período (BORGES, 2011, p.22). Três dias antes do golpe militar, de sua morte e do ataque das Forças Armadas ao Palácio *La Moneda*, Allende informou ao Comandante Chefe do Exército, general Augusto Pinochet, e a outros generais que pretendia realizar um plebiscito para solucionar a grave crise política no Chile<sup>112</sup>.

#### **4.2.2 Da ditadura à democracia: Constituição, plebiscitos, mobilizações e acordos**

Em quase 17 anos de regime militar, sempre sob a presidência do chefe das Forças Armadas, general Augusto Pinochet, o Chile vivenciou restrições severas nos direitos civis e políticos, com proscrição de partidos políticos, dissolução do Congresso Nacional, cerceamento da liberdade de imprensa e de reunião, perseguição política, exílio, tortura e assassinato daqueles considerados favoráveis às doutrinas marxistas e aos que se opunham ao governo autoritário, e repressão violenta de manifestações sociais (HUNEEUS, 2003; VARAS, 2012). Para assegurar a legalidade e legitimidade do governo, a Junta Militar que estava no comando do país tratou de institucionalizar mecanismos jurídico-legais. A Constituição de 1980 é o principal desses procedimentos. Dela constavam não apenas as normas políticas para governar o país, como as regras para uma possível transição do poder.

E enquanto no campo político havia restrição de direitos já assegurados naquela época por regimes democráticos, como o sufrágio universal para eleição de representantes, a Carta Constitucional sob a égide do autoritarismo possibilitava a democracia direta por meio de plebiscitos. A população chilena foi convocada em quatro ocasiões durante o governo Pinochet para se manifestar em consultas populares, o que pode levar à crítica desse mecanismo de democracia direta pelo seu “uso autoritário e populista”, como aconteceu no Chile e no Uruguai sob ditadura e na Venezuela recentemente (VARAS, 2012, p.162).

O primeiro plebiscito ocorreu em 1978, antes da aprovação da nova Constituição preparada pelo governo militar. A consulta foi convocada pelo regime autoritário como resposta política a uma resolução das Nações Unidas, de 1977, que criticava o governo do Chile por não respeitar os direitos humanos. A ausência de autorização

---

<sup>112</sup> Ver: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92405.html>>. Acesso em 26/05/2015.

constitucional ou legal para essa consulta foi alegada pelo Controlador Geral da República. Ele acabou sendo substituído por um novo controlador que ajustou o processo para a realização do plebiscito. Houve triunfo do governo com percentual elevado de votos, mas a legitimidade do resultado é questionável (VARGAS, 2007).

El texto del voto que ofrecía las alternativas *si* o *no* decía: “Frente a la agresión internacional desatada contra nuestra Patria, respaldo al Presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización del país”. Frente a la opción *si* se ubicaba un bandera chilena y frente a la opción *no* un cuadro negro. Se encontraba vigente un estado de excepción constitucional y dada la prohibición de actividad político partidista, no existió oposición organizada a la propuesta del gobierno (VARGAS, 2007, p.242).

O segundo plebiscito foi realizado em 1980, para ratificar a Constituição elaborada pelo regime militar. Dessa vez, não era uma inovação do governo Pinochet. O constitucionalismo chileno tem a tradição de utilização desse procedimento de democracia direta nos processos de aprovação de todas as Constituições, desde a emancipação e a proclamação da República. Assim ocorreu com as Cartas de 1818, 1925, 1980, e a reforma de 1989. A Constituição de 1823 foi elaborada com a permissão de participação de qualquer cidadão no debate de seu texto (VARGAS, 2007).

Desde o início do regime militar, o general Augusto Pinochet havia encomendado estudos para preparação de um novo texto constitucional que substituísse a Carta de 1925 (VARAS, 2012). Em pronunciamento no dia 10 de agosto de 1980, ele informou à população chilena que a Carta Constitucional estava concluída, após extenso trabalho realizado por uma comissão de juristas - indicada pelo governo - e pelo Conselho de Estado. Informou ainda que a norma seria submetida à apreciação de todos por meio de um plebiscito. O texto foi ratificado na consulta popular realizada em 11 de setembro de 1980, com aprovação de 67% dos votos.

La Junta de Gobierno ha terminado el estudio del proyecto de la Nueva Constitución Política de la República, cuyo texto íntegro - para conocimiento de ustedes - será publicado oficialmente en el día de mañana. Este hecho marca un hito trascendental en la vida de la nación, ya que corresponderá ahora a la ciudadanía dar un nuevo y decisivo paso por la senda en que ha venido caminando Chile desde el mismo 11 de septiembre de 1973, pues ha llegado el instante de decidir nuestro futuro, encontrandonos ante dos alternativas: -Volver, paulatina pero inexorablemente a la noche de los mil días negros de Chile, con todo este cúmulo de angustias y miserias que nos

azotó sin piedad, - o tomar la ruta que patrióticamente estamos señalando a nuestros conciudadanos. Es aquí, chilenos y chilenas, donde radica nuestro dilema al pronunciarnos por esta nueva Carta Fundamental que será sometida a vuestra consideración<sup>113</sup>.

Pelo texto aprovado (e como está mantido na atualidade), o Chile é uma república democrática. A soberania reside na nação e é exercida pelo povo por meio de plebiscito e eleições periódicas e também pelas autoridades indicadas na Carta. O sufrágio é permitido para os maiores de 18 anos e as eleições seriam para os cargos de presidente da República, deputados e senadores. A eleição do próximo presidente, no entanto, obedeceria a regras específicas, e haveria senadores vitalícios (ex-presidentes da República) e designados (ex-ministros da Corte Suprema, ex-Controlador Geral da República, ex-comandantes do Exército e da Força Aérea, ex-diretor geral dos carabineiros, ex-ministro de Estado). Os conselheiros regionais e municipais seriam designados. Seriam considerados ilícitos e levariam à perda de cargos públicos atos de pessoas ou organizações que propagassem a luta de classes ou o Estado totalitário e inconstitucionais os partidos e movimentos que agissem com esses objetivos.

Como aconteceu com o Brasil, a própria institucionalidade estabelecida pelo regime militar possibilitou a democratização chilena. Nas Disposições Transitórias da Constituição de 1980, estava prevista a forma de transição do regime. Pelo texto, o período presidencial do governo de Pinochet passaria a contar da vigência da Constituição, ou seja, a partir de março de 1981, e a duração do mandato presidencial seria de oito anos. O próximo presidente da República deveria ser indicado pelos comandantes das Forças Armadas e pelo diretor geral dos *Carabineiros* e a indicação teria que ser submetida a plebiscito. Concluída a aprovação do texto Constitucional, começaram a implantação das normas previstas, entre as quais a instituição de um *Tribunal Calificador de Elecciones*, que marcou para outubro de 1988 o plebiscito em que se decidiria sobre o comando da Presidência do país, assim que concluído o mandato constitucional estabelecido para Pinochet. Na época determinada, 30 de agosto de 1988, o próprio general foi indicado pelas Forças Armadas para continuar no posto. A oposição pressionou e o plebiscito realizou-se como previsto. Entretanto, o general

---

<sup>113</sup> Exposição do presidente Augusto Pinochet em 10 de agosto de 1980 In: Textos Comparados de la Constitución Política de la Republica de Chile y de la Constitución Política de la Republica de Chile de 1925. Instituto de Estudios Generales. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 28 de agosto de 1980.



saiu derrotado da consulta popular, recebendo 43,01% de respostas *SI*, ou seja, pela sua continuidade, enquanto a opção *NO* alcançou 54,71% do total de votos<sup>114</sup>. A oposição preparou-se intensamente para conseguir essa vitória, reorganizando-se em uma coalizão partidária - a *Concertación de Partidos por el No*<sup>115</sup> - e realizando uma campanha publicitária permitida pelo governo militar, diante de pressões internacionais, a favor da consagração do *NO*<sup>116</sup>.

A coalizão partidária foi constituída em 2 de fevereiro de 1988 pelos partidos: Democracia Cristã, Socialista, Movimento de Ação Popular Unitário Obreiro Campesino (MAPU-OC), Movimento de Ação Popular Unitário (MAPU), Partido Radical (Luengo), Partido Radical (Silva Cimma), Esquerda Cristã, Socialdemocracia, Socialista (Núñez), Partido Democrático Nacional, Partido Humanista, União Socialista Popular, e União Liberal Republicana, aos quais se somaram em 9 de fevereiro o Partido Socialista (Mandujano) e em 11 de maio o Partido Socialista Histórico<sup>117</sup>.

A vitória da oposição no plebiscito veio confirmar possibilidade sugerida por Huneus (1986) de que a regulação sucessória estabelecida na Constituição de 1980 parecia estar se constituindo em um *boomerangue* para o regime, pois definia um prazo fixo para o seu término (1989 inicialmente) e convocava uma eleição não competitiva de presidente da República que deveria ser livre, secreta e informada e que poderia ser vencida pela oposição, levando a uma “via reformista” à democracia. Desse modo, o que era não apenas uma mera questão jurídica, mas uma estratégia política para prolongar uma ordem política autoritária, como havia acontecido na Espanha do general Franco, com o fim de dar legitimidade legal ao governo vigente (HUNEEUS, 1986), termina por fornecer os meios para a alternância do poder.

---

<sup>114</sup> Disponível em:

<[http://historiapolitica.bcn.cl/partidos\\_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n\\_de\\_Partidos\\_por\\_la\\_Democracia](http://historiapolitica.bcn.cl/partidos_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n_de_Partidos_por_la_Democracia)>. Acesso em 22/05/2015.

<sup>115</sup> Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92967.html>>. Acesso em 31/05/2015.

<sup>116</sup> A realização do plebiscito e a campanha pela derrota de Pinochet foram retratadas no filme “*NO*”, de 2012, dirigido por Pablo Larraín, escrito por Pedro Peirano, baseado na peça *El Plebiscito* de Antonio Skármeta.

<sup>117</sup> Ver sobre a composição da *Concertación de Partidos por el No* na publicação “*El Plebiscito del 5 de octubre de 1988*”, produzida pela *Corporación Justicia y Democracia*, Santiago/Chile, 1995.

Dois anos antes do plebiscito, Huneeus (1986) já advertia para as dificuldades de manipulação do processo sucessório estabelecido na Constituição e apontava para a organização que a oposição havia logrado conquistar.

Una manipulación significa saltarse la propia Constitución que el régimen exige sea acatada por todos los chilenos, y es él quien debe ser el primero en dar el ejemplo de cumplir cabalmente. Además, una eventual manipulación de la voluntad ciudadan - sea durante la campaña electoral o bien durante el escrutinio, como lo intentó Marcos en Filipinas, o después de éste - exige utilizar amplios recursos políticos extraconstitucionales y legales contra una oposición democrática que ha logrado establecer un importante nivel de organización, expresada en la emergencia de un amplio y diferenciado tejido político, social y cultural que no fue enteramente destruido por el autoritarismo y que ha reemergido con gran fuerza desde las protestas y la apertura (HUNEEUS, 1986, p.27).

A transição para o regime democrático foi muito difícil, mesmo que a Constituição autoritária tenha estabelecido regras com esse propósito. A atuação das forças sociopolíticas chilenas envolveu mobilizações e protestos, assim como acordos e negociações para dar conta da árdua tarefa de fazer o país retornar a uma estabilidade democrática que havia perdurado durante longos anos no Chile, com início na década de 1930.

Um longo caminho de mobilizações, protestos e reorganizações partidárias e políticas foi percorrido pelo Chile até a transição à democracia. Segundo Garretón (1989), até 1983 é possível registrar mobilizações setoriais e parciais, que incluem ações de defesa, protesto e solidariedade face à violação dos direitos humanos por parte do regime militar; atividades de subsistência e reivindicativas em setores "*poblacionales*"; reivindicações trabalhistas; manifestações de caráter político em certas datas e mobilizações culturais e estudantis, que também adquirem no último caso traços reivindicativos. As mobilizações deste período, segundo o autor, ocorrem em um marco altamente repressivo e de muito pouca abertura, o que permite entender seu caráter isolado, ocasional e de curta duração. Essas mobilizações não parecem ter como destinatário um interlocutor de quem se espera a satisfação de uma demanda e estariam mais orientadas por princípios de tipo expressivo e auto-referentes. Nos casos reivindicativos, a inexistência de resposta governamental positiva e a repressão deixam as mobilizações entregues a sua própria decomposição interna. Parte dessas mobilizações conta com proteção institucional da Igreja, sob cuja influência começa a

se reconstituir um sistema de organizações sociais que progressivamente vão adquirindo autonomia. Na análise de Garretón, a situação evidencia que o regime militar, mesmo com toda a repressão violenta, não havia conseguido eliminar a capacidade de atuação da sociedade.

Por um lado, o regime militar não consegue eliminar as expressões coletivas nem os germes de organização em que estas estavam baseadas. Por outro lado, em todas estas mobilizações está presente un certo número de militantes de partidos e de organizações de direitos humanos ou de igrejas, a se movimentarem com relativa autonomia em relação aos seus aparelhos, com o que se define um novo modo de relação do social com o político; esses militantes constituem-se nos animadores dessas mobilizações. A presença deste "ativo político-social" nos diversos espaços — mescla de classe política intermediária e animadores ou dirigentes sociais - está a garantir uma certa continuidade a uma precária organização submetida à marginalização, possibilitando ao mesmo tempo a sua emergência no momento da crise do projeto transformador do regime militar em 1983 (GARRETÓN, 1989 p. 93-94).

A partir de 1982, o país havia entrado em uma de suas piores crises econômicas, com queda violenta do Produto Interno Bruto e altas taxas de desemprego que levaram à adoção de medidas econômicas, como a desvalorização do peso e intervenções em bancos. A situação provocou, em 1983 e 1984, intensas mobilizações nacionais de trabalhadores, estudantes e da oposição ao regime ditatorial, reprimidas com violência e logo seguidas da decretação de estado de sítio em novembro de 1984. Os protestos começaram sob a liderança da Confederação de Trabalhadores do Cobre e depois da Aliança Democrática – uma coalizão política de centro esquerda constituída em agosto de 1983 – e do Movimento Democrático Popular (MDP) criado em setembro. A questão econômica foi a motivação inicial para as mobilizações, mas logo a situação política chilena veio à cena com demandas de renúncia de Pinochet e de convocação de eleições gerais<sup>118</sup>. Com objetivo de fazer com que o governo reconhecesse a crise de legitimidade, os protestos continuaram em 1986, ano em que Pinochet sofreu um atentado provocado pela Frente Popular Manuel Rodrigues (FPMR). Sem ceder, o governo manteve a repressão intensa aos protestos.

De acordo com Garretón (1989), entre maio de 1983 e outubro de 1984 ocorreram 11 protestos, quase mensalmente. O protesto de outubro de 1984

---

<sup>118</sup> Augusto Pinochet Ugarte (1915-2006). *Mobilización Social*. Memoria Chilena. Biblioteca Nacional de Chile. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92408.html>>. Acesso em: 12/05/2015.

transformou-se no primeiro esboço de greve geral e provocou a decisão do governo de proclamar o estado de sítio, o que praticamente terminou com esta fase do ciclo de protestos, segundo o autor. Quando o estado de sítio foi suspenso em meados de 1985, ocorreram novas convocatórias para protestos, mas com menor alcance e normalmente realizadas por setores particulares da oposição. Em finais de 1985, realizou-se uma grande concentração massiva convocada por um dos blocos políticos (a Aliança Democrática). Em abril de 1986 teve lugar uma jornada que tentava reimpulsionar o movimento de protesto; e em julho um novo agrupamento de dirigentes sociais com expressão política, denominado *Asamblea de la Civilidad*, convocou uma greve nacional de dois dias, com um alto grau de êxito organizativo. A detenção dos dirigentes, a discussão interna da oposição acerca da validade desse tipo de mobilização social para acabar com o regime, somados posteriormente à descoberta de arsenais introduzidos por setores insurrecionais, bem como o atentado ao general Pinochet, levaram a um refluxo e esvaziamento do movimento de protestos, o que fica reforçado com a nova declaração do estado de sítio em setembro de 1986 (suspenso em janeiro de 1987).

Garretón (1989) considera que as mobilizações sociais tiveram um papel importante na queda do regime, mas não foram suficientes para levar à transição à democracia. Segundo o autor, as mobilizações são um dos componentes de tais processos, e não "o" componente. As transições pressupõem, como ele afirma, além das mobilizações, a decomposição do bloco governante, a negociação entre o regime e a oposição e a mediação de instâncias ou atores acima do regime e da oposição. Com esses três processos, diz ele, as mobilizações mantêm relações complexas e ambivalentes, podendo existir efeitos mutuamente reforçadores ou contraditórios. Para o autor, o significado político das mobilizações depende do seu "efeito estatal", e esse é um elemento específico que não depende da mobilização em si. Assim, sob um regime autoritário, se uma mobilização não se inserir numa estratégia que leve em conta o "efeito estatal," este fica por completo nas mãos do poder ditatorial. Desse modo, nas transições políticas, a relação entre mobilização popular e negociação política adquire um caráter crucial e definidor de qualquer estratégia opositora, avalia Garretón. Em resumo, o autor afirma que houve mobilizações sociais populares no Chile durante a ditadura de Pinochet, mas elas não bastaram para acabar com o regime. A recomposição

da sociedade foi incompleta e não se transformou em transição formal. Ele acredita que talvez isso seja reflexo de um paradoxo: as mobilizações sociais por si mesmas reconstróem a sociedade civil parcialmente e transformam os regimes militares, mas não conseguem a sua finalização. Sem o momento político não há fim da ditadura e nem a transição democrática, destaca Garretón, para quem faltou aos atores políticos uma proposta institucional consensual de transição que mais adiante forçasse uma negociação com o poder militar e que, sobretudo, outorgasse à mobilização uma canalização em termos de metas e objetivos cumulativos.

Desta maneira, as mobilizações que se desenvolveram desde 1983 mudaram a face da sociedade, permitiram a superação dos medos e traumas, desmentiram a tentativa militar de fazer desaparecer os atores coletivos, reintroduziram o espaço político na sociedade, forçaram o regime a fazer concessões em certas áreas, mas não foram suficientes para gerar atores sociais autônomos de relativa força nem conseguiram satisfazer as expectativas que lhes eram atribuídas de desencadear um processo de transição (GARRETÓN, 1989, p. 99).

A análise da transição política em Chile implicava também identificar as mudanças ocorridas no sistema político. Segundo Huneus (1986, p.29), estas começaram em 1982 e foram incrementando-se até o ano de sua análise (1986). Desde 1983, explica o autor, o regime autoritário havia sofrido importantes transformações que se expressavam na emergência de muitos e variados espaços pluralistas, à custa da redução dos espaços propriamente autoritários e de coerção<sup>119</sup>. Isso conduziu a que o sistema político consistisse de duas partes: uma propriamente autoritária, que ele chamou de subsistema político oficial, a qual pertenciam as agências governamentais mais fieis ao modelo original do autoritarismo, cuja elite governante estava integrada pelas pessoas e grupos mais apegados ao modelo inicial do regime - e um subsistema político real - constituído pelos espaços de liberdade logrados pela oposição e também pela tolerância de alguns personagens do regime que desejavam uma atenuação da

---

<sup>119</sup> Como informa Huneus (1986, p. 34), o fato que precipitou a crise do aparato de segurança e coerção do regime apoiado nos Carabineiros foi o assassinato de três dirigentes do Partido Comunista em 30 de março de 1985, quando o país estava no sexto mês sob vigência de estado de sítio. Os cadáveres foram encontrados degolados ao lado de outro de um líder sindical. O acontecimento causou grande impacto nacional e foi designado o ministro José Cánovas da Corte de Apelaciones de Santiago para investigar o caso, que atuou com independência no processo, no curso do qual se revelou que o Corpo de Carabineiros atuava em ações repressivas de grande relevo e por meio da Dirección de Comunicaciones de Carabineros (Dicomcar).

política dura. A coexistência entre esses dois subsistemas levou Huneeus a afirmar que o regime padecia de uma “esquizofrenia” e que poderia ser caracterizado como uma “diarquia” – uma ordem política com duas legitimidades, uma, propriamente autoritária, e outra, que queria se reger por uma legitimidade democrática (HUNEEUS, 1986, p. 30). Quando publicou o artigo, em 1986, Huneeus se questionava o que poderia explicar o aparecimento de tantos espaços democráticos, cuja força se manifestava não apenas na estabilidade e diversidade de organizações e instituições sociais e partidos políticos, mas também no crescente predomínio do discurso democrático, fazendo com que inclusive o governo recorresse com frequência a ele. As respostas poderiam ser múltiplas, segundo o autor, e estariam relacionadas com as possibilidades que tinha um governo autoritário de consolidar-se cultural, social e politicamente em um país com uma longa e forte tradição democrática. A memória histórica democrática cumpre, como explica Huneeus, um papel de apoio ao fortalecimento da tendência à expansão e consolidação dos espaços pluralistas.

De improviso, emergieron públicamente los partidos políticos, cuya existencia legal es rechazada hasta hoy día por el régimen; los grupos de presión y asociaciones voluntarias también surgieron con una rapidez similar, penetrando en diferentes organizaciones y agrupando a miles de ciudadanos; los chilenos salieron a las calles a desarrollar acciones de protesta y la esperanza de que se estaba en el umbral de un cambio de régimen fue ampliamente compartida, sea porque se quería, o porque se temía ese desarrollo. Sin embargo, el régimen no cayó; el Jefe de Estado no renunció como lo exigió la oposición; no hubo vencedores, como tampoco vencidos. Sí se produjeron importantes transformaciones del sistema político que describimos en esa oportunidad y que resumimos en que el régimen sigue siendo el mismo, pero es diferente (HUNEEUS, 1986, p. 32).

Huneeus (1986) destacou também a habilidade política e liderança de Pinochet para chegar ao poder e se manter a frente dele por tantos anos (ao lado da "fortuna", uma vez que outros que também almejavam o poder pereceram). Lembrou que, desde sua primeira aparição na televisão com a Junta do Governo, o general chamou a população a "erradicar o câncer marxista", e depois afirmou sua autoridade apelando diretamente ao povo em duas oportunidades por meio de consultas plebiscitárias, que lhe concederam mais fonte de autoridade: a primeira em 1978, devido a um voto de condenação das Nações Unidas, e em 11 de setembro de 1980, para ratificar o projeto de Constituição Política, em cujas disposições transitórias ele era designado presidente da República por um período de 8 anos, a partir de 11 de março de 1981, e que lhe

permitia ainda uma reeleição com procedimento simples, abrindo a possibilidade de permanecer no cargo pelo menos até 1997. O estilo próprio de liderança de Pinochet teria duas vertentes diferentes, que se complementariam, segundo Huneus: uma para o interior da coalizão governante e uma para fora, particularmente para a oposição. O primeiro estilo significava que o general era a figura de integração, de moderação, que arbitrava os diferentes interesses entre os grupos do poder. No segundo estilo, Pinochet aparece através dos meios de comunicação como uma personalidade enérgica, rígida, valendo-se de ações paternalistas, como quando se relaciona com setores populares, e de intransigência, quando alude à oposição, em especial diante de “protestas” para não dar sinais de debilidade (p. 63-64)

Paralelamente à reemergência de organizações sociais e partidárias e após a onda de protestos que levou à decretação do estado de sítio e ao retrocesso em relação a possibilidades de negociação com o regime militar, a Igreja Católica assumiu o protagonismo na tentativa de retomar o diálogo entre governo e oposição e o caminho para a transição à democracia. Convocados pelo arcebispo de Santiago, Cardeal Juan Francisco Fresno<sup>120</sup>, um grupo de políticos chilenos da oposição e integrantes do governo do general Augusto Pinochet, depois de longas negociações, assinaram, em 25 de agosto de 1985, o *Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia*<sup>121</sup>. O Movimento Democrático Popular (MDP), especialmente o Partido Comunista, não participou das negociações e decidiu radicalizar na luta pelo retorno à democracia. Passados dez anos da assinatura do documento, uma solenidade lembrou aquela data, com a presença do religioso e de outros políticos que assinaram o acordo. As palavras do cardeal explicam um pouco a situação que vivia o país naquele momento e ajudam a revelar a força que desempenhou a Igreja Católica na transição política chilena à democracia.

Como Pastor sentía la responsabilidad de buscar caminos de encuentro, dolido de ver la comunidad nacional tan desunida como era la nuestra entonces, y de obtener la unánime aprobación del esfuerzo que se hacía por conducirla hacia el entendimiento, hacia la búsqueda conjunta de nuevos caminos en que primara lo que unía sobre lo que enfrentaba. Por eso clamé al

<sup>120</sup> Arzobispo de Santiago desde Mayo de 1983 hasta Marzo de 1990. Cardenal de la Iglesia Católica a partir de Mayo de 1985.

<sup>121</sup> *El Acuerdo Nacional. Significados y Perspectivas. Dialogos de Justicia y Democracia 3. Santiago, Chile: Corporación Justicia y Democracia, 1995.*

Señor desde lo más íntimo de mi alma, estando seguro que El me ayudaría, con sabiduría y prudencia, para saber dar los pasos que nos llevaran a obtener el éxito deseado. Ví claramente que mi papel, entonces, consistía en empujar hacia el entendimiento aun grupo de hombres de buena voluntad, aunque de muy diversas maneras de pensar y de sentir. Comprendí que no me correspondía ser enérgico, pero tampoco podía ser blando<sup>122</sup>.

Primeiro presidente do Chile eleito após a ditadura e também signatário do acordo, Patricio Aylwin Azócar (1990-1994) afirmou, na solenidade dos 10 anos do documento, que aquele *acuerdo* representou a vontade de importantes setores para avançar pelo caminho da busca de consensos nacionais, constituindo um aporte no processo de reencontro do Chile com a democracia, mesmo que não tenha logrado os frutos que se esperava no momento de sua assinatura. Outro que também assinou o acordo, Andrés Allamand<sup>123</sup>, disse considerar como efeito positivo da negociação a decisão do grupo político, que depois passou a constituir a *Concertación*, de optar pela “via institucional” em contraposição aquela que privilegia “todas as formas de luta”<sup>124</sup> contra a ditadura. Para ele, o acordo resgatou também um ponto essencial que é entender a democracia como um sistema em que cohabitam as diferenças e as coincidências. Destacou ainda o valor dos acordos para assegurar que o país supere os desafios sem clima de divisão e falta de coesão, e do gradualismo no alcance dos objetivos políticos, e lembrou que muitos dos pontos acordados em 1985 foram materializados na reforma constitucional de 1989. Ressaltou ainda que a democracia não é somente “um conjunto de normas, instituições, instrumentos e formalidades, mas algo mais do que a Ciência Política normalmente se ocupa” e que está relacionado com a “alma do povo chileno”. Assim, para ele, o acordo recuperou o valor da “lealdade democrática”, permitindo que inimigos políticos pudessem se olhar nos olhos sem rancor, enquanto os adversários do acordo queriam que persistisse o “rancor irreconciliável”.

---

<sup>122</sup> Pronunciamento do arcebispo de Santiago, Cardeal Juan Francisco Fresno, na solenidade, realizada pela *Corporacion Justicia y Democracia*, de comemoração dos dez anos de assinatura do *Acuerdo Nacional para la Plena Transición a la Democracia*.

<sup>123</sup> Em 1985, Andrés Allamand era presidente da *Unión Nacional*. Em 1995, era presidente do Partido Renovação Nacional e deputado no Congresso Nacional.

<sup>124</sup> Procedimento que teria adotado o Partido Comunista.



O acordo pregava que os valores democráticos deveriam reger a convivência e que, para isso, era necessária uma entrega ordenada do poder político a autoridades revestidas de plena legalidade democrática e o retorno das Forças Armadas as suas funções. Exigia o respeito à Declaração Universal dos Direitos Humanos e pactos complementares, e a rejeição à violência como método de ação política, bem como o esclarecimento de atentados e crimes e a aplicação da lei aos responsáveis. Defendia a união dos chilenos para construir as bases da convivência. Exigia um regime constitucional com direito a eleição por votação popular da totalidade dos integrantes do Congresso Nacional; pedia uma reforma constitucional (e não uma Assembleia Constituinte), propondo, em caso de desacordo entre Executivo e Congresso, a submissão do texto a plebiscito. Requeria ainda a eleição direta do presidente da República por votação popular e maioria absoluta; um Tribunal Constitucional com representação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; liberdade de expressão e de organização dos partidos políticos e declaração de inconstitucionalidade das legendas que não respeitassem os princípios democráticos. O combate à pobreza extrema e a garantia à propriedade também deveriam ser prioridades. Exigia ainda a consideração das opiniões de trabalhadores e empresários na formulação e avaliação de estratégias de desenvolvimento e o reconhecimento de que o compromisso dos grupos que formam a sociedade com a democracia e o desenvolvimento requer a participação social e a organização da sociedade civil em torno das atividades que afetam seus interesses. Como medidas imediatas, exigia o fim dos estados de exceção, o restabelecimento das liberdades públicas, da autonomia universitária e de garantias constitucionais, o fim do exílio e devolução da nacionalidade aos que foram privados dela, bem como a formação dos registros eleitorais, o fim do recesso político e das normas que impediam o funcionamento dos partidos, e a aprovação de uma lei eleitoral para eleger o presidente da República, senadores e deputados por sufrágio direto.

De acordo com Aggio e Quiero (2010), no último trimestre de 1986 tornou-se absolutamente evidente a impossibilidade de derrubar Pinochet pela via da luta social expressa nas greves e nas mobilizações de protesto da sociedade. Contudo, 1987 e especialmente 1988 foram anos marcados por uma crescente mobilização da cidadania, “capaz de ocupar os interstícios da ordem autoritária de maneira versátil e imaginativa” e derrotar o autoritarismo, no plebiscito de 5 de outubro de 1988 - por meio do

*Comando por el No* - adaptando-se às regras do jogo impostas pelo próprio regime. A transição desenrolou-se também com Pinochet no comando do poder político e a aceitação do cronograma constitucional por parte da oposição significou que ele podia governar mais um ano e meio. Com isso, antes da entrega do poder, um pacto foi firmado com os opositores, agrupados na multipartidária *Concertación de los Partidos por la Democracia*, permitindo reformas superficiais na Constituição de 1980, ratificadas em mais um plebiscito – o de 30 julho de 1989, com 85,7% dos votos. As mudanças foram promulgadas como Ley 18.825 de 17 de agosto de 1989<sup>125</sup>.

Entre as reformas aprovadas em 1989 na Constituição de 1980, estava a revogação do artigo 8º, que tornava ilegal o Partido Comunista; o aumento do número de senadores eleitos por voto popular de 24 para 38, diminuindo o peso dos senadores designados, a modificação do período presidencial, que passaria para 6 anos, com um primeiro período de transição de 4 anos, e uma leve diminuição dos requisitos para reforma constitucional (VARAS, 2012, p. 70).

Antes de entregar o comando do país, o regime militar, entre outubro de 1988 e março de 1990, aprovou 226 leis, muitas na área econômica, como as que aceleraram o processo de privatização de empresas públicas. Na área política, houve a transferência da sede do Congresso Nacional para Valparaíso, cidade próxima à capital Santiago, com o intuito de isolar a influência do Legislativo. O dia 11 de setembro foi inserido na legislação como feriado nacional e se introduziu o sistema binominal<sup>126</sup> para eleição de parlamentares (VARAS, 2012, p.71).

---

<sup>125</sup> Ver: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3398.html>>. Acesso em: 17/05/2015. Ver também <<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=18825>>. Acesso em 17/05/2015.

<sup>126</sup> O sistema binominal se aplica a eleições para os representantes do Congresso Nacional – deputados e senadores. Para 19 circunscrições senatoriais e 60 distritos de deputados, em cada um dos quais se elegem dois representantes. Assim, o Legislativo compõe-se de 38 senadores e 120 deputados. A apresentação de candidaturas se realiza segundo listas, com dois candidatos em cada uma. Em caso das listas independentes, se apresenta um só candidato. O primeiro representante eleito é aquele que obtém a maior quantidade de votos dentro da lista mais votada. O segundo representante eleito se determina segundo a maior quantidade de votos na segunda lista mais votada. A exceção a essa regra é quando a primeira lista obtenha o dobro de votos da segunda lista, o que significa que os dois representantes eleitos serão os daquela lista mais votada, a isso se chama comumente de “doblaje”. Entre as críticas, então o fato de que o sistema favorece o fortalecimento de dois grandes grupos ou coalizões políticas, dificultando o surgimento de novas forças políticas. E como ponto favorável, afirma-se que favorece a estabilidade política. Ver: <<http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=222261>>. Acesso em 31/05/2015.

É possível que a oposição, diante de tantas perseguições, assassinatos e violências de todos os tipos tenha ficado acuada por constatar que não era fácil derrotar o regime. Por isso, pode ter apostado na negociação e na transição seguindo as normas impostas pela ditadura de Pinochet (FREDERIGO, 1998). Para a autora, as negociações entre oposição e o regime ditatorial em 1989, mesmo após a vitória no plebiscito de 1988, podem revelar “a revalidação da tradição político-cultural chilena, que se pautava pelo legalismo e pela repelência à polarização e aos choques políticos - marcando estes últimos uma presença constante desde a experiência traumática do golpe militar de 1973” (FREDERIGO, 1998, p.126).

Opinião semelhante manifesta Escobar (2009). Para o autor, a oposição chilena, consubstanciada na *Concertación*, a partir de 1990, optou pelo “gradualismo” na transição à democracia devido a uma concepção de política como uma atividade dialógica na qual certos consensos entre forças antagônicas são imprescindíveis para o desenvolvimento democrático. Em razão desse gradualismo, a reforma à Constituição se transformou em tema permanente da agenda política nacional nos governos da *Concertación* até fazer parte normal do jogo político inter elites. Assim, a mudança na Constituição nunca foi colocada como uma disputa social efetiva, com intensidade suficiente para transformar-se em problema social (ESCOBAR, 2009, p. 39-40). O processo, acredita o autor, teve poucos êxitos efetivos e transformou o Congresso Nacional em uma espécie de “constituente contínua”, buscando reformas que foram eliminando os aspectos mais antidemocráticos e dando maior legitimidade à Constituição.

Durante 20 años de democracia, los esfuerzos estuvieron concentrados en buscar los acuerdos políticos que permitieran el cambio consensuado de múltiples instituciones marcadamente antidemocráticas, en especial el rol tutelar de las fuerzas armadas, el poder corporativizado de varios órganos superiores del Estado o el sistema electoral. Ello, en una especie de flujo jurídico permanente e indefinido en materia de metas y plazos (ESCOBAR, 2009, p.40).

Varas (2012, p. 83) lembra que 44% da população optou, no plebiscito de 1988, não apenas pela continuação de Pinochet, mas deu certa legitimidade à ordem imposta. Essa parte dos chilenos vivenciou um temor frente à “vertigem democratizadora” durante a transição. Assim, a *Concertación* teria aceitado a existência de controles institucionais para reduzir os temores e poder controlar essa realidade de transição. A

partir de uma auto-percepção de escassos recursos políticos para uma mudança sistêmica da ordem herdada, a aceitação de uma institucionalidade “para-consociativa” destinada a uma sociedade fraturada fundamentou a opção da transição pactuada.

Desse modo, argumentam Aggio y Quiero (2000), o primeiro governo pós-regime autoritário - o de Patricio Aylwin (1990-1994) - recebeu um país com um dinamismo econômico ascendente, mas com um Estado pródigo em “enclaves autoritários<sup>127</sup>”, restringindo a ação governamental e auto-limitando o governo em sua capacidade reformista. Os resultados eleitorais alcançados pela coalizão de governo nas duas primeiras gestões da Concertación (Patricio Aylwin e Eduardo Frei) não lhes permitiram aumentar seu número de parlamentares de modo a alcançar os quorums para realizar reformas políticas e constitucionais que permitissem acabar com os enclaves autoritários, especialmente com os senadores designados, situação agravada pela incorporação de Pinochet ao Senado como parlamentar vitalício. Ainda segundo os autores, os tecnocratas que assessoraram Aylwin e depois Frei se mostraram sempre partidários da construção de consensos a respeito de uma ampla variedade de temas, de natureza não somente política, mas principalmente de natureza sócio-econômica. “Desta forma, os condutores ideológicos da transição chilena subordinaram toda sua gestão à idéia básica de manter ou confeccionar amplas cotas de governabilidade” (AGGIO y QUIERO, 2000, p.102), por isso não aparece uma proposta de reforma constitucional que substituísse a Carta de 1980.

Segundo Aggio y Quiero (2000), diferentemente do que ocorreu entre 1989 e 1990, oportunidade na qual a maioria da classe política optou por acertar com os militares uma transição pactuada e institucional, as condições políticas abertas com o triunfo eleitoral de Ricardo Lagos na eleição presidencial de 2000, fortalecidas pelo declínio e pelo desprestígio político de Augusto Pinochet, permitiriam retomar o curso de uma democratização que se extraviou. Como observaram os autores, a arquitetura, o desenvolvimento e o desenlace da transição à democracia corresponderam, em grande medida, ao desenho previsto pelo próprio regime depois da derrota eleitoral no plebiscito sucessório de 1988, por isso, preferem chamá-la de “democracia minimalista” e argumentam que no Chile se deu uma das mais incompletas transições à democracia.

---

<sup>127</sup> Expressão usada por Garretón em artigo de 1989.

A institucionalização política por meio da Carta Constitucional de 1980 é uma das características principais do regime militar que se instalou no Chile, ao lado da personalização – na figura de Augusto Pinochet - e da capacidade transformadora, pela via do “crescimento sem desenvolvimento”, na opinião dos autores. De acordo com Aggio y Quiero, apesar da intensidade e da massificação dos protestos promovidos pela cidadania contra o autoritarismo, que atingiria seu ponto culminante entre 1983 e 1986, não se produziu, até 1989, nenhuma alteração fundamental no itinerário constitucional ratificado em 1980.

Superando ventos e tempestades, em águas permanentemente turvas em função das pressões internas e internacionais, Pinochet manteve a habilidade de forçar a todos os seus adversários que buscavam sua renúncia sem condições ou sua saída por meio de uma pretensa negociação cívico-militar, a inserir-se no itinerário legal criado pelo regime, que incluía uma série de procedimentos, rigidamente pautados por um conjunto de leis políticas elaboradas sem nenhum diálogo com a oposição moderada. O processo incluía os seguintes passos: inscrição nos novos registros eleitorais, formação de partidos políticos, aceitação de um sistema binominal majoritário (único no mundo), consumação do plebiscito sucessório em outubro de 1988 e realização de eleições parlamentares - e eventualmente presidenciais - em 1989 (AGGIO y QUIERO, 2000, p.89-90)

Garretón y Garretón (2010) também defendem a hipótese de que haveria uma "democracia incompleta" em Chile, em razão das heranças institucionais do regime militar ou dos acordos de transição e das tensões que isso provoca no funcionamento democrático durante as gestões da *Concertación de Partidos por la Democracia*, coalizão que governou o país desde a recuperação democrática em 1990 até 2010. De acordo com os autores, essa hipótese contrasta com a imagem generalizada de uma transição exemplar ou da situação do Chile entre os primeiros postos nos *rankings* de democracia elaborados por organismos e estudos internacionais. Para eles, a democracia estava incompleta em três dimensões: eleitoral, constitucional e de cidadania, uma vez que a institucionalidade da democracia chilena havia sido, em grande parte, imposta pela ditadura. Desse modo, concluem que, embora estivessem diante de governos eleitos de forma legítima, na vigência de liberdades públicas, dificilmente o regime institucional passaria no teste democrático. Essa situação, na avaliação dos autores,

limitaria a expressão da soberania popular, ou seja, das capacidades cidadãs para o autogoverno próprio das democracias fortes<sup>128</sup>.

Um dos principais questionamentos dos autores refere-se à Constituição em vigor no país desde 1980, período da ditadura. Mesmo que não haja consenso entre a população do país quanto à legitimidade da Carta Constitucional, Garretón y Garretón alegam que o Chile representaria um caso único no mundo de existência de uma Constituição autoritária em um regime democrático.

No es posible hacer un análisis de las cuestiones planteadas sin asumir la profunda división que hay en la sociedad chilena respecto de la Constitución: no hay real consenso sobre su legitimidad de origen, su contenido ni sobre si representa o no la voluntad del pueblo chileno. Se trata del único caso en el mundo de una Constitución adoptada bajo una dictadura militar que sigue vigente en un régimen democrático (GARRETÓN Y GARRETÓN, 2010, p. 118).

Na opinião de Garretón y Garretón (2010), a Constituição, “imposta pela ditadura militar por meio de um plebiscito fraudulento”, mesmo que modificada em alguns aspectos por acordos entre a ditadura e a oposição por meio de um novo plebiscito<sup>129</sup>, correto neste caso na avaliação deles, buscou assegurar sua perenidade e imutabilidade através de cinco mecanismos chaves: a incorporação ao Senado de membros nomeados pela Corte Suprema, pelo presidente da República e pelo Conselho de Segurança Nacional; a incorporação ao Senado dos ex-presidentes da República, inclusive sem exigência de que tenham sido eleitos democraticamente; quoruns altíssimos para modificar a Constituição (2/3 para as disposições mais importantes e 3/5 para o resto das proposições); um sistema eleitoral minoritário binominal<sup>130</sup> (embora apresentado como majoritário) em que, salvo em caso de que uma das combinações políticas dobre a segunda maioria (ou primeira minoria), se produz um empate em 90% dos distritos e em praticamente todas as circunscrições eleitorais; a qualificação conferida pela Constituição à grande quantidade de matérias legislativas, exigindo quoruns de votação superiores à maioria simples para as leis enquadradas como de quorum qualificado e para as leis orgânicas constitucionais. Os dois primeiros

<sup>128</sup> Segundo a definição do projeto *Red de Investigación de la Democracia Andina* (RIDA), em que atuavam.

<sup>129</sup> O plebiscito que ratificou as mudanças na Constituição de 1980 foi realizado em julho de 1989.

<sup>130</sup> O sistema binominal para eleição de deputados e senadores favorece o empate político entre a maioria (governo) e a minoria opositora, excluindo outras opções políticas.

dispositivos foram revogados na reforma constitucional de 2005 durante o governo de Ricardo Lagos. O sistema eleitoral binominal foi alterado somente em 2015, por meio da Lei 20.840, publicada em 5 de maio no Diário Oficial chileno<sup>131</sup>.

Além da Reforma Constitucional de 1989<sup>132</sup>, feita em acordo com o regime autoritário ainda em exercício do poder, em 2005 foi aprovada outra Reforma Constitucional<sup>133</sup>, proposta em 2000 por senadores da *Alianza por Chile*, com o fim de “encerrar a transição política à democracia e aceita pela *Concertación de Partidos por la Democracia*. O texto aprovado, entre outras medidas, pôs fim aos senadores designados e vitalícios, caso de ex-presidentes da República, tornando necessária a composição somente por eleição popular. Esses senadores tendiam a sobrerrepresentar a direita e, por meio de seus vetos, impediam o avanço no aprofundamento da democratização (AVENDAÑO, 2011). Foi modificada a forma de designação dos membros do Tribunal Constitucional, de modo a possibilitar equilíbrio na participação dos três Poderes nesse processo. Essas foram as duas principais reformas aprovadas desde 1980 na Constituição em vigor.

A oposição a Pinochet, como lembram Garretón y Garretón (2010), tinha como um de seus objetivos fundamentais a adoção de uma Constituição que substituísse por completo a que havia sido imposta pelo ditador. Assim, mesmo que isso não tenha se efetivado de fato, a troca de assinatura de Pinochet pela de Lagos com a reforma

---

<sup>131</sup> De acordo com o Serviço Eleitoral Chileno, a Ley 20.840 que sustituye el sistema electoral binominal aplicable a las elecciones parlamentarias, por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, establece el aumento de parlamentarios, además de mayor participación femenina y la disminución de barreras para la creación de partidos políticos. La nueva normativa fue publicada el 5 de mayo de 2015 en el Diario Oficial. Se aumenta la cantidad de Diputados de 120 a 155, disminuyendo de 60 a 28 los distritos. En cuanto a los Senadores, pasan de 38 a 50 y se establece una sola circunscripción senatorial por región, aumentando la cantidad de candidatos a elegir en cada caso, lo que varía de acuerdo a la cantidad de población.

Ver: <[http://www.servel.cl/ss/site/290415\\_fue\\_publicada\\_ley\\_que\\_sustituye\\_al\\_binominal.html](http://www.servel.cl/ss/site/290415_fue_publicada_ley_que_sustituye_al_binominal.html)>. Acesso em 17/05/2015.

<sup>132</sup> No programa de governo da Concertación de Partidos por la Democracia, constava a necessidade de uma reforma constitucional, mas não se falou em uma Assembleia Constituinte, como se pode constatar no início do texto do programa: “La Concertación de Partidos por la Democracia desde el día mismo de su fundación, ha demandado reformas a la Constitución que faciliten el camino a La democracia y posibiliten la expresión plena y soberana de la voluntad del pueblo chileno. Hemos señalado que dichas reformas deben ser el fruto del acuerdo entre los diversos sectores que forman parte de la vida nacional”. Documentos La Época (1989) Programa de Gobierno: Concertación de Partidos por la Democracia.

<sup>133</sup> Ley 20.050. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20050>>. Acesso em 16/05/2015.

constitucional de 2005 e a proclamação do então presidente de que se tratava de uma nova Constituição encerrou o debate constitucional sem que o povo chileno tenha tido um verdadeiro "momento constitucional". Para os autores, a ausência de mecanismos de participação na sociedade chilena tinha sua origem na falta de consenso sobre a Constituição, sua legitimidade de origem, seu conteúdo e sua representação ou não da vontade do povo chileno, assim como na permanência de leis e práticas que obstaculizam a mobilização social.

O desejo de que o país tenha uma nova Constituição continua, entretanto, a inspirar ações de políticos como o ex-presidente da República Ricardo Lagos. Ele está à frente do projeto *TuConstitución*<sup>134</sup>, conduzido pela *Fundación Democracia y Desarrollo* por ele presidida e por acadêmicos de universidades chilenas. Trata-se de uma plataforma digital com informações e recursos para que os cidadãos possam opinar sobre um novo texto Constitucional para o Chile. Como afirma o próprio *site*, o objetivo “*es poner a disposición de los ciudadanos un espacio tecnológico para que cada habitante del país pueda volcar sus sueños y propuestas con relación a la construcción de una nueva Ley Fundamental*”. No espaço tecnológico, temas relacionados à democracia e à participação política dos cidadãos são discutidos em grupos, entre os quais, a instituição do referendo revocatório de mandatos<sup>135</sup>.

Em seu segundo mandato como presidente da República, Michelle Bachelet tem em seu programa de governo uma proposta de elaboração de nova Constituição para o Chile<sup>136</sup>.

Segundo o texto atual da Constituição<sup>137</sup> do Chile, após a reforma de 2005 e outras modificações, o país é uma república democrática, o Estado é unitário<sup>138</sup>, a

---

<sup>134</sup> Disponível em: <<http://www.tuconstitucion.cl/>>. Acesso em 15/04/2015.

<sup>135</sup> Disponível em: <<http://plataforma.tuconstitucion.cl/grupos/democracia-su-definicion-y-medio-de-ejercicio>> <<http://plataforma.tuconstitucion.cl/grupos/referendum-revocatorio>>. Acessos em 15/04/2015.

<sup>136</sup> Ver próximo subitem neste capítulo.

<sup>137</sup> Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>. Acesso em 20/05/2015.

<sup>138</sup> O Chile é um Estado unitário e não uma federação como o Brasil e outros países das Américas. Para a administração do país, o território da República se divide em regiões, cujos governos residem em um intendente indicado pelo presidente da República e por um Conselho Regional com integrantes (consejeros) eleitos por sufrágio universal. As regiões dividem-se em províncias, cuja gobernación está a cargo de um governador, nomeado pelo presidente da República; e as províncias se dividem em comunas,



soberania reside na nação e é exercida pelo povo através de plebiscitos e eleições periódicas e por autoridades previstas na Carta. Há eleições para presidente da República, deputados, senadores, conselheiros regionais (*consejeros* regionais) e conselheiros municipais (*consejales*). Os plebiscitos podem ser convocados pelo presidente da República quando há desacordo com reformas constitucionais aprovadas pelo Congresso (*artículo* 128 da CF) e em casos específicos nas comunas (*Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades* desde a reforma municipal de 1992 e ratificada constitucionalmente pela *Ley* 19.526 de 1997<sup>139</sup>). A seguir, trechos da Carta em vigor:

Artículo 4°.- Chile es una república democrática.

Artículo 5°.- La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

Artículo 13.- Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran. Los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren fuera del país podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales. Una ley orgánica constitucional establecerá el procedimiento para materializar la inscripción en el registro electoral y regulará la manera en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero, en conformidad con lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 18.

Artículo 15.- En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario (*Ley* 20337). Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.

Artículo 18.- Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.

Artículo 118 – La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará

---

cuja administração reside em uma municipalidade constituída por um alcalde e pelo conselho, cujos integrantes (consejal) são eleitos por sufrágio universal (Constituição da República, artigos 110 a 122). Constitución Política de la República de Chile. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>. Acesso em 22/05/2015.

<sup>139</sup> Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=19526>>. Acesso em 20/05/2015.

constituída por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.

Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.

Artículo 128.- El proyecto [de Reforma Constitucional] que aprueben ambas Cámaras pasará al Presidente de la República. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

O mecanismo participativo de iniciativa popular de lei não foi incorporado à legislação chilena, apesar de várias tentativas com esse propósito. No primeiro governo de Bachelet, em julho de 2007, foi enviada uma proposta de reforma constitucional que transfere para uma posterior lei orgânica constitucional a regulamentação dos requisitos para a iniciativa cidadã de lei (Boletín 5221-07<sup>140</sup>), que não avançou em sua tramitação. No governo de Sebastian Piñera, em setembro de 2010 (Boletín 7206-7), foi enviado ao Congresso outro projeto nesse sentido<sup>141</sup>. Antes dessas duas iniciativas, parlamentares de diversas bancadas, tanto da *Concertación* como da *Alianza*, apresentaram moções que foram arquivadas ou cuja tramitação não avança, a exemplo do Boletín N° 7.916-07<sup>142</sup>.

#### 4.2.3 Participação Política nos governos da *Concertación* e de Sebastian Piñera

Segundo Varas (2012, p. 166), a participação política tem sido um dos temas mais controvertidos na classe política chilena, que a tem visto equivocadamente como uma forma de minimizar o papel das instituições representativas, debilitar os partidos e abrir espaço à instabilidade política. No entanto, a reestruturação das relações Estado-

<sup>140</sup> <<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>>. Acesso em 22/05/2015.

<sup>141</sup> <[http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=7604&prmBL=7206-07](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7604&prmBL=7206-07)>. Acesso em 22/05/2015.

<sup>142</sup> <[http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=8312&prmBL=7916-07](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8312&prmBL=7916-07)>. Acesso em 22/05/2015.

sociedade-mercado vivenciada pelo país nas últimas décadas tem gerado novas formas participativas e exercido uma pressão pela institucionalização desses mecanismos. Os governos concertacionistas, que assumiram o poder e conduziram quatro gestões sucessivas após o fim do regime militar, como afirma o autor, foram permanentemente atravessados por essa tensão e foram capazes de implementar alguns mecanismos significativos de participação cidadã.

Em seu programa de governo, de 1989, a *Concertación de Partidos por la Democracia* assumia como tarefa fundamental a democratização do país, o que pressupunha, segundo o texto, “um esforço permanente e sistemático em favor de uma descentralização eficiente e de uma participação ativa e eficaz da população, com um pleno desdobramento dos recursos regionais e locais para o desenvolvimento e o estabelecimento de instâncias governamentais modernas para dar respostas às necessidades reais da população”. Entre os objetivos a serem perseguidos, estavam: a democratização do aparato estatal, que incluía a eleição das autoridades municipais e a participação e decisão da cidadania nas distintas instâncias do poder regional e local, envolvendo tanto a participação em estruturas do Estado como o fortalecimento das organizações sociais para que, de forma autônoma, interagissem com as primeiras e desenvolvessem suas próprias linhas de ação; e a descentralização da administração do Estado, dotando as autoridades regionais e comunais de autonomia<sup>143</sup>.

Dessa forma, a ênfase na participação política da sociedade no Chile pode ser observada nos governos de centro-esquerda da *Concertación por la Democracia* (1990-2010). Em prosseguimento à onda participacionista em voga no governo chileno, sobretudo a partir da gestão de Michelle Bachelet (2006-2010), e igualmente em vários países da América Latina, o tema da participação política integrou também a agenda de prioridades do governo de direita de Sebastian Piñera, da *Coalición por el Cambio*, que derrotou, em 2009, a coalizão concertacionista.

---

<sup>143</sup> Documentos *La Época* (1989) *Programa de Gobierno: Concertación de Partidos por la Democracia*. Disponível em: <<http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/12829/1/29189.pdf>>. Acesso em 22/05/2015.

A conformação da *Concertación*<sup>144</sup> ocorreu em 1988, um pouco antes da realização de um mecanismo de participação popular - o plebiscito para decidir pela continuidade ou não da ditadura do general Augusto Pinochet (1973-1990). *La Concertación por el No*<sup>145</sup>, assim ficou conhecida a junção de partidos e grupos políticos constituída para derrotar o regime de Augusto Pinochet, valendo-se da própria forma de institucionalidade criada e permitida pela ditadura do general – a consulta popular.

Os principais partidos constituintes da coalizão posteriormente denominada *Concertación de Partidos por La Democracia* e de cujos quadros saíram os quatro presidentes da República do período 1990-2010 - o Partido Demócrata Cristão e o Partido Socialista - têm um enraizamento no meio social. O Partido Socialista, de Salvador Allende (1970-1973), compôs a primeira tentativa de instauração de um regime socialista em um sistema democrático representativo, experiência que estava centrada no protagonismo das forças populares. Embora considerado partido de centro e que esteve em oposição ao Partido Socialista durante o governo de Allende, o Partido Demócrata Cristão uniu-se ao PS a partir da década de 80 para derrotar o regime militar. O Demócrata Cristão, no governo de Eduardo Frei (1964), também foi responsável pela implantação da reforma agrária no Chile, mas sempre se afastou do Partido Comunista (Silva, 2009).

Os quatro governos da *Concertación por la Democracia* recorrem, em múltiplas oportunidades, aos conselhos interministeriais permanentes ou de duração limitada e às comissões assessoras que, diferentemente dos anteriores, incorporavam pessoas externas ao governo. Mas a institucionalização da participação política nesse período ocorreu de forma diferente em cada gestão<sup>146</sup>. Foi, sobretudo, no governo da socialista Michelle Bachelet que essas instâncias tiveram relevância especial na definição de políticas

---

<sup>144</sup>Ver: Silva, Rodrigo Freire de Carvalho e. O Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e o Partido Socialista (PSCh) no Chile: a Transformação da Esquerda Latino-Americana. Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Universidade de Brasília: Brasília, 2009.

<sup>145</sup> Disponível em:

<[http://historiapolitica.bcn.cl/partidos\\_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n\\_de\\_Partidos\\_por\\_la\\_Democracia](http://historiapolitica.bcn.cl/partidos_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n_de_Partidos_por_la_Democracia)>. Acesso em 22/05/2015.

<sup>146</sup> Os dois primeiros governos foram de presidentes da Democracia Cristã e os dois últimos de presidentes do Partido Socialista.

públicas (VARAS, 2012). Em sua gestão, seis comissões assessoras foram constituídas para tratar dos temas reforma da previdência, políticas para a infância, qualidade da educação, probidade na gestão pública, educação superior e trabalho e equidade. Do trabalho dessas comissões, resultaram as seguintes leis: *reforma previsional* (Ley 20.255), proteção ao funcionário que denuncia irregularidades (Ley 20.205), subsídio ao emprego (Ley 20.338), aperfeiçoamento do seguro obrigatório (Ley 20.238) e Chile Cresce (Ley 20.379).

Aguilera (2009), que realizou estudo sobre as comissões assessoras do governo Bachelet, afirma se tratar de espaços alternativos de deliberação na etapa inicial de formulação de propostas de reforma de políticas, criados a partir da constatação pelo governo de uma crescente debilidade das instituições tradicionais de representação dos interesses da sociedade - os partidos políticos e o Congresso Nacional. A decisão de conduzir uma gestão voltada para a aproximação com os cidadãos surgiu durante a candidatura de Bachelet. Para essas instâncias, foram convidados e nomeados pela Presidência da República especialistas e atores da sociedade civil, que participaram por meio de audiências públicas ou de ação direta. Pesquisas de opinião de nível nacional também foram encomendadas especialmente para essas deliberações. A comissão para estudar uma reforma do sistema de previdência social foi anunciada durante a campanha eleitoral e estava no programa de governo, assim como a de proteção à infância. Ambas foram nomeadas pela presidente assim que assumiu seu mandato (março e abril de 2006, respectivamente). As outras surgiram como resultado de conflitos conjunturais: os protestos estudantis de maio de 2006, as situações de corrupção que impactaram a opinião pública no segundo semestre do mesmo ano e as violentas "protestas" de trabalhadores subcontratados das empresas mineradoras em meados de 2007. As comissões que emergiram como produto de um conflito social mais agudo tenderam a incluir atores sociais e grupos de interesse (organizações de trabalhadores, grêmios empresariais e profissionais, organizações de estudantes, mantenedores da área de educação, entre outros). Assim, o maior ou menor grau de incorporação de atores organizados da sociedade nos conselhos está em relação direta com o grau de mobilização destes, segundo concluiu Aguilera (2009).

Las comisiones asesoras presidenciales ad hoc del gobierno de Michelle Bachelet surgen como una apuesta de estilo propio del gobierno de la coalición de centro-izquierda (Concertación de Partidos por la Democracia).

Este quedó reflejado ya durante su candidatura y en sus primeros discursos que se centraron en el concepto de “gobierno ciudadano”. Esto fue visto como un significado principalmente simbólico, usado por la entonces candidata para resaltar su liderazgo como “cercano a la gente” y distante de las elites político-partidarias, recogiendo de este modo la creciente crítica a las actuales instituciones políticas (AGUILERA, 2009, p.12).

A seguir, os quadros com as Comissões Assessoras Presidenciais nos governos da *Concertación* e no primeiro governo de Michelle Bachelet.

Quadro 6 – Comissões Assessoras Presidenciais nos governos da *Concertación*

<b>Comisiones asesoras presidenciales (no interministeriales) (CAP) ad hoc en los gobiernos de la Concertación (1990-2008)</b>	
<b>Gobierno</b>	<b>Comisión</b>
Aylwin (1990-1994)	CAP de Verdad y Reconciliación (Rettig) CAP de Estudios de la Educación Superior CAP para la reorganización de la Oficina Nacional de Emergencia CAP Consejo Nacional sobre la Discapacidad
Frei (1994-2000)	CAP Nacional de Ética Pública Consejo Asesor de Deportes y Recreación CAP Nacional para la Modernización de la Educación CAP Nacional para el Adulto Mayor Comité Asuntos Espaciales CAP en Materias Artístico-Culturales Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación
Lagos (2000-2006)	CAP de Verdad y Nuevo Trato CAP Nacional para el Desarrollo de la Biotecnología Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, para el esclarecimiento de la verdad acerca de las violaciones a los DD.HH. (Valech)
Bachelet (2006-2010)	CAP para la Reforma Previsional (consejo de previsión) CAP para Reforma de las Políticas de Infancia (consejo de infancia) CAP para la Calidad de la Educación (consejo de educación) Grupo de Expertos sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública, encargado por S.E. la Presidenta de la República (consejo de probidad)

CAP para la Calidad de la Educación Superior (consejo de educación superior)  
CAP Trabajo y Equidad (consejo de equidad)

Fonte: Aguilera, 2009 p. 10-11 (Elaboración propia a partir de información provista por el Departamento de División Jurídica del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Diario Oficial, revisión de material de prensa e Informes Finales de los consejos respectivos)

Quadro 7 – Comissões Assessoras no Governo de Michelle Bachelet (2006-2010)

<b>Comisiones asesoras presidenciales <i>ad hoc</i> del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)</b>						
<b>Consejo</b>	<b>Fecha inicio</b>	<b>Duración (semanas)</b>	<b>Origen comisión</b>	<b>Nº integrantes comisión</b>	<b>¿Contó con audiencias públicas?</b>	<b>¿Contó con sitio web?</b>
Previsión	Marzo 2006	12	Programa gobierno	15	Si	Si
Infancia	Abril 2006	12	Programa gobierno	14	Si	Si
Educación	Junio 2006	27	Conflicto social (protestas estudiantiles)	81	Si	Si
Probidad	Noviembre 2006	2	Casos de <u>corrupción</u>	7	No	No
Educación superior	Mayo 2007	43	Conflicto social (tema quedó pendiente en la comisión de educación)	30	No	No
Trabajo y equidad	Agosto 2007	37	Conflicto social (protestas subcontratistas)	48	Si	Si
Promedio		22,2		32,5		

Fonte: Aguilera 2009, p.13. (Elaboración propia a partir de la información provista en los sitios web de cada comisión (cuando tuvo); de los informes finales de cada comisión; decretos de formación y revisión de material de prensa)

No Chile, constata-se, sobretudo nos últimos anos, um protagonismo do movimento estudantil, surgido em 2006, no governo de Bachelet, denominado “Pinguins” (em referência ao uniforme composto de jaleco e gravata usado pelos estudantes). O movimento de estudantes secundários naquele ano desafiou o governo da recém-eleita socialista, protestando por questões como a demora na entrega dos passes estudantis e pela derrubada do marco regulatório da educação estabelecido na ditadura de Pinochet. A *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* (Nº 18.962) foi publicada no último dia do regime militar (10 de março de 1990) pela Junta do Governo e requeria um quorum muito alto de aprovação no Congresso para modificação (AGUILERA, 2009).

Segundo Varas (2012), uniram-se ao movimento os universitários e professores e, em seguida, houve um apoio transversal da sociedade às reivindicações. Resultou na queda do ministro da área, Martin Zilic, e obrigou o governo a situar a educação em um lugar central da agenda governamental, o que até então não se verificava, e a convocar o Conselho Assessor Presidencial para estudar o tema e propor um novo marco regulatório. Com apelo ao discurso “ciudadano” da presidente, os estudantes, junto com os atores que foram se somando, reclamavam maior participação na elaboração das políticas de educação (AGUILERA, 2009).

La fuerza de las movilizaciones provenía, por un lado, de la sintonía que alcanzó el discurso de los estudiantes con la ciudadanía. Sus demandas tocaban un tema de alta sensibilidad social como es la calidad de la educación. Ellos, si bien apelaban en lo formal a un cambio en la LOCE, centraban sus demandas en la denuncia de las grandes desigualdades existentes entre los bajos desempeños de quienes reciben educación impartida en los colegios públicos a los que accede la población de bajos ingresos; y la mejor calidad de colegios municipales subvencionados y privados a los que acceden los estratos medios y altos de la sociedad. Este factor también permitió que la ciudadanía sintonizara con la movilización y que las protestas fueran crecientemente apoyadas por todos los sectores del mundo político y social (AGUILERA, 2009, p.16).

O Conselho Assessor, segundo Varas (2012), era constituído por 81 membros, sendo o maior dos conselhos formados durante o governo de Bachelet, incorporando grande quantidade de atores sociais, além de técnicos, acadêmicos e políticos. Mas, por diferenças profundas, os representantes dos estudantes secundários, os universitários, os professores e os procuradores se retiraram da instância e não firmaram o documento final, base do projeto de lei enviado ao Congresso no ano seguinte. O projeto foi



discutido e aprovado pelo Congresso, com modificações, em março de 2009, em meio a grandes polêmicas. Os estudantes secundários e universitários e o colégio de professores desconhecera a legitimidade do acordo legislativo conseguido pelos partidos da Concertación e da Alianza, celebrado posteriormente ao trabalho do conselho e do qual eles não fizeram parte (AGUILERA, 2009). Em 2009, foi publicada a nova Lei Geral da Educação (LEGE) que substituiu a LOCE, da época de Pinochet.

Apesar de avanços na nova lei, temas não resolvidos ou mal abordados levaram o sistema educacional, privado e estatal, a uma crise profunda que, como observa Varas, foi colocado novamente em questão, em 2011, já no governo de Sebastian Piñera, por um amplo movimento multiclassista e intergeracional liderado pelos estudantes. Entre as reivindicações, estavam maior acesso à educação, instituições de qualidade capazes de formar não apenas técnicos de excelência, mas cidadãos íntegros, fim dos lucros e sistema transparente de "acreditação" de instituições. No nível médio, a Confederação Nacional de Estudantes Secundários (Cones) demandou uma nova institucionalidade via estatização da educação pública por meio da desmunicipalização, a substituição da Lei Geral da Educação, e um freio definitivo na criação de estabelecimentos particulares subvencionados. O movimento estudantil exigiu ainda o aumento do percentual do PIB na educação de 3,1% para 7%, cifra que seria considerada ideal pela Unesco.

Em razão dessas "protestas", houve destituição de ministros da Educação pelo Parlamento tanto no governo de Michelle Bachelet, quanto de Sebastian Piñera<sup>147</sup>. Foram destituídos, respectivamente, Yasna Provoste, em 2008, e Herald Beyer, em 2013.

A pressão do movimento estudantil provocou a abertura de instâncias de diálogo e negociação por parte do governo chileno e gerou aprendizado por parte do movimento. Isso se evidencia na entrevista<sup>148</sup> da então líder dos estudantes Camila

---

<sup>147</sup> Disponível em:

<[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/13/actualidad/1365815591\\_316625.html/](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/13/actualidad/1365815591_316625.html/)> .

Acesso em 25 de maio 2013.

<<http://www.elmercurio.com/blogs/2013/04/18/11001/senado-destituyo-al-ministro-beyer-acusandolo-de-no-cumplir-con-sus-labores-fiscalizadoras.aspx>>. Acesso em 29/05/2013. Ver também em: Revista Observatório Social de América Latina [Año XIII nº 31- Mayo de 2012]

<sup>148</sup> A entrevista foi concedida a Hernán Ouviaña para o Observatorio Social de América Latina- Osal - Año XIII Nº 31 / publicación semestral / mayo de 2012, do Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (Clasco).

Vallejo Dowling, concedida à Revista Observatório Social de América Latina (Osal), publicada em 2012. Ela explica quais as lições se poderia extrair do processo da “revolución pingüina”, iniciado em 2006, na primeira gestão de Michelle Bachelet, e como o movimento iria atuar diante de uma possível abertura ao diálogo por parte do governo de Sebastian Piñera. Segundo disse, a experiência serviu para reafirmar um pouco a desconfiança em relação à classe política. Em sua avaliação, não se poderia considerar um erro ter entrado em negociação com o governo de Michelle Bachelet, mas, como observou, houve uma redução da mobilização estudantil quando se teve que negociar, o que reduziu o poder de pressão do movimento. Além disso, como explicou, não se logrou obter a correlação de forças necessária dentro do espaço de diálogo para instalar melhor as demandas. Em resumo, a líder acredita que seria necessário aproveitar as instâncias de negociação criadas pelo governo (uma mesa de diálogo ou comissão) e que o movimento estaria preparado para não cair tão facilmente em tentativas de cooptação.

Yo creo que se reafirma un poco la desconfianza hacia la clase política. Durante la “revolución pingüina” no diría que se cometió el error de entrar a un proceso de negociaciones, o una mesa de trabajo, porque eso en sí mismo como forma no es malo, el problema está en que no se generaron las condiciones necesarias, dentro de ese espacio, de la correlación de fuerzas y de preparación para poder disputar en el fondo la batalla de las ideas e instalar con más fuerza las demandas. Y además, porque se bajaron las movilizaciones cuando se tuvo que negociar, entonces cuando uno no está movilizadado deja de ser un negociador con capacidad de negociar. Eso dejó una marca en el movimiento estudiantil que permitió que nosotros, hoy, no caigamos tan fácil en instancias de cooptación de la clase política y estemos más preparados para una posible instancia de mesa de trabajo o de negociación con el gobierno. Es decir, una movilización más fuerte, que no sea solamente estudiantil sino que involucre a la sociedad en su conjunto, y además, estar más preparados en momentos de plantear las ideas. En todo este proceso de movilización hemos logrado madurar nuestras propuestas, reafirmarlas en cuanto argumento, y además ganar la legitimidad de la sociedad en su conjunto. Resumiendo, la experiencia de la “revolución pingüina” nos ha ayudado mucho a no ceder tan rápidamente, y a generar el espacio suficiente para concitar el apoyo ciudadano y la articulación de fuerzas dentro de movimiento social (Entrevista con Camila Vallejo, concedida à Revista Observatório Social de América Latina, em 2012).

Nas eleições de 2013, a principal líder estudantil dos movimentos de 2011, Camila Valejo, venceu o pleito para deputada pelo Partido Comunista, na coligação *Nueva Mayoría*, da candidata vitoriosa à Presidência da República, Michelle Bachelet, que voltou, em 2014, ao posto que ocupou entre 2006-2010. Em sua campanha à reeleição, Bachelet, acenou com mudanças no sistema educacional e com uma nova Constituição para o país.

Os anos de 2007 e 2008 foram marcados por protestos de trabalhadores do setor de mineração por parte dos subcontratados da empresa estatal Codelco, os da empresa privada Agrosuper e os das empresas salmoneras. As demandas tiveram repercussão na opinião pública e levaram a Igreja Católica a conclamar os políticos a legislar para estabelecer um "salário ético", diante das fortes desigualdades sociais do país. O Executivo, comandado por Bachelet, constituiu, então, em agosto de 2007, uma nova comissão para debater e propor ações concretas para solucionar o problema da equidade e das relações laborais. O Conselho contou com a presença de representantes de grêmios e de organizações sociais além de *experts*, ligados à *Concertación* e à direita. Alcançaram-se consensos importantes no que se refere aos temas laborais que faziam parte do programa de governo, como o enfrentamento da precariedade laboral e do alto desemprego entre os jovens, e o aperfeiçoamento do seguro desemprego. A partir das propostas do conselho, em ambas as matérias foram aprovados projetos de lei. No entanto, não se conseguiu chegar à unanimidade em outro tema central do programa de governo - "o desenvolvimento de um sindicalismo forte e moderno como elemento central das relações laborais" (AGUILERA, 2009).

Em seu estudo, Aguilera (2009) constata que a participação de atores sociais nesses espaços não esteve ausente de complexidades. A associação sindical CUT se marginalizou da comissão de equidade, assim como atores sociais-chave ao final do conselho de educação. Também no conselho de educação superior um grupo de estudantes universitários se retirou ao final do trabalho, argumentando que esse tipo de instância assessora não conduz a mudanças nem a reformas reais. Essa mudança pode ser entendida sob pelo menos duas perspectivas, na avaliação da autora. Por um lado, afirma ela, o discurso de participação cidadã com que assumiu o governo de Bachelet gerou grandes expectativas nos atores sociais, que foram reduzindo à medida que o conselho de educação apresentou problemas para chegar a consensos em temas centrais das demandas estudantis. Por fim, a exclusão das negociações no âmbito partidário para lograr o acordo sobre o qual se baseou o projeto de educação (LGE) provocou mais decepção e mal estar nas organizações da sociedade. Por outro lado, a auto-marginalização da CUT pode ser analisada como uma rejeição de participar unicamente em espaços de deliberação sobre temas políticos, nos quais a maioria dos participantes são especialistas, sobretudo, quando se tem a possibilidade de negociação direta com grêmios empresariais e com o governo em mesas tripartites, como foi o caso.

Em resumo, conclui Aguilera (2009), a demanda de participação dos atores sociais não se esgotava à etapa deliberativa, mas apontava principalmente para o momento de negociação política de suas petições e de tomada de decisões. Na medida em que as comissões eram instâncias de debate e geração de propostas não vinculantes, e em que o papel dos *experts* foi central, os atores sociais foram assumindo posturas mais críticas em relação a esses espaços (AGUILERA, 2009, p.35-36). Nesses dois conselhos (Educação e Equidade e Labor), diz a autora, não se lograram acordos em temas fundamentais - como o lucro no caso da educação e a negociação coletiva em matéria laboral - e as decisões terminaram sendo definidas pelos partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

En estos casos, la mayor pluralidad no contribuyó al consenso posterior, y la decisión final se tomó considerando los medios tradicionales de toma de decisiones sobre asuntos públicos (AGUILERA, 2009, p. 39).

Aguilera apresenta, contudo, também uma avaliação positiva geral da atuação desses conselhos. A experiência dos conselhos permitiu, em alguns casos, segundo a autora, aproximar posições, gerar propostas e reunir em uma mesma mesa atores relevantes e, assim, pavimentar a chegada ao Congresso de demandas da sociedade civil. A maioria dos entrevistados para o trabalho de Aguilera, afirmou, segundo ela, que só o processo de reunir uma diversidade de atores foi positivo e, em alguns casos, era a primeira vez que isso se sucedia. O intercâmbio de ideias e a busca de mínimos denominadores comuns foi uma constante na maior parte dos conselhos, o que ampliou a possibilidade de legitimar social e politicamente as recomendações dessas instâncias. Assim, elas abriram efetivamente a possibilidade de promover um debate e inclusive de chegar a legislar sobre temas até então ausentes da deliberação política, como reforçou Aguilera (2009).

Os governos concertacionistas buscaram promover reformas na legislação chilena para aprofundar o processo de democratização e ampliar espaços de participação da cidadania. No governo de Ricardo Lagos, tiveram origem duas iniciativas importantes com esse objetivo: o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional em agosto de 2002 para eleição direta dos conselheiros regionais e comunais, que resultou

na Lei de Reforma Constitucional 20.390<sup>149</sup>, de outubro de 2009; e o projeto de lei enviado ao Congresso em junho de 2004, que originou a Lei 20.500 sobre associações e participação cidadã na gestão pública, aprovada em fevereiro de 2011. O último projeto foi uma resposta presidencial às propostas e recomendações do *Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, convocado pelo presidente Ricardo Lagos em 2000. O conselho foi formado por 28 cidadãos vinculados a distintas organizações e mais quatro representantes ministeriais. Foi convocado por Lagos com objetivo de fortalecer a sociedade civil e tratar da questão da participação cidadã e da reforma do Estado (DELAMAZA, 2010, p.187-189)

A Lei 20.500<sup>150</sup> estabelece um marco legal para a constituição, funcionamento e financiamento de organizações de interesse público, cria um Registro Nacional de Pessoas Jurídicas sem Fins Lucrativos, com objetivo de facilitar e fomentar a formação de corpos intermediários que não estejam contemplados na *Ley de Juntas de Vecinos* (*Ley* 19.418<sup>151</sup>) e demais organizações comunitárias nem no Código Civil. E cria um Fundo para o Fortalecimento das Organizações de Interesse Público.

---

<sup>149</sup> Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1007453&idVersion=2009-10-28>>. Acesso em 20.05.2015.

<sup>150</sup> Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=Ley+20.500+Participaci%C3%B3n+ciudadana>>. Acesso em 17/04/2015.

<sup>151</sup> De acordo com Varas (2012, p.169-170), esta norma resultou de iniciativa de Patricio Aylwin, enviada ao Congresso a poucos meses antes de assumir a Presidência da República em 1990. A proposta recolhia elementos das leis de 1968 e 1989, e foi aprovada em 1995. Em 1968, em meio a uma intensa discussão, foi aprovada a lei de juntas de vecinos e demais organizações comunitárias impulsionada pelo governo de Eduardo Frei Montalva para dar personalidade jurídica a essas organizações e fomentar a participação da comunidade no âmbito local visando à solução de seus problemas. Em 1974, a ditadura suprimiu a eleição democrática dos dirigentes vecinales, mas manteve a vigência dessas organizações como forma de controle da população e para servir ao regime, sendo algumas delas muito utilizadas com esse fim, como o caso dos “centros de madres”, através dos quais se difundiu o ideário do regime e se fortaleceram concepções conservadoras sobre a família e o papel da mulher. Em 1989, há poucos meses da mudança do comando do Executivo, a ditadura publicou uma nova lei com o objetivo de continuar com a despolitização da sociedade (*Ley*18.893) e eliminou as unidades vecinales as quais correspondia cada junto de vecinos, terminando com a representação territorial das juntas e permitindo a constituição de quantos juntas se quisesse em um mesmo território.

No que se refere ao incentivo à participação dos cidadãos, a *Ley 20.500* introduziu um título específico sobre o tema na *Ley 18.575*<sup>152</sup> (*Ley Organica Constitucional de Bases Generales de la Administracion del Estado*) que havia sido transformada no decreto com força de lei nº 1 de 2001, proveniente do Ministério da Secretaria Geral da Presidência. De acordo com o texto, o Estado reconhece o direito das pessoas de participarem de suas políticas, planos e ações. Cada órgão da Administração deverá estabelecer modalidades formais e específicas de participação que terão as pessoas e organizações em seu âmbito de competência. Estabelece ainda regras para transparência das ações públicas, determinando que os órgãos da Administração do Estado deverão colocar para conhecimento do público informações relevantes sobre suas políticas, planos, programas, ações e orçamento. Além disso, os órgãos da Administração terão que prestar contas, anualmente, à cidadania (*cuenta pública participativa*) de sua gestão. Determina ainda a constituição de conselhos da sociedade pelos órgãos da Administração Pública, de caráter consultivo, compostos de maneira representativa e pluralista por integrantes de associações sem fins lucrativos que tenham relação com a competência do órgão respectivo.

Na mensagem em que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que resultou na Lei 20.500, datada de 8 de junho de 2004, o então presidente da República Ricardo Lagos afirmou que a existência de um marco legal que favoreça a participação cidadã efetiva permite uma atuação eficiente dos órgãos do Estado encarregados de tomar decisões públicas, toda vez que se toma conhecimento dos interesses em jogo, do grau de aceitação das medidas e se aperfeiçoa tecnicamente as decisões com aportes externos.

El proyecto de ley que se presenta, se estructura, además, sobre la base del derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional, el cual se encuentra consagrado en el inciso final del artículo 1º de la Constitución Política de la República. La participación ciudadana, como eje central de un régimen democrático moderno, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. Una relación de cooperación Estado-individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones publicas, superando el

---

<sup>152</sup> Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865&idVersion>>. Acesso em 20/05/2015.

carácter recepticio, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable. En estas condiciones, la existencia de un marco que favorezca una participación ciudadana efectiva, por un lado, hace partícipes de las decisiones a los propios ciudadanos, posibilitando el ensanchamiento de la democracia. Por el otro, permite una actuación eficiente de los órganos del Estado encargados de tomar decisiones públicas, toda vez que se toma conocimiento de los distintos intereses en juego, del grado de aceptación de las medidas y se perfeccionan técnicamente las decisiones con aportes externos<sup>153</sup>.

Durante a discussão do projeto de lei na *Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social*, da Cámara de Diputados de Chile, segundo informe de 7 de novembro de 2006, foram ouvidos representantes de várias organizações da sociedade. Serão citadas abaixo declarações de integrantes da entidade *Más Voces: Señora Lorena Recabarren, y señores Gonzalo de la Maza y José Manuel de Ferrari*. Eles destacam a alta propensão à associação da população chilena, segundo pesquisa realizada pela organização, embora isso não implique participação dessas associações no desenho das políticas públicas, como afirmaram. Os entrevistados reclamavam, segundo os integrantes da organização, a introdução no projeto de lei em debate do mecanismo de revogação de mandato e da iniciativa popular de lei, o que acabou não se concretizando. Os três também sugeriram melhorias no projeto, como a ampliação das audiências públicas parlamentares e a disponibilidade de informação sobre a gestão dos entes estatais.

La democracia chilena ha experimentado sustanciales avances en los últimos años, pero a la vez exhibe deficiencias notorias. Entre los aspectos positivos hay que mencionar la alta disposición al asociativismo, como lo demuestra el que más del 40% de las personas encuestadas por Más Voces participan en algún tipo de organización. Sin embargo, ello no implica que esas asociaciones tengan incidencia en el diseño de las políticas públicas, lo cual revela un vacío significativo. Por otro lado, hay organismos que tienen mera existencia jurídica, o bien no cumplen ningún papel relevante como eje articulador de la participación ciudadana, situación esta última aplicable a los CESCOS, que son escasamente conocidos por la población. De acuerdo a la referida encuesta, más del 70% de quienes fueron consultados se mostraron partidarios de extender los mecanismos participativos a otras modalidades que no están consagradas actualmente en nuestro ordenamiento jurídico, como la revocatoria de mandato y la iniciativa popular de ley. Lamentablemente, el proyecto no aborda estos tópicos, que tienden a reforzar la representatividad ciudadana. De igual modo, el proyecto en comento es

---

<sup>153</sup> Mensaje del Ejecutivo de 08 de jun de 2004, encaminhada à Câmara dos Deputados chilena.

Disponível em:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=Ley+20.500+Participaci%C3%B3n+ciudadana>>. Acesso em 20/05/2015.

perfectible en lo que se refiere a hacer más transparente la gestión pública. Bajo esta última perspectiva, sería conveniente extender el mecanismo de las audiencias parlamentarias, mejorar el sistema de entrega de información sobre la gestión de los entes estatales y revisar la legislación sobre gobiernos regionales y municipales, en aras de reforzar la equidad en ambos niveles. Dentro de los aspectos positivos de la iniciativa legal del gobierno se encuentra el realce de las capacidades de las organizaciones. La creación del Fondo de Fortalecimiento de las Asociaciones se inscribe en esa línea. Con todo, habría que impulsar otras medidas que aseguren una fuente independiente de financiamiento de tales organizaciones. Finalmente, hay que fomentar la innovación e intercambio de prácticas e información entre las asociaciones y su eventual inclusión en las políticas de gobierno, como también estimular la capacitación de líderes (Declaraciones de Lorena Recabarren, Gonzalo de la Maza y José Manuel de Ferari <sup>154</sup>).

O empresário Sebastian Piñera, em cujo governo a Lei 20.500 foi aprovada, era o candidato da coalizão partidária *Coalición por el Cambio*, que se originou da *Alianza por Chile*, em vigor naquele país pós-ditadura e que derrotou a *Concertación* nas eleições de 2009 para a Presidência da República. Esse bloco considerado de direita é integrado pelo partido da União Democrática Independente (UDI) e pela Renovação Nacional, partido de Piñera. Em discursos do próprio Piñera na Presidência da República e do ministro da Secretaria Geral da Presidência de seu governo, Christian Larroulet, em publicações e em notícias divulgadas no *site* oficial de seu governo, a apresentação e concretização de propostas de inclusão da sociedade em processos participativos institucionalizados era uma das prioridades de sua gestão<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Disponível na Historia da Ley 20.500 sobre associações e participação cidadã na gestão pública. p. 117-118. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=Ley+20.500+Participaci%C3%B3n+ciudadana>>. Acesso em 17/04/2015.

<sup>155</sup> Disponível em: <<http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/instituciones/institucionalidad-politica/>>. Acesso em: 29 de maio 2013.  
Disponível em: <<http://www.gob.cl/especiales/por-una-democracia-mas-fuerte-y-joven/>>. Acesso em: 29 de maio de 2013.  
Disponível em: <<http://www.gob.cl/informa/2010/12/01/ministerio-de-transportes-inicia-proceso-de-participacion-ciudadana-para-recolectar-un-millon-de-suge.html>>. Acesso em 29 de maio 2013

Disponível em: <<http://www.gob.cl/informa/2011/03/30/ministro-larroulet-comenta-informe-del-pnud-y-la-oea-queremos-aumentar-la-participacion-ciudadana-y.htm>>. Acesso em: 29 de maio 2013

Disponível em: <<http://www.gob.cl/especiales/consulta-ciudadana-de-obras-publicas/>>. Acesso em 29 de maio 2013.

Disponível em: <<http://www.gob.cl/informa/2012/10/23/mas-de-41-mil-personas-participaron-de-la-consulta-ciudadana-de-obras-publicas-en-todo-el-pais.htm>>. Acesso em 29 de maio 2013.

Disponível em: <<http://www.gob.cl/blog/2013/02/24/mas-participacion-ciudadana.htm>>. Acesso em: 29 de maio 2013.



...queda expresada de manera concreta la voluntad y acción del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera - considerando el nuevo contexto social de nuestro país - de velar por espacios de participación y transparencia durante su mandato, ya que de esta manera se optimiza la gestión pública y se establecen mecanismos permanentes de participación y comunicación efectiva entre el Estado y los ciudadanos. Tenemos la firme convicción de que estamos trabajando en el camino correcto, pero sabemos que no es el final de este largo camino: consideramos la participación como un eje central del quehacer del ámbito público, por tanto, esperamos que la ciudadanía utilice estos espacios de manera responsable, para así generar políticas públicas más pertinentes y eficaces<sup>156</sup>.

Em 2012, o governo de Piñera aderiu ao programa das Nações Unidas *Open Government Partnership* (OGP<sup>157</sup>) de estímulo à transparência e à promoção da participação cidadã nas decisões governamentais. A gestão Piñera apresentou também uma agenda legislativa destinada a mudanças na legislação eleitoral e a aspectos relacionados à participação política dos cidadãos. Foram aprovados os projetos que instituem a inscrição automática do eleitor e o voto voluntário e não mais obrigatório, e o que possibilita a realização de eleições primárias para escolha de candidatos pelos partidos. Embora sejam propostas criticadas por muitos analistas políticos, o governo de Piñera manifestava confiança de que contribuiriam para aumentar a participação dos cidadãos na política, como afirmou o então ministro da Secretaria Geral do Governo, Cristián Larroulet<sup>158</sup>. Na mensagem do Executivo ao Congresso Nacional encaminhando o projeto de lei sobre inscrições automáticas de eleitores, que resultou na *Ley 20.568*, publicada no Diário Oficial em 31 de janeiro de 2012, pode-se verificar que Piñera também afirma a convicção de que a mudança contribuirá para ampliar a participação, em especial dos jovens. No texto, o ex-presidente aborda o processo de transição chilena que considera vitorioso, mas diz constatar que a cidadania está cada vez mais distante da política, por isso, haveria a necessidade de buscar mecanismos que revertam essa situação.

---

<sup>156</sup> Informação disponível na publicação da Secretaria Geral do Governo de Sebastian Piñera. Série 1: *Participación Ciudadana para una Mejor Democracia. La participación ciudadana como política: Chile cumple*.

<sup>157</sup> Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/>>

<sup>158</sup> Disponível em: <<http://www.minsepres.gob.cl/2013/06/ministro-larroulet-la-primera-primaria-formal-va-a-tener-un-gran-aporte-en-la-participacion-y-en-la/>>. Acesso em 11/03/2014.

Chile completó hace varios años una exitosa transición a la democracia, marcada por acuerdos que permitieron un avance pacífico hacia la plenitud de ese sistema de gobierno. Hoy tenemos una democracia madura y estable. Los chilenos gozan de un amplio espectro de libertades políticas y eligen, en procesos de inobjetable limpieza, directa y periódicamente a sus autoridades. Pero una democracia moderna e inclusiva, debe necesariamente actualizarse de modo permanente con el objetivo de lograr ser más participativa y vital. Sabemos, sin embargo, que actualmente nuestra democracia muestra algunos signos que deben movernos a actuar. Nuestra ciudadanía está cada vez más distante de la política. Por ello debemos hacer - como sociedad y como país - un esfuerzo para quebrar este proceso de pérdida de fuerza, de vitalidad, de cercanía, de juventud y de legitimidad que nuestra democracia ha experimentado en los últimos tiempos. El diagnóstico es claro. Que nuestra democracia está perdiendo fuerza, es una realidad. Que nuestra democracia está envejeciendo, es una realidad. Y que nuestra democracia se está alejando de la ciudadanía, también, y desgraciadamente, es una realidad y es objetivo de mi Gobierno que la participación de los chilenos en las decisiones públicas sea cada día más activa. Se trata de una meta que debe estar presente en cada una de nuestras instituciones, puesto que un rol activo de la ciudadanía en aquellas decisiones, contribuye a que, tanto a nivel de Gobierno Central como a nivel de gobiernos regionales y con especial énfasis en los gobiernos comunales, se posibilite que cada ciudadano tome las riendas de su propio destino. En esta tarea, el Gobierno que presido está promoviendo un conjunto de iniciativas cuyos objetivos apuntan a facilitar el ejercicio de los derechos de participación política con los que cuentan los ciudadanos y abrir nuevos canales de participación. En este contexto se incluyen el proyecto de ley que en este acto se ingresa al Congreso Nacional - que regula la Inscripción Automática, Modifica el Servicio Electoral y Moderniza el Sistema de Votaciones, así como la iniciativa ciudadana de ley, las primarias voluntarios y vinculantes para la selección de candidatos a cargos de elección popular. También la reforma constitucional que cambia las fechas de las elecciones presidenciales y parlamentarias y el proyecto de ley que simplifica los plebiscitos comunales para facilitar la participación directa de la ciudadanía en las decisiones de los gobiernos locales<sup>159</sup>.

Foi apresentado também pelo governo de Piñera, em 10 de novembro de 2010, o projeto de lei sobre plebiscitos comunais (Boletín 7308-06), com objetivo de facilitar a realização de plebiscitos pelas comunas e consultas não vinculantes no âmbito local, com redução de custos para os municípios do país, proposta que continuava em tramitação no Congresso<sup>160</sup>. De acordo com publicação do governo de Piñera, embora a Constituição do país contemple explicitamente a possibilidade de plebiscitos comunales, somente quatro haviam sido realizados (Las Condes em 1994, Zapallar em

<sup>159</sup> Disponível em Historia da Ley:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1035420&buscar=inscripci%C3%B3n+autom%C3%A1tica>>. Acesso em 21/05/2015.

<sup>160</sup> Na Câmara dos Deputados há outras propostas tramitando, apresentadas por parlamentares de diferentes partidos, relacionadas à realização de plebiscitos comunales: Boletín 9946-06, Boletín 7323-06, Boletín 7313-06, Boletín 7179-06, Boletín 7014-06, Boletín 6566-07.

2003, Vitacura en 2009 y Peñalolén en 2011), em razão dos altos custos para os municípios e também para a coleta de assinaturas pelos cidadãos certificadas em cartório.

Após a aprovação da Lei 20.500 sobre associações e participação cidadã, o governo de Piñera publicou uma resolução (Resolução 2059 de 12/08/2011) em que são estabelecidos os mecanismos<sup>161</sup> de participação cidadã na Presidência da República: consulta cidadã, acesso à informação relevante, conta pública participativa, e Conselho da Sociedade Civil (ver quadro). De acordo com a norma, o conceito de participação se fundamenta nos seguintes parâmetros: fortalecer as organizações da sociedade civil, promovendo uma cultura de corresponsabilidade, entendida como o compromisso mútuo que se estabelece entre Estado e cidadania para aperfeiçoar o conjunto das políticas e serviços públicos a fim de melhorar a qualidade de vida das pessoas; promover e orientar a participação cidadã em direção ao melhoramento da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas; melhorar e fortalecer os canais e espaços de informação e opinião da cidadania; promover o controle cidadão das ações desenvolvidas por todos os organismos públicos. A seguir, o quadro com os mecanismos de participação no governo chileno segundo a resolução.

Quadro 8 - Mecanismos de Participação Cidadã do Governo do Chile  
(Resolução 2059 de 12/08/2011)

Mecanismos de Participação Cidadã do Governo do Chile					
Nombre/ título	Descripción	Tiene consejo consultivo	Requisitos para participar	Propósito de la aplicación o implementación del mecanismo	Participantes y/o beneficiarios
<b>Consulta ciudadana</b>	Mecanismo, en virtud del cual, este órgano, de oficio o petición de partes, señalará aquellas materias de interés ciudadano en que se requiere conocer la opinión de las personas.	No	No hay	Conocer la opinión de las personas en aquellas materias de interés ciudadano, consultas que se realizará de manera informada, pluralista y representativa, a través del	Todas las personas

<sup>161</sup> CHILE. Gobierno de Chile. Participación Ciudadana. Disponível em: <<http://transparenciaactiva.presidencia.cl/ciudadana.html>>. Acesso em 22/05/2015.

	Además, contempla la posibilidad de recepcionar reclamos, consultas, sugerencias, felicitaciones y otros requerimientos de variada naturaleza dirigidos a S.E. el Presidente de la República, para lo cual se ha implementado el ícono “Contáctate con el Presidente”, en el sitio web <a href="http://www.gob.cl/contactate/">http://www.gob.cl/contactate/</a>			sitio <a href="http://www.gob.cl">www.gob.cl</a> y del ícono “Contáctate con el Presidente” ( <a href="http://comunicate.presidencia.cl/">http://comunicate.presidencia.cl/</a> ).	
<b>Consejo de la sociedad civil</b>	Órgano de carácter consultivo, para recoger la opinión ciudadana en materias Institucionales.	No	No hay	Conocer la opinión ciudadana en torno a materias institucionales.	Todas las personas
<b>Acceso a la información relevante</b>	Presidencia de la República brinda acceso a la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuesto, en la forma dispuesta en la Ley N°20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado.	No	No hay	Su propósito es dar a conocer al público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible, información que se dará a conocer por el mecanismo sobre acceso a la información pública, a través de Banner del “Gobierno Transparente” y también por el Banner “Solicitud de Información Ley de Transparencia”.	Todas las personas
<b>Cuenta pública participativa</b>	Presidencia de la República, a través de su Director Administrativo, anualmente dará cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de las políticas, planes, programas, acciones y de la gestión presupuestaria de la Institución.	No	No hay	Su propósito es poner a disposición de la ciudadanía la gestión de las políticas, planes programas, acciones y de la gestión presupuestaria de la institución, con la indicación sobre la forma y plazos en que se desarrollará la cuenta e indicaciones respecto de las respuestas, las que generalmente se efectuará a través de la Web institucional.	Todas las personas

Fonte: Site oficial do Governo do Chile <http://www.gobiernotransparentechile.cl/directorio/entidad/1/1/ciudadana>.  
Acesso em 22/05/2015.

Eleita por uma nova coalizão - a *Nueva Mayoría* -, a presidente da República, Michelle Bachelet, iniciou seu segundo mandato, em 2014, destacando em seu programa de governo a ênfase que daria à participação política.

“Levaremos adelante medidas que fortalezcan y den institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública, garantizando que todos y todas tengamos el mismo derecho a influir en las decisiones que nos afectan y sin ningún tipo de discriminación arbitraria”<sup>162</sup>.

Em abril de 2015, a Divisão de Organizações Sociais (DOS) da Presidência da República deu início a um ciclo de conversações “Experiências de Participação Cidadã na Gestão Pública”, que serão realizados mensalmente com a participação de acadêmicos, *experts* em participação e os que estejam envolvidos com o tema. O objetivo é o intercâmbio de experiências entre os encarregados de diferentes instâncias de participação dos serviços do Estado. O tema que inaugurou a iniciativa foi a criação da Divisão de Participação e Diálogo Social do Ministério de Energia.

Acá estamos todos innovando, estamos avanzando contra cultura, desde una más tradicional donde las decisiones se toman de una manera jerárquica, hacia una cultura participativa. Creo que quedaron claras las brechas que tenemos para llegar a ese punto que la ciudadanía está exigiendo (...) en la medida que podamos ir compartiendo estas iniciativa vamos a ir aprendiendo unos de otros y mejorando”, explicou Javier Zulueta, chefe do novo serviço<sup>163</sup>.

O Ministério de Bachelet utiliza as mídias sociais virtuais, como twitter, além do youtube, para prestação de *cuentas públicas*, um dos mecanismos participativos instituídos a partir da aprovação da Lei 20.500 sobre associações e participação cidadã,

---

<sup>162</sup> Guía Metodológica para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana. Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

<sup>163</sup> Notícia publicada no site do governo do Chile. Disponível em: <<http://www.participemos.gob.cl/noticias/dos-inicia-ciclo-de-conversaciones-en-torno-a-experiencias-de-participacion-ciudadana-en-la-gestion/index.html>>. Acesso em 05/05/2015.

a exemplo do que fez o Ministério da Defesa em maio de 2015<sup>164</sup>. Todos os Ministérios e órgãos públicos devem realizar essa modalidade de prestação de contas<sup>165</sup>.

Na nova gestão de Bachelet, foram retomadas as experiências de criação de conselhos assessores da Presidência, a exemplo do *Consejo Nacional de la Infancia* que deverá propor uma nova *Ley Política de Garantías Universales de Derechos de la Niñez y Adolescencia*<sup>166</sup>. O conselho é integrado por representantes de ministérios, do poder Legislativo, do poder Judiciário, do Ministério Público e da sociedade civil e tem como observadores a Unicef e o Instituto Nacional de Direitos Humanos.

Em termos de agenda legislativa, no segundo governo de Bachelet, em 2014, foi apresentado projeto de lei para alterar o sistema binominal de eleição de deputados e senadores. Como resultado, foi promulgada em abril de 2015 a Lei 20.840 instituindo um sistema proporcional mais inclusivo para diferentes tendências políticas. A mudança do sistema binominal, herança do governo militar, era uma das antigas reivindicações de cientistas políticos, sociólogos e políticos de tendências mais à esquerda para permitir uma maior pluralidade de representação no Congresso Nacional. Mesmo depois de aprovada pelo Legislativo, senadores das bancadas da UDI e da RN apresentaram requerimento de inconstitucionalidade do projeto que, então, teve que passar por análise do Tribunal Constitucional<sup>167</sup>. Finalmente, o tribunal rejeitou o requerimento de inconstitucionalidade e a proposta pode ser promulgada<sup>168</sup>. Foi promulgada ainda a Lei 20.748, que permite o voto de chilenos que vivem no exterior, outra reivindicação desde o período do início da transição à democracia, para resolver a situação de muitas pessoas que foram obrigadas a viver fora do país pelo regime militar.

---

<sup>164</sup> <<http://www.gob.cl/2015/05/02/cuenta-publica-participativa-de-defensa-debute-con-interaccion-ciudadana-en-youtube-y-redes-sociales/>>. Acesso em 25/05/2015.

<sup>165</sup> <<http://www.gob.cl/2015/03/14/ministro-elizalde-inicio-cuentas-publicas-participativas-que-realizaran-todos-los-ministerios-y-reparticiones-gubernamentales/>>. Acesso em 25/05/2015.

<sup>166</sup> <<http://www.consejoinfancia.gob.cl/2015/03/consejo-nacional-de-la-infancia-celebra-primer-ano-de-creacion-dialogando-con-la-ciudadania/>>. Acesso em 16/04/2015.

<sup>167</sup> Disponível em: <<http://www.minsepres.gob.cl/2015/03/tc-ratifica-constitucionalidad-en-proyecto-de-ley-que-sustituye-el-sistema-electoral-binominal/>>. Acesso em 16/04/2015.

<sup>168</sup> <<http://www.gob.cl/2015/04/27/presidenta-bachelet-hoy-hemos-dejado-atras-la-condena-del-sistema-binominal-que-por-tanto-tiempo-limite-y-lastro-a-nuestra-representacion-politica/>>. Acesso em 25/05/2015.

No programa de governo da presidente, consta também a proposta de elaboração de forma participativa de uma nova Constituição Política para o país que, como assinala Bachelet, é uma demanda de diversos setores da sociedade e não apenas de uma elite ideologizada.

Chile debe reencontrarse con sus tradiciones republicanas y dar origen a la Nueva Constitución, en la que confluyan las tradiciones constitucionales liberal, democrática y social y que sea fruto de un auténtico consenso constitucional. El reclamo por una nueva Carta Fundamental no es un prurito de especialistas ni la obsesión de élites sobre ideologizadas. Es un objetivo planteado desde larga data por sectores democráticos; y levantado actualmente por una gran cantidad de organizaciones políticas, sociales, juveniles, regionales, sindicales, de género y representativas de pueblos indígenas; basada en los cuestionamientos antes referidos. De esta manera, basada en una fuerte convicción democrática, se recoge la demanda nacional por una Nueva Constitución Política para Chile a impulsar en un proceso democrático, institucional y participativo que permita alcanzar este propósito<sup>169</sup>.

Na prestação de sua segunda cuenta pública perante o Congresso Nacional, em 21/05/2015, em meio a uma crise política por denúncias<sup>170</sup> de corrupção, envolvendo inclusive seu filho Sebastián Dávalos, que levou a presidente a trocar parte de seu Ministério<sup>171</sup>, e de nova onda de protestos estudantis exigindo reforma na educação<sup>172</sup>, Bachelet voltou a abordar a proposta de reforma do texto constitucional, prevista inicialmente para começar em setembro de 2015. Alguns parlamentares queixaram-se, contudo, da falta de clareza quanto à forma como se desenvolverá o processo Constituinte, ou seja, se estará restrito ao trabalho do Legislativo ou se incorporará contribuições da sociedade, permitindo a participação popular na elaboração da nova

---

<sup>169</sup> Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Octubre 2013

<sup>170</sup> Ver: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/05/150507\\_chile\\_bachelet\\_renuncia\\_gabinete\\_aw/](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/05/150507_chile_bachelet_renuncia_gabinete_aw/)>. Acesso em 30/09.2015.

<<http://www.lanacion.cl/noticias/pais/politica/boric-califica-anuncio-de-cambio-de-gabinete-como-show-mediatico/2015-05-06/232507.html>>. Acesso em 22/05/2015.

<sup>171</sup> <<http://www.gob.cl/2015/05/11/presidenta-bachelet-anuncia-cambios-en-su-gabinete-hoy-es-tiempo-de-dar-un-nuevo-impulso-a-la-tarea-de-gobierno/>>. Acesso em 25/05/2015.

<sup>172</sup> Ver: <<http://elargentino.infonews.com/nota/200076/chile-matan-a-dos-estudiantes-durante-una-protesta>>. Acesso em 22/05/2015.

Carta. Esse foi o caso da senadora e presidenta do Partido Socialista, Isabel Allende, filha do ex-presidente Salvador Allende, conforme notícia publicada em *La Nacion*<sup>173</sup>.

Al término de la segunda cuenta pública de la Presidenta Michelle Bachelet, gran parte de los dirigentes de la Nueva Mayoría quedaron conformes con el discurso de la Mandataria.

La mayoría de ellos destacó, especialmente, lo relativo al cambio de la Constitución. Sin embargo, algunos esperaban algo más concreto y específico en esa materia.

Es el caso de la senadora y presidenta del PS, Isabel Allende, quien declaró que lamenta que la Jefa de Estado siga hablando de la modificación en “términos generales” y “no especifica el mecanismo”.

“Creo que eso tiene que precisarse, porque la ciudadanía no lo tiene muy claro”, agregó.

Uma outra notícia do *La Nacion*, também publicada em 21/05/2015, retrata o clima de dúvida sobre o processo de elaboração da nova Constituição chilena:

Las palabras de la Presidenta Michelle Bachelet sobre la Nueva Constitución en su cuenta ante el Congreso Pleno dejaron dudas. La Mandataria no habló ni de plebiscito ni de Asamblea Constituyente, y en Twitter rápidamente se agitaron las interrogantes sobre qué quiso decir la Mandataria cuando habló de "participación realmente incidente" de la ciudadanía.

Bachelet habló de su compromiso de una nueva Constitución en la primera parte de su mensaje presidencial argumentando que "la democracia que queremos fortalecida y la confianza cívica que necesitamos renovada tendrán su culminación y su sustento en una Nueva Carta Fundamental, democrática, legítima y actualizada". Es más, citó a Camilo Henríquez y sostuvo que "necesitamos una Nueva Constitución. La demanda ciudadana es clara y mi compromiso es firme".

Recordó que en septiembre se iniciará el "proceso constituyente abierto a la ciudadanía", porque "la Constitución es para todos y por eso todos deben participar en su diseño y aprobación"<sup>174</sup>.

<sup>173</sup> Ver: <<http://www.lanacion.cl/noticias/pais/politica/isabel-allende-esperaba-un-mecanismo-claro-para-cambiar-la-constitucion/2015-05-21/150029.html>>. Acesso em 22/05/2015.

<sup>174</sup> Ver: <http://www.lanacion.cl/noticias/pais/politica/bachelet-dejo-dudas-con-su-alusion-a-la-nueva-constitucion-en-la-cuenta-publica/2015-05-21/105321.html> Acessado em 22/05/2015



Finalmente, em 13 de outubro de 2015, Michele Bachelet anunciou<sup>175</sup>, em cadeia nacional de televisão, os passos para a elaboração de uma nova Carta Constitucional chilena. O processo começaria naquele mês, envolvendo a participação da população já nas primeiras etapas. Tendo por base as sugestões colhidas entre os cidadãos, a presidente da República deverá elaborar projeto de lei de nova Constituição a ser enviado ao Congresso chileno. Caberá aos parlamentares decidir a forma de discussão da proposta. Entre as alternativas, estão uma Assembleia Constituinte ou a realização de um plebiscito para que a própria sociedade escolha o procedimento a ser adotado. Após aprovado o projeto, será convocado um plebiscito para que os cidadãos aprovem ou rejeitem o novo texto constitucional. A conclusão de todo o processo está prevista para 2018.

#### **4.2.4 Considerações e síntese sobre a institucionalização da participação política no Chile**

O socialista Salvador Allende assume com uma proposta de implantação do Estado Popular, por meio da democratização das decisões em todos os níveis e do deslocamento do poder real para o povo. Embora tenha sido eleito com um programa ambicioso de elaboração de uma nova Constituição, que daria suporte jurídico-legal às transformações almejadas para o país, entre as quais a criação da *Asamblea del Pueblo*, as divergências que Allende enfrentou internamente na coalizão que o levou ao poder e a oposição que se manifestou de forma intensa, inclusive com apoio dos Estados Unidos, fizeram com que poucas medidas pudessem ser instituídas na área política. Uma das principais iniciativas adotadas foi a criação, em conjunto com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), dos comitês de fábricas para incentivar a participação dos trabalhadores na gestão das indústrias. Posteriormente, o governo socialista incentivou a

---

<sup>175</sup> Disponível em: <<http://www.gob.cl/2015/10/13/infografia-conoce-las-etapas-del-proceso-constituyente/>>. Acesso em 1º/11/2015.

<<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/41966/bachelet+surpreende+e+anuncia+em+rede+nacional+elaboracao+de+nova+constituicao+no+chile+.shtml>> . Acesso em 14/10/2015.

participação dos chilenos, em especial os dos bairros populares, na fiscalização da produção e distribuição de bens de consumo, por meio das *Juntas de Abastecimiento y Control de Precios* (JAP), em um período de boicote empresarial e desenvolvimento do mercado negro.

Com essas experiências impulsionadas pelo governo e com as medidas instituídas na área econômica, como a nacionalização de minérios e a estatização de indústrias importantes, os trabalhadores, que já vinham de um período longo de organização e conscientização, ampliam a capacidade de mobilização e o nível de consciência coletiva e, no momento agudo da crise de abastecimento e disputas com a oposição, fazem emergir iniciativas inovadoras que demonstram capacidade de organização, como os cordones industriales, e passam a atuar de forma corresponsável com o governo na tentativa de retomar a normalidade da produção e distribuição de bens de consumo, o que levou Gaudichaud (2004) a ver nesse episódio a emergência de um “poder popular” em exercício de fato.

A proposta de Allende de incentivo à participação popular é condizente com a orientação político-econômica da esquerda, de crítica ao capitalismo, aos monopólios empresariais e à distribuição extremamente desigual de renda, sistema que, como alega a teoria marxista, explora os trabalhadores e deixa percentual significativo da população em situação de extrema pobreza. O período em que assumiu o governo do Chile era justamente marcado pela crença na possibilidade de mudanças radicais nos sistemas políticos e econômicos por meio de projetos coletivos, sustentados principalmente pela ideologia marxista. Na América Latina, havia a recente implantação da experiência cubana socialista que inspirou esquerdistas não só do continente, mas de outras partes do mundo.

Desse modo, a institucionalização da participação política no governo de Allende decorre não apenas de um projeto ideológico-partidário de esquerda de levar os trabalhadores ao poder, mas torna-se possível a partir da interação com o sindicalismo representante de uma classe trabalhadora que já demandava maior espaço na gestão do processo produtivo. Deve ser analisada ainda como resultado de um contexto histórico que influenciava a implantação de governos nos quais o poder deveria ser transferido das elites econômicas para os trabalhadores e a população mais pobre.

O regime militar comandado por quase 17 anos pelo general Augusto Pinochet é um caso curioso no qual, apesar de ser uma ditadura - marcada pelo fechamento do Congresso Nacional, proibição da atuação partidária, em especial dos partidos de ideologia marxista, restrição da liberdade de imprensa e repressão violenta a manifestações sociais - adota uma Constituição Política que confere ao país o caráter de democracia, fato que pode ser analisado como uma tentativa de assegurar legitimidade a uma gestão questionada interna e internacionalmente.

Nesse período, de restrições severas dos direitos políticos, são realizados quatro plebiscitos nacionais, ou seja, houve democracia direta no regime autoritário. É necessário, contudo, ponderar as condições em que essas consultas populares foram feitas – sem um sistema eleitoral adequado, em curto prazo, e com questões que induziam a uma resposta favorável ao governo, nos dois primeiros plebiscitos realizados. Fato importante é que o primeiro plebiscito realizou-se como resposta a uma resolução das Nações Unidas de repúdio à violação de direitos humanos dos chilenos. No terceiro plebiscito - o que tratou da permanência de Pinochet no poder e no qual o governo saiu derrotado – mesmo que previsto na Constituição como etapa para a transição do regime, havia a pressão da oposição que já estava mobilizada inclusive com a formação de uma coalizão partidária e a preparação de uma campanha publicitária em prol do *NO*, além da presença de observadores internacionais.

A institucionalização do mecanismo de democracia direta – o plebiscito – no governo militar pode ser analisada como uma resposta a pressões internacionais e internas e como uma forma de buscar legitimidade para um regime autoritário.

A volta da democracia e dos direitos de participação política dos chilenos é resultado de um processo complexo em que mobilizações político-sociais, negociações e acordos desempenharam um papel importante. Mesmo com repressão, a população conseguiu organizar-se e protestar nas ruas contra medidas adotadas pelo governo militar. Mas isso não bastou, e os políticos, sob a liderança da Igreja, partiram para a busca de uma transição pactuada, com a assinatura, em 1985, do *Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia*, entre integrantes da oposição e do governo. Pinochet não cedeu mesmo assim e mais três anos foram transcorridos até a realização do plebiscito em que a população decidiu pelo fim do regime autoritário. Ainda na fase

final, mesmo derrotado nas urnas, o general e sua Junta de Gobierno mostram-se com força suficiente para conquistar uma transição acordada, por meio de uma Reforma Constitucional que promoveu ajustes mínimos no sistema político e administrativo do país, ratificada no último plebiscito do período, em 1989.

Os governos de transição à democracia, comandados durante quatro gestões por integrantes da coalizão partidária *Concertación de Partidos por la Democracia*, não tiveram força o bastante para convocar uma Assembleia Constituinte que promovesse a mudança de uma só vez na legislação herdada do período autoritário ou, outra hipótese, optaram por um processo gradual de transformações para evitar os traumas que o país trazia desde o final do governo de Salvador Allende. Assim, aos poucos, foram sendo aprovadas reformas na Constituição, como a de 2005, que pôs fim aos senadores designados e vitalícios, e leis demandadas por grupos mais à esquerda, entre as quais a que encerrou com o sistema binominal para eleição de deputados e senadores, considerado excludente, pouco representativo do espectro partidário e responsável por acordos entre governistas e opositores para assegurar as vagas em cada distrito. É uma das últimas leis aprovadas nesse período e só se tornou possível após muitas tentativas e acordos, sendo, até o final, questionada pela oposição no Tribunal Constitucional chileno. Dessa forma, é de modo gradual que o sistema representativo está sendo reformulado no Chile.

Entretanto, o sonho de uma nova Constituição Política, elaborada de forma participativa, que elimine a que está em vigor, publicada por um regime autoritário – caso peculiar em um sistema democrático - nunca deixou de existir entre muitos dos chilenos. Em seu retorno à Presidência da República, o socialista Bachelet incluiu em seu programa de governo a elaboração do novo marco constitucional para o país, argumentando ser essa uma demanda de vários segmentos da sociedade. Paralelamente a isso, o ex-presidente da República da coalizão concertacionista, o também socialista Ricardo Lagos, comanda um projeto ao lado de acadêmicos, por meio de uma plataforma digital, no qual os chilenos podem participar e apresentar propostas para uma nova Constituição. Temas relacionados à institucionalização da participação política, como a revogação popular de mandatos, estão sendo debatidos pelos internautas que acessam a plataforma. A senadora e presidente do PS, Isabel Allende, filha de Allende, também faz manifestações públicas cobrando clareza de Bachelet

quanto à forma como se desenvolverá o processo constituinte. Bachelet está sendo pressionada, portanto, pela própria base partidária, entre outros segmentos da sociedade, como ela mesma argumentou em seu programa de governo. Finalmente, em outubro de 2015, a presidente anunciou o início da elaboração de uma nova Carta Constitucional, processo no qual está prevista a participação da sociedade em várias etapas.

Nas gestões concertacionistas, experiências de mecanismos participativos foram instituídas, muitas delas para atender demandas sociais ou para resolver conflitos. Sob o formato básico de comissões assessoras da Presidência da República, integradas por representantes da sociedade e do governo, essas instâncias trataram de temas como educação e direitos trabalhistas, resultando em leis específicas para essas áreas. O desenvolvimento dessas iniciativas, contudo, revela complexidades, questionamentos por parte de integrantes da sociedade quanto aos resultados e até abandono das etapas finais de decisão. Muitos membros da sociedade reclamaram não somente das propostas a que as comissões chegaram, mas também do fato de que, ao final, a decisão ficou com os representantes legalmente constituídos, ou seja, os parlamentares no Congresso.

Fato interessante na experiência chilena de institucionalização da participação política é o apoio que propostas com esse objetivo tiveram do presidente de direita Sebastian Piñera. Ele e seu governo incorporaram o discurso participacionista e adotaram medidas voltadas para incentivar a participação da sociedade. Mesmo que questionadas por acadêmicos ou parte da população, merece menção a ênfase na participação política por uma gestão direitista, quando muitas análises teóricas associam iniciativas com esse propósito aos governos de orientação mais à esquerda. Algumas conclusões preliminares podem ser apontadas na avaliação desse caso. Uma delas é a possibilidade de que uma “ideologia participacionista” tenha se espalhado pelo continente latino-americano após experiências autoritárias de governo. Nesse cenário, Piñera pode ter se encontrado sem alternativa, ou seja, ou apoiava também iniciativas participativas de inclusão da sociedade nas decisões políticas, ou seria considerado como um governo destoante dos demais na latino-américa. Assim, ele teria incorporado o discurso da participação e dado respostas nessa área segundo sua orientação política. É preciso citar que o governo Piñera decidiu fazer parte do *Open Government Partnership*, instância internacional de estímulo à transparência e à promoção da participação dos cidadãos nas decisões públicas, ou seja, aderiu à forma de participação

como mecanismo de gestão pública. O direcionamento das ações institucionalizadas de participação política para a melhoria das políticas públicas e dos serviços prestados pela administração pública está explicitado na Resolução 2059 de 12/08/2011, editada pelo governo de Piñera para regulamentar a lei sobre associações e participação cidadã.

A promulgação da Lei 20.500 sobre associações e participação cidadã foi feita por Sebastian Piñera. A norma resultou de um projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional ainda no governo de Ricardo Lagos. Logo após a publicação da lei, o governo de Piñera publicou a Resolução 2059 de 12/08/2011 em que são estabelecidos os mecanismos de participação cidadã na Presidência da República, unificando, desse modo, os instrumentos participativos: consulta cidadã, acesso à informação relevante, conta pública participativa, e Conselho da Sociedade Civil. O projeto de lei foi uma resposta presidencial às propostas e recomendações do *Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, convocado pelo então presidente Ricardo Lagos em 2000. O conselho foi formado por 28 cidadãos vinculados a distintas organizações e mais quatro representantes ministeriais.

Em síntese, pode-se constatar que o tema da participação política perpassou governos chilenos de distintas orientações desde a década de 1970. Nesses 45 anos analisados - mesmo que diante da impossibilidade de verificação da totalidade das iniciativas, perspectivas e resultados - é possível confirmar, em inúmeros casos e momentos, que a institucionalização da participação política no âmbito do Estado resultou de pressões e influências de forças sociopolíticas organizadas sob formatos variados e em busca de direitos e interesses diversos, hipótese que esta tese pretende verificar. No caso do governo socialista de Allende, havia a pressão dos trabalhadores organizados na CUT; no governo autoritário de Pinochet, pressões de organismos internacionais na área de Direitos Humanos e pressões internas de movimentos sociais, da Igreja e de partidos políticos; no caso dos governos concertacionistas, foram seus próprios integrantes que lutaram durante a ditadura pela redemocratização do país e a retomada dos direitos políticos, portanto, diante da exclusão da população do território oficial da política e do déficit de participação que a sociedade vivenciou durante quase 17 anos, quando da alternância de poder, a bandeira participacionista - de inclusão da sociedade nos processos decisórios, de descentralização e desconcentração do poder e de “governos cidadãos” - foi erguida com diferentes graus de intensidade, dependendo

da corrente partidária dominante. Nas gestões socialistas de Ricardo Lagos e de Michelle Bachelet (no primeiro e no segundo mandato da presidente) houve uma ênfase maior na introdução de experiências participativas e na apresentação de propostas legislativas com esse objetivo. Os próprios presidentes da coalizão concertacionista vivenciaram pressões internas durante seus mandatos - o movimento estudantil e o movimento dos trabalhadores são dois exemplos significativos. Na gestão do integrante da direita Sebastian Piñera, continuou a pressão do movimento estudantil. Pode-se falar ainda de uma pressão de natureza mais difusa, ou seja, havia um contexto interno de transição democrática ainda não completada, dependendo da adoção de medidas na área legislativa e administrativa, e um contexto relativo ao continente latino-americano, marcado pela introdução de experiências participativas em diferentes governos. Somada a isso, a institucionalização da participação política dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas e a importância da transparência na gestão pública foi incorporada como prioridade de entidades internacionais, como é o *Open Government Partnership*, ao qual Piñera aderiu.

## 5 CONCLUSÃO

A investigação histórica, teórica e empírica realizada sobre a institucionalização da participação política no Estado, com enfoque nos casos brasileiro e chileno, permite confirmar a hipótese inicial desta tese. O processo de institucionalização decorre, entre outros fatores, da ação de pressão e de influência de forças sociopolíticas, com formatos variados, sobre governos, em defesa de direitos e de interesses de cunho mais particularista ou de repercussão geral.

Isso se evidencia na análise histórica de abrangência mais geral, começando pela antiga democracia ateniense; passando pelas lutas burguesas de derrubada das monarquias e de consolidação de regimes representativos; pela luta dos trabalhadores e intelectuais contra a burguesia e em defesa de governos da classe trabalhadora; pela luta contra regimes autoritários (militares ou civis) e pela consolidação de governos democráticos e, por fim, pela pressão exercida por diversas forças, gerando a “crise de representação” desses governos.

A avaliação do tema na América Latina revelou um longo percurso, que vai da atuação das elites nas lutas pela independência das colônias e proclamação das repúblicas; abrange a tomada de consciência por parte de segmentos da sociedade, embasada em correntes teóricas como as Teorias da Libertação (Filosofia, Teologia e Pedagogia), o Colonialismo Interno, a Interculturalidade e o Marxismo; a ação dos movimentos sindicais em defesa da classe trabalhadora e a atuação de movimentos sociais em defesa de questões relacionadas ao reconhecimento identitário (indígenas, mulheres, homossexuais) ou a problemas gerais, como o ambiental; a consolidação de governos democráticos pós-regimes autoritários e a própria crise de representação desses governos; até experiências recentes de implantação de mecanismos participativos no Estado, como conselhos de políticas públicas, e de adoção de Constituições Políticas Plurinacionais, como no caso boliviano, bem como dos casos brasileiro e chileno pós-regimes militares e suas especificidades.

O caso brasileiro revela a incidência de pressões de grupos sociopolíticos para ampliar o espaço de inclusão nas decisões do Estado nacional desde antes da Independência e Proclamação da República até os dias atuais. No período do regime



militar, a partir de meados da década de 1970, pode ser registrada a atuação de organizações da sociedade e do MDB na implantação de experiências participativas em gestões municipais, como parte de um contexto maior de enfrentamento à ditadura. Durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, a atuação de movimentos e grupos organizados da sociedade e de instituições como a Igreja Católica foi marcante. A sociedade estava mobilizada há muitos anos pela luta contra o regime militar, depois pela anistia de presos políticos, pela emenda que instituía a eleição direta para presidente da República e pela própria realização do processo Constituinte. Assim, os grupos organizados conseguiram viabilizar a sua participação no espaço do Congresso Constituinte, pela inserção no regimento interno de dispositivos permitindo a atuação das forças sociais externas, seja na apresentação, seja na defesa pessoal de propostas. O resultado foi uma Constituição que assegura não apenas os direitos políticos conquistados ao longo da história dos diversos países ocidentais, como o sufrágio regulado pela idade, mas também na qual estão inscritas possibilidades variadas de participação política da sociedade, desde mecanismos diretos (ou semidiretos segundo alguns autores) como o plebiscito e a iniciativa popular de leis, a instâncias colegiadas como os conselhos de políticas públicas em muitos setores, como educação, saúde, direitos da criança, assistência social.

Nos governos pós-Constituição de 1988, teve prosseguimento, pouco a pouco, a adoção no seio do Estado de dispositivos participativos previstos na Carta, como os conselhos de políticas públicas. É importante lembrar que o país já possuía uma história de criação de conselhos nacionais que remonta ao governo de Getúlio Vargas, na década de 30. Foi, no entanto, a partir do governo do PT, do presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, que se intensificou e se ampliou a implantação desses mecanismos participativos, por meio de projetos de lei enviados ao Congresso Nacional, transformados em legislação, ou por meio de decretos do Executivo Federal. Muito desse processo é explicado pela origem do partido, ligada a movimentos sindicais e sociais, como as comunidades eclesiais de base da Igreja Católica, e pela orientação programática mais próxima à esquerda. O PT pressionou pela ampliação da participação popular quando estava fora do governo e, ao chegar ao poder, paulatinamente adotou medidas de incentivo à institucionalização da participação, sempre pressionado também por forças organizadas da sociedade.

O fato de o governo ter atribuído a um órgão específico a função de se relacionar com a sociedade organizada e de conduzir a implementação de mecanismos participativos – a Secretaria Geral da Presidência da República, que, por sua vez, instituiu departamentos específicos como o de Participação Social - foi decisivo para a consecução desse processo. Mesmo assim, as iniciativas foram sendo implementadas de forma heterogênea e com resultados diferentes em cada Ministério ou setor.

No governo seguinte, de Dilma Rousseff, também do PT, foi dada continuidade à política de institucionalização da participação política com mais ênfase até, já que naquele momento havia um amadurecimento interno quanto aos entraves e problemas a serem superados. Diante de um diagnóstico que, segundo integrantes da gestão petista, apontava para a necessidade de instituir uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), inclusive após extenso debate com amplos setores da sociedade que demandavam esses mecanismos, foi editado um decreto (Decreto 8.243/2014) presidencial com esse propósito. A decisão não foi bem aceita pelo Legislativo Federal, que se sentiu alijado do processo e intuiu a possibilidade de tentativa de redução ou de interferência em suas atribuições. A Câmara dos Deputados aprovou a anulação do decreto, mas falta a votação no Senado Federal. O momento em que o decreto foi editado, ou seja, em ano de intensa disputa eleitoral no qual a presidente da República postulava a reeleição, foi motivo de críticas de parlamentares, que consideraram o ato uma manobra eleitoreira para conseguir a adesão de movimentos sociais à candidatura petista. Importa, portanto, para a concretização de ações de institucionalização da participação política um processo bem conduzido com as demais forças políticas, o momento e o formato adequados para a oficialização.

A análise da institucionalização dos conselhos nacionais no âmbito do governo federal permitiu identificar a atuação de forças sociopolíticas interessadas nesse processo, como movimentos ligados aos temas da saúde, dos trabalhadores, da educação, da reforma urbana, da segurança alimentar. Integrantes dessas áreas deram depoimentos em audiências públicas no Senado Federal defendendo o Decreto 8.243/2014 e a institucionalização da participação política no Estado como forma de assegurar a segmentos mais pobres e marginalizados da sociedade o direito de defesa de seus interesses frente ao Estado, que normalmente, segundo declarações, é um ente político mais suscetível a interferência de poderes econômicos fortes. Como afirmou

uma presidente de conselho, a luta dos movimentos sociais em defesa de seus interesses deve ser travada também “por dentro do Estado”. O protagonismo desses segmentos sociais organizados na defesa de suas causas e o fato de terem postulado a sua inserção no processo decisório no âmbito do Estado é uma indicação de que houve, por parte deles, a incorporação do que afirmou Dahl, ou seja, de que não se deve superestimar a virtude das elites, pois, em todo o mundo, elas “são famosas pela facilidade com que promovem seus próprios interesses estritos – sejam eles burocráticos, institucionais, organizacionais ou de grupo – em nome do bem comum” (DAHL, 2012, p.540).

É possível afirmar, assim, que a decisão estratégica dos governos petistas de institucionalização da participação política pode ter decorrido, portanto, entre outros motivos, da pressão e influência de movimentos e grupos organizados da sociedade. Não é possível, entretanto, apontar com quais motivações as decisões de institucionalização foram sendo adotadas a partir das pressões recebidas. A lista de motivos pode abranger a necessidade de se aproximar desses movimentos sociais, a tentativa de manipular ou cooptar esses grupos, a busca de informações para a tomada de decisão sobre políticas públicas, entre outros.

É necessário registrar que a institucionalização da participação política no Estado, com a inserção no marco legal do país, sobretudo na Constituição Federal de 1988, de dispositivos participativos, não possibilitou um uso contínuo e fácil desses mecanismos, como os plebiscitos e a iniciativa popular de lei. Muitos entraves ainda existem na legislação para a utilização desses mecanismos, como o número alto de assinaturas de eleitores exigido para a apresentação de projeto de lei de iniciativa da sociedade. No caso do plebiscito, a convocação pode ser feita somente pelo Congresso Nacional.

Se a análise desenvolvida por esta tese toma como referência um conceito amplo de participação política – que engloba o sufrágio e considera como participação o exercício da representação política obtida por meio do voto em eleições legalmente regulamentadas - não adota, do mesmo modo, uma visão apologética do processo de institucionalização da participação nem desconsidera ilegalidades e imperfeições geradas nesse percurso. A forma de escolha dos integrantes dos conselhos nacionais de políticas públicas é um exemplo de situação que está demandando aperfeiçoamentos.

Essa constatação já está na teoria (LAVALLE, 2011; TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012) e foi salientada também em relatório de um senador<sup>176</sup> favorável a projetos de lei destinados a derrubar o decreto do Executivo instituindo a Política Nacional de Participação Social.

A análise do caso chileno permitiu a compreensão de um processo rico em exemplos de institucionalização da participação política no Estado. O primeiro momento histórico estudado – o governo do socialista Salvador Allende – foi uma tentativa de implantação de um governo popular, sustentado em especial pelos trabalhadores. Essa decisão decorreu da orientação à esquerda do programa de governo da Unidade Popular - coalizão partidária de sustentação - mas havia também a pressão do movimento sindical trabalhista que estava se organizando já há algum tempo. A participação dos trabalhadores foi implementada no âmbito das indústrias transformadas em propriedade social e acabou gerando, em momento de crise aguda do governo, uma experiência de “verdadeiro poder popular” (GAUDICHAUD, 2004) – os *cordones industriales* – que contribuíram para manter a produção e a distribuição de produtos essenciais quando o empresariado, aliado a outros segmentos tradicionais, boicotou o modelo implementado pela Unidade Popular. O governo, entretanto, foi derrubado por um golpe militar antes de conseguir implantar propostas de abrangência mais ampla no que se refere à participação da sociedade.

O regime militar autoritário que derrubou o governo de Allende, tendo à frente o general Augusto Pinochet, utilizou um mecanismo institucionalizado de participação política direta em quatro ocasiões – o plebiscito. Constatou-se manipulação e utilização sem amparo legal na primeira vez, quando a consulta popular visou dar uma resposta à ONU, que havia questionado a violação de direitos humanos pelo governo militar. Nos outros episódios, havia a previsão constitucional, mas, no segundo caso em especial, quando da ratificação, em 1980, da Constituição preparada pela Junta Militar, continuou a haver manipulação por parte do governo. Interessante foi a aposta do regime autoritário no plebiscito para a transição, quando, apesar de tudo indicar o contrário, a oposição organizou-se e saiu vencedora, abrindo caminho para a redemocratização do país. Com o uso desse mecanismo participativo, o regime autoritário buscou legitimar-

---

<sup>176</sup> Trata-se do ex-senador Pedro Taques, de Mato Grosso. Ver detalhes no capítulo sobre a institucionalização da participação política no Brasil.

se perante a opinião pública interna e externa, mas caiu devido às suas próprias contradições e à atuação das forças sociopolíticas que, apesar da repressão violenta, encontraram espaço para se mobilizar em protestos e manifestações realizadas em várias circunstâncias. Em outra vertente de atuação, a oposição buscou acordos com o regime para levar à transição à democracia e a consequente volta da possibilidade de participação política integral. Protestos, manifestações e acordos: a pressão assumiu formatos variados para tirar do poder o governo autoritário e conseguir o retorno dos direitos de participação política.

A utilização, de forma manipulada, de mecanismo de participação direta pelo governo de Pinochet faz ecoar as afirmações de Pateman (1992), que alertou para as resistências no meio acadêmico ao modelo participativo de democracia em decorrência justamente de exemplos históricos como esse.

Nos governos pós-regime militar, sob o comando da coalizão Concertacionista, integrada por partidos de oposição ao regime de Pinochet que lutaram pela redemocratização, a participação política no Estado foi sendo reinstitucionalizada paulatinamente – pela via do “gradualismo” como alguns políticos e teóricos chilenos preferem denominar esse processo. Antes mesmo da entrega do poder pela Junta Militar, foi aprovada uma reforma constitucional assegurando, entre outras medidas, o retorno à legalidade do Partido Comunista e a elevação do número de senadores eleitos por voto popular, diminuindo o peso dos senadores designados. Houve, entretanto, a imposição de normas como a do sistema eleitoral binominal para eleição de parlamentares, cuja revogação somente se deu em 2015, após intensas disputas políticas. Apesar do esforço de muitos parlamentares e presidentes da República, e da pressão de grupos da sociedade, propostas como as que instituem a iniciativa popular de lei não obtiveram sucesso nos governos da *Concertación* e na gestão de Sebastian Piñera, da coalizão partidária *Coalición por el Cambio*, que derrotou a *Concertación* nas eleições presidenciais de 2009.

Constatou-se um protagonismo maior dos governos socialistas da *Concertación* (Ricardo Lagos e Michelle Bachelet) em prol da aprovação e do uso de mecanismos participativos institucionalizados. A orientação partidária ligada à esquerda - da qual faz parte a defesa programática de governos populares, com a busca de inclusão da

participação política dos trabalhadores e de camadas menos privilegiadas da sociedade - pode ser uma explicação para essa tendência. É preciso considerar, contudo, que esses governos também sofreram pressão de grupos da sociedade, como o movimento estudantil e o movimento sindical, para a aprovação de mudanças na área educacional e trabalhista, por exemplo, o que se materializou pela abertura à participação de integrantes desses segmentos em conselhos de políticas públicas.

A prioridade atribuída à participação política da sociedade no governo de direita de Sebastian Piñera vem refutar hipóteses na Teoria Democrática de que a assim chamada “democracia participativa” é uma questão ideológica própria da esquerda. Essa percepção pode ter sido verdadeira por um longo período, a partir, sobretudo, da década de 1960, quando houve o surgimento da “Nova Esquerda” (HELD, 1996). Uma das interpretações desse fenômeno na América Latina foi feita por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Os autores alertaram para uma possível “disputa entre projetos políticos” que se utilizariam dos mesmos conceitos e apelariam a discursos semelhantes, mas distintos, dando origem a um “projeto democrático participativo” e a um “projeto neoliberal” de privatização de amplas áreas das políticas públicas. É possível, assim, afirmar que Piñera, sentindo-se “encurralado” pela onda participacionista que tomou conta do continente latino-americano, tenha optado por não destoar dessa linha, incorporando, a sua maneira, os conceitos e práticas participacionistas.

Para a ampliação da análise sobre o governo Piñera, observa-se que, com a consolidação dos regimes democráticos e a sensação geral de crise de representação, a participação política da sociedade passou a ser uma meta defendida por muitas gestões, como forma de buscar legitimidade e aproximação do corpo social, que se mostra distanciado da esfera da política. A participação política institucionalizada passou, então, a ser tema da área de Administração Pública, muito relacionada às Políticas Públicas. Como confirmação dessa tendência, está a constituição de entidades no âmbito internacional, a exemplo do *Open Government Partnership*, instância que congrega países e organismos da sociedade civil para monitorar os compromissos concretos dos governos de promoção da transparência na gestão administrativa, e a instituição do prêmio pela divisão de Administração Pública da Organização das Nações Unidas (ONU) para iniciativas inovadoras de incentivo à inclusão dos cidadãos em processos decisórios no serviço público. Importante o registro ainda de que, em especial na

América Latina, a participação da sociedade passou a ser defendida por organismos internacionais como o Banco Mundial, com o objetivo de assegurar a estabilidade política.

Na comparação entre o caso chileno e o brasileiro, chama atenção a dificuldade daquele país para instituir um processo constituinte destinado à elaboração de uma nova Constituição em substituição, de fato, ao texto produzido ainda no regime militar. Mesmo com as reformas constitucionais realizadas desde o início do processo de transição democrática, há aspiração em muitos setores e segmentos sociais de que um novo “contrato social” seja firmado e, de preferência, de forma participativa. As pressões políticas, sociais e de acadêmicos têm sido intensas, mas ainda há resistências. Por isso, o Chile é o único país do continente latino-americano que não promoveu realmente – mesmo transcorridos 25 anos do fim da ditadura - uma mudança em sua Carta Constitucional. O país conseguiu, entretanto, aprovar uma lei para regulamentar a atuação de organizações da sociedade e institucionalizar mecanismos participativos na administração pública, processo que resultou em grande parte da pressão de forças sociopolíticas.

Muito se discorre sobre a implantação de experiências participativas no continente latino-americano pós-regimes autoritários. A riqueza do fenômeno demanda uma contínua avaliação, sistematizada e abrangente, dos resultados alcançados. Tal exercício pode contribuir para a melhor compreensão das forças que impulsionam o processo, do conceito de democracia participativa, dos atores importantes, dos dispositivos adotados e dos problemas que dele decorrem.

Nesta tese, buscou-se verificar a hipótese de incidência de pressões e influências de forças sociopolíticas como uma das causas da institucionalização no Estado, ao longo da história, de formas e mecanismos de participação da sociedade na política. Da investigação, extraem-se indicações de que a luta pela participação política é um fenômeno histórico e, porque não dizer, de alcance temporal maior até do que a própria democracia.

Muitas são as mudanças observadas nos sistemas políticos desde a derrubada dos sistemas centralizados de poder por movimentos revolucionários e a consolidação de democracias. As inovações participativas que surgiram há algum tempo nos regimes

representativos e que têm sido difundidas em especial na América Latina pós-regimes autoritários nem sempre geram, de fato, a inclusão dos cidadãos em processos decisórios. Em alguns casos, é preciso um olhar atento para perceber que são medidas “inofensivas”, para usar o mesmo termo de Hobsbawm ao justificar a consolidação do direito ao sufrágio em grande parte dos países. Há exemplos de que as iniciativas podem ser manipuladas e representar apenas um simulacro de participação. E experiências indicam ainda meras tentativas de cooptação de atores políticos por parte de governos. Em outras situações, no entanto, constata-se possibilidade maior de manifestação e de incorporação da vontade dos cidadãos, ou pelo menos de novos segmentos sociais, nas decisões.

Assim, do que foi visto, pode-se dizer que os novos formatos participativos institucionalizados no Estado apresentam soluções para as necessidades de participação dos cidadãos e de grupos organizados, mas, ao mesmo tempo, vão se revelando imperfeitos, como ocorreu com os sistemas representativos. A institucionalização da participação política é, desse modo, uma história em desenvolvimento, inacabada, sempre incompleta, enquanto se renovam, se organizam e se desvanecem, indefinidamente, os interesses, os conflitos e as esperanças. A questão que se impõe aos Estados e às sociedades é como construir com responsabilidade e justiça uma cultura de participação política, espaços e mecanismos de deliberação e decisão e respostas para tantas e tão diversas demandas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. From Ideas to Practice: the PT and Participatory Governance in Brasil. **Latin American Perspectives**, Issue 91, v. 23 n. 4, p.35-53, Fall 1996.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; e TATAGIBA, Luciana. Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS GT 04 Controles Democráticos e Legitimidade, 2011, Caxambu-MG. **Anais Eletrônicos**. Caxambu: Anpocs, 2011. Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=438%3Aanais-do-encontro-mrs-gps-sps&catid=62%3A35o-encontro&Itemid=353](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=438%3Aanais-do-encontro-mrs-gps-sps&catid=62%3A35o-encontro&Itemid=353)> Acesso em: 23 set. 2015.

AGGIO, Alberto; QUIERO, Gonzalo Cáceres. Chile: Processo político e controvérsias intelectuais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 49, p.87-111, São Paulo, 2000.

AGUILERA I., Carolina. **Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet**. Santiago. Chile: Flacso, 2009, 48p.

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. IN: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. e PANFICH, Aldo. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo; Martins Claret, 2004.

ARRUDA, José Jobson. **Nova História – moderna e contemporânea**. Bauru, SP: EDUSC, São Paulo, SP: Bandeirantes Gráfica, 2004.

ARRUDA, José Jobson; PILLETTI, Nelson. **Toda a História. História Geral e História do Brasil**. São Paulo, SP: Editora Ática, 2005.

AVENDAÑO, Octavio. Calidad de la Democracia y Desempeño Institucional em Chile. Um Análisis Retrospectivo em Base a las Propuestas del Gobierno de Sebastian Piñera. **Revista de Ciencia Política**. Volumen 49, n. 2, 2011 p.127-149.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 50, p. 25-46, São Paulo, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democratização participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública/Universidade Estadual de Campinas**, v. 14, n. 1, Campinas: CESOP, junho 2008.

\_\_\_\_\_. Por que o decreto de Dilma não é Bolivariano. Carta Capital, 10 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em: 28 de maio 2015.

Bachelet dejó dudas con sua allusión a la nueva Constitución en la cuenta pública. **La Nación**, 21 de mayo 2015. Disponível em: <<http://www.lanacion.cl/noticias/pais/politica/bachelet-dejo-dudas-con-su-alusion-a-la-nueva-constitucion-en-la-cuenta-publica/2015-05-21/105321.html>>. Acesso em: 27 maio 2015.

BACKES, Ana Luiza. **O uso do referendo em diferentes países**. Brasília: Câmara dos Deputados. Estudo. p. 18, Abril, 2005. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2005\\_2111.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2005_2111.pdf)> Acesso em 23 de dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **A sociedade no Parlamento: imagens da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988** / organização e textos de Ana Luiza Backes, Débora Bithiah de Azevedo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 243 p. (Série coleções especiais. Obras comemorativas; n. 1).

BAGGIA, Francesca. **Os Mecanismos Participativos no Governo Chávez: Contribuições e Desafios da Experiência Venezuelana (1999-2010)**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac). Brasília, 2011.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa**. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática, 1996.

BENHABIB, Seyla. Sobre um Modelo Deliberativo de Legitimidade Democrática. In: WERLE, Denílson Luiz. e MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007, p.47-79.

\_\_\_\_\_. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática, p. 109-141 (1996) In: MARQUES, A. C. Salgueiro (Org. e Trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

BETHELL, Leslie; ROXBOROUGH, Ian (Orgs). **A América Latina entre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1996.

BLACK, Cyril E.; BURKE, John P. Organizational Participation and Public Policy. **World Politics**, v.35, n.3, Apr,1983. p.393-425.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

Boletim Boca no Trombone, nº 0, do Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte. Abril 1987 In: BACKES, Ana Luiza. **A sociedade no Parlamento: imagens da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988** / organização e textos de Ana Luiza Backes, Débora Bithiah de Azevedo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 243 p. – (Série coleções especiais. Obras comemorativas; n. 1).

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BORGES, Elisa de Campos. **Con la Unidad Popular ahora somos Gobierno! Experiência dos Cordones Industriales no Chile de Allende**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Departamento de História. Niterói, RJ, 2011.

BORGES, Larissa. Para juristas, decreto de Dilma coloca o país na rota do bolivarianismo. **Veja.com**. Brasília, 04 de abr. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo/>>. Acesso em: 28 de maio 2015.

Boric Califica Anuncio de Cambio de Gabinete como “Show Midiático”. **La Nación**, 06 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.lanacion.cl/noticias/pais/politica/boric-califica-anuncio-de-cambio-de-gabinete-como-show-mediatico/2015-05-06/232507.html>>. Acesso em 22/05/2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto 19.850 de 1931** (primeira referência a um Conselho Nacional de Educação). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-exposicaodemotivos-141249-pe.html>> . Acesso em: 30 de abr. 2015.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte** (Resolução nº 2 de 1987, publicada no Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano I nº 33. Brasília-DF, 25 de março de 1987). Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento\\_interno\\_anc](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento_interno_anc)>. Acesso em 19/04/2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. **A Constituição Cidadã**. Discurso do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP), antes da votação final do texto. DANC 28/06/1988 p. 12150-12151. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/Ulysses-Guimaraes-constituicao-cidada.pdf>>. Acesso em 03 de maio 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Escrevendo a História** – Série Brasileira 1. Discurso do deputado constituinte Luiz Inácio Lula da Silva (PT-SP), proferido na sessão de 22 de setembro de 1988, publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC) de 23 de setembro de 1988, p. 14313-14314. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Luiz%20Inacio%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em 26 set.2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição 20 anos**: estado, democracia e participação popular: Seminário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 279 p. – (Série ação parlamentar; n. 392). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2442>>. Acesso em: 21 de abr. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 27 de set. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 5.364 de 2005** - Dispõe sobre a Secretaria Geral da Presidência da República e cria em seu âmbito a Secretaria Nacional de Articulação Social – SNAS.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 7.688 de 2012** - Trata da atuação da Secretaria Nacional de Articulação Social.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 8.243 de 2014** - Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em 24 de abr. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 8.072 de 1990** - Lei de Crimes Hediondos - , alterada pela Lei 8.930 de 1994.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 9.709 de 1998** – Regulamenta as formas de participação direta previstas na Constituição (plebiscito, referendo e iniciativa popular).

BRASIL. Presidência da República. **Lei 9.840 de 1999** - Combate à compra de votos e ao uso da máquina administrativa durante o período eleitoral.

BRASIL. Presidência da República. **Leis que regulamentam atribuições da Secretaria Geral da Presidência da República** (Lei 10.683/2003, decorrente da Medida Provisória 103/2003; Lei 10.869/2004, decorrente da Medida Provisória 163/2004; Lei 11.129/2005, decorrente da Medida Provisória 238/2005).

BRASIL. Presidência da República. **Lei 11.419 de 2006** (Decorrente do projeto de lei nº 5.828/2001 - originário da Sugestão 1/2001) - regulamenta a criação de mecanismos eletrônicos de modernização do Poder Judiciário.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar 135 de 2010** - Lei da Ficha Limpa. (Contém 14 hipóteses de inelegibilidade por oito anos para condenados por um colegiado de juízes).

BRASIL. Presidência da República. **Discurso de posse do ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República**, de 24 de janeiro de 2011. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2011/01/24-01-2011-discurso-de-posse-do-ministro-chefe-da-secretaria-geral-da-presidencia-da-republica/view](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/01/24-01-2011-discurso-de-posse-do-ministro-chefe-da-secretaria-geral-da-presidencia-da-republica/view)>. Acesso em 28 de maio 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 12.694 de 2012** (proveniente do PL 2057/2007, originário da Sugestão 258/2006) - permite o julgamento por um colegiado de juízes para os crimes praticados por grupos criminosos, tendo por objetivo resguardar os juízes monocráticos de possíveis ameaças por parte de integrantes do “crime organizado”.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 12.764 de 2012** - Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, que resultou de sugestão da sociedade encaminhada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (SUG 1/2010).

BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.019 de 2014** - Lei que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Democracia Participativa**. Nova Relação do Estado com a Sociedade – 2003-2010. 2ª Edição, Brasília, 2011.

BRASIL. Senado Federal. Publicação e Documentação. **Anais da Assembleia Constituinte**. Mensagem nº 48, de 1985-CN (Nº 330/85, na origem, de 28 de junho de 1985, encaminhada pelo presidente da República, José Sarney, propondo ao Congresso Nacional a convocação da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/emenda.pdf>>. Acesso em 19 de abr. 2015.

BRASIL. Senado Federal. Publicação e Documentação. **Anais da Assembleia Constituinte**. Proposta de Emenda à Constituição nº 43 de 1985, convocando a Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/emenda.pdf>>. Acesso em 19 de abr. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos**. Diário Oficial, Suplemento Especial ao nº 185. Brasília-DF: Sexta-Feira, 26 de setembro de 1986, p.1-60. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 29/09/2015.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo (CD) PDC 1491/2014** (projeto aprovado pela Câmara dos Deputados que susta o Decreto 8.243/2014. Tramita no Senado como Projeto de Decreto Legislativo (SF) PDS 147/2014) Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=155902&tp=1>> Acesso em 24 de abr. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo (PDS) 117/2014** (Projeto do senador Alvaro Dias que susta o Decreto 8.243/2014) Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117988](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988)>. Acesso em 24 de abr. 2015.

BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. **Registro** da audiência pública realizada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 05/08/2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2769>> Acesso em 25 de abril 2015.

BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. **Registro** da audiência pública da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) em 05/08/2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2782>>. Acesso em 27 de abril 2015.

BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. **Registro** da audiência pública da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) em 15/12/2014. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2967>>  
Acesso em 05 de maio 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório** da senadora Gleisi Hoffmann contrário ao PDS 117/2014 (Projeto do senador Alvaro Dias que susta o Decreto 8.243/2014). Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117988](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988)>. Acesso em 24 de abr. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório** do senador Pedro Taques sobre os projetos (PDS 147/2014 e PDS 117/2014) que sustam o Decreto 8.243/2014. Disponível em:  
<[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=118766](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118766)> e  
<[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-31267%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-31267%20(2).pdf)>. Acesso em 24 de abr. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório** do senador Ronaldo Caiado sobre o PDS 147/2014, que susta o Decreto 8.243/2014. Disponível em:  
<<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-46544.pdf>>. Acesso em 01/11/2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Plebiscito e Referendos**. Disponível em:  
<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>>. Acesso em 21 de abril 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade Civil: sua Democratização para a Reforma do Estado. In: **Sociedade e Estado em Transformação**. Orgs: Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 1999 (p.67-116).

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1988.

CARVALHO, Gilberto. **Conferência** de Abertura In: II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS. Campinas/SP: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), de 27 a 30 de abril de 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASANOVA, Pablo González. **Colonialismo Interno**. A teoria marxista hoje. Problemas e perspectivas. 2007.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Ciencias Sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”. In: **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericana**. Edgardo Lander (comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Julio de 2000. p.246.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Constitucion Política de la Republica de Chile**. Disponível em:  
<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>. Acesso em 20 de maio 2015.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Ley 18.575** de 05 de dic.1986 - Ley Organica Constitucional de Bases Generales de la Administracion del



Estado. Disponível em:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865&idVersion>>. Acesso em 20 de maio 2015.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Ley 18.825** de 17 de agosto de 1989 - Reformas na Constituição de 1980. Disponível:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=18825>>. Acesso em 17 de maio 2015.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades** desde a reforma municipal de 1992 e ratificada constitucionalmente pela Ley 19.526 de 17 de nov. de 1997 (Reforma Constitucional sobre Administración Comunal). Disponível em:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=19526>>. Acesso em 20 de maio 2015.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Ley 19.418** de 09 de oct. de 1995. Ley sobre Juntas de Vecinos y Demas Organizaciones Comunitarias. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=70040>>. Acesso em 27 de maio de 2015.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Ley 20.050** de 26 de agosto de 2005 - Reforma Constitucional de 2005 - Disponível em:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20050>>. Acesso em 16/05/2015.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Ley de Reforma Constitucional** 20.390 de 20 de oct. de 2009 – Reforma Constitucional en materia de Gobierno e Administración Regional (Lei para eleição direta dos conselheiros regionais e comunais). Disponível em:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1007453&idVersion=2009-10-28>>. Acesso em 20 de maio 2015.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Ley 20.500** de 16 de fev. 2011 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponível em:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=Ley+20.500+Participaci%C3%B3n+ciudadana>>. Acesso em 17 de abr. 2015

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Ley 20.568** de 31 de ene. de 2012 – Regula la Inscripción Automática, Modifica el Servicio Electoral y Moderniza el Sistema de Votaciones - Disponível em:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1035420&buscar=inscripci%C3%B3n+autom%C3%A1tica>>. Acesso em 21 de maio 2015.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). **Ley 20.840** de 05 de may de 2015. Sustituye el Sistema Electoral Binominal - Disponível em:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039>>. Acesso em 27 de maio 2015.

CHILE. Biblioteca Nacional de Chile. Memoria Chilena. **Programa Basico de Gobierno de la Unidad Popular**. Candidatura Presidencial de Salvador Allende.

Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-31433.html#documentos>>. Acesso em 07 de maio 2015.

CHILE. Biblioteca Nacional de Chile. Memoria Chilena. **El gobierno de la Unidad Popular** (1970-1973). Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-31433.html>>. Acesso em: 05 de maio de 2015.

CHILE. Biblioteca Nacional de Chile. Memoria Chilena. **Augusto Pinochet Ugarte** (1915-2006). Golpe de Estado. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92405.html>>. Acesso em: 26 de maio 2015.

CHILE. Biblioteca Nacional de Chile. Memoria Chilena. **Augusto Pinochet Ugarte** (1915-2006). Movilización Social. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92408.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2015.

CHILE. Biblioteca Nacional de Chile. Memoria Chilena. **Concertación de Partidos por el No.** Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92967.html>>. Acesso em 31 de maio de 2015.

CHILE. **Chile de Todos.** Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Octubre 2013.

CHILE. Congreso Nacional. Bicentenario Congreso Nacional Chile. **Historia Política Legislativa del Congreso Nacional de Chile.** Concertación de Partidos por la Democracia. Disponível em: <[http://historiapolitica.bcn.cl/partidos\\_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n\\_de\\_Partidos\\_por\\_la\\_Democracia](http://historiapolitica.bcn.cl/partidos_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n_de_Partidos_por_la_Democracia)>. Acesso em: 22 de maio de 2015.

CHILE. **Consejo Nacional de la Infancia.** Consejo Nacional de la Infancia celebra primer año de creación dialogando con la ciudadanía, 16 de Marzo de 2015. Disponível em: <<http://www.consejoinfancia.gob.cl/2015/03/consejo-nacional-de-la-infancia-celebra-primer-ano-de-creacion-dialogando-con-la-ciudadania/>>. Acesso em 16/04/2015.

CHILE. **Textos Comparados de la Constitución Política de la República de Chile de 1980 y de la Constitución Política de la República de Chile de 1925.** Instituto de Estudios Generales. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 28 de agosto de 1980.

CHILE. **El Acuerdo Nacional.** Significados y Perspectivas. Dialogos de Justicia y Democracia 3. Santiago, Chile: Corporación Justicia y Democracia, 1995.

CHILE. **El Plebiscito del 5 de octubre de 1988.** Dialogos de Justicia y Democracia 1. Santiago, Chile: Corporación Justicia y Democracia, 1995.

CHILE. Gobierno de Chile. **Institucionalidad Política.** Más y Mejor Democracia, 25 de noviembre de 2009. Disponível em: <<http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/instituciones/institucionalidad-politica/>>. Acesso em: 29 de maio 2013.

CHILE. Gobierno de Chile. Ministerio Secretaria General de Gobierno. Subsecretaria General de Gobierno. Série 1: **Participación Ciudadana para una Mejor Democracia.** La participación ciudadana como política: Chile cumple. (Gobierno de Sebastian Piñera 2010-2014). Disponível em: <[http://www.gobiernoabierto.cl/sites/default/files/biblioteca/Serie\\_1.pdf](http://www.gobiernoabierto.cl/sites/default/files/biblioteca/Serie_1.pdf)>. Acesso em 07 de maio 2015.



CHILE. Gobierno de Chile. **Por una democracia más fuerte y joven**, 14 de mayo de 2010. Disponible em: <<http://www.gob.cl/especiales/por-una-democracia-mas-fuerte-y-joven/>>. Acceso em: 29 de maio de 2013.

CHILE. Gobierno de Chile. **Ministerio de Transportes inicia proceso de participación ciudadana para recolectar un millón de sugerencias para rediseñar el transporte público de Santiago**, 01 de diciembre de 2010. Disponible em: <<http://www.gob.cl/informa/2010/12/01/ministerio-de-transportes-inicia-proceso-de-participacion-ciudadana-para-recolectar-un-millon-de-suge.htm>>. Acceso em 29 de maio 2013.

CHILE. Gobierno de Chile. **Ministro Larroulet comenta informe del PNUD y la OEA: “Queremos aumentar la participación ciudadana y recuperar la confianza en la política”**, 30 de marzo de 2011. Disponible em: <<http://www.gob.cl/informa/2011/03/30/ministro-larroulet-comenta-informe-del-pnud-y-la-oea-queremos-aumentar-la-participacion-ciudadana-y.htm>>. Acceso em: 29 de maio 2013.

CHILE. Gobierno de Chile. **Consulta Ciudadana de Obras Públicas**, 10 de julio de 2012. Disponible em: <<http://www.gob.cl/especiales/consulta-ciudadana-de-obras-publicas/>>. Acceso em 29 de maio 2013.

CHILE. Gobierno de Chile. **Más de 41 mil personas participaron de la Consulta Ciudadana de Obras Públicas en todo el país**, 23 de octubre de 2012. Disponible em: <<http://www.gob.cl/informa/2012/10/23/mas-de-41-mil-personas-participaron-de-la-consulta-ciudadana-de-obras-publicas-en-todo-el-pais.htm>>. Acceso em 29 de maio 2013.

CHILE. Gobierno de Chile. **Más Participación Ciudadana**, de 24/02/2013. Disponible em: <<http://www.gob.cl/blog/2013/02/24/mas-participacion-ciudadana.htm>>. Acceso em: 29 de maio 2013.

CHILE. Gobierno de Chile. **Ministro Larroulet: “La primera primaria formal va a tener un gran aporte en la participación y en la confianza política”**, 29 de Junio de 2013. Disponible em: <<http://www.minsegres.gob.cl/2013/06/ministro-larroulet-la-primera-primaria-formal-va-a-tener-un-gran-aporte-en-la-participacion-y-en-la/>>. Acceso em 11/03/2014.

CHILE. Gobierno de Chile. **DOS inicia ciclo de conversaciones en torno a experiencias de participación ciudadana en la gestión pública**, 28 de abril de 2015. Disponible em: <<http://www.participemos.gob.cl/noticias/dos-inicia-ciclo-de-conversaciones-en-torno-a-experiencias-de-participacion-ciudadana-en-la-gestion/index.html>>. Acceso em: 05 de maio 2015.

CHILE. Gobierno de Chile. **Ministro Elizalde inició cuentas públicas participativas que realizarán todos los ministerios y reparticiones gubernamentales**, 14 de marzo de 2015. Disponible em: <<http://www.gob.cl/2015/03/14/ministro-elizalde-inicio-cuentas-publicas-participativas-que-realizaran-todos-los-ministerios-y-reparticiones-gubernamentales/>>. Acceso em 25/05/2015.

CHILE. Gobierno de Chile. **Presidenta Bachelet**: “Hoy hemos dejado atrás la condena del sistema binominal que por tanto tiempo limitó y lastró a nuestra representación política”, 27 abril 2015. Disponível em: <<http://www.gob.cl/2015/04/27/presidenta-bachelet-hoy-hemos-dejado-atras-la-condena-del-sistema-binominal-que-por-tanto-tiempo-limito-y-lastro-a-nuestra-representacion-politica/>>. Acesso em 25/05/2015.

CHILE. Gobierno de Chile. **Director de la DOS abre diálogo regional para discutir sobre el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la protección del espacio cívico**, 30 abril 2015. Disponível em: <<http://www.participemos.gob.cl/noticias/director-de-la-dos-abre-dialogo-regional-para-discutir-sobre-el-fortalecimiento-de-las-organizaciones/index.html>>. Acesso em: 05 de maio 2015.

CHILE. Gobierno de Chile. **Cuenta Pública Participativa de Defensa debuta con interacción ciudadana en Youtube y redes sociales**, 2 mayo 2015. Disponível em: <<http://www.gob.cl/2015/05/02/cuenta-publica-participativa-de-defensa-debuta-con-interaccion-ciudadana-en-youtube-y-redes-sociales/>>. Acesso em 25/05/2015.

CHILE. Gobierno de Chile. **Presidenta Bachelet anuncia cambios en su Gabinete**: “Hoy es tiempo de dar un nuevo impulso a la tarea de Gobierno”, 11 de maio 2015. Disponível em: <<http://www.gob.cl/2015/05/11/presidenta-bachelet-anuncia-cambios-en-su-gabinete-hoy-es-tiempo-de-dar-un-nuevo-impulso-a-la-tarea-de-gobierno/>>. Acesso em 25/05/2015.

CHILE: Gobierno de Chile. **Nueva Constitución para Chile**. Entérate cómo será el proceso para crear una #NuevaConstitución para Chile. Infografía: Conoce las etapas del proceso constituyente, Octubre 13, 2015. Disponível em: <<http://www.gob.cl/2015/10/13/infografia-conoce-las-etapas-del-proceso-constituyente/>>. Acesso em 01/11/2015.

Chile: matan a dois Estudiantes durante uma protesta. **El Argentino**, viernes 15 de mayo 2015. El Argentino. Info News. Disponível em: <<http://elargentino.infonews.com/nota/200076/chile-matan-a-dos-estudiantes-durante-una-protesta>>. Acesso em 22/05/2015.

CHILE. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. **TC ratifica Constitucionalidad en proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal**, 31 de marzo de 2015. Disponível em: <<http://www.minsegapres.gob.cl/2015/03/tc-ratifica-constitucionalidad-en-proyecto-de-ley-que-sustituye-el-sistema-electoral-binominal/>>. Acesso em 16/04/2015.

CHILE. Servicio Electoral de Chile. **Fue publicada ley que sustituye el binominal**. Disponível em: <[http://www.servel.cl/ss/site/290415\\_fue\\_publicada\\_ley\\_que\\_sustituye\\_al\\_binominal.html](http://www.servel.cl/ss/site/290415_fue_publicada_ley_que_sustituye_al_binominal.html)>. Acesso em: 17 de maio 2015.

Conheça a história do voto no Brasil. Câmara dos Deputados. **Câmara Notícias**, de 10/08/2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/93439-CONHECA-A-HISTORIA-DO-VOTO-NO-BRASIL.html>>. Acesso em: 29 de abril 2015.

COSTA SOBRINHO, J. E. Amortecendo as relações entre Estado e sociedade civil: a Secretaria Geral da Presidência no Governo Lula (2003-2010). Monografia de conclusão de curso. Brasília: UnB, 2011 IN: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da Participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. 1735 Texto Para Discussão. Ipea. Rio de Janeiro, maio de 2012.

Crisis política en Chile: Bachelet le pide la renuncia a todo su gabinete. **BBC Mundo**, 7 de mayo 2015. Disponível em: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150507\\_chile\\_bachelet\\_renuncia\\_gabinete\\_aw](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150507_chile_bachelet_renuncia_gabinete_aw). Acesso em 30/09/2015.

CUNNIL, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. Caracas: Clad, 1997, *apud* HEVIA, Felipe de la Jara. A institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; e PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina; Olvera, Alberto J. e PANFICH, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: \_\_\_\_\_. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAHL, Robert A. **Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control**. New Haven: Yale University Press, 1982.

\_\_\_\_\_. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

\_\_\_\_\_. **A Democracia e seus Críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DELAMAZA, Gonzalo. **Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile**. Doctoral Thesis, Leiden University, Department of Languages and Cultures of Latin America, Faculty of Humanities, 2010.

DOMINGUES, José Maurício. **A América Latina e a Modernidade Contemporânea**. Uma interpretação sociológica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

DUSSEL, Enrique. **Práxis Latinoamericana y Filosofía de la Liberación**. 1983. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/dussel/praxis/praxis.html>. Acesso em: 13 de nov. 2013.

Entenda o decreto de Dilma sobre política de participação social. **Folha de S. Paulo**, Poder, 15 de maio de 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1470598-seis-perguntas-sobre-os-conselhos-populares.shtml>. Acesso em: 28 de maio 2015.

ESCOBAR, Santiago. Una constitución democrática para el segundo centenario. In: QUIROGA, Yesko; ENSIGNIA, Jaime (Ed.). **Chile en la Concertación**. 1990-2010. Una mirada crítica, balance y perspectivas. Santiago/Chile: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** n. 50 p. 47-68, São Paulo, 2000.

FARIA, Cristiano Ferri Soares. **O parlamento aberto na era da Internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração de leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/>> Acesso em 09 de mar. 2015.

FARINELLI, Victor. Bachelet surpreende e anuncia em rede nacional elaboração de nova Constituição no Chile. **Opera Mundi**, Santiago, Chile, 14/10/2015. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/41966/bachelet+surpreende+e+anuncia+em+rede+nacional+elaboracao+de+nova+constituicao+no+chile+.shtml>>. Acesso em 14/10/2015.

FREDERIGO, Fabiana de Souza. O Modelo Chileno. **Estudos de Sociologia** n. 5. Unesp/FCL/Departamento de Sociologia, 1998, p. 121-127. Resenha sobre o livro de Tomás Moulian - Chile Actual: Anatomia de un Mito. Santiago: Lom/Arcis, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FUERTE, N. Conalcam: una alianza por el cambio 2006-2009. Tesis de Licenciatura, Cochabamba, 2010. In: MAYORGA, Fernando. Movimientos sociales y participación política en Bolivia. In: CHERESKY, Isidoro (Comp). **Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.

GARRETÓN M, Manuel Antonio. Transições Políticas na América Latina. Mobilizações populares, regime militar e transição para a democracia no Chile. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 16, São Paulo, Mar.1989.

GARRETÓN M, Manuel Antonio; GARRETÓN, Roberto. La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. **Revista de Ciencia Política**. v. 30, n. 1, 2010, p. 115-148.

GAUDICHAUD, Frank. **Poder Popular y cordones industriales: Testimonios sobre el movimiento popular urbano 1970-1973**. Santiago, Chile: LOM Ediciones; Centro de Investigaciones Barros Arana, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais e Redes de Mobilização Cívica no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. Pluralidade da representação social na América Latina. In: Dossiê Desafios da Consolidação Democrática na América Latina. **Revista Sociedade e Estado**, v.29, n.1, Brasília, Jan/Apr. 2014.

GOHN, Maria da Glória; BRINGE, Breno M (Orgs). **Movimentos sociais globais na era global**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

GOTAY, Silva Samuel. Origens e Desenvolvimento do Pensamento cristão revolucionário a partir da radicalização da doutrina social-cristã nas décadas de 1960 e

1970 (p. 139-163) In: **História da Teologia na América Latina**. São Paulo: Edições Paulinas, 1981 (Teologia em diálogo).

HAAS, Richard N. **A Idade da nonpolarity**. O que se seguirá ao domínio dos EUA. Negócios Estrangeiros, Maio / Junho de 2008.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**. Estudos de Teoria Política. Edições Loyola: São Paulo (SP), 2004.

HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford University Press. Stanford, California, EUA, 1996.

HEVIA, Felipe de la Jara. A institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; e PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

HOBBSBAWM, Eric J. **A Era do Capital – 1848-1875**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

\_\_\_\_\_. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. **A Era das Revoluções - 1789-1848**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009.

HUNNEEUS, Carlos. La Inauguración de la Democracia em Chile. ¿Reforma en el procedimiento y ruptura en el contenido democrático? **Revista de Ciencia Política**. V. VIII n.1-2, 1986.

\_\_\_\_\_. **Chile, un país dividido**. Santiago: Catalonia, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda**. A democratização no final do século XX. São Paulo: Editora Ática, 1994.

Isabel Allende esperaba um mecanismo claro para cambiar la Constitución. **La Nación**, 21 mayo 2015. Disponível em: <<http://www.lanacion.cl/noticias/pais/politica/isabel-allende-esperaba-un-mecanismo-claro-para-cambiar-la-constitucion/2015-05-21/150029.html>>. Acesso em: 27 maio 2015.

ISUNZA, Ernesto. Interfaces sociedad civil-Estado em México. Hacia una tipología de la direccionalidad de los procesos de demorización. Trabalho apresentado no XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (Alas), Porto Alegre, 2005. *apud*, HEVIA, Felipe. A institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; e PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a Participação. Nota Introdutória. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n.84, p.13-23, São Paulo, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 99

São Paulo: July 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002014000200091&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002014000200091&script=sci_arttext)>. Acesso em 08 de abr. 2015.

Léllis, Leonardo. Testemunha da História. “Todo Conservador quer uma Constituição Enxuta”. Entrevista com José Afonso da Silva. **Boletim de Notícias Conjur**, 13/10/2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-13/entrevista-jose-afonso-silva-jurista-doutrinador-constitucionalista>>. Acesso em 20 de abril 2015.

LÖWY, Michael. **O marxismo na América Latina**. Uma antologia de 1909 aos dias atuais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

MACPHERSON, C. B. **Democracia Liberal**. Origens e Evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTÍ, José. **Nossa América**. São Paulo: HUCITEC, 1983. P.194-201. (Texto original de 1891).

MAYORGA, Fernando. Movimientos sociales y participación política en Bolivia. In: CHERESKY, Isidoro. **Ciudadanía y legitimidad democrática em América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.

\_\_\_\_\_. O Caminho boliviano. Entrevista com Fernando Mayorga. São Leopoldo, RS: **Instituto Humanitas Unisinos**, 2014. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/528205-o-caminho-boliviano-entrevista-com-fernando-mayorga>>. Acesso em 1º abr. 2015.

MIGUEL, Luiz Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 59, p. 5-42, São Paulo, 2005.

MILBRATH, Lester W; GOEL, M.L. **Political Participation**. How and Why Do People Get Involved in Politics? Second Edition, Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1977.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MONTES, Rocio. El movimiento estudiantil marca la campaña presidencial en Chile. **El País**. Internacional. Santiago de Chile, 13 de abril de 2013. Disponível em: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/13/actualidad/1365815591\\_316625.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/13/actualidad/1365815591_316625.html)>. Acesso em: 25 de maio 2013.

MORLINO, Leonardo. Problemas y opciones en La comparación. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.) **La comparación en las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza, p. 13-27, 1994.

\_\_\_\_\_. **Introducción a la Investigación comparada**. Madri: Alianza Editorial, 2010.

MOUFFE, Chantal. **El retorno de lo político**. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1999. Disponível em



<[http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/mouffe\\_chantal\\_-\\_el\\_retorno\\_de\\_lo\\_politico.pdf](http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/mouffe_chantal_-_el_retorno_de_lo_politico.pdf)>. Acesso em: 12 de fev. 2015.

Mudança de Regime por Decreto. **Estadão**, Opinião. São Paulo, 29 de maio de 2014. Disponível em: <<http://opiniaio.estadao.com.br/noticias/geral/mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>>. Acesso em: 28 de maio de 2015.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Sistemas Políticos e o Modelo Brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2007.

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

ONU recebe indicações para premiação de excelência no serviço público. **ONU BR**. Nações Unidas no Brasil, de 16.11.2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-recebe-indicacoes-para-premiacao-de-excelencia-no-servico-publico/>>. Acesso em 23/06/2013.

O PT e a Constituinte, 1985-1988. **Revista Perseu** do Centro Sérgio Buarque de Holanda da Fundação Perseu Abramo, n. 6, Ano 5, 2011 p. 191. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/4.perseu6.documentos.pdf>> Acesso em 23 de abr. 2015.

OUVIÑA, Hernán. “Somos la generación que perdió el miedo”. Entrevista a Camila Vallejo Dowling. OSAL – **Revista del Observatorio Social de América Latina**. Año XIII, N° 31. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), mayo 2012.

PANFICHI, Aldo; DAMMERT, Juan Luis B. Oportunidades e limitações da Participação Cidadã no Peru. A Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. e PANFICH, Aldo. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Participação social é elemento constitutivo da democracia, diz ministro Gilberto Carvalho no 28º Fórum do Planalto”. **Blog do Planalto**, Presidência da República, em 28 de jul. 2011, sobre o 28º Fórum do Planalto “Participação Social e Governo: opção metodológica do governo Dilma. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/2011/07/page/3/>>. Acesso em 28 de maio 2015.

PAYNE, Douglas W.; FALCOFF, Mark; PURCELL, Susan Kaufman. **Latin America: U.S Policy After the Cold War**. New York: Americas Society, 1991.

PIRES, Valdemir. Límites y potencialidades del presupuesto participativo. **Asociación Internacional de Presupuesto Público (Asip)**, n. 42 Marzo-Abril, 2000.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p.15-47, n. 67, São Paulo, 2006.

PIZZORNO, A. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M.. **Participación y cambio social en la problemática contemporánea**. s.l: Siap-Planteos, 1975. Inicialmente publicado em Quaderni di Sociologia, v.15, n. 3-4, jul-dez, 1966.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

PNUD y Consorcio de Centros de Pensamiento lanza tercera versión de Encuesta Auditoría a la Democracia. **Sistema de la Naciones Unidas en Chile**, de 15 de ene. de 2013. Disponível em: <<http://www.onu.cl/onu/pnud-y-consorcio-de-centros-de-pensamiento-lanza-tercera-version-de-encuesta-auditoria-a-la-democracia>>. Acesso em: 27 de set. 2015

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O Poder, O Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). **A Democracia na América Latina**. Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. São Paulo: LM&X, 2004.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). **Auditoria a la Democracia**. Estudio Nacional de Opinión Pública. Noviembre 2012. Disponível em: <[http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1358265864Encuesta\\_Auditoria\\_a\\_la\\_Democracia\\_2012.pdf](http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1358265864Encuesta_Auditoria_a_la_Democracia_2012.pdf)>. Acesso em: 27 de set. 2015.

Programa de Gobierno: Concertación de Partidos por la Democracia. Documentos La Época. Chile, 1989, p.38. Disponível em: <<http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/12829/1/29189.pdf>>. Acesso em 22 de maio 2015.

RAGIN, Charles. **The Comparative Method: Beyond Quantitative and Qualitative Strategies**, Berkeley, Uoc, 1989.

\_\_\_\_\_. **La construcción de la investigación social** – introducción a los métodos y a su diversidad. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2007.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROJAS, Rafael. **Las Republicas de Aire**. Utopia y desencanto en la Revolucion de Hispanoamérica. Premio de Ensayo Isabel Polanco. Editorial Taurus, México, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. **Por uma História do Político**. São Paulo: Alameda, 2010.

ROUSSEAU, Jean- Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Volume 1 - O Debate Contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol. II As questões clássicas. São Paulo: Editora Ática, 1994.



SCAFF, Lawrence A. Two Concepts of Political Participation. **The Western Political Quarterly**, v.28 n.3 pp.447-462 Sep, 1975.

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

Senado destituyó al ministro Beyer acusándolo de no cumplir con sus labores fiscalizadoras. Santiago de Chile, **El Mercurio**. Blogs 18 de abril 2013. Disponível em: <<http://www.elmercurio.com/blogs/2013/04/18/11001/senado-destituyo-al-ministro-beyer-acusandolo-de-no-cumplir-con-sus-labores-fiscalizadoras.aspx>>. Acesso em: 29 de maio 2013.

SG faz balanço da agenda do Marco Regulatório das OSC e apresenta pesquisa desenvolvida pela FGV. Secretaria Geral da Presidência da República. Notícias, de 19.12.2014. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2014/julho/19-12-2014-sg-faz-balanco-da-agenda-do-marco-regulatorio-das-osc-e-apresenta-pesquisa-desenvolvida-pela-fgv>>. Acesso em: 28 de maio 2015.

SILVA, Francisco Pereira. Analisando democracias a partir das relações entre Estados e movimentos sociais: os casos da Venezuela, Bolívia e Equador. In GOHN, Maria da Glória; BRINGEL, Breno M. (Orgs) **Movimentos Sociais na era global**. Petrópolis,RJ: Vozes, 2012

SILVA, Rodrigo Freire de Carvalho. **O Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e o Partido Socialista (PSCh) no Chile: A Transformação da Esquerda Latino-Americana**. Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

Sistema Binominal. Disponível em: <<http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=222261>>. Acesso em: 31 de maio de 2015.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SLAUGHTER, Anne-Marie. America's Edge: Power in the Networked Century. **Foreign Affairs**, V. 88 Issue 1, p. 94-113 Jan/Feb 2009.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de et al. **Ampliação da Participação na Gestão Pública - um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Brasília: Ipea, 2013. Relatório de Pesquisa.

TEIXERA, Ana Cláudia C.; SOUZA, Clovis Henrique L.; e LIMA, Paula Pompeu. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS GT 04 Controles Democráticos e Legitimidade, 2011, Caxambu-MG. **Anais Eletrônicos**. Caxambu: Anpocs, 2011. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=438%3Aanais-do-encontro-mrs-gps-sps&catid=62%3A35o-encontro&Itemid=353](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=438%3Aanais-do-encontro-mrs-gps-sps&catid=62%3A35o-encontro&Itemid=353)> Acesso em: 23 set. 2015.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da Participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. 1735 Texto Para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, maio de 2012.

VALENZUELA, Arturo. **The Breakdown of Democratic Regimes**. Chile. Baltimore and London: The Johns Hopkins Press, 1988.

VARAS, Augusto. **La Democracia frente al Poder**. Chile, 1990-2010. Santiago, Chile: Catalonia, 2012.

VARGAS, Alan Bronfman. Mecanismos de Democracia Directa em Chile: Los Plebiscitos y Consultas Comunales. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**. V.28, n.1 Valparaíso, Chile, p.237-265, 1º semestre de 2007. Disponível em: <<http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/646/608>> Acesso em 18 de maio 2015.

WALEY, Daniel. The Italian city-republics. Londres, 1969 *apud* SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamento outro desde a diferencia colonial. In: WALSH, Catherine; LINERA, Álvaro Garcia; MIGNOLO, Walter. **Interculturalidad, descolonización del estado y del conocimiento**. Buenos Aires: Del Signo, 2006.

WEBER, Max. A Política como Vocação. In: \_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Organização e Tradução: GERTH, H.H. e MILLS, Wright. Rio de Janeiro, RJ: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A, 1982.

\_\_\_\_\_. A Ciência como Vocação In:\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Organização e Tradução: GERTH, H.H. e MILLS, Wright. Rio de Janeiro, RJ: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A, 1982.

\_\_\_\_\_. **Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada**. Crítica Política do Funcionalismo e da Natureza dos Partidos. Petrópolis (RJ): Vozes, 1993.

ZEA, Leopoldo. **América como Consciência**. México. UNAM, 1972.

ZEA, Leopoldo. **El Pensamiento Latino Americano**. Barcelona: Ariel, 1976.