

**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 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

**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
RECONSTRUINDO A PONTE ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**

**REPRESENTATIVE DEMOCRACY AND SOCIAL PARTICIPATION:
REBUILDING THE BRIDGE BETWEEN STATE AND CIVIL SOCIETY**

Tayssa Botelho Dos Santos

Resumo

O artigo aborda a relação entre representantes e representados na democracia representativa. Tem por objetivo demonstrar que a representação, como instrumento democrático, constitui vínculo permanente entre Estado e Sociedade Civil, tornando-se compatível com as diversas formas de participação e deliberação popular. Em um primeiro momento, são estudadas as principais teorias sobre a representação política, com ênfase nos pensamentos de Thomas Hobbes, John Locke, Hans Kelsen e Carl Schmitt. Segue-se um breve estudo sobre os modelos de democracia participativa e deliberativa. Em momento posterior, o conceito de representação é redefinido a partir das reflexões de Nádia Urbinati. Por fim, a convivência entre representação e participação é analisada à luz do Decreto n.º 8.243/2014, que instituiu, no Brasil, o Plano Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.

Palavras-chave: Democracia, Representação política, Participação popular, Sistema nacional de participação social

Abstract/Resumen/Résumé

The article discusses the relationship between representatives and represented in representative democracy. It aims to demonstrate that the representation, as a democratic instrument, forms a link between the state and civil society, being compatible with the various forms of popular participation and deliberation. At first, the main theories about political representation are studied, with emphasis on the thoughts of Thomas Hobbes, John Locke, Hans Kelsen and Carl Schmitt. The following is a brief study on the models of participatory and deliberative democracy. Thereafter, the concept of representation is reset from the reflections of Nadia Urbinati. Finally, the coexistence of representation and participation is considered in the light of Decree n.º 8.243/2014, which has established, in Brazil, the National Plan for Social Participation and the National Social Participation System.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Political representation, Popular participation, National social participation system

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda a relação entre representantes e representados na democracia representativa. Seu objetivo principal é demonstrar que a representação política não é um simples mandato ou autorização. Pelo contrário, sua constituição depende de uma relação intrínseca e permanente entre Estado e Sociedade Civil.

A redefinição da categoria “representação” torna possível e até mesmo saudável a convivência entre os modelos democráticos representativo, participativo e, a versão mais recente deste, deliberativo. Os mecanismos que conferem voz aos diversos grupos existentes em uma sociedade pluralista mantêm as ações governamentais alinhadas aos anseios populares, mais especificamente aos paradigmas de justiça, a saber, a redistribuição, o reconhecimento e a representação (FRASER, 2003).

Em um primeiro momento, serão estudadas as concepções de representação no pensamento moderno e contemporâneo, com ênfase nas teorias formuladas por Thomas Hobbes, John Locke, Hans Kelsen e Carl Schmitt. Serão igualmente expostos os entendimentos que militam em prol da incompatibilidade entre representação e participação democrática. Segue, ainda, uma breve análise sobre a origem e o desenvolvimento teórico dos modelos de democracia participativa e deliberativa.

Em seguida, partindo das reflexões de Nádya Urbinati, o conceito de representação política será redefinido, deixando a esfera limitativa da democracia eleitoral e tomando a forma de vínculo constante e circular entre Estado e Sociedade Civil. Demonstrar-se-á que a ressignificação do ideal representativo acaba por aproximá-lo das esferas de atuação cidadã para além dos processos eleitorais.

Por fim, a convivência entre representação, participação e deliberação será delineada à luz do Decreto n.º 8.243/2014, que instituiu o Plano Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Buscar-se-á compreender quais as repercussões do projeto na experiência democrática brasileira.

No cenário nacional, a discussão sobre a compatibilidade entre representação e participação/deliberação ficou em voga após a publicação do referido decreto presidencial. Embora a Constituição Federal estabeleça, em seu artigo primeiro, parágrafo único, que “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, muito se discutiu sobre a ameaça de enfraquecimento da democracia representativa pela institucionalização dos mecanismos de participação social. O

decreto chegou a ser sustado por meio do Decreto Legislativo n.º 1.491/2014, que, após a aprovação na Câmara dos Deputados, seguiu para a votação no Senado Federal.

Todavia, como será explicado adiante, a maior parte dos mecanismos regulados pela ordenação normativa presidencial foi criada em momentos anteriores e já se encontra em vigor sem qualquer contradição com o sistema de representação política. Inclusive, o PNPS e o SNPS, se devidamente implementados, podem fortalecer e aprofundar a democracia representativa nacional, embora não constituam a única e suficiente solução para os problemas por ela apresentados.

O maior mérito do decreto não pode ser sustado. Ele fomentou o debate público sobre a experiência democrática nacional, como o que se pretende com este artigo, e demonstrou que não basta discutir a crise de representatividade, é preciso redefinir os parâmetros da representação política e criar opções transformadoras que ampliem a democracia para além das fronteiras eleitorais. Através desse trabalho de reengenharia democrática, serão cravados, pouco a pouco, os pilares da ponte que religará o Estado e a Sociedade Civil, como na estrofe do poema de Saramago:

*[...] Amanhã o novo dia
Se o merecer e me for dado
Um outro pilar da ponte
Cravado no fundo do mar
Torna mais breve a distância
Do que falta caminhar[...]* (SARAMAGO, 1985)

AS TEORIAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Proveniente do termo latino “representare”, que significa “tornar presente ou manifesto”, “apresentar novamente”, ou “trazer à presença”, a representação vinculou-se à política a partir do pensamento de Thomas Hobbes e desenvolveu-se através das intensas lutas políticas dos séculos XVIII e XIX (PITKIN, 2006). Desde então, não cessaram os debates sobre as suas distintas formas e significados.

Buscando averiguar histórica e teoricamente as nuances do conceito, Hanna Pitkin (PITKIN, 1967) aponta que, no pensamento político moderno, a representação política adotou inicialmente uma vertente formal, expressa nas obras de dois autores contratualistas: Thomas Hobbes e John Locke.

O primeiro, autor de “Leviatã”, havia presenciado o confronto entre o Parlamento inglês e o poder absoluto de Carlos I e a consequente guerra civil da década de 1640, que culminou na prisão e execução do rei. Com o intuito de defender o absolutismo monárquico,

Hobbes estrategicamente concedeu aos súditos a titularidade do poder, mas lhes negou o seu exercício. Ele sustentou que o poder político do Estado provinha de um contrato através do qual o povo, em prol da sua segurança, saía do tenebroso estado de natureza e submetia-se à vontade de um legítimo representante, o monarca.

No momento fictício do contrato social, o representante encontrava-se junto ao representado em condição de isonomia. Apenas após o pacto, aquele adquiria a responsabilidade de agir em nome deste e, por consequência, o poder de exigir-lhe obediência. Tal como um ator no teatro, o representante passava a atuar artificialmente em nome e sob o consentimento dos indivíduos, como se os próprios estivessem atuando em conjunto:

[...] toda a força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. Isso equivale a dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representantes deles próprios, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que os representa praticar ou vier a realizar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança. Todos devem submeter suas vontades à vontade do representante e suas decisões à sua decisão. Isso é mais do que consentimento ou concórdia, pois resume-se numa verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: ‘Cedo e transfiro meu direito de governar a mim mesmo a este homem, ou esta assembleia de homens, com a condição de que transfiras a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas a suas ações’. Feito isso, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*” (HOBBS, 2004, p. 130-131).

Completando a defesa de sua ideologia, Hobbes afirmou que as formas de governo distinguiam-se apenas por conveniência, conforme a sua capacidade de garantir a paz e a segurança, e sinalizou a sua preferência pelo regime monárquico.

Assim surgiu a primeira noção de representação política, como ato de transferência legítima de poder do representado para o representante, o qual passava a exercê-lo com total liberdade. Hanna Pitkin (PITKIN, 1967) denomina esta concepção individualista de “acting for”, formato pelo qual os representantes agem pelos representados como se fossem os próprios, tornando presentes os ausentes.

Uma segunda vertente formalista é encontrada no pensamento de um contemporâneo da Revolução Liberal inglesa, John Locke, para quem a delimitação do poder provinha da naturalização da propriedade. Justamente a proteção da propriedade teria sido o motivo pelo qual os indivíduos, por escolha livre e racional, haviam-se unido em sociedade, delegando poder ao Estado. O Poder Legislativo, na qualidade de poder supremo, acima do Poder Executivo e Federativo, tinha por obrigação garantir a propriedade de cada membro, o que criava uma identidade entre representantes e representados:

[...] nenhum edito, seja de quem for sua auctoria, a forma como tenha sido concebido ou o poder que o subsidie, tem a força e a obrigação de uma lei, a menos que tenha sido sancionado pelo poder legislativo que o público escolheu e nomeou. Pois sem isso faltaria a esta lei aquilo que é absolutamente indispensável para que ela seja uma lei, ou seja, o consentimento da sociedade, acima do qual ninguém tem o poder de fazer leis; exceto por meio do seu próprio consentimento e pela autoridade que dele emana. Por isso, toda a obediência que pode ser exigida de alguém, mesmo em virtude dos vínculos mais solenes, termina afinal neste poder supremo e é dirigida por aquelas leis que ele adota; jamais um membro da sociedade, pelo efeito de um juramento que o ligaria a qualquer poder estrangeiro ou a qualquer poder subordinado na ordem interna, pode ser dispensado de sua obediência ao legislativo e agir por sua própria conta; da mesma forma, também não é obrigado a qualquer obediência contrária às leis adotadas, ou que ultrapasse seus termos; seria ridículo imaginar que um poder que não é o poder supremo na sociedade, possa se impor a quem quer que seja (LOCKE, 1994, p. 71).

Para Hanna Pitkin (1967), o modelo lockeano, denominado “standing for”, traz consigo uma relação intrínseca de identidade entre representantes e representados. A mesma concepção estaria presente em outros autores, tais como John Adams, James Wilson, Stuart Mill e etc., para os quais a representação, mais do que um agir em nome do representado, significaria um agir ao lado deste. Nasceriam, aqui, todos os debates referentes à proporcionalidade na representação política.

Posteriormente, em Sieyès (SIEYÈS, 2007), a representação adquiriu um tom mais institucional. Às portas da Revolução Francesa, o autor criticou a constituição dos Estados Gerais, que amplamente favorecia o Clero e a nobreza, e reivindicou maior participação política para o Terceiro Estado, destacando todo o seu potencial de sustentáculo da sociedade. A nação foi apresentada como fruto de uma lei e de uma representação comum e o Terceiro Estado foi qualificado como o conjunto de cidadãos capazes de eleger, dentre os seus pares, os representantes ordinários e extraordinários responsáveis por cuidar dos interesses legítimos do povo. Os eleitos seriam a voz da nação, isto é, da parte da nação dotada do poder de voto. Assim, Sieyès acabou por vincular a soberania à vontade eleitoral.

Institucional foi também a teoria de James Madison, um dos fundadores da república norte-americana. Madison distinguiu a república da democracia. A primeira baseava-se em um esquema de representação, uma delegação do poder de governo a um pequeno número de cidadãos sabiamente escolhidos pelos demais. A segunda, ao contrário, tratava-se de uma sociedade formada por um pequeno conjunto de cidadãos que, unindo-se, administravam pessoalmente o governo. O autor acreditava que a representação era como um filtro institucional contra as facções, um meio capaz de orientar-se para o bem público (MADISON, 2005).

A perspectiva formalista e institucional do conceito de representação lançou os fundamentos da democracia liberal e, ao mesmo tempo, deu suporte às críticas antiliberais.

Em textos publicados de 1923 a 1955, Hans Kelsen elaborou sua teoria sobre a democracia, partindo da idéia de que a sociedade moderna compõe-se por uma pluralidade de valores que não podem ser determinados por meios técnicos ou científicos. Diferente de uma autocracia, em que a autoridade profere juízos de valor universais e absolutos, as sociedades pluralistas conviveriam com diversos valores isonômicos. Assim, a democracia seria o instrumento responsável por definir quais desses valores deveriam constar no ordenamento jurídico.

Para fundamentar suas concepções democráticas, Kelsen apoiou-se na idéia de liberdade civil. Se a dominação é inevitável, nós iríamos querer ser dominados por nós mesmos. Logo, a liberdade natural dos indivíduos transformar-se-ia em liberdade política quando houvesse sujeição a um ordenamento normativo criado pelos próprios destinatários das normas através de representantes eleitos pela maioria. O princípio da maioria asseguraria o mais alto grau de liberdade política:

[...] deve considerar-se a participação no governo, quer dizer, na criação e na aplicação das normas gerais e individuais do ordenamento social que constituem a comunidade, como a característica essencial da democracia. O fato desta participação ser direta ou indireta, quer dizer, que a democracia seja direta ou representativa, não afeta a que a democracia seja em todo caso uma questão de procedimento, de um método específico de criação e aplicação do ordenamento social que constitui a comunidade; este é o critério distintivo desse sistema político ao qual se chama propriamente democracia. A democracia não é um conteúdo específico do ordenamento social, salvo na medida em que o procedimento em questão é, ele mesmo, um conteúdo desse ordenamento, quer dizer, um conteúdo regulado por este ordenamento. (KELSEN, 1988, p.210)

Para não transformar a democracia em uma ditadura da maioria, Kelsen apelou para a defesa das liberdades negativas, sustentando que certas esferas de interesse dos indivíduos deveriam ser protegidas por lei na qualidade de direitos fundamentais. Afinal, o sistema democrático encontrar-se-ia sustentado pelos fundamentos da liberdade e da igualdade.

Na doutrina kelseana, portanto, a democracia não teria um valor intrínseco; seria um simples procedimento, um método legítimo de criação e aplicação do ordenamento social e jurídico.

Crítico veemente das teses de Kelsen, Carl Schmitt, constitucionalista alemão da primeira metade do século XX, compôs a teoria que seria largamente utilizada para justificar o regime nazista. O autor alemão iniciou sua crítica ao liberalismo, comparando-o ao romantismo. Ambos, marcados pelo individualismo, transportariam questões do mundo concreto para o mundo imaginário dos sujeitos. Nos procedimentos democráticos liberais, os conflitos políticos seriam apenas debates estéticos, incapazes de gerar decisões práticas. Além disso, a crença na neutralidade da técnica ocultaria disputas de interesses individuais:

A técnica é sempre somente um instrumento e arma, e justamente porque ela serve a qualquer um, ela não é neutra. Da imanência da técnica não brota nenhuma decisão humana e espiritual, e menos ainda uma em favor da neutralidade. Toda espécie de cultura, cada povo e cada religião, cada guerra e cada paz pode se servir da técnica como arma. [...] A decisão sobre liberdade e servidão não está na técnica enquanto técnica. Ela pode ser revolucionária e reacionária, servir à liberdade e à opressão, à centralização e à descentralização. De seus princípios e pontos de vista apenas técnicos não resulta nem um questionamento político e nem uma resposta política. (SCHMITT, 1992, 116-7)

Para Schmitt, o verdadeiro conceito do político seria dotado de uma unidade existencial fundada na distinção entre amigo e inimigo. Em meio a uma sociedade pluralista, coexistiriam diversos grupamentos, cada qual com seus interesses. No entanto, o Estado sobre todos prevaleceria e quem o enfrentasse seria considerado seu inimigo.

A unidade política residiria no soberano, isto é, naquela figura dotada de poder para decidir sobre o estado de exceção. A legitimidade normativa encontrar-se-ia na correspondência entre a ordem jurídica e a unidade política pré-existente, constituída pelo povo.

Retomando o conceito de representação em Hobbes, Schmitt afirmava que as decisões de um Estado democrático deveriam ser decisões da unidade política. A democracia precisava de uma identidade entre Estado e povo. Somente a democracia baseada na igualdade substancial e na distinção entre amigo e inimigo poderia criar a homogeneidade política capaz de proteger os interesses populares.

A democracia schmittiana exigia do soberano a decisão sobre as questões fundamentais da nação e, para tanto, seria necessário que o povo mantivesse uma homogeneidade possível apenas através do mecanismo da representação. Não a parlamentar.

Para Schmitt, o sistema parlamentar afastava as decisões do povo e não permitia a concretização do ideal democrático. Os parlamentares não se submetiam à vontade popular, antes resolviam as situações que lhe eram apresentadas em seus próprios gabinetes, de acordo com interesses escusos. Ao mesmo tempo, eles tentavam conquistar as massas por meio de propagandas baseadas nas paixões populares.

Afastando-se do modelo parlamentarista, o representante deveria ser escolhido por uma manifestação da massa, por aclamação ou plebiscito, encarnando a vontade popular. O chefe aclamado seria o responsável por manter a unidade política do povo e por guardar a Constituição (SCHMITT, 1996). A essa vertente representativa, baseada em um componente afetivo, psicológico ou irracional, Hanna Pitkin denomina representação simbólica (PITKIN, 1967).

Qualquer que tenha sido o seu viés ao longo do tempo, o conceito de representação encerrava em si um paradoxo. A fim de demonstrá-lo, Hanna Pitkin (PITIKIN, 2006) traz à tona a crítica que Rousseau faz à representatividade política. De acordo com o pensador iluminista, a vontade era extremamente pessoal, de modo que não haveria qualquer garantia de que as vontades de representantes e representados coincidiriam. Logo, as pessoas seriam verdadeiramente livres somente quando se autogovernassem, tornando-se obrigadas apenas pelas leis aprovadas sob sua vontade, expressa em participação direta:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser, seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada. Durante os breves momentos de sua liberdade, o uso que dela faz mostra que merece perdê-la. (ROUSSEAU, 2005, p. 187)

A perspectiva de Rousseau retrata bem os termos do paradoxo. A equação entre representantes e representados só seria possível no momento da eleição, após o qual todas as decisões seriam tomadas unicamente pelos eleitos. O representante político seria chamado a lidar com a presença da ausência do representado, tornando incompatíveis o modelo representativo e a democracia direta.

Pitkin (PITIKIN, 2006) concorda com tal incompatibilidade e reforça seus argumentos com as teses de autores comunistas e anarquistas que desafiaram a noção de representação e acusaram-na de ser responsável por desencorajar a cidadania ativa, cujo valor intrínseco seria essencial ao bem da vida e ao pleno desenvolvimento humano.

Resgatando o pensamento de Pitkin e as críticas marxianas, Alkmin (ALKIMIN, 2013) também sustenta o distanciamento entre as noções de representação e participação democrática. O autor ressalta que, a despeito das inúmeras tentativas de aproximação entre atores políticos e sociedade civil, do ponto de vista prático, o paradoxo da representação cria uma tensão que impede a aproximação entre representação e participação social. Ante a prevalência do poder dos representantes, toda iniciativa de oitiva popular acabaria burocratizada.

2 AS OUTRAS FACES DA DEMOCRACIA: PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

Em virtude do paradoxo e das insuficiências do modelo representativo, a teoria política criou novas formas de democracia baseadas na participação popular e na versão mais recente desta, a deliberação.

Alguns dos fundamentos desses modelos foram fincados no início do século XX por John Dewey. Conforme ensina John Feres Jr. e Thamy Progrebinschi (FERES JR.; PROGEBINSCHI, 2010), o autor norte-americano distinguia a democracia como sistema de governo (democracia política) e como ideia. Muito vasta, a ideia de democracia transcenderia o Estado e repercutiria sobre todos os níveis da vida social: escolas, famílias, indústrias, religiões, etc. A democracia política, com seus órgãos e instituições, seria apenas um meio de assegurar a operacionalização do ideal democrático.

Logo, de nada adiantaria alterar a máquina do sistema governamental se antes não fosse compreendido e clarificado o ideal que a forma de governo traz consigo. Qualquer tentativa de alteração na maquinaria governamental deveria fazer com as atividades governamentais fossem guiadas conforme os parâmetros do interesse público, de modo que a população pudesse manifestar, de forma cada vez mais efetiva, os seus propósitos e demandas.

Para Dewey, a democracia não era uma alternativa a outros modelos de vida associativa. Ela própria traduziria a concepção de comunidade e só teria sentido quando vinculada à vida comunitária. É na comunidade que os indivíduos comunicar-se-iam, compartilhariam experiências e desenvolveriam suas capacidades e potencialidades. Por isso, os membros da comunidade deveriam participar da formação dos valores sociais norteadores da vida em comum.

A autorrealização seria transformada em autogoverno e daria origem à democracia participativa. A participação do indivíduo não se restringiria à esfera governamental, mas perpassaria todas as áreas da vivência associativa. Na esfera política, ele atuaria ativamente na formulação, implementação e fiscalização das ações governamentais direcionadas aos interesses da comunidade.

Com isso, Dewey não relegou a noção de representação, mas a ressignificou. Um governo só seria verdadeiramente representativo quando suas ações fossem direcionadas ao bem da coletividade. Cada cidadão elegeria o governante, mas se colocaria na posição de oficial do governo, sempre visando ao bem comum.

A ideia central do pragmatismo de Dewey é a cooperação social como meio adequado e eficiente para a resolução dos problemas sociais. Ao associar democracia e participação dos indivíduos dentro da vida comunal com vistas à proteção simultânea da individualidade e do bem comum, o autor acaba por antecipar as bases do que posteriormente seria denominada democracia participativa.

O sistema democrático apoiado na participação popular sustenta-se a partir de determinados pressupostos (FERES JR.; PROGREBINSCHI, 2010): engajamento cívico; participação direta e ativa de qualquer cidadão nos processos de tomada de decisão política sem mediações por representantes; construção de consensos preferencialmente substitutivos à regra da maioria; implementação de ações coletivas a fim de que os cidadãos busquem seus interesses em nome próprio; coordenação da ação individual de cada cidadão; compreensão de que as ações individuais pressupõem ações coletivas; suposição de que a educação de cada cidadão é fundamental e dá-se em meio à participação; pressuposição de que a auto-organização e a autoadministração dos cidadãos são feitas com base na interação social, que, por sua vez, provém de elementos comunicativos, discursivos e deliberativos; implementação de diferentes graus de institucionalização que permitam a interação face a face de acordo com critérios locais e particulares; suposição de que o associativismo não tem causas unicamente políticas nem se restringe ao domínio político; entendimento de que o domínio político não se limita às instituições formais do Estado, mas as transcende, envolvendo os diferentes espaços públicos de organização da sociedade civil; associação das ideias de democracia e comunidade; valorização da experiência comum; ênfase no caráter empírico da teoria democrática baseada na participação popular.

Com a participação nos processos decisórios, a democracia readquiriu a força axiológica capaz de orientar as ações sociais, políticas e econômicas à promoção da igualdade material.

Carole Pateman (PATEMAN, 1970) foi a pioneira no desenvolvimento de uma teoria da democracia participativa. Contrariando a tese da poliarquia, que desenhava a democracia como método, bem como a teoria elitista, que considerava as massas despreparadas para assumir lideranças, a autora propôs uma nova perspectiva, destacando a força axiológica e as potencialidades sociais da democracia fundada sob a égide da participação social.

Inicialmente, ela esclareceu o caráter mítico da teoria clássica da democracia, tão propagada pelo elitista Schumpeter, examinando as visões de Rousseau, John Stuart Mill e G. H. D. Cole. Em seguida, analisou o mais importante núcleo participativo na sociedade industrial de sua época: o ambiente de trabalho. A autora estudou o caso de autogestão de

trabalhadores em uma indústria da antiga Iugoslávia, destacando as potencialidades da democratização do trabalho e promovendo, a partir daí, a democracia como valor.

Para a autora, os processos deliberativos e colaborativos em nível local e nacional, não baseados somente no consenso, seriam capazes de garantir maior eficácia às decisões políticas e de educar a sociedade, diminuindo os riscos da multiplicidade de opiniões. A participação seria a própria responsável por ensinar os cidadãos a participar, formando uma espécie de ciclo:

Contudo, vimos que há evidências, apoiando os argumentos de Rousseau, Mill e Cole, de que, com efeito, aprendemos a participar, participando e de que o sentimento de eficácia tem mais probabilidade de se desenvolver em um ambiente participativo. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência de atitudes não democrática por parte do indivíduo. (PATEMAN, 1970, p. 139)

Opondo-se aos ideais liberais, a participação social estenderia o conceito de democracia em direção à sociedade e levaria o termo “político” a outras esferas que não se restringiriam ao governo nacional.

Com o tempo, as idéias de participação e comunicação foram combinadas, dando origem à teoria da democracia deliberativa. Dewey já adiantava a modalidade, afirmando que os sistemas eleitorais e a regra da maioria só seriam coerentes se atrelados ao processo de consulta, discussão e persuasão que os precedia. Logo, para o autor, o aperfeiçoamento do sistema democrático passava necessariamente pelo aprimoramento dos métodos deliberativos (DEWEY, 1927 *apud* FERES JR.; PROGREBINSCHI, 2010). Aqui, a democracia corresponderia ao ideal de justificação da política por meio da argumentação pública entre iguais. A possibilidade de existência democrática, capaz de preservar a liberdade individual e, ao mesmo tempo, gerar o bem estar coletivo, dependeria da preservação das condições ideais de comunicação.

Especificamente na obra de Habermas (HABERMAS, 1997), a deliberação é a responsável por conferir legitimidade democrática ao processo político. Segundo o autor, a esfera pública representa um elemento sensível e permeável, que introduz os conflitos periféricos no sistema político, cujo núcleo é composto pela Administração, pelo Judiciário e pela formação democrática da opinião e da vontade (complexo parlamentar).

Acolhendo elementos dos modelos liberal e republicano, Habermas propõe um terceiro modelo democrático, o procedimental, no qual a sociedade civil, com opiniões públicas autônomas, distingue-se dos sistemas econômicos e da Administração. A esfera pública constituiria o ambiente que reforçaria a pressão exercida pelos problemas sociais,

dramatizando-os de modo eficaz, a fim de que fossem devidamente percebidos na seara parlamentar. Assim, o poder comunicativo transformar-se-ia em poder administrativo.

Com o auxílio de formas de comunicação, o processo democrático institucionalizaria discursos e negociações, a fim de garantir a sua própria legitimidade e racionalidade. Para serem legítimas, as decisões políticas deveriam ser reguladas pelos fluxos comunicativos, baseados em procedimentos discursivos institucionalizados, que conduziriam as questões sociais da periferia para a esfera pública, fazendo-as atravessar os portais dos procedimentos democráticos.

Nancy Fraser (FRASER, 1996) tece críticas à teoria deliberativa do filósofo alemão. Em primeiro lugar, alerta que a desigualdade social corrompe os processos deliberativos nas sociedades pós-socialistas, uma vez que nem todos têm acesso à esfera pública habermasiana, como é o caso das mulheres e de diversos grupos étnicos. Os processos deliberativos não dissipariam as hierarquias presentes na sociedade. A condição para a participação efetiva seria a completa eliminação de desigualdades através de mecanismos de redistribuição, reconhecimento e representação.

Para a autora, pensar em uma única esfera pública significa permitir a dominação pelos grupos empoderados, o que ampliaria a desigualdade. Uma sociedade pluralista careceria de públicos distintos que representassem as mais variadas identidades sociais e culturais. Determinados grupamentos encontrariam vantagens em constituir espaços contrapúblicos, através dos quais pudessem construir suas próprias identidades e discursos. Os contrapúblicos seriam espaços emancipatórios que influenciariam as decisões públicas e expandiriam as discussões, reacendendo a oposição contra a exclusão social, fosse material ou simbólica.

Além disso, a autora questiona a divisão exata entre a esfera privada e a pública, afirmando que a distinção excluiria pessoas e grupos do debate. Apenas os participantes do processo comunicativo poderiam determinar qual assunto é público, de modo que uma matéria inicialmente tida como privada poderia transformar-se em questão de ordem pública se assim os cidadãos julgassem pertinente. Foi o caso da violência doméstica que, por anos reputada apenas como um assunto familiar, invadiu a esfera pública graças à mobilização dos movimentos sociais.

Por fim, Fraser (FRASER, 1996) explica que o funcionamento das diversas esferas públicas prescinde da cisão entre Estado e sociedade civil. A interpenetração entre os dois ambientes, denominados respectivamente público forte e público fraco, seria fundamental

para a inserção e para a efetividade de mecanismos deliberativos nas democracias contemporâneas.

Fazendo coro às doutrinas da participação e deliberação, recentemente, outra teoria tem-se levantado contra as insuficiências da democracia liberal. O experimentalismo democrático, cujo maior expoente é Mangabeira Unger, propõe a reorientação político-jurídica por intermédio de um exercício imaginativo capaz de redesenhar as instituições (UNGER, 2004). O autor defende o questionamento amplo de qualquer aspecto da estrutura institucional, a multiplicação dos poderes de governo e a criação de novas estruturas de poder baseadas em mecanismos aceleradores da política e da mobilização cidadã.

3 RECONSTRUINDO A IDEIA DE REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

A fonte da tão denunciada crise de representatividade, cuja origem é o paradoxo denunciado por Pitkin e Alkmin, bem como a tese da incompatibilidade entre a representação política e a participação social devem-se, sobretudo, a uma visão estreita e formalista do conceito de representação. Por meio dela, restringe-se a atividade cidadã a um mero veredicto eleitoral e confina-se a deliberação democrática a um processo exclusivo dos eleitos. Quando corrigida a visão distorcida, o mecanismo representativo revela não apenas sua compatibilidade com os mecanismos de participação social, como também a sua dependência em relação a eles.

Seguindo uma conclusão imediatista, a eleição funcionaria como instrumento de concessão de poderes a grupos de políticos profissionais que, uma vez empossados, teriam liberdade para deliberar acima das múltiplas vontades existentes na sociedade que os elegeu. Aos eleitores caberia apenas aceitar ou recusar os seus líderes e, depois, obedecê-los em uma espécie de divisão do trabalho político. Essa é a democracia eleitoral em que se tem convertido a democracia representativa.

A democracia eleitoral é uma espécie de despotismo velado, revestido do manto da legalidade e da legitimidade. Ela permite que os representantes tomem medidas contrárias aos interesses dos representados, ainda que, em tese, estejam agindo em nome destes.

Rompendo as teorias formalistas e procedimentalistas, Nádia Urbinati (URBINATI, 2010) explica que a relação entre Estado e pessoa deve ser dinâmica. A cisão entre eles não pode prevalecer. A representação passa a ser vista não como uma forma de conferir unidade ao povo, como em Schmitt, nem como um processo liberal restrito às eleições, em que as decisões são confinadas às assembleias. Ela depende constitutivamente de uma comunicação

entre sociedade civil e política através da mídia, dos movimentos populares e dos partidos políticos. Há um entrelaçamento necessário entre a presença imediata no voto e a presença mediata no direito à livre expressão, inclusive com a criação de canais de comunicação que permitam à população vocalizar suas reivindicações.

A autora critica a restrição da democracia aos limites eleitorais. As eleições não podem ser simples métodos de transferência das vontades do povo a políticos profissionais. Pelo contrário, elas são a prova de que a representação não pode separar-se da sociedade.

O direito ao voto enriquece a vida política, permite a promoção de agendas políticas concorrentes e condiciona a vontade dos legisladores não apenas no momento das eleições. Quando as idéias são traduzidas em votos, deve-se levar em conta que as escolhas políticas não refletem apenas preferências individuais, mas representam opiniões socialmente construídas sobre a relação entre cidadãos e Estado. O voto é uma tentativa de conferir peso às idéias, não de torná-las equânimes quanto ao peso.

No entanto, como outrora mencionado, o direito de voto não encerraria a representação política. Esta não é um contrato, não é uma competição, nem mesmo a substituição do soberano ausente, mas sim um elemento que conecta sociedade e instituições.

A democracia representativa, sob a nova perspectiva, mantém uma circularidade permanente entre o Estado e a sociedade e vai além do cognitivismo deliberativo, permitindo que o processo de tomada de decisões vincule os eleitos aos seus eleitores, tanto em tempos de normalidade quanto em tempo de ruptura da ordem legal. Para Urbinati, o ideal de representação seria concretizado a partir da atribuição de um poder negativo ao povo:

Uma teoria democrática da representação deve ser capaz de explicar os eventos de continuidade bem como as crises e, além disso, envolver a ideia de que o povo soberano conserva um poder negativo que lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações). Esse poder popular negativo não é nem independente da nem antitético à representação política. Além do mais, ele é um ingrediente essencial do desempenho democrático da representação, porque entranhado no próprio caráter face de Jano desta instituição, que tem uma face virada para o Estado e outra para a sociedade. (URBINATI, 2006, p. 208-209).

Por meio do poder negativo, os cidadãos poderiam deter ou mudar a direção das decisões dos parlamentares por via direta ou indireta. O empoderamento popular não apenas conviveria com a representação política, como também constituiria uma condição para a sua efetividade. Mais do que uma massa de eleitores, os cidadãos, unindo-se na diferença, seriam

capazes não só de vocalizar suas variadas demandas, mas também de exigir uma resposta governamental a elas.

É preciso reconhecer que há uma pluralidade de interesses na sociedade e que todos devem ser protegidos por meio das ações promotoras de cidadania. Estado e sociedade não podem mais ser desligados, mas devem ser conectados permanentemente através de reajustes e negociações. Essa nova visão torna a representação um processo circular pautado sobre as bases da soberania popular e suscetível ao atrito constante entre instituições estatais e práticas sociais pluralistas.

A representação como instituição política democrática constitui alternativa à tese da incompatibilidade com as formas de democracia participativa e deliberativa. Todavia, para que ela se concretize, é necessário um ambiente político pautado no incentivo à cidadania, na ampliação da igualdade material e na proteção das liberdades de expressão e associação.

4 PLANO NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CURA OU PLACEBO PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA?

4.1 O conteúdo do Decreto n.º 8.243/2014

No dia 23 de maio de 2014, foi publicado o Decreto presidencial n.º 8.243, que instituiu o Plano Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), de acordo com o seu artigo primeiro, com o intuito de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. Para os fins do decreto, a sociedade civil é constituída por cidadãos, coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não, bem como por suas redes e organizações.

Segundo o documento normativo, o PNPS tem como diretrizes gerais: o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; a complementaridade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias de democracia representativa, participativa e direta; a solidariedade, cooperação e respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas; a valorização da educação para a cidadania ativa; a autonomia, o livre funcionamento e a independência das organizações da sociedade civil; e a ampliação dos mecanismos de controle social.

Seus objetivos são: consolidar a participação social como método de governo; promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil; promover e consolidar mecanismos de participação social nas políticas e programas governamentais; desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social; desenvolver instrumentos de participação acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e da sociedade civil; e incentivar a participação social nos entes federados.

O decreto estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta devem considerar, para a formulação, execução, monitoramento e avaliação de seus programas e políticas públicas, pelo menos nove mecanismos de participação social não remunerada:

O conselho de políticas públicas, instância colegiada permanente criada por ato normativo e formada por representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil. O conselho seria responsável por analisar diversos temas no processo decisório e na gestão de políticas públicas.

A comissão de políticas públicas, instância igualmente colegiada, desenvolvida para o diálogo entre sociedade civil e governo, com objetivos e prazos específicos e vinculados ao cumprimento de suas finalidades.

As conferências nacionais, instância periódica de debates, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, formadas por representantes governamentais e da sociedade civil, sendo assegurada a diversidade de seus membros e a divulgação ampla dos instrumentos convocatórios. O estudo realizado pelas conferências poderia incluir etapas municipais, estaduais, regionais, distritais e nacionais.

As ouvidorias públicas federais, mecanismos de controle e participação por meio do recebimento e análise de reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios referentes às políticas e aos serviços públicos. Estas instâncias seguiriam as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União e da Controladoria-Geral da União.

As mesas de diálogo, instrumentos de debate e negociação com a participação das partes afetadas em conflitos reais ou potenciais, planejadas para implementar meios de prevenção e solução voluntariamente pactuados. Em caso de conflitos trabalhistas, a

composição das mesas deveria ser tripartite, envolvendo representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.

Os fóruns interconselhos, mecanismos de diálogo entre os representantes dos conselhos e das comissões de políticas públicas, formados a fim de acompanhar as políticas e os programas governamentais, encaminhando-lhes recomendações de aprimoramento. Eles próprios definiriam o objeto de debate, formulação e acompanhamento, bem como quais conselhos e organizações da sociedade civil seriam convocados.

As audiências públicas, obrigatórias no caso das agências reguladoras, constituiriam mecanismos participativos e consultivos de caráter presencial, aberto a qualquer interessado em manifestar-se sobre decisões governamentais. A divulgação do documento convocatório seria ampla e o acesso aos cidadãos interessados, livre. Todas as propostas recebidas seriam obrigatoriamente respondidas.

As consultas públicas, instrumentos de caráter consultivo realizados em prazo definido, igualmente abertos a qualquer interessado. Os documentos objetos da consulta deveriam ser disponibilizados previamente e conter linguagem simples e acessível.

O ambiente virtual de participação social, mecanismo de interação social que se utilizaria das tecnologias de informação e comunicação, especialmente da internet, com o intuito de promover o amplo diálogo entre Administração Pública Federal e sociedade civil. Aqui, poderiam ser utilizados, inclusive, os ambientes e as ferramentas das redes sociais para promover a participação direta e remota dos cidadãos.

O decreto cria, ainda, a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial, cuja responsabilidade seria a coordenação e o encaminhamento de pautas dos movimentos sociais, bem como o acompanhamento das respostas governamentais.

Os mecanismos de participação descritos compõem o SNPS, dirigido pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

4.2 Controvérsias mais políticas do que jurídicas

Após a publicação do decreto, diversos parlamentares de partidos que fazem oposição ao governo manifestaram sua discordância. No Senado federal, o senador Álvaro Dias (PSDB – PR) apresentou o projeto de Decreto Legislativo n.º 117/2014 e, na Câmara dos Deputados, os deputados federais Mendonça Filho (DEM – PE) e Ronaldo Caiado (DEM – GO) elaboraram o projeto de Decreto Legislativo n.º 1491/2014, ambos visando sustar os efeitos do ato normativo presidencial.

O segundo Decreto Legislativo, após a aprovação na Câmara no dia posterior ao término das eleições presidenciais de 2014, seguiu para a votação no Senado. A justificativa apresentada na sua propositura apoiou-se no argumento de inconstitucionalidade do Decreto n.º 8.243/2014. Segundo os proponentes, o ato normativo seria capaz de corroer “as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988”. Ele seria uma forma de garantir a prevalência do direito à participação daqueles considerados pelo Governo como sociedade civil ou movimentos sociais, afastando o cidadão comum “não afeto a este ativismo social”.

A proposta destaca que a necessária oitiva dos representantes populares ameaçaria as políticas públicas desenvolvidas pela Administração Pública Federal e iria de encontro ao regime democrático representativo, transferindo o debate institucional aos segmentos eventualmente cooptados pelo Governo. Nas palavras dos proponentes:

Na verdade, sob o manto de se aumentar a participação popular, o que o Governo faz é restringir esta participação àquele segmento social escolhido de acordo com a cartilha palaciana, impedindo o acesso amplo e irrestrito de todo cidadão, garantido, entre outros dispositivos, pelo art. 14 da Carta Magna, que reza: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II – referendo; III - iniciativa popular.”.

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”. A necessidade de se combater esta insanidade consolidada no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, também se revela no absurdo cenário que estamos vivendo no Brasil. Tentativas de controlar a mídia através de mecanismos de regulação econômica e de conteúdo, o inchaço da máquina pública (p.ex. 40 ministérios!!!), aparelhamento do Estado, através da colocação de quadros políticos em cargos técnicos chave (como se viu nos recentes escândalos da Petrobrás), a tentativa de controle do Poder Legislativo, com a impressionante edição de medidas provisórias e urgências constitucionais etc.

Todos estes aspectos demonstram como se faz urgente e indispensável o combate a toda e qualquer tentativa de subversão da ordem constitucional posta, uma vez que a sanha autoritária da Presidente da República apenas aguarda o instante para se revelar e assumir o seu lugar. (PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 1491/2014)

Como se pode observar, os argumentos contrários ao decreto presidencial, de cunho mais político do que jurídico, baseiam-se na ideia de que o PNPS e o SNPS ameaçariam a democracia representativa, na qual os votos de todos os cidadãos têm igual peso. As normas, declaradas autoritárias, seriam responsáveis por transferir os debates institucionais da esfera legislativa para as instâncias compostas por movimentos sociais passíveis de controle pelo partido político do Chefe do Poder Executivo Federal.

4.3 Olhando sob uma nova perspectiva

Diferente do que foi amplamente difundido, o Decreto n.º 8.243/2014 não apresenta contradições com a Constituição Federal de 1988. A Carta Magna estabeleceu, em seu artigo primeiro, parágrafo único, que “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Engana-se quem pensa que as formas de participação contidas no texto constitucional restringem-se àquelas elencadas no seu artigo 14, a saber, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Outros dispositivos constitucionais consagram formas de participação popular, de modo que a interpretação sistemática da Constituição Federal revela seu caráter inovador na promoção da cidadania.

É o caso do artigo 198, que, em seu inciso III, estabelece a “participação da comunidade” como uma das diretrizes das ações e serviços públicos que integram o Sistema Único de Saúde (SUS). De igual forma, o artigo 205 dispõe que a educação, na qualidade de direito de todos e dever do Estado e da família, deve ser promovida e incentivada “com a colaboração da sociedade”. Neste rol, ainda se inclui o artigo 20, inciso XII, que determina a cooperação das “associações representativas no planejamento municipal”.

Luiz Werneck Vianna e Maria Alice Carvalho (VIANNA; CARVALHO, 2014) ressaltam que, a partir de meados da década de 1980, a democratização social brasileira acentuou-se, permitindo aos grupos sociais até então excluídos converterem seus interesses em direitos. Houve um processo de incorporação de todos à cidadania, inclusive dos grupos responsáveis por deslocar as bases sociais do patrimonialismo brasileiro. O Estado Democrático de Direito, cujas bases foram firmadas com a Constituição Federal de 1988, iniciou um processo de socialização cidadã eficaz e mais contundente do que haviam conseguido o liberalismo, durante o Império e a Primeira República, e o comunitarismo-organicista, na Segunda e Terceira Repúblicas. Nessas experiências anteriores, o patrimonialismo havia obstruído a construção da cidadania em prol de uma eterna dependência dos indivíduos não empoderados. Nas palavras dos autores:

A democracia política é o campo, por excelência, em que a física dos interesses pode livremente se expressar e em que se efetiva o processo de socialização para uma cidadania ativa. O seu papel civilizatório reside, então, em propiciar a passagem do interesse egoísta para o interesse bem-compreendido, o qual supõe a deliberação e a agregação de vontade, traduzindo-se na intenção de criar o direito como obra continuada de todos. Desde sempre, soube-se no Brasil que triunfar sobre a fragmentação e a ausência de solidariedade social dependia de uma construção política. Mas o que nunca havia sido experimentado de fato foi conceder liberdades de movimentos, no contexto de uma institucionalidade democrática, às grandes maiorias. Estender a elas, agora, como se deu a partir da Carta de 1988, o acesso aos

procedimentos que levam à elaboração das leis e mesmo ao controle da sua produção, permitindo-lhes combinar as ações da sua vida associativa e dos seus órgãos de representação com esse novo tipo de instituições que as admitem como novos personagens da esfera pública, se vem apresentando como um caminho inédito, em que a república se recria por baixo, enraizada nos interesses e expectativas de direitos do que até agora foi o limbo do Brasil. (VIANNA; CARVALHO, 2014)

Logo, os instrumentos de participação popular não foram apenas permitidos, mas também incentivados pela Constituição de 1988, a fim de ampliar a cidadania e construir, ao mesmo tempo, uma solidariedade social e um Direito integrado por todos.

Olhar o decreto em questão sob uma nova perspectiva também significa compreender que ele é até tímido demais, pois não cria novos instrumentos de participação, apenas institucionaliza os já existentes.

Thamy Pogrebinski e Fábio Santos (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011) explicam que as conferências nacionais de políticas públicas, por exemplo, foram criadas em 1941 - a partir da reforma do Ministério da Educação e Saúde Pública, conduzida pelo então ministro Gustavo Capanema - e intensificadas apenas com o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores em 2003. Como instâncias consultivas de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal, as conferências são convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, são organizadas tematicamente e contam com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil. Elas são compostas por etapas municipais, estaduais e regionais, as quais agregam resultados que serão posteriormente debatidos nas reuniões nacionais, culminando na elaboração de um documento final.

O resultado dos debates provenientes das conferências é, muitas vezes, acolhido pelo Executivo e pelo Legislativo na formação da agenda das políticas públicas, conforme demonstram os estudos empíricos realizados pelos autores sobre o período de 1988 a 2009:

A Tabela 1 revela que, em um universo total de 13.245 projetos de leis ordinárias e complementares, 2.629, ou seja, 19,8% possuem pertinência temática com as diretrizes oriundas das conferências nacionais. Além disso, das 369 PECs em tramitação na atual legislatura, nada menos do que 179 (48,5%), portanto, quase metade, inclui-se entre as proposições de alguma forma relacionadas às deliberações havidas nas conferências nacionais. No cômputo geral, 2.808 projetos enviados para tramitar no Legislativo (ou seja, 26% do total!) trataram de questões objeto de diretrizes de alguma conferência nacional. Se impusermos aos dados o que estamos chamando de “filtro”, os valores caem de maneira significativa. Os números aparecem na Tabela 2. Foram 5.666 (4,3%) projetos iniciados e 46 (12,5%) PECs, perfazendo um total de 612 (4,5%) iniciativas dos legisladores que, com certeza, têm relação direta com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências. (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p.283)

Observa-se que os mecanismos de participação social, já adotados por diversos Estados democráticos, inclusive pelo Brasil, não constituem qualquer ameaça ao Poder

Legislativo. Pelo contrário, eles podem influenciá-lo positivamente e levá-lo a recuperar o seu protagonismo perante a sociedade. Permitir que os movimentos sociais não se limitem às portas dos prédios da Administração Pública Federal, mas dialoguem diretamente com os governantes, cria a possibilidade de uma agenda compartilhada entre Estado e Sociedade Civil, garantindo maior eficácia à legislação aprovada e conduzindo a representação política ao seu real significado.

A tese da compatibilidade entre representação e democracia participativa também é defendida no trabalho de POGREBINSCHI e SANTOS:

Se as novas práticas democráticas ampliam a participação direta dos cidadãos, isso não significa que as instituições políticas tradicionais tenham se tornado menos aptas a representá-los. As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. Ao fortalecimento das formas participativas e deliberativas de democracia não corresponde, portanto, o enfraquecimento do governo representativo. (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 261).

Além disso, da leitura do decreto extrai-se que as instâncias por ele reguladas não têm poder decisório, são simplesmente consultivas e devem ser organizadas no âmbito de competência da Administração Pública Federal. Não há, portanto, que se falar em restrição das funções legislativas, mas sim em ampliação dos canais de comunicação entre representantes e representados.

Apesar do seu potencial democrático, de fato, é preciso cuidar para que os mecanismos de participação popular não se transformem em instrumentos de supressão das demais formas de manifestação dos movimentos sociais e do cidadão comum. Também se deve evitar que decisões governamentais escusas escondam-se sob o manto de legitimidade conferido pelas ações participativas.

Sobre a influência política e a efetividade deliberativa dos desenhos participativos, destacam-se as pesquisas de Leonardo Avritzer (AVRITZER, 2008). Segundo o autor, há três modelos de instrumentos de participação: “de baixo para cima”, “desenhos de partilha” e “desenhos de ratificação”. Os primeiros, que têm como expoentes os orçamentos participativos, surgidos em Porto Alegre (RS), são os mais fortemente democratizantes e distributivos, mas também são os que mais sofrem a influência dos debates políticos. Os segundos, representados pelos conselhos de políticas, provenientes da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da Assistência Social (LOAS), são os mais fortemente democratizantes nas hipóteses de oposição por parte da sociedade política. Os terceiros, como os planos diretores municipais regulados pelo Estatuto da Cidade e obrigatórios nos municípios com mais de vinte mil habitantes, apresentam baixa dependência do sistema político e são os mais efetivos quando o

não cumprimento é capaz de gerar sanção por parte do Poder Judiciário ou do Ministério Público.

Finalmente, não se pode utilizar como justificativa para sustar o Decreto o fato de que o cidadão comum não é afeito aos movimentos socialmente organizados. A solidariedade social é construída através dos próprios mecanismos que estimulam a participação social (PATEMAN, 1970). Como as mãos desenhadas por Escher, a implementação da participação popular educa a sociedade para a participação popular, transformando interesses até então privados em interesses coletivos. A educação é a principal porta de conscientização e formação da cidadania.

Através da participação popular, resolve-se também o grave problema da exclusão política das minorias, desde que o acesso às instâncias participativas seja o mais amplo e transparente possível. A participação permite a vocalização direta das demandas populares por justiça em uma sociedade marcada pelo pluralismo. Redistribuição, reconhecimento e representação serão discutidos frente a frente com os representantes políticos, de modo que estes não poderão escusar-se da responsabilidade de oferecer respostas aos representados.

O Decreto n.º 8.243/2014 não é a solução para os inúmeros problemas da democracia brasileira. Ele ainda é muito tímido. Apenas sua implementação poderia dizer melhor acerca da efetividade e dos ajustes necessários, frutos de uma avaliação permanente. Todavia, o ato normativo representa um passo em direção à responsividade governamental. Diante da exclusão social e política, urge a demanda por mecanismos que aproximem Estado e Sociedade Civil.

5 CONCLUSÃO

A representação não pode mais ser vista sob o aspecto meramente formal, uma espécie de mandato para agir em nome do ausente, como o era na obra de Thomas Hobbes. A democracia não pode ser transformada em um modelo restrito às eleições, onde o cidadão limita-se à concessão de poder a grupos de políticos profissionais que terão plena autonomia de decisão, podendo ir de encontro às múltiplas vontades da sociedade que os elegeu.

O conceito de representação precisa ser resignificado. Os cidadãos, unindo-se na diferença, devem adquirir meios de influenciar a totalidade das decisões dos seus representantes e, inclusive, de detê-las ou alterá-las por via direta e indireta. Ao voto somam-se os instrumentos institucionalizados de vocalização das demandas populares por justiça.

Sob esta nova perspectiva, a representação política não apenas convive com a participação popular, como também encontra nela as condições de sua efetividade. Não há mais razões que sustentem o antagonismo entre democracia representativa e participativa. Os dois modelos são interdependentes e tornam dinâmica a relação entre Estado e pessoa.

O Decreto n.º 8.432/2014 surgiu como um instrumento de regulamentação das instâncias participativas já existentes no âmbito da Administração Pública Federal. O ato normativo recebeu muitas críticas e questionamentos sobre a sua constitucionalidade, principalmente por motivações políticas. Temia-se que ele restringisse o papel do Poder Legislativo e ofendesse a democracia representativa, transferindo debates às esferas sociais controladas pelo partido que ora se encontra no governo federal. Dois decretos legislativos, um na Câmara dos Deputados e outro no Senado, foram propostos com o intuito de sustar os efeitos do ato presidencial.

Entretanto, a participação popular não é apenas permitida, como também estimulada pela Constituição Federal, a fim de fortalecer a cidadania e a solidariedade social.

Todas as instâncias reguladas pelo decreto presidencial já estão em funcionamento há vários anos e algumas, inclusive, precisam de reparos para se tornar efetivamente instrumentos de participação democrática, como é o caso das audiências públicas nas agências reguladoras.

Se implementadas com correção e sob constante avaliação, as disposições do decreto não invalidarão as funções legislativas. Pelo contrário, elas serão fortalecidas, na medida em que tornarão possíveis as construções de agendas conjuntas entre Poder Executivo, Poder Legislativo e Sociedade Civil na formação, regulação, implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas. Através da participação, os representantes eleitos mantêm contato regular com as demandas sociais e são constantemente cobrados quanto às respostas. Não apenas as portas físicas dos seus prédios, mas também as portas simbólicas e ideológicas do Poder Legislativo serão abertas ao público.

Os instrumentos participativos são capazes, ainda, de educar os indivíduos sobre a importância da participação, contendo em si mesmos as chaves para a construção de uma cidadania mais ativa. A participação rompe a apatia e, ela mesma, cria a cultura de participação.

As formas participativas devem ser cada vez mais ampliadas, atingindo não apenas as questões políticas, mas perpassando outros âmbitos sociais, a fim de levar a democracia para todos os aspectos da vida em sociedade. Nesse objetivo, o decreto presidencial ainda é muito tímido, mas representa um passo rumo à aproximação entre representação política e

participação social. E, nesta tarefa, deve-se garantir máxima transparência, a fim de que os mecanismos participativos não sejam utilizados como meio de conferir legitimidade às decisões governamentais pré-determinadas.

O combate à exclusão social e a luta por justiça têm, como uma das principais armas, o experimentalismo democrático. As instituições democráticas devem ser constantemente avaliadas e ajustadas, visando sempre conferir voz ao cidadão e permitir que as decisões governamentais sejam fruto de uma construção em conjunto com a população. Assim como no poema de Saramago, a cada dia deve ser construído um novo pilar da ponte que liga Estado e Sociedade Civil, diminuindo as distâncias até que se perceba, finalmente, que a cisão não passa de uma simples ficção. Jamais deveria ter existido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALKMIM, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. *Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política*, São Carlo, v. 22, nº 1, p. 56-71, jan/jun, 2013.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

ARAÚJO, Gisele Silva; SANTOS, Rogerio Dultra dos. O constitucionalismo antiliberal de Carl Schmitt: democracia substantiva e exceção versus o liberalismo de Hans Kelsen. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; LOMBARDO JORGE, Vladimyr (Org.). *Curso de Ciência Política: Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2013, v. , p. 397-427.

BRASIL. Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm> Acesso em 30 de agosto de 2014.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Decreto Legislativo n.º 117/2014. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988>. Acesso em 30 de agosto de 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 30 de agosto de 2014.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Decreto Legislativo n.º 1491/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em 30 de agosto de 2014.

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. Democracia representativa: revisitando John Stuart Mill. In: *Revista de Informação Legislativa do Senado*. No prelo. 2015.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. In: HONETH, Axel; FRASER, N. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London; New York: Verso, 2003.

_____. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (Ed). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume II, Tanner Lectures: Soberania como procedimento. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou material, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

KELSEN, Hans. *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Madrid: Debate, 1988.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

MADISON, James. *República y libertad: escritos políticos y constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkley: University of California Press, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>> Acesso em 30 de outubro de 2014.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, nº 3, p. 259-305, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do contrato social: ou princípios do direito político*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SARAMAGO, José. *Provavelmente alegria*. 6 ed. Lisboa: Caminho, 1985.

SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Technos, 1996.

_____. *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes, 1992.

SIEYÉS, Emmanuel. ¿Que es el Tercer Estado? In: _____. *Escritos y discursos de la Revolución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

UNGER, Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007. Acesso em 30 de junho de 2014.

VIANNA, Werneck Luiz; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. República e civilização brasileira. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.5, nº 8. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/830>> Acesso em 20 de agosto de 2014.