

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS  
POLÍTICOS**

**JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO**

**MATHEUS FELIPE DE CASTRO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização  
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis:  
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-070-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de  
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos  
políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



## **XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**

### **TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS**

---

#### **Apresentação**

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

## **CAMINHOS DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO: DEMOCRACIA E CIDADANIA PARA AFIRMAÇÃO DE DIREITOS**

### **WAYS OF RIGHT TO PARTICIPATE: DEMOCRACY AND CITIZENSHIP TO RIGHTS STATEMENT**

**Talita de fatima pereira furtado montezuma**

#### **Resumo**

O uso dos espaços institucionais participativos como estratégias de reivindicação e afirmação de direitos coloca os movimentos sociais populares e o pensamento jurídico crítico diante do enfrentamento das questões em torno dos fundamentos das noções modernas de democracia e cidadania. No intuito de apreender com as disputas de significados, funções e práticas em torno destas noções, desenvolve-se, por meio de revisão de literatura, uma perspectiva crítica acerca das contradições teóricas da noção cidadania e as potencialidades de suas ressignificações diante da prática de movimentos sociais. Inicialmente, partilha-se da crítica aos limites do reconhecimento da igualdade e da cidadania como direitos formais. Em seguida, procura-se articular estas noções com as funções do Estado e do Direito, as distintas concepções existentes e a construção de uma perspectiva histórica da cidadania. Depois, apresenta-se um panorama sobre o direito de participação. Ao fim, desenvolve-se um eixo analítico acerca dos limites e potenciais do direito de participação via mecanismos institucionais na atualidade, procurando tecer relações entre as noções apontadas e a prática dos movimentos sociais populares. Dentre os resultados, percebe-se uma necessidade de resgate da dimensão política e reivindicatória da democracia que considere as distintas formas de atividade política, o espaço para o dissenso, os interesses e disputas entre os distintos grupos sociais.

**Palavras-chave:** Democracia, Cidadania, Participação

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The use of participatory institutional spaces as claiming strategies and assertion of rights puts popular social movements and critical legal thought before tackling the issues around the foundations of modern notions of democracy and citizenship. In order to grasp with the disputes of meanings, functions and practices around these notions, it develops through literature review, a critical perspective about the founding contradictions of citizenship and the potential of its significations before the practice of social movements. Initially, sharing critique of the limits of the recognition of equality and citizenship as formal rights. As it follows, in order to articulate these notions with the functions of the State and Law, the existing disputes conceptions and building a historical perspective of citizenship. After, then presents an overview of the right to participate. At the end, it develops an analytical axis about the limits and potential of the right to participate via institutional mechanisms

nowadays, trying to weave relationships between the identified concepts and practice of popular social movements. Among the results, there is a perceived need for rescue and vindicatory political dimension of democracy that considers the different forms of political activity, the space for dissent, interests and disputes between social groups.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democracy, Citizenship, Participation.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito de participação encontra amplo fundamento no ordenamento jurídico pátrio, conforme se verá adiante. Entretanto, a prática cotidiana com os instrumentos de participação e exercício direto da cidadania colocam em questão a efetividade deste direito. Não se trata apenas de questionar sua efetividade, ou a forma de seu exercício, pois as críticas formuladas aos espaços públicos deliberativos colocam em foco a necessidade de se repensar o marco conceitual sobre o qual se fundam, em especial as noções de cidadania e democracia. Esta pesquisa se origina, portanto, no intuito de tecer algumas contribuições para o debate que envolve o aperfeiçoamento do sistema democrático e para legitimidade dos canais participativos e o aprofundamento do controle social de políticas públicas.

Ellen Wood, em sua obra *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*, caracteriza o capitalismo como o sistema que operou uma suposta diferenciação entre as esferas econômicas e políticas, o que não significa dizer que não estejam umbilicalmente ligadas, ou que a política seja exterior às relações capitalistas de produção, inclusive porque estas relações assumem formas jurídicas particulares que também lhe são constitutivas. O que a autora identifica é uma diferenciação entre o ‘momento da coação’ (utilização, efetiva ou potencial, da força) e o ‘momento da apropriação’ (apropriação de riquezas, excedentes...). Ou seja, diferentemente do feudalismo, no capitalismo a apropriação obtém-se por relações contratuais e não autoritárias, enquanto que o poder de coação que apóia a exploração não é acionado diretamente pelo expropriador de riquezas, mas por um Estado que passa a centralizar o monopólio legítimo da violência (WOOD, 2011, p. 35).

Immanuel Wallerstein destaca os diversos elementos com que o desenvolvimento do Estado moderno foi funcional e correlato ao desenvolvimento do capitalismo: pela taxaço e redistribuição dos recursos arrecadados para reinvesti-los no capital; pelo o princípio da socialização dos riscos das atividades e individualização dos lucros; ao instituir uma política de fronteiras de mercados; ao monopolizar, ou tentar monopolizar, as forças armadas e a utilização de um aparato de repressão aos opositores; ao legislar para aumentar a mercantilização da força de trabalho; ao ampliar seu poder de cobrar impostos e aplicá-lo de forma a reinvestir capitais no sistema acumulativo, etc.

De maneiras diferentes, o Estado tem sido crucial como mecanismo para otimizar a acumulação. [...] É ocioso especular se o capitalismo teria florescido sem o papel ativo desempenhado pelo Estado moderno. No capitalismo histórico, os capitalistas confiaram sua capacidade de utilizar os aparatos estatais em seu benefício, das várias maneiras que esboçamos acima. (WALLERSTEIN, 2001, p. 49)

Isso não significa que o Estado seja apenas um aparato de coação a serviço do capitalismo. Significa dizer que, muitas de suas formas e institutos, ainda que em disputa, materializam relações capitalistas de produção (como a figura do contrato de trabalho, por exemplo) e que o político é ‘constitutivamente presente’ nas relações de produção, com a ressalva de que entre Estado e economia existem objetos, conceitos e campos distintos (POULANTZAS, 1977, p.15).

Considerando as disputas existentes entre as funções do Estado e as potencialidades e limites de um sistema democrático capitalista, pretende-se imergir nas discussões acerca de como se situa o direito de participação, que concepções se entrecruzam e como os movimentos sociais têm utilizado os espaços estatais participativos em suas reivindicações por direitos.

Para isso, desenvolve-se, por meio de revisão de literatura, uma perspectiva crítica acerca das noções de democracia e cidadania. Posteriormente, trata-se acerca do direito de participação e sua regulamentação jurídica, para em seguida observar pontos de crítica dos espaços participativos oficiais. Pretende-se partilhar análises acerca dos limites e potenciais do direito de participação via mecanismos institucionais na atualidade, procurando tecer relações entre as noções apontadas e a prática dos movimentos sociais populares.

## **2 UMA HISTÓRIA DESCONTÍNUA, UMA HISTÓRIA COMUM: ESTADO E DEMOCRACIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA**

Para discutir o conceito moderno de democracia, Ellen Wood resgata a doutrina da democracia representativa americana e o processo histórico de constituição da supremacia parlamentar inglesa que restringia a noção de povo. Na medida em que a noção de povo foi sendo ampliada (e, nesta medida, os direitos políticos relacionados ao voto), ocorria “a despolitização do mundo fora do Parlamento e a deslegitimação da política ‘extraparlamentar’” (WOOD, 2011, p. 178). Ou seja, como as relações capitalistas exigiam indivíduos formalmente livres e iguais, esta liberdade, incluindo a de participação, a exemplo da democracia romana, foi realizada na medida em que “a democracia capitalista ou liberal permitia a extensão da cidadania mediante a restrição de seus poderes” (WOOD, 2011, p.180). A separação entre a condição cívica e a posição de classes fez com que “a posição socioeconômica não determinasse o direito à cidadania – e é isso o democrático na democracia capitalista [mas também] a igualdade civil não modifica significativamente a

desigualdade de classe – e é isso que limita a democracia no capitalismo” (WOOD, 2011, p. 184).

A realização desta cisão entre posição socioeconômica e cidadania ocorria restringindo o alcance do que era posto à disposição da esfera deliberativa do cidadão. Ou seja, enquanto a noção de cidadão, pouco a pouco<sup>1</sup>, expandiu-se para diversos grupos sociais, a cidadania foi apartada de importantes instrumentos deliberativos. O capitalismo, portanto, criou a noção de democracia formal, em que o preço pela inclusão da grande maioria da população foi o enfraquecimento do poder de decisão.

A partir do modelo consolidado no contexto norte-americano, a autora critica a consolidação de um modelo representativo em que as multidões deveriam buscar em seus superiores a voz política, a representação deveria servir como um filtro dos mais capacitados, levando à transferência do poder político, o que seria a antítese do conceito grego de *isegoria*, compreendido como direito de fala, um atributo em que todos aqueles considerados cidadãos detinham capacidade política necessária para participar e exercer os diversos âmbitos de funções do Estado. Neste ínterim, resgata-se a noção grega em contraponto ao modelo representativo sem transformar a democracia grega em ideário normativo, considerando a restrição da noção de cidadania e as relações de força aí implicadas (WOOD, 2011, p.186-187).

A constatação fundamental consiste no reconhecimento de que esta democracia deslocou o poder de decisão para esferas puramente ‘políticas’, ou seja, distanciadas da esfera econômica (onde se realizam múltiplas esferas de opressões) e divorciou do critério democrático qualquer parâmetro que envolvesse equilíbrio de poder de classes. Tornou possível, portanto, estabelecer um regime democrático sem alterar as desiguais correlações de poder que efetivamente interditavam (ou poderia interditar) uma partilha real da esfera decisiva e retirou do espaço de deliberação restrições ou alternativas ao modelo de produção que se consolidava.

Com o aumento da inclusão dos grupos sociais no conceito de cidadania e no direito de voto, houve uma mudança da compreensão de democracia enquanto poder popular para sua identificação com os valores constitucionais dos direitos civis e políticos, com a limitação das interferências do Estado, ou seja, identificou-se democracia com liberalismo.

---

<sup>1</sup> Observe-se que, a exemplo do caso da Revolução Francesa, ocorreram intensos debates na Assembléia Constituinte Francesa acerca da expansão, ou não, do direito de voto dos não católicos, judeus, negros não escravos, trabalhadores domésticos e, apenas no avançar do século XX, houve a garantia do direito de voto feminino.

Para entender o conceito e os potenciais da ‘sociedade civil’, torna-se preciso considerar os variados fins a que esta noção vem servindo, identificada como uma ‘arena de liberdade’ e que situa o capitalismo como só mais uma das esferas na pluralidade da sociedade, negando sua lógica estruturante e totalizadora.

Neste caso, o perigo está no fato de a lógica totalizadora e o poder coercitivo do capitalismo se tornarem invisíveis quando se reduz todo o sistema social do capitalismo a um conjunto de instituições e relações, entre muitas outras, em pé de igualdade com as associações domésticas ou voluntárias. (WOOD, 2011, p. 210)

Para a autora, a sociedade civil não pode ser descrita genuinamente como o espaço da liberdade, posto que é também a sede das coações retiradas do Estado e assentadas no mercado. Boaventura de Sousa Santos, ao descrever a concepção liberal da sociedade civil corrobora esta crítica, afirmando que:

A quarta característica da teoria liberal é que ela concebe a sociedade civil de forma monolítica. A sociedade civil é o mundo do associativismo voluntário e todas as associações representam de igual modo o exercício da liberdade, da autonomia dos indivíduos e de seus interesses (SANTOS, 2013, p.228).

Tais discussões sobre democracia permitem fortalecer uma base crítica que perceba possíveis limites que permeiam um modelo de democracia liberal.

Dito isto, para pensar a democracia fora dos marcos liberais, bem como os instrumentos do direito de participação, torna-se necessário realizar uma breve imersão acerca do papel que o Estado desenvolve neste processo.

Poulantzas traz importantes considerações acerca do papel do Estado para a manutenção da estrutura social tal como ela se organiza por meio da sociedade capitalista, possuindo, entretanto, contradições internas e fissuras sob as quais se situam disputas de distintos grupos sociais. Se o Estado representa, a longo prazo, o conjunto da burguesia, dominado pelas suas frações que esteja no poder, não representa apenas esta fração da sociedade, considerando que “O Estado capitalista deve deter sempre uma *autonomia relativa* com relação a esta ou aquela fração do bloco no poder” (POULANTZAS, 1977, p.21) (grifos no original).

Desta forma, o Estado estaria permanentemente em disputa pelos grupos sociais. Não consiste, portanto, em uma entidade intrínseca, como um sujeito autônomo ou como um instrumento do capital, mas como uma relação, uma

*condensação material* (o Estado-aparelho) de uma relação de forças entre classes e frações de classe tal como se exprimem, *sempre de modo específico* (separação relativa do Estado e da economia dando lugar às instituições próprias do capitalismo) *no próprio seio do Estado* (POULANTZAS, 1977, p. 22) (grifos no original).

Tal percepção do Estado como relação de forças deságua em um ponto que será fundante para esta análise, qual seja, a adoção de uma perspectiva dialética para compreender as pressões e disputas em torno do Estado e suas funções. Assim, considera-se sua autonomia relativa não como algo que lhe confere uma vontade racionalizante, que lhe autonomiza, mas algo que faz de suas políticas “*a resultante das contradições de classe inscritas na estrutura mesma do Estado (O Estado é uma relação)*”, o que significa que ele é a todo tempo atravessado pelas contradições de classes e “não pode jamais ser um bloco monolítico sem fissuras” (POULANTZAS, 1985, p.23).

Essas contradições internas e fissuras do Estado, bem como seu papel privilegiado na distribuição de poder, podem servir de fontes explicativas na compreensão dos caminhos que os movimentos sociais travaram para alcançar seus aparelhos. Podem, ainda, auxiliar a compreender as disputas em torno dos canais de participação social das últimas décadas e as contradições de posturas entre os órgãos estatais (por exemplo, entre uma secretaria de planejamento e uma secretaria ambiental).

Desta forma, torna-se possível conciliar uma visão do Estado e do Direito como campo de disputas que promovem mediações sociais, ao mesmo tempo em que incorporam diferentes fissuras provocadas pelas pressões de grupos e classes sociais. Ao tempo em que se incluem no todo social, suas funções não podem ser compreendidos de forma retilínea, exclusivamente a serviço de determinada classe ou fração de classe. Tampouco suas funções desdobram-se exclusivamente no campo econômico, sendo fundamental o exercício do *poder de nomeação* e de categorização do mundo social promovidos pelo Estado e pelo Direito, bem como da violência simbólica que naturaliza categorias sociais e arbitrárias como estruturada e estruturante do mundo social.

A disputa pelo poder de normatizar e categorizar o mundo social de acordo com os interesses e formas objetivas de relações sociais implica em uma disputa por incidência no Estado, detentor do monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica. Para Bourdieu, o Estado possui uma espécie de *metacapital*, que consiste na concentração de diversos capitais (simbólico, econômico, político, jurídico...) e no reconhecimento social, na legitimidade, que exerce, seja unificando códigos, seja nomeando e instituindo princípios de visão e divisão comuns. O Estado, portanto, “confere aparência de natural a um arbítrio cultural” (BOURDIEU, 2010, p.95). Essa violência simbólica, o autor caracteriza como:

A violência simbólica é esta violência que extorpe submissões que sequer são percebidas como tais, apoiando-se em “expectativas coletivas”, em crenças socialmente inculcadas. Como a teoria da magia, a teoria da violência simbólica

apoia-se em uma teoria da crença, ou melhor, em uma teoria da produção da crença, do trabalho de socialização necessário para produzir agentes dotados de esquemas de percepção e de avaliação que lhe farão perceber as injunções inscritas em uma situação, ou em um discurso, e obedecê-las (BOURDIEU, 1996, p. 170-171).

O poder simbólico, portanto, se apresenta como um poder invisível, gnosiológico, de dar sentido, de impor significados como legítimos. Sua capacidade de ser exercido é diretamente proporcional ao seu reconhecimento como legítimo, naturalizando as categorizações dos objetos sociais que faz, ocultando sua historicidade e arbitrariedade, servindo aos mecanismos de dominações ideológicas<sup>2</sup>. Pode-se deduzir que ele é uma forma legitimada de outras formas de poder, constituída pelo que o autor chama de *eufemização*, ou seja, a transformação de outros capitais (econômico, social, político...) em capital simbólico, que dissimula e transubstancia as relações de força.

Desta forma, os grupos e agentes sociais se inserem em uma luta simbólica para a imposição de uma categorização do mundo social conforme seus interesses e posições em um correspondente campo social<sup>3</sup>. Essas estruturas não geram, entretanto, incapacitação, tampouco interditam divergências, embora não propicie os momentos de resistência. Neste sentido, percebe-se a importância da afirmação de diferentes significados possíveis para compreensão de democracia e participação, reinserindo suas concepções no campo das noções históricas e, portanto, construídas e passíveis de ressignificações.

### 3 CIDADANIA EM HISTORICIDADE: LIMITES E POTENCIALIDADES

A consolidação do Estado Moderno enfraqueceu a manutenção dos privilégios feudais lastreados em mero *status* jurídicos e em condições de nascimento. Houve a afirmação de uma natureza humana livre e igualitária. Esta noção de *liberdade* em face ao Estado

---

<sup>2</sup> Para compreender a noção de ideologia, o autor aponta que “as ideologias, por oposição ao mito, produto coletivo e coletivamente apropriado, servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo” (BOURDIEU, 2010, p.10).

<sup>3</sup> Para Bourdieu, “todas as sociedades se apresentam como espaços sociais”, que só podem ser apreendidos por meio dos seus princípios diferenciadores que fundam as diferenças entre os agentes na objetividade. Existe, portanto, uma “estrutura de distribuição das formas de poder ou dos tipos de capital eficientes no universo social considerado”, que variam de acordo com cada sociedade e o momento considerado e, ainda, que não é imutável e sim caracterizada por uma dinâmica de conservação e transformação, de forma que o espaço social global constitui-se como um campo de forças e de lutas (BOURDIEU, 2011, p.50). Este espaço social delimita-se por meio de distintos *campos*, constituídos por relações socialmente distribuídas. O campo (como o econômico, cultural, político ou jurídico) se opera com certa autonomia e por meio de leis próprias; constituem-se mais pelas posições sociais que pelos agentes que dele participam, tendo em vista que refletem uma luta de forças, uma busca por posições e acúmulos de capitais, marcando a operação do campo por um mecanismos de dominação e conflito constantes.

consistiu em uma liberdade que abstraía (e atomizava) o ser social histórico, transformando-o em ‘indivíduo’.

Deste processo decorre a ruptura entre Estado e Sociedade Civil, transformando a cidadania em um vínculo jurídico formal do indivíduo com o Estado liberal.

Em crítica à noção de cidadania fruto do Estado Moderno, homogeneizadora, Joaquim Alvim (1999) observa a abstração na qual o conceito se funda, operando um vínculo direto entre as noções de cidadania e nacionalidade: na corrente naturalista, a cidadania seria correlata à noção de nação natural, constituída por membros de origens culturais comuns, enquanto que para os contratualistas, seria a nação artificial – política. A primeira parte da idéia de existência de uma nação orgânica anterior ao Estado, e este como sua consequência; já a segunda funda-se no vínculo político/institucional/associativo que geraria uma sociedade eletiva e universal, em detrimento a qualquer pertencimento identitário.

Com o fluxo histórico, observa-se que essa noção de Estado e indivíduo passou por diversas transformações. O reconhecimento de direitos coletivos, de grupos identitários, de outras concepções do que é direito a partir da emergência de movimentos sociais, bem como o processo de ampliação da integração formal da democracia liberal (com o fim da escravidão, com o direito de votos das mulheres) são alguns elementos que contribuíram nestas ressignificações.

A questão posta neste momento corresponde a pensar as possibilidades de afirmação e ampliação da eficácia de direitos em espaços públicos oficiais, cuja participação ocorre mediatizada pelos conceitos de democracia e cidadania.

Nesta pesquisa, compreende-se que o âmbito da realização da liberdade deve ser questionado a partir das condições materiais e simbólicas de vida dos distintos povos, no sentido de integrar a luta pela emancipação política com a luta pela emancipação de outras formas de opressão e dominação. Neste sentido, imprescindível historicizar a noção de cidadania, traçando caminhos de compreensão das potencialidades do direito de participar.

Para este diálogo, aponta-se brevemente como esta discussão se consolida no contexto dos países latino americanos, no processo violento e tardio de consolidação de suas instituições políticas, que encontra ainda fortes heranças de práticas que ignoram ou desqualificam distintas formas de participação e concepção da vida coletiva, em especial aquelas oriundas dos povos tradicionais de seus territórios.

Neste contexto, observa-se a perversidade com que a invasão da vida dos povos latinos americanos operou-se, procurando suprimir possibilidades de outras formas de viver, produzir, decidir, reconhecer legitimidade, que não se enquadravam nas noções

homogeneizantes de *mercado* (como a única forma de troca) e *cidadania* (como a única forma de inserção política), impostas pelo colonialismo político e epistemológico que inferiorizou suas experiências e formas de organização social, aliados à expansividade do capital (e de sua lógica) que a tudo integra, mercantilizando.

Mercado e cidadania são sistemas de regras de funcionamento, de produção e de reprodução, fora das quais nem um nem outra tem possibilidades de existência. [...] Quem pensa a partir deles não tem outras possibilidades de elaborar conhecimento sobre o que é externo e sim nos termos do sistema. Não pode ver o externo como externo, simplesmente outro, não relativo ao sistema, mas como excluído. Desta perspectiva, os excluídos do sistema são chamados ou à inclusão ou ao desaparecimento lento ou acelerado, imediato ou tardio, não à sobrevivência como externos, como alteridade radical (MORENO, 2005, p.89).

Um dos efeitos perversos da concepção moderna de cidadania foi a desarticulação das solidariedades e dos sistemas de tomada de decisões locais, enfraquecendo sistemas comunitários alternativos.

Sob esta concepção estabeleceu-se, ainda, uma compreensão do cidadão como uma figura abstrata e homogênea que procurava aniquilar ou desqualificar a existência do dissenso e dos conflitos no seio social. Tem-se que uma das estratégias hegemônicas constituiu-se em reduzir “os ‘conflitos’ político-sociais a conflitos de idéias e de opiniões” (POULANTZAS, 1985, p.7), particularizando os interesses em questão (e em oposição) como forma de deslegitimá-los. Na desqualificação do conflito, observa-se a constante referência de discursos em nome da ‘nação’ ou de um ‘interesse público’ para justificar políticas de flexibilização de direitos, de desterritorialização de comunidades, de instauração de grandes empreendimentos, ocultando os impactos que o dito ‘interesse público’ possui para os diferentes grupos sociais.

Além da desarticulação de sistemas comunitários de participação e de imposição de uma lógica de inclusão em um modelo de cidadania que em muito desqualifica o dissenso, outro ponto de fragilidade das noções democráticas instauradas diz respeito às tensões em torno da representatividade.

Ainda que se considere enquanto positiva a ascensão do ‘sufrágio universal’, ignorando o sistema de força e imposições pelos quais tantas ‘democracias’ se instalaram pelo mundo, é também no seio do próprio centro do capitalismo e da modernidade que a noção de representatividade e participação institucional vai apontar seus sinais de fragilidade, com a crise da legitimidade da representatividade, trazida pelos *novos movimentos sociais* do Século XXI, a exemplo dos movimentos *Occupy*, que pautam o desejo de reaver o controle social sobre decisões macropolíticas e que rejeitam os sistemas representativos estabelecido.

Já foi dito que com o Estado Moderno o pertencimento nacional torna-se o único vínculo oficializado, e este ocorre por meio da noção de cidadania. Além da crise da

representatividade, as dificuldades em manter a noção de cidadania como eixo articulador da integração social desponta de dois blocos de fatores: primeiro, as denúncias das disparidades socioeconômicas que evidenciam as fissuras das inclusões (e exclusões) diferenciadas das classes sociais: o mercado instaurou-se como palco da verdadeira ‘inclusão cidadã’, o espaço que permite o partilhamento real de bens e posições sociais. Segundo, a efervescência de movimentos étnicos, de afirmação de diferentes identidades, dimensões de direitos (as questões de raça, gênero, sexualidade), de resgate dos saberes e tradições dos povos colonizados, que não se reconheciam pertencentes à ‘nação’ ou a fórmula geral de ‘cidadania’, tampouco representados pelos sistemas eleitorais vigentes.

Para Boaventura, “a igualdade da cidadania colide com a diferença da subjetividade”, tendo em vista que a cidadania significou uma bagagem de direitos ditos universais e abstratos, retirando as particularidades dos sujeitos. Sem esquecer a posição central do Estado para as relações de produção capitalistas, o autor destaca que é possível “pensar novas formas de cidadania (coletivas e não individuais; menos assentes em direitos e deveres do que em formas e critérios de participação), não liberais e não estatizantes, em que seja possível uma relação mais equilibrada com a subjetividade” (SANTOS, 2013, p.239).

Boaventura, diante da realidade dos países do Norte global, distingue a cidadania social daquela liberal, pois enquanto que sob a concepção liberal a cidadania significou um desenvolvimento hipertrofiado do princípio do mercado, sob a concepção do Estado Social ela lhe imprimiu importantes restrições: “a cidadania não é, por isso, monolítica; é constituída por diferentes tipos de direitos e instituições; é produto de histórias sociais diferenciadas protagonizadas por grupos sociais diferentes” (SANTOS, 2013, p.234).

Pensando a historicidade da noção de cidadania, sabe-se que sua apreensão diverge para o Sul global, tantas vezes espoliados da concretização de direitos que foi possível com o pacto capital trabalho dos países do norte. Destarte, a prática de diversos movimentos sociais, inclusive dos países latino americanos após a redemocratização na segunda metade do século XX, sustentaram-se sob a reivindicação de direitos e de ampliação de mecanismos de participação popular nas políticas estatais, reivindicando e abrindo caminhos para as possibilidades de pensar novos conteúdos para as noções que envolvem democracia e cidadania.

Neste sentido, vale resgatar os tensionamentos durante as experiências de ditaduras militares no século XX América Latina, em que a noção de cidadania serviu como escudo e bandeira nas lutas redemocratizantes dos movimentos sociais, a exemplo da tradição brasileira e a promulgação da Constituição de 88, a chamada “Constituição Cidadã”, e os avanços daí

decorrentes para a ampliação das esferas de partilhamento de decisões pública e para a reconstituição de uma legitimidade dos grupos sociais vulnerabilizados e dos movimentos sociais.

Eveline Dagnino, em sentido semelhante, identifica uma disputa histórica pela fixação dos significados e limites do conceito. A autora resgata as pontes entre a noção de cidadania (chamando-a de *nova cidadania*) com as lutas e reivindicações por direitos, encampadas pelos movimentos sociais brasileiros da década de 80, destacando a ideia de que “a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política” (DAGNINO, 2004, p.104).

Essa luta política, portanto, não pode ser ignorada ou simplificada de forma a associar as pautas dos movimentos pela redemocratização com aquela mesma cidadania do Estado burguês. As gramáticas sobre cidadania aparecem também no palco das disputas de interesses, com seus significados, discursos e práticas sendo ressignificados, o que dialoga, em vez de rivalizar, com as críticas de uma cidadania abstratizada e atomificada no indivíduo.

No quadro das disputas de significados para a noção de cidadania na década de 90, diante da convivência perversa de um projeto de participação social com um projeto neoliberal, Dagnino (2004) encontra dois significados em conflito para a noção de cidadania, um liberal e outro constituído no âmbito dos movimentos sociais, em que a nova cidadania implica

a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Nesse sentido, é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “desde baixo”. Um terceiro ponto é a ideia de que a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade (DAGNINO, 2004, p.104)

Para a autora, a concepção neoliberal de cidadania reduzia seu significado a uma fórmula individualista, intimamente relacionada com a capacidade de consumo e com o mercado, instância substituta para a efetivação de direitos que deveria ser promovida pelo Estado. Os cidadãos portadores de direitos tornaram-se os vilões, os obstáculos ao progresso em que tudo se realiza via mercado, espaço das múltiplas possibilidades. Na esfera cidadã restava apenas um tratar assistencialista e filantrópico da pobreza, retirada das arenas públicas de discussões. A nova cidadania, por sua vez, supera sua concepção liberal que a percebe como uma relação entre o Estado e o indivíduo. O que estaria em curso seria um projeto (em

disputa) por outra sociabilidade, com destaque para a noção de direitos operando como um parâmetro para as interlocuções nos debates públicos (DAGNINO, 2004).

Caracterizando esta nova cidadania, a autora destaca uma ênfase no aprofundamento da democracia, em uma estratégia de enfatizar os laços entre as dimensões da cultura e da política, ampliando o espaço da política e reconhecendo a transformação cultural como elemento da construção democrática; neste aspecto, emerge-se em um questionamento acerca dos autoritarismos sociais que, por meio de sistemas de classificações, constituem determinantes para a ocupação de *lugares sociais* (DAGNINO, 1994).

Todos esses elementos são de muita relevância para compreender a década de 90 e a ampliação dos canais institucionais de participação social em políticas públicas. Entretanto, os anos seguintes denunciarão os limites destes canais e a sua ineficiência em momentos de maior tensionamento social, como foram as manifestações de junho de 2013, em que a força da repressão estatal evidenciou a fragilidade desta possível cultura de direitos. Por estes motivos, cumpre ainda observar os desenhos teóricos e apontar o olhar para algumas experiências práticas de instrumentos participativos, o que se dará no próximo tópico, sem prescindir da afirmação de Eveline Dagnino que perceber a cidadania como *estratégia política*, ou seja, como conteúdo a ser definido a partir das lutas políticas.

#### **4 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A NORMATIZAÇÃO DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO**

O direito de participar foi acolhido e encontra seu fundamento na Constituição de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, que prever a cidadania como um dos fundamentos da República Brasileira e afirma expressamente que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Parágrafo único, art.1º, CF/88). Em outros dispositivos a Constituição corrobora a existência de tal direito, a exemplo da disciplina das iniciativas populares de lei (art. 14, III, CF/88), quando trata dos institutos do plebiscito e do referendo (art. 14, I e II, CF/88) e quando trata sobre a Seguridade Social, prevendo a participação da população na formulação de políticas (art. 204, CF/88).

Na legislação infraconstitucional também se pode apontar diversos instrumentos que normatizam o direito à participação. Na seara ambiental, pode-se mencionar a necessidade de audiências públicas no licenciamento ambiental, disciplinada pela Resolução 09/87 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Na matéria urbanística, destaca-se a

necessidade de participação popular para aprovação dos Planos Diretores dos Municípios brasileiros. O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº. 8.069/90, também prever a criação de conselhos sobre os direitos desta população.

Tal direito consiste em dotar o cidadão de instrumentos aptos a garantir o controle social e a capacidade de influenciar nas decisões estatais, trazendo os distintos grupos sociais para o espaço público de debate e deliberação. Consiste, portanto, no direito de ser ouvido nestes espaços e de ter suas manifestações devidamente consideradas.

Sobre o conceito de participação:

Governo do povo, pelo povo e para o povo, é uma sentença já desgastada pelas desilusões que o tempo carrega, mas que ainda expressa o espírito tradicional, que punha e põe na idéia de participação e igualdade política toda a força do regime. Participação significa a possibilidade aberta a todos de exercer a tarefa de governar, de contribuir com parcelas proporcionais para as decisões máximas, de não submeter-se senão às regras que se ajudou a elaborar e sobre as quais se deliberou. (FERRAZ JR.,1979, p.81)

Uma de suas dimensões envolve o direito à informação, que se manifesta como pressuposto para a eficácia de procedimentos de controle social de políticas públicas.

Intimamente relacionado com o regime de liberdades, encontra uma dimensão individual, e outra social, subjetiva pública. Fruto de um marco democrático que assim concebe o Estado, o direito de informação foi constitucionalmente positivado no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV, e artigo 37 da Constituição de 1988:

Artigo 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Artigo 37º

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo

Conforme de percebe, o direito à informação direciona-se em maior densidade aos órgãos públicos. Materializa-se via direito de petição e de obtenção de certidões, mas aí não se esgota.

Em 2011, tal direito foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº. 12.527/2011. Dentre suas diretrizes, a lei prever a observância da publicidade como regra geral, a criação de sistemas de divulgação de informações dos órgãos públicos que sejam de interesse público, o estímulo à uma cultura de transparência e de práticas de controle social da administração (art.3º, Lei 12.527/2011). Pelo que se extrai da lei, a informação deve ser acessível, em seu conteúdo e nos procedimentos para sua obtenção, clara e continuamente disponibilizada.

Fala-se, portanto, na Transparência Ativa, ou seja, o dever do Estado em disponibilizar periodicamente informações de interesse público, sem que para isso precise ser provocado. Surgem, então, as páginas de transparência pública, disciplinadas pela Portaria Interministerial 140/2006 e instituídas pelo Decreto 5.482/2005, que determina a divulgação de dados e informações por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal na internet. Em seu artigo 7º, a Portaria 140/2006 afirma que:

Art. 7º As páginas de Transparência Pública conterão informações sobre a execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios, despesas com passagens e diárias dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, além de outros conteúdos que vierem a ser estabelecidos.

De acordo com a Portaria, ainda, as informações devem ser apresentadas de forma simples com recursos de navegação intuitivos e cada órgão ou entidade da Administração Direta e Indireta devem ter uma página de transparência pública.

De então, diversas iniciativas se firmaram em torno do acesso à informação, a exemplo do Projeto firmado entre a Controladoria Geral da União – CGU e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, então chamado de “Política Brasileira de Acesso à Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã”.

Não cumpre a este trabalho desenvolver acerca do conteúdo do direito à informação. Entretanto, faz-se necessário percebê-lo como uma dimensão do conteúdo da participação e como um requisito para o controle democrático da atividade do Estado. Ainda, para compreender alguns dos desafios do direito de participação, traz-se à baila pesquisas que identificaram dificuldades no cumprimento pleno da Lei de Acesso à Informação.

Cita-se, aqui, que em 2013, a ONG Artigo 19 produziu relatório com dados sobre o monitoramento da lei de acesso à informação. A organização elaborou uma plataforma online específica para esse monitoramento, que permite a geração de uma série de dados empíricos, análise que foi realizada a partir de 141 pedidos apresentados para mais de 70 órgãos públicos (ARTIGO 19, 2013, online).

Os resultados denotam que menos da meta das respostas abrangiam integralmente tudo o que foi perguntado e que 32% dos órgãos requisitados não responderam. No Executivo Federal, o dotado de melhor estrutura para o acesso à informação, o acesso ainda não é a regra, já que apenas as Agências Reguladoras requisitadas não responderam mais de 70% dos pedidos. No Executivo Municipal e Estadual mais de 50% dos pedidos ficaram sem nenhuma resposta. Vale destacar, no entanto, que nos Estados nenhuma resposta englobou de forma integral o que foi solicitado (ONG ARTIGO 19, 2013, online).

A partir destas considerações, já se pode adiantar alguns dos desafios do direito à participação.

## **5 APONTAMENTOS SOBRE EXPERIÊNCIAS: LIMITES E POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO**

Feitas algumas ponderações sobre o caráter da democracia no Estado Capitalista, bem como da relação com o Estado e os movimentos de transformação social, vale resgatar alguns aprendizados na reflexão acerca dos entraves da participação institucionalizada nos mecanismos do Estado. Parte-se do reconhecimento de interfaces entre os entraves presentes nos diversos mecanismos de participação, sejam nos conselhos temáticos, nos orçamentos participativos, na deliberação de políticas urbanas, nas audiências públicas do licenciamento ambiental etc. Com isso pretende-se afirmar que, embora possuam objetivos, formas de organização e composição, linguagens e público diferenciado, estes espaços possuem momentos de aproximação, características comuns que podem situá-los em determinados eixos explicativos. Esta consideração motiva a presente análise, no intuito de refletir sobre os aprendizados com as experiências de inserção nos instrumentos participativos de políticas públicas.

Gabriel Feltran (2009), em sua pesquisa que buscava etnografar as fronteiras entre as periferias de São Paulo e o mundo público, traz importantes lições sobre os movimentos sociais nas periferias. O autor enfrenta a narrativa de como esses movimentos se inseriram na institucionalidade estatal a partir da década de 80. Embora a participação não seja o cerne do

seu trabalho, não se pode deixar de considerar suas contribuições, traçando a forma com que no regime militar ocorria um “bloqueio seletivo do acesso à legitimidade pública” e a estruturação dos “novos movimentos sociais” na década de 80. A partir da redemocratização reconstituía-se uma esfera pública que fomentava a ação destes movimentos, que puderam ser representados, adentraram a cena pública e foram considerado portadores de interesses legítimos.

O autor destaca “um alargamento da política para além dos marcos institucionais e a elaboração em curso de uma ‘nova noção de cidadania’” (FELTRAN, 2009, p.27), em que os sujeitos das periferias constituíram-se enquanto legítimos no espaço público.

Houve, portanto, um processo no qual a noção de direito passou a ser alvo das reivindicações de movimentos. Esse processo foi acompanhado por uma ampliação dos marcos jurídicos de proteção de grupos específicos e de direitos de cidadania, inspirados pela cultura democrática que efervescia. Tais elementos permitem perceber o desenho do direito de participar na formulação da Constituição de 88 e no na formação de um Estado Democrático de Direito que relacionava cidadania, justiça social e participação política em seus fundamentos.

A Constituição de 88, apelidada de ‘cidadã’, classificada como participativa semi-direta, orientada pelo princípio democrático, foi sem dúvidas a que mais ampliou os canais de participação popular (prevendo iniciativa de lei popular, ação popular, participação em políticas, o direito de obter informações etc), o que se pode em muito atribuir a um contexto de redemocratização e a efervescência de movimentos sociais, o que provocou o aumento dos espaços como associações civis, ONG’s, conselhos de bairros, conselhos temáticos, solicitação de audiências públicas, etc.

Para trabalhar o *novo associativismo local* na América Latina, Leonardo Avritzer (2013) resgata as características da redemocratização do continente, marcada por uma continuidade dos padrões políticos e dos grupos no poder estatal, cuja distribuição desigual do poder foi acentuada por um processo de privatizações marcada pela falta de transparência das relações do Estado com os entes privados; mantendo um padrão clientelistas nas relações sociais.

Ao tempo em que identifica uma debilidade histórica no associativismo civil, percebe uma transformação deste cenário a partir da década de 70, que rompeu com um padrão homogeneizante da ação coletiva (a pluralização da ação social com novos atores – movimentos étnicos, pela questão de gênero, de sexualidade, a classe média – e novos temas), caracterizado pela renovação das práticas do movimento sindical e a emergência de novas

questões como as da cidadania; a construção de solidariedades locais; a participação da classe média na esfera pública com suas próprias reivindicações e o surgimento de associações temáticas (direitos humanos, questões ecológicas, questões de gênero, etc) (AVRITZER, 2013).

Esse associativismo, porém, será depois alvo de críticas, fundamentalmente a crítica de auxiliar a chegada de políticas públicas fazendo sua gestão e sua inserção nos locais das comunidades em troca de pequenas melhorias ou da garantia de sua sobrevivência, em relação às associações de bairros ou às ONG's; em relação às associações de classe média, a crítica situa-se pela manutenção de um perfil elitizado e corporativo; também se verificam os riscos da profissionalização ou burocratização, mitigando (não sempre, tampouco necessariamente) seu potencial de enfrentamento às violações de direitos ou articulador de bandeiras de reivindicações.

Aprofundando a temática acerca dos então 'novos movimentos' da década de 80 (de indígenas, mulheres, jovens, artistas, em defesa do ambiente), Tilman Evers (1984) faz oportunas reflexões sobre sua relação com o poder político que predominava nas referências explicativas dos movimentos até então. Em suas teses sobre o assunto, afirma que “o potencial transformador dos novos movimentos sociais não é político, mas sócio-cultural”, gestando uma 'face oculta' entre as relações de dominação e permitindo o amadurecimento de afirmação de identidades (superando alienações) e gestando os embriões dos novos sujeitos transformadores.

Em seus pontos de reflexão, Evers (1984) tece considerações sobre as chaves explicativas dos movimentos que o colocam sempre em órbita da esfera de poder. Para ele, existe um impasse entre incidir mais nas esferas de poder (estatais, no caso) e fortalecer a pauta do movimento, pagando o preço da diminuição do potencial sócio-cultural, da inserção nas bases comunitárias, na formulação de alternativas criativas. Este problema possui uma intrínseca relação com a questão da participação com os espaços públicos disponíveis, com a institucionalização das bandeiras, com as mutações que os movimentos sofrem ao adentrar nas esferas estatais. Vanguarda e retaguarda teriam que se encontrar nos mesmos caminhos, em que não se pode prescindir de expressões políticas, tampouco aceitar a formulação de únicas categorias de sujeitos e reivindicações determinados para dirigir os processos sociais.

Scherer-Warren (2006) situa a existência de “uma tensão permanente no seio do movimento social entre participar com e através do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas ou em ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil”. Em sua caracterização dos movimentos sociais, persegue as transformações oriundas,

em específico no que diz respeito às dimensões constituidoras: identidades, adversários e projetos. As novas identidades tendem a ser plurais e a se relacionar com as lutas por cidadania; as redes aproximam os atores; nota-se a passagem da defesa de um sujeito identitário único para um sujeito plural. Sobre estas múltiplas identidades, desenham-se pautas multidimensionais. Segue-se, então, para perceber a transversalidade dos temas e a reivindicação de novos direitos, alargando a noção de direitos humanos e ampliando as bases de mobilizações.

Após a fase de positivação de direitos, de reconhecimento de legitimidades destes movimentos da década de 80, entrecruzaram-se sintomas de arrefecimentos dos movimentos, de explosão de políticas econômicas neoliberais, de construção de referências negativas e ‘violentas’ sobre a favela, etc.

Feltran (2009), portanto, irá situar bem a questão apontando os três deslocamentos estruturais na relação entre sociedade e Estado, que limitaram a atuação dos movimentos populares, em suma: a profissionalização da sociedade civil (para manter relações de convênios e projetos, sustentados por entidades do terceiro setor ou pelas associações de bairro); os partidos de esquerda passam a mediar o fluxo do Estado para sociedade, não o contrário; a predominância da lógica dos governos que foram instituídos, de gestão da questão social, preponderante também nas organizações de base com que tinham relações, em detrimento da lógica das reivindicações e enfrentamento (FELTRAN, 2009, p. 28).

O tensionamento entre gestão social e partilha efetiva do poder constitui em um dos principais eixos de conflitos. Ao passo em que os movimentos conquistaram a normatização de direitos e institucionalização de espaços de participação, sua capacidade real de incidir sobre as decisões diminuía progressivamente. Sobre os caminhos das organizações locais:

as ações coletivas diminuiram seu papel de mediar o acesso ascendente das demandas sociais populares ao mundo público, como fizeram os movimentos sociais, e passaram majoritariamente a intermediar o contrário, o acesso descendente dos atores relevantes na esfera política aos setores populares (FELTRAN, 2009, p. 30).

A presença das organizações nas periferias, segundo o autor, traz duas novidades: a consolidação de um sistema de participação social e a maior capilaridade das políticas públicas, que chegam mediatizadas por essas entidades. Em contraponto, decaiu a capacidade das associações representarem e constituírem canais de expressão política dos moradores.

Percebe-se, aqui, uma necessidade de resgate da dimensão política e reivindicatória da participação, que considere os interesses, o tempo de formulação, empoderamento e formação de posicionamento pelas comunidades.

Dagnino (2004), olhando para os impactos do projeto neoliberal na sociedade brasileira, principalmente na década de 90, observa a “existência de uma *confluência perversa* entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal, que marcaria hoje, desde nosso ponto de vista, o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira” (DAGNINO, 2004, p.95). Esta confluência é perversa por que “apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (grifo da autora), o que operou um deslocamento de sentido das noções de participação e cidadania e uma disputa por seus significados e pela afirmação de suas diferenças de percepção.

Nestes deslocamentos, observa-se uma despolitização da noção de participação, com “a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista” (DAGNINO, 2004, p.102). Essa despolitização é marcada por uma concepção de solidariedade transposta para o campo da moral, retirando dos espaços públicos a discussão sobre o que significa e quais os objetivos da participação. Observa-se um processo de compartilhamento das funções do Estado e de prestação de serviços, tratando questões como as desigualdades sociais de forma individualizada e com traços assistencialistas, o que substituiu a idéia de participação como incidência efetiva na tomada de decisões sobre as políticas públicas do Estado.

Em pesquisas do Instituto Pólis<sup>4</sup> e do Inesc<sup>5</sup> sobre as Conferências Nacionais<sup>6</sup> para investigar o que se fala sobre a participação, especificamente, como pensam o desenho institucional da participação, a publicização das políticas e a idéia de gestão da participação social. Dentre os resultados, percebe-se que: as organizações presentes deliberam repetidas vezes sobre estratégias para o fortalecimento da participação, o que indica a preocupação com os limites destes aparatos; demonstram preocupações quanto à efetividade do controle social nas áreas temáticas consolidadas; nas conferências temáticas novas, como sobre os direitos da mulher ou igualdade racial, existe um foco para o reconhecimento da existência desses segmentos sociais; indicam reuniões descentralizadas para aproximar os conselhos das realidades locais; reivindicam mecanismos de participação direta, tais como plebiscitos,

---

<sup>4</sup> Instituto de Estudo, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.

<sup>5</sup> Instituto de Estudos Socioeconômicos

<sup>6</sup> O estudo foi feito com base na análise de 178 deliberações de 13 Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2010, nas seguintes áreas temáticas: Segurança Pública, Comunicação, Igualdade Racial, Políticas para as mulheres, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente. As conferências constituem espaços participativos que devem disputar e formular princípios e diretrizes das políticas públicas e que passaram por uma forte ampliação no período, chegando a contar com a participação de cerca de 5 milhões de pessoas. (PÓLIS & INESC, 2011)

auditorias, tribunais populares, ação civil pública etc; reivindicam a capacitação e formação contínua dos atores sociais envolvidos; o fomento às iniciativas da sociedade civil, como fóruns; a afirmação da representação de segmentos pouco representados (PÓLIS & INESP, 2011).

As conferências também deliberam sobre seu formato interno, para que sejam convocadas com antecedência, que ampliem agendas temáticas e que mantenha os espaços conquistados. Nas demandas de publicização das políticas, existem deliberações sobre mecanismos como campanhas e identificação da publicização como forma de multiplicar o controle social. Sobre a gestão da participação, recomendam, no âmbito vertical, maior integração das informações entre os níveis subnacionais; no âmbito horizontal, integração entre os conselhos e as políticas públicas, seja na criação de interconselhos para debater pautas comuns, seja com comissões nos conselhos para trazer outras temáticas. Existe, ainda, a tentativa de aproximar os mecanismos participativos com a administração do Estado, por exemplo, aproximando as conferências do calendário orçamentário (PÓLIS & INESP, 2011).

Por fim, as conferências demandam a criação de indicadores que permitam avaliar a incidência das conferências nas políticas; o fomento às articulações e fóruns das organizações da sociedade civil e indicam, nas suas falas e diretrizes, cuidado com a autonomia das organizações e movimentos (PÓLIS & INESP, 2011).

A partir do levantamento realizado, pode-se inferir que as organizações e movimentos sociais, mesmo os que possuem histórico com a participação em espaços institucionais, imprimem desconfiança com tais espaços, questionam sua efetividade, preocupam-se com a autonomia, articulação e organização das próprias entidades e movimentos, o que demonstra um temor com a instrumentalização dos grupos envolvidos.

Em continuidade, merece destaque outra distorção na trajetória de constituição de espaços participativos, que diz respeito ao processo de culpabilização das vítimas. Na medida em que canais institucionais de diálogo são abertos, por mais que sua eficiência de partilha de decisões seja constantemente questionada, representantes e aparatos do Estado passam a assumir uma dupla postura culpabilizadora dos movimentos sociais: a primeira baseada na idéia-discurso de que se houve algum espaço participativo, a política ou ação estaria socialmente legitimada, desconsiderando os entraves estruturais do Estado na garantia de uma participação empoderada e com real capacidade de decisão, e desconsiderando o dissenso, as disputas de interesses e assimétricas correlações de força entre os grupos envolvidos em um possível conflito.

A segunda forma de culpabilização, além de atribuir legitimidade a políticas que tenha passado por qualquer processo, ainda que formal, dito participativo, diz respeito à responsabilização das comunidades ou movimentos sociais quando, abertos os espaços de participação, eles permanecem esvaziados devido ao desinteresse ou desmobilização dos sujeitos envolvidos naquela política. O esvaziamento de conselhos, audiências públicas, reuniões de projetos etc, costumeiramente é invocado pelos órgãos do Estado como um elemento de descrédito da participação social ou de desqualificação das reivindicações que apareçam posteriormente aos momentos oficiais de participação. Neste discurso, não se ponderam os caminhos que levam a este esvaziamento, caminhos que perpassam, dentre tantos outros fatores complexos, a descrença nos mecanismos institucionalizados, as formas de interlocução adotadas pelo Estado, tantas vezes marcadas pela arrogância, pelo tecnicismo, pela burocratização do exercício político.

Essa proposta de integração nos instrumentos do Estado também desconsidera a autonomia dos movimentos em formular suas estratégias de intervenção, que podem incluir ações diretas e recusar espaços que, a partir de suas experiências, são vistos como pouco eficazes.

Desse lugar, desses grandes centros, vem-nos a mensagem que se supõe salvadora: **não se trata de mudar o sistema mas de capacitar a população para que se integre, se inclua nele.** [...] **Não se está com isso culpando a vítima?** Não seria que a culpabilização cumpre duas funções essenciais para uma eficaz governabilidade: sacralizar o sistema e submeter as vítimas, já que quem se sente culpado não se rebela? (MORENO, 2005, p.90) (grifo nosso)

Outro fator a ser avaliado na eficácia dos momentos de participação, diz respeito ao resgate de um campo de possíveis, ou seja, a saída da naturalização das opções dadas institucionalmente, que muitas vezes apresenta um dado modelo de desenvolvimento, determinada política ou normatização como inevitáveis. Onde não existe possibilidade de amplo acesso à informação, de dissenso, de resistência, de proposição criativa, de criação de alternativas e equilíbrio de capitais e poderes, não deve existir legitimidade nas decisões produzidas, ainda que em suposto ambiente de diálogo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com estas observações, percebe-se a necessidade de apreender os diversos sentidos e possibilidades que emergem do direito à participação.

Nesta pesquisa, considera-se a importância da afirmação deste direito para reafirmar, ampliar e efetivar direitos humanos e sociais. Ainda, constitui uma trilha possível para construção de caminhos de democracias diretas mais efetivas e legítimas a partir do ponto de vista do controle social do Estado e das políticas públicas.

Torna-se necessário apreender com as experiências dadas acerca dos canais institucionais de participação, ouvindo os reclames e as insuficiências anteriormente apontadas. Ainda, é preciso ter em vista que a democracia deve ampliar-se para além de uma concepção liberal e representativa e que a cidadania formal pode dialogar com outras formas de pertencimento e inclusão social.

Ao conteúdo do direito de participar, relaciona-se o direito de decidir, resistir e agir politicamente. Nesta pesquisa, a possibilidade de resistência e dissenso deve estar acobertada pelo direito de participação, sob pena de sua deslegitimação.

Em síntese, pode-se apontar alguns dos possíveis entraves ao direito de participação: a individualização da negociação de conflitos coletivos; a institucionalização de entidades e movimentos sociais; a sobreposição da lógica da gestão social à lógica da reivindicação e do tensionamento político; o silenciamento dos atingidos na crença em que poderes instituídos, órgãos do sistema de justiça ou entidades de apoio, mediadoras e/ou apoiadoras no conflito, tenham à disposição ações mais efetivas que as suas; a crença de que o espaço de participação deve apenas produzir consensos; a repressão das ações reivindicativas diretas; o atropelar do tempo de apropriação da comunidade, pelo ritmo funcional e específico da burocracia do Estado; a profissionalização das organizações civis; o tecnicismo dos espaços de deliberações, que deveriam prezar pela facilidade de acesso e entendimento; e, ainda, a adoção de práticas despolitizantes, como cooptação e clientelismo.

Embora este cenário pareça desmobilizador, Dangnino (2004) não deixa esquecer a importância de experiências participativas, principalmente no reforço da configuração de cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos.

Além disso, os espaços públicos evidenciam (ou evidenciam em maior grau) as assimetrias de forças, os interesses envolvidos, os sujeitos que se beneficiam e os que se prejudicam com determinada política/empreendimento, amplia o acesso às informações, põe as especificidades dos projetos de sociedade em confronto, permite a visibilidade de conflitos, implicando, por todas estas formas, em um potencial de ampliação democrática.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALVIM, Joaquim L. de R. **Cidadania(s), Identidade(s) e Integração Social: Reflexões sobre os Modelos Contratualista, Naturalista e Comunitarista da Cidadania**. Plúrima. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Porto Alegre: Síntese, v.2, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Um desenho institucional para o novo associativismo**. Lua Nova (Cedec), São Paulo, n.39, p. 149 - 174, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a09n39.pdf>> Acesso em: 15.07. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução Fernando Tomaz, 13ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Tradução Mariza Correa, 11ª ed., Campinas, São Paulo: Papyrus, 2011.

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

EVERS, Tilman. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. **Novos Estudos**, n. 4, p. 11-23, abril de 1984.

FARIAS, José Eduardo. **Legalidade e Legitimidade**. In: Centro de Documentação Política e Relações Internacionais (Org.), Universidade de Brasília. **Curso de Introdução à Ciência Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Introdução. In: \_\_\_\_\_. **Fronteiras de Tensão: política e violência nas periferias de São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2011, p. 11-64.

MORENO, Alejandro. **Superar a exclusão, conquistar a equidade: reformas, políticas e capacidade no âmbito social**. In: LANDER, Edgar (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Colección Sur Sur, CLASCO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, setembro 2005.

ONG ARTIGO 19. Disponível em <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>, acesso realizado em 19.03.2015.

PÓLIS, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais & INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. Relatório “**Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios**”, 2011, disponível em <[http://www.forumdca.org.br/arquivos/forumdca/publicacoes/file\\_8341f109f1dd6aa7effd72d95aa42884\\_146.pdf](http://www.forumdca.org.br/arquivos/forumdca/publicacoes/file_8341f109f1dd6aa7effd72d95aa42884_146.pdf)>, acesso realizado em 04.02.2015.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, o poder, o socialismo**. Trad. Rita Lima. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

\_\_\_\_\_. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nicos (org.). **Estado em crise**. Trad. Laura Viveiros de Castro. Graal: Rio de Janeiro, 1977.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130. jan/abr. 2006.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e Civilização Capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011.