

Participação social institucionalizada para a democratização da democracia¹

Yara Frateschi

yfrateschi@gmail.com

Departamento de Filosofia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, Brasil

Resumo: Este texto pretende analisar o potencial democrático da participação social institucionalizada. Defendo que a ampliação dos canais de participação é um instrumento para o aprofundamento da democracia na medida em que favorece o empoderamento das minorias e de atores sistematicamente alienados dos processos decisórios e contribui para que estes tenham a chance de interferir na agenda política e na formulação das políticas públicas. Para essa análise, me baseio na experiência das Conferências Nacionais brasileiras e mobilizo alguns aspectos da teoria de democracia deliberativa desenvolvida por Seyla Benhabib relacionados ao tema da participação pública e do juízo político. Pretendo mostrar também que a resistência de parlamentares à institucionalização da participação social visa garantir o monopólio da deliberação política e obstar o aprofundamento da democracia.

Palavras: Seyla Benhabib; Conferência Nacional; Participação Social; Representação Política.

Social participation for the democratization of democracy²

Abstract: This text aims to analyze the democratic potential of institutionalized social participation. I argue that the expansion of the channels of participation is a tool for deepening democracy to the extent that it favors the empowerment of minorities and of actors systematically alienated from decision-making processes, for it contributes so that they have a chance to interfere in the political agenda and in the formulation of public policies. For this analysis, I will draw on the experience of Brazilian National Conferences and on some aspects of the theory of deliberative democracy developed by Seyla Benhabib regarding the theme of public participation and political judgment.

Keywords: Seyla Benhabib; National Conference; Participation; Political Representation.

Este texto pretende analisar o potencial democrático da participação social institucionalizada. Defendo que a ampliação dos canais de participação é um instrumento para o aprofundamento da democracia na medida em que favorece o empoderamento das minorias e de atores sistematicamente alienados dos processos decisórios e contribui para que estes tenham a chance de interferir na agenda política e na formulação das políticas públicas. Mais ainda, pretendo defender que a participação ativa e institucionalizada coloca em xeque o monopólio do juízo político e, nesse sentido, é aliada de um processo que pode favorecer o aprendizado político e a ampliação de uma cultura cívica de participação pública. Justamente em função dos seus potenciais democráticos, a institucionalização da participação social enfrenta enorme resistência da elite política e de grande parte dos políticos profissionais através de um discurso que tende a exaltar a representação em detrimento da participação. Na contramão desse discurso, a minha tese é a de que a democratização da democracia exige, para além da representação, a intensificação da participação em todos os sentidos e inclusive a sua institucionalização: isso requer a crítica dos modelos liberais (e elitistas) que tendem a restringir o juízo político e obstar a ampliação dos canais de participação. Para essa análise,



resgatarei alguns aspectos da teoria de democracia deliberativa desenvolvida por Seyla Benhabib relacionados ao tema da participação pública e do juízo político.

PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E JUÍZO POLÍTICO EM SEYLA BENHABIB

De acordo com Seyla Benhabib, o essencial para o modelo deliberativo de democracia é a “ideia de uma esfera pública de formação da opinião, de debate, de deliberação e contestação entre os cidadãos, grupos, movimentos e organizações em uma comunidade política” (BENHABIB, 2007, p. 69). Pela ênfase na participação e na esfera pública, esse modelo se vê obrigado a confrontar tanto as soluções liberais quanto as republicanas de estirpe elitista que, por razões distintas, convergem na restrição do juízo político aos representantes ou à elite política. Para analisar o potencial democrático da participação institucionalizada – bem como para explicitar a baixa densidade democrática do discurso contrário à sua ampliação – resgatarei, a seguir, alguns elementos da teoria da democracia deliberativa desenvolvida por Seyla Benhabib. Antecipo, entretanto, que o aspecto dessa teoria que mais me interessa nesse momento condiz com a exigência de que o julgamento político não seja uma forma de opinião especializada relegado apenas aos “especialistas”.

Seyla Benhabib define a democracia como “um modelo para a organização do exercício público e coletivo do poder nas principais instituições de uma sociedade, com base no princípio segundo o qual as decisões que atingem o bem estar de uma coletividade podem ser vistas como o resultado de um procedimento de deliberação livre e racional entre indivíduos considerados iguais política e moralmente” (BENHABIB, 2007, p. 48). Trata-se de um modelo compatível com a aplicação dos princípios da ética do discurso na vida político-institucional e que, com forte compromisso universalista (ou seja, baseado nos princípios do respeito moral universal e da reciprocidade igualitária), sustenta a ideia básica de que só podem ser consideradas válidas as normas resultantes de processos de deliberação com as seguintes características:

- 1) “a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo e 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas. *Não há prima facie regras que limitem a agenda da conversação ou a identidade dos participantes, contanto que cada pessoa ou grupo excluído possa mostrar justificadamente que são atingidos de modo relevante pela norma em questão* (BENHABIB, 2007, p. 51, grifo meu).

Não tratarei aqui da característica radicalmente procedimentalista desse modelo e tampouco do seu embasamento na ética discursiva, mas apenas destaco, primeiramente, que se a deliberação deve ser livre e não constrangida é porque disso depende a legitimidade das instituições democráticas. Ou seja, para alcançar legitimidade e racionalidade é preciso que o arranjo das instituições de uma comunidade política permita que as questões de interesse comum sejam objeto de deliberação coletiva. Isso, evidentemente, requer certas normas e procedimentos compatíveis com os princípios de uma sociedade democrática e funciona apenas e tão somente nos marcos do Estado de Direito. Isso é evidente, mas insuficiente. A defesa do diálogo sem restrição e da deliberação livre e não constrangida se faz em conformidade com uma conquista do liberalismo político (e nesse sentido fala a linguagem dos direitos humanos, civis e políticos), mas, ao mesmo tempo, se vê obrigada a transfigurá-lo, a superar as restrições que o liberalismo impõe à ampliação da esfera pública, à participação e à deliberação.

Destaco três aspectos relevantes desse modelo de democracia e espaço público que têm uma relação tensa (positivamente ambivalente) e contestatória com o legado do liberalismo político na medida em que



aponta para as suas limitações democráticas. O primeiro aspecto, enfatizado acima, é o de que em um regime democrático, o acordo entre os cidadãos, gerado por meio de processos de diálogo público, é central para a legitimidade das instituições. Isso também porque tais diálogos, na medida em que se concretizam em ganho de conhecimento público por meio de deliberação pública, colocam em teste constante a “lógica por trás dos grandes arranjos de poder” que passam a ser questionados na sua justiça e equidade (BENHABIB, 1992, p. 121). A participação política tem, nesse sentido, pelo menos duas consequências importantes: ela permite o questionamento embasado das estruturas de poder e dominação estabelecidas e permite, através de práticas dialógicas, a formação do julgamento político a partir da submissão da nossa opinião ao teste do julgamento dos outros. Talvez, afirma Benhabib,

o resultado mais importante desses autênticos processos de diálogo público, quando comparados à mera troca de informações ou a mera circulação de imagens, é que, quando e se eles ocorrem, essas conversações públicas resultam no cultivo da faculdade de julgar e na formação de uma mentalidade alargada. (BENHABIB, 1992, p. 121)

A mentalidade alargada, enquanto habilidade de formar uma opinião “em uma antecipada comunicação com os outros, com quem eu devo eventualmente chegar a um acordo” (Arendt), envolve a articulação das perspectivas de todos os envolvidos e requer uma “vida pública e cívica em que o direito à opinião e à ação são garantidos” (BENHABIB, 1992, p. 141). Este é, pois, o segundo aspecto a ser enfatizado. Na medida em que a articulação das diferenças é essencial para que compreendamos e passemos a considerar as perspectivas dos outros, e na medida que essa articulação se dá em associações cívicas e políticas, é preciso contestar severamente a posição liberal de confinamento do juízo político (geralmente aos representantes) e redução da esfera pública. Em outras palavras, o liberalismo político tende a embotar a formação de um *ethos* democrático-participativo, em prejuízo da democracia e da contestação das formas estabelecidas de poder e dominação. Daí a defesa de um modelo participativo e não burocrático, inclusivo e descentralizado de tomada de decisão³. Com isso, o que está sendo sublinhado é que a participação pode levar a um certo aprendizado democrático (a participação precede a universalização, Benhabib já dizia em 1986!) (BENHABIB, 1986, p. 315). É por meio desses processos participativos que *aprendemos* a exercer o juízo moral e político. É, enfim, por meio desses processos, que desenvolvemos a habilidade para ver o mundo tal como ele aparece a partir de perspectivas diferentes das nossas.

O terceiro aspecto a ser enfatizado é o papel do conflito, da confrontação de opiniões, visões de mundo e concepções de bem. Essa versão da democracia deliberativa embasada na ética do discurso – uma versão que tira a ênfase do consenso para depositá-la nos processos democráticos – não pretende absolutamente reduzir de antemão a carga altamente conflituosa das sociedades contemporâneas plurais e não aposta num ideal de reconciliação. Ao contrário, sustenta a convicção de que é preciso reflexão, crítica, luta e contestação (Cf. BENHABIB, 1997, p. 108). Os dilemas e conflitos devem adentrar a esfera pública inclusive para que seja possível que certas concepções de bem venham ao escrutínio de uma moralidade universalista, para que seja possível a contestação de formas arraigadas de exclusão, violência ou dominação. Essa posição contesta o modelo liberal que tende, em nome de uma ordem justa e estável, a restrições conversacionais que exigem deixar de fora do debate público certas pautas que ameaçam o consenso. Contra isso, Benhabib defende que “nenhum ponto de debate e nenhuma concepção de boa vida estão impedidos de serem exprimidos na arena pública”, mesmo quando envolvem desacordos fundamentais (BENHABIB, 1992, p. 97). A restrição conversacional e da agenda política é, em geral, opressiva em relação aos grupos oprimidos porque impede que suas pautas se tornem públicas. Nesse sentido, o conflito não é apenas realidade das sociedades plurais (ou um mal inevitável), mas um momento privilegiado da vida democrática na medida em que a sua aparição na esfera pública pode finalmente significar a contestação das estruturas estabelecidas de poder, de dominação e violência.



O CASO DA A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Em 23 de maio de 2014, a presidência da república instituiu mediante decreto a Política Nacional de Participação Social (PNPS) com o objetivo “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” (Decreto 8243, Art. 1º). Com esse objetivo, o decreto estabelece que a sociedade civil - isto é, o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações -, os conselhos de políticas públicas, as comissões de políticas públicas, as conferências nacionais e outras instâncias existentes ou a serem instituídas (tal como o ambiente virtual de participação social) serão considerados “na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública” (Idem, parágrafo único).

A PNPS tinha como diretrizes o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; a complementaridade entre as instâncias da democracia representativa, participativa e direta; o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas; a valorização da cidadania ativa; a autonomia das organizações da sociedade civil; a ampliação dos mecanismos de controle social, dentre outras. Trata-se, em linhas gerais, de consolidar a participação social como método de governo, promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social e aprimorar a relação e diálogo do governo federal com a sociedade civil. A PNPS não instaura nenhuma grande novidade, mas apenas reforça institucionalmente uma política adotada no primeiro mandato do governo federal do PT (governo Lula) de promover a articulação do governo com as entidades da sociedade civil e incentivar instrumentos de consulta e participação popular para a elaboração da agenda da presidência e para a formulação de políticas públicas. Deve-se lembrar que os conselhos gestores que atuam na formulação e monitoramento de políticas, por exemplo, existem há muito tempo no Brasil, antes da chegada do PT ao governo federal⁴. O mesmo vale para as Conferências Nacionais, instituídas em 1941 e que visam informar o governo a respeito de certas demandas locais e permitir que o cidadão tenha voz no processo de formulação de políticas nacionais (Cf. PROGREBINSCHI, 2014b). O que efetivamente ocorreu depois de 2001 foi a intensificação desses mecanismos de consulta, deliberação e participação. Das 80 Conferências Nacionais realizadas entre 1988 e 2008, 55 foram realizadas durante o governo Lula. Isso significa que em sete anos (2003-2009) foram realizadas 68% de todas as Conferências Nacionais realizadas no Brasil em 21 anos. Nos 8 anos de governo Fernando Henrique Cardoso ocorreram 17 Conferências Nacionais e no governo Collor, 2 Conferências em dois anos e nove meses (Cf. PROGREBINSCHI; SANTOS, 2010).

As Conferências Nacionais são instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente, e contam, em regra, com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil. Tais Conferências costumam ser precedidas por etapas municipais, estaduais ou regionais, e os resultados das decisões ocorridas nestes momentos são objeto de deliberação na conferência nacional, da qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta um documento final contendo *diretrizes* para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência. Desde meados nos anos 2000, as Conferências Nacionais passam a englobar um número cada vez maior de temas e a cobrir uma vasta pluralidade de novas áreas de políticas públicas, muitas delas políticas sociais e culturais voltadas para minorias. Cito, como exemplo, aquelas que formulam e articulam os interesses das mulheres (nas conferências de políticas públicas para mulheres), dos índios (nas conferências sobre povos indígenas), das pessoas idosas (nas conferências de direitos da pessoa idosa), das pessoas com deficiência (nas conferências de direitos da pessoa com deficiência), dos gays, lésbicas, bissexuais travestis e transexuais (nas conferências LGBT), das crianças e do adolescente (nas conferências de direitos da criança e do



adolescente e nas conferências sobre a juventude), das diversas raças e etnias (nas conferências de promoção da igualdade racial), etc. Com isso, essas instâncias se tornam fóruns privilegiados para a formulação de expectativas legislativas de minorias culturais:

As conferências nacionais de políticas públicas, portanto, são experiências participativas e deliberativas nas quais é possível não apenas dar voz às demandas dos grupos minoritários como também, eventualmente, torná-las presentes no Parlamento. Mesmo que esses grupos não consigam eleger seus candidatos, podem se valer das conferências nacionais para fazer seus interesses serem representados no <http://www.revistafevereiro.com/http://www.revistafevereiro.com/> Poder Legislativo (POGREBINSCHI; SANTOS 2010, p. 20).

O meu objetivo aqui não é analisar detidamente essas experiências institucionalizadas de participação. Quero apenas ressaltar que, desde a redemocratização e em especial após a Constituição de 1988, testemunhamos a implementação de canais institucionais de participação social no âmbito de governos locais (por exemplo, as experiências dos orçamentos participativos e dos Conselhos Gestores), algo que se intensificou mais recentemente, também em nível federal, com a ampliação das Conferências Nacionais. A PNPS foi formulada diante da percepção do governo federal (no primeiro mandato de Dilma Rousseff) de que se tornava necessário não apenas consolidar esses canais de participação social já existentes, mas também transformar a participação social em um “método de governo”, ou seja, “incorporá-la de tal maneira que essa prática de participação social estivesse presente em todos os programas e em todas as ações do governo [federal]” (PONTUAL, 2014, p. 98). Assim, a PNPS foi apresentada à sociedade brasileira e ao poder legislativo como uma política que visa fortalecer e articular as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Para o governo federal, seu proponente, ela se justifica na medida em que este reconhece a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia, reconhece a complementaridade entre as instâncias da democracia representativa e participativa e a necessidade da ampliação dos mecanismos de controle social.

A REAÇÃO

A grande mídia e os parlamentares dos partidos de oposição reagiram veementemente acusando o governo federal de “golpismo”, “bolivarianismo” e subversão da ordem democrática. O editorial do jornal *O Estado de São Paulo* (de 29 de junho de 2014) acusou Dilma Rousseff de pretender mudar a ordem constitucional por decreto e instaurar uma “mudança de regime”. Contra a PNPS o jornal argumenta que “a participação social em uma democracia representativa se dá através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos”. Interessa reter que o argumento contra a PNPS se baseia em uma concepção a respeito da relação entre participação e representação segundo a qual a participação social em uma democracia representativa se dá por meio dos representantes eleitos no Congresso e ponto final. Qualquer outro tipo de participação significa ameaça ao sistema representativo brasileiro e, portanto, ameaça à Constituição, uma vez que institui uma instância de poder concorrente com a representativa alocada no Congresso: “O que se vê é que a companheira Dilma não concorda com o sistema representativo brasileiro definido pela Assembleia Constituinte de 1988 e quer, por decreto, instituir outra fonte de poder: a participação direta”. O objetivo declarado do jornal é imputar à PNPS um efeito “profundamente antidemocrático”, uma vez que propicia que “alguns determinados cidadãos, aqueles que são politicamente alinhados a uma ideia, sejam mais ouvidos [do que outros] e, assim, fere o princípio básico da igualdade democrática ‘cada pessoa, um voto’”. A participação em movimentos sociais, embora legítima segundo o jornal, “não pode significar aumento de poder político institucional, pois isso significa ‘institucionalizar a desigualdade’, especialmente quando o partido do governo subvenciona e controla esses movimentos sociais. Na verdade, o que o decreto faz, ainda segundo o jornal *O Estado de São Paulo*, é instituir a distinção – rechaçada pela democracia representativa – entre cidadãos de primeira e segunda categoria, criando canais específicos para que uns



(os supostos cidadãos de primeira ordem organizados em movimentos sociais e supostamente alinhados com o governo) sejam mais ouvidos do que outros (a maioria dos brasileiros, que “trabalha a semana inteira” e que, portanto, não têm tempo de “participar de todas essas audiências, comissões, conselhos e mesas de diálogo”). O “sofisma” que sustentaria o Decreto é o de que os movimentos sociais seriam, na visão do governo, a mais pura manifestação da democracia, ao passo que a história mostraria, contrariamente, que “onde não há institucionalização do poder, há a institucionalização da lei do mais forte”. A PNPS seria, portanto, uma agressão ao estado democrático de direito que significou “um enorme passo civilizatório ao institucionalizar no voto individual e secreto a origem de todo poder estatal”. Na contramão desse passo civilizatório, a PNPS quer criar “canais paralelos de poder não legitimados pelas urnas e inverter, com isso, a lógica do sistema. Trata-se, portanto, de um ato inconstitucional e de uma investida totalitária da presidente Dilma Rousseff”.⁵

Em seguida, o senador Álvaro Dias (ainda no PSDB), cita na tribuna do Senado o texto do editorial do jornal *O Estado de São Paulo*, reiterando o caráter antidemocrático da PNPS e afirmando, numa explícita referência à ditadura militar, que o decreto que a propõe, embora não imponha a cassação de mandatos ou o fechamento do Congresso Nacional, deseja “um Congresso Nacional para ficção”, para a simples homologação dos atos emanados do poder executivo, “uma espécie de almoxarifado à disposição de quem governa o país”. O cerne do argumento do senador é o mesmo daquele apresentado pelo jornal *O Estado de São Paulo*, revelando perfeito acordo entre a grande mídia e a oposição: o decreto enfraqueceria a democracia porque diminuiria o poder do legislativo e porque ignoraria, com o objetivo de consolidar a participação social como “método de governo”, que “a participação social numa democracia se vertebra por intermédio dos representantes no parlamento legitimamente eleitos.”⁶

O discurso do senador explicita o que seria um embate entre duas concepções distintas da democracia. Uma concepção (supostamente a dos membros do PT), na qual a democracia se basearia na participação social como método de governo em detrimento do Congresso e que valorizaria os movimentos sociais visando deliberadamente enfraquecer o poder dos representantes eleitos pelo povo (“com esse decreto, a presidente decreta a falência do poder legislativo federal”, diz Álvaro Dias); e outra, defendida explicitamente pelo senador, que entende que a participação social “se vertebra por intermédio dos representantes no parlamento legitimamente eleitos”. O discurso não é omissivo a respeito de como este segundo modelo entende a participação: a participação social e a fiscalização do cidadão deve ser almejada em primeiro lugar “sobre a delegacia, o posto de saúde, as escolas e o transporte público do seu bairro” e “num segundo lugar *distante* estaria como prioridade a sua participação nas conferências nacionais e outros instrumentos do mesmo tipo.”⁷ Isso significa que participação é, sobretudo, “fiscalização” dos serviços e deve se dar prioritariamente em nível local.

A PNPS seria, portanto, ameaçadora em dois sentidos: aliado ao risco da participação popular (o senador fala explicitamente em “risco da participação popular”), há o perigo da partidarização da participação popular. Ou seja, a boa participação popular, além de se dar localmente como fiscalizadora dos serviços, deveria ser autônoma em relação aos partidos e alheia à disputa de poder entre governo e oposição (“sua eficácia como mobilizadora depende em grande parte da sua autonomia em relação às divergências partidárias, principalmente entre governo e oposição”, segundo discurso do senador). Mas o governo da presidente Dilma Rousseff pretenderia justamente acabar com essa autonomia e cooptar os movimentos e organizações sociais. O simples fato de o governo os convidar a participar facilitaria a prevalência do viés partidário e com isso surgiria o risco da cooptação de setores organizados por parte do governo (os exemplos fornecidos por Álvaro Dias são o MST e a UNE): “a cooptação mata a autonomia desses movimentos retirando com isso a sua razão de ser”. Em suma, a PNPS é autoritária, subverte a ordem democrática e usurpa o papel



das nossas instituições: “a participação popular precisa sim ser fortalecida com cobrança firme sobre governantes e decisores, a fórmula mais sábia para isso é o voto, a urna é o caminho mais aprimorado para aprimorar o país.”⁸

Em novembro de 2014, poucos dias após as eleições presidenciais que conduziram Dilma Rousseff ao segundo mandato, a câmara federal aprovou por 294 votos a favor (apenas 54 votos contra) o Projeto de Decreto Legislativo 1491/2014 que susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a PNPS. O que está explicitado no discurso contrário à PNPS e condensado nesse decreto legislativo é que a PNPS “corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988.” Além disso, alega o texto do PDL, a PNPS privilegia a participação de atores sociais cooptados pelo governo e alinhados com as suas propostas, enquanto o “cidadão comum, não afeito ao ativismo social, fica relegado ao segundo plano” (PDC [Projeto de Decreto Legislativo] 1491/2014).

A BAIXA DENSIDADE DEMOCRÁTICA DO DISCURSO CONTRÁRIO À INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

De maneira breve, eu pretendo, a seguir, analisar alguns aspectos do argumento contra a PNPS, a começar pela alegação de que ela instaura um novo regime e fere a Constituição de 1988. Ora, o parágrafo único do Artigo Primeiro da Constituição Federal diz que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição”. Como observa Leonardo Avritzer, “o legislador constituinte brasileiro definiu o país como um sistema misto entre a representação e a participação” e, sendo assim, “a verdade é que o espírito da Constituição fica muito melhor representado a partir do decreto 8243 [que institui a PNPS], que institucionaliza uma nova forma de articulação entre representação e participação de acordo com a qual a sociedade civil pode sim participar na elaboração e gestão das políticas públicas” (AVRITZER, 2014). Além do mais, vale lembrar que boa parte das instituições participativas brasileiras foi criada pelos poderes legislativos (municipais, estaduais e nacional), fato que questiona a afirmação de que são tentativas de suplantar, pela participação, o poder legislativo. Enfim, embora seja um truísmo, destaco que se trata de instâncias participativas institucionalizadas, com regras e procedimentos formais, sujeitas à Constituição e que não substituem, de modo algum, o poder legislativo.

No que tange ao argumento da “cooptação”, cumpre notar que ele pretende causar a impressão de que o governo federal e os membros (supostamente aparelhados) das instâncias participativas previstas na PNPS andam em perfeita harmonia. Isso é questionável, como revelam alguns atores sociais envolvidos e estudos empíricos sobre as dinâmicas conselhistas (Cf. VALLE, 2014). Como observa José Szwako, embasado em entrevistas realizadas com atores civis e governamentais de três Conselhos Gestores de âmbito federal, a dinâmica conselhista “dá vez e vazão ao conflito” e permite a disputa entre projetos políticos distintos, projetos que veiculam diferentes concepções de Estado e de como deve ser a vida em sociedade (Cf. SZWAKO, 2012). Além do mais, esses conflitos não se observam apenas na relação entre atores governamentais e civis, mas também entre os atores civis, dado que estes não compõem um bloco homogêneo, mas se organizam em campos “altamente conflituosos” (SZWAKO, 2012, p. 94). Sendo a dinâmica dessas instâncias de participação institucionalizada afeitas ao conflito entre atores civis e governamentais e, mais ainda, sendo heterogênea a natureza da sociedade civil que nelas tem assento, o argumento da “cooptação” e do aparelhamento deve ser recebido com cautela. As vozes dos atores revelam que não só não há alinhamento irrestrito, mas que as dinâmicas conselhistas permitem o conflito e a expressão de projetos políticos distintos.



Uma análise rudimentar do argumento contra a PNPS reconstruído acima revela que ele se baseia em grande medida sobre o suposto antagonismo entre participação e representação de modo que a ampliação da participação implicaria regressão da representação. Ou, mais pontualmente, que a ampliação da participação dos cidadãos nos processos de construção de políticas públicas constituiria ameaça ao poder dos representantes eleitos para o Congresso Nacional. Nota-se, contudo, que essa posição está amparada por uma concepção excessivamente formalista da democracia e da própria representação política, assentada na suposição de que a “nação soberana fala apenas através da voz dos representantes eleitos” (URBINATI, 2006, p. 200). Trata-se de uma concepção reduzida e minimalista da democracia que, em nome da manutenção do Estado de Direito, reduz a ação cidadã ao momento do voto para a nomeação de políticos profissionais. É, pois, essa justificativa (“em nome do Estado de Direito”) que deve ser perscrutada com atenção: o que está sendo dito é que a preservação do Estado de Direito requer cidadãos que se comportam como expectadores enquanto os políticos profissionais governam. Trata-se de uma posição política que revela certa antipatia pela democracia: em nome da ordem política “justa e estável”, negligencia-se outras dimensões da vida política “como a vida nas associações e movimentos políticos, grupos de cidadãos, reuniões municipais e fóruns públicos” e, com isso, os cidadãos são reduzidos a expectadores e clientes, enquanto os políticos profissionais governam de fato (BENHABIB, 192, p. 101; BARBER, 1998, p. 18).

A reação orquestrada contra a PNPS deve ser entendida como reação a uma possível *transformação democrática*, que faz a “classe política” (ou a sua parte mais numerosa tal como alocada na Câmara dos Deputados) reagir severamente diante da possível perda do monopólio da deliberação política. Daí a insistência reiterada de que os processos deliberativos são exclusivamente da alçada dos representantes democraticamente eleitos. Uma análise mais detida dessa reação deve levar em consideração os interesses que esses parlamentares representam e que se veem ameaçados a partir do momento em que grupos minoritários historicamente alienados dos processos decisórios podem se fazer ouvir. Por exemplo, não parece interessante para a Bancada Ruralista, formada por representantes do agronegócio, o empoderamento dos representantes das comunidades indígenas, dos movimentos sociais em favor da reforma agrária ou dos ambientalistas. Assim como desagrade profundamente aos membros da Bancada Evangélica a realização de Conferências Nacionais LGBT (ocorridas em 2008 e 2011), que discutem os direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, bem como a realização de Conferências Nacionais de mulheres (ocorridas em 2003, 2007 e 2011), que trazem à discussão temas como a descriminalização do aborto. Enquanto os movimentos sociais, também através de participação institucionalizada, tornam públicas as pautas das mulheres e do público LGBT, a Bancada Evangélica, em sua cruzada disciplinadora, reage negando que seus temas façam parte da agenda do país.⁹ Nota-se, portanto, que entre a sociedade organizada e a Câmara dos Deputados trava-se uma luta pela agenda política e a reação contrária à PNPS vem claramente no bojo de um incremento da participação de grupos minoritários. Interessante é notar ainda que as vozes contrárias ao incremento da participação institucionalizada revelam, via de regra, uma tentativa de encobrir as identidades sociais e concretas dos eleitores como se o seu desvelamento fosse extremamente perigoso para a preservação da democracia.

Deve-se destacar, por fim, que o discurso contrário à PNPS confronta a demanda social por maior participação e maior influência sobre os representantes democraticamente eleitos, que se intensificou ainda mais a partir de junho de 2013. A maior parte dos parlamentares revela-se, assim, totalmente refratária ao diagnóstico de que a representação como se dá hoje no Brasil padece de sérias limitações quando se trata, por exemplo, de alcançar temas que não são majoritários e ao diagnóstico de que o legislativo encontra sérias barreiras para se conectar com a sociedade (por causa dos lobbies, das coalizações partidárias, etc.). No seu discurso sobre a “verdadeira democracia” não consta uma reflexão e nem mesmo a admissão dessa reivindicação social por participação como algo relevante. Ao contrário, enquanto a sociedade reclama



do hiato entre representantes e representados e pede maior influência e incremento de *accountability*, os representantes se encastelam e se organizam contra os canais institucionalizados de participação.¹⁰

O argumento “ladeira abaixo” de que a representação política e o Estado de Direito não sobrevivem à ampliação da participação institucionalizada esforça-se, como vimos, para identificar a figura do representante como único vocalizador legítimo das demandas cabíveis em um regime democrático. De modo que ao cidadão comum cabe votar e, quando muito, fiscalizar, mas jamais participar da formulação das políticas públicas ou da construção das agendas políticas. O temor da perda do monopólio sobre a deliberação e sobre a agenda política se concretiza, assim, num discurso nitidamente favorável a instituições e práticas excludentes que bloqueiam a conversação política e manipulam as agendas (Cf. BENHABIB, 2014, p. 710).

O episódio da PNPS permite identificar discursos públicos explicitamente contrários a uma transformação política que leve à democratização da democracia. Essa resistência à participação, embora apareça nos termos da defesa das instituições do Estado de Direito, não é, contudo, meramente “institucional”. Ele tem uma feição liberal, mas há de se ressaltar o seu caráter conservador, favorável à concentração de poder que sempre contempla as elites políticas e econômicas em detrimento do empoderamento dos excluídos e das minorias. O confinamento do juízo político e a resistência às instituições que permitam deliberação coletiva, que permitam a formação conjunta da opinião e o ganho de conhecimento público, significam, ao fim e ao cabo, obstrução do direito à opinião e à ação. Se aceitamos que a participação, como sugere Benhabib, pode ter conseqüências importantes no que diz respeito ao questionamento dos tradicionais arranjos de poder e ao empoderamento das minorias, a resistência dos parlamentares à participação institucionalizada pode ser traduzida nesses termos: como obstrução intencional desses processos. Quando as vozes contrárias à PNPS falam em “risco da participação popular”, o que elas provavelmente estão explicitando é o “risco” da democratização da democracia brasileira e do desenvolvimento de uma cultura cívica de participação política, esta sim altamente ameaçadora para a elite política porque capaz de transformar o cidadão consumidor ou cliente em cidadão participante.

As experiências de participação institucionalizada às quais aqui me referi deram ensejo a um extenso debate a respeito da sua efetividade, dos seus alcances e limites. Como nos mostra Szwako:

Os sentidos, os sujeitos e as práticas da participação hoje são múltiplos e ambivalentes: se um segmento de atores e redes da sociedade civil vê nos chamados espaços participativos – nomeadamente os orçamentos participativos, as conferências e os conselhos gestores – uma oportunidade de transformar o padrão decisório predominante, outras vozes vêm questionando profundamente se e em que medida tais espaços se constituíram como locais de partilha efetiva de poder entre atores civis e governamentais. (SZWAKO, 2012, p. 91)

Não pretendo aqui reconstruir ou avaliar esse debate que está em curso, o que já é extremamente saudável do ponto de vista democrático: que se discuta a efetividade dos canais participativos (Cf. LAVALLE, A. 2012). Proponho, entretanto, que se pense essas experiências, mesmo com os seus limites, como processos de *aprendizado* político e institucional, que favorecem, em termos arendtianos, o “alargamento da mentalidade”. Se essas experiências propiciam algum aprendizado político é porque se dão em instâncias participativas institucionalizadas que permitem a aparição de conflitos e são compostas por agentes com pontos de vista e projetos políticos distintos, mas que têm que chegar a acordos. Enfim, mesmo que se reconheça as limitações dessas práticas de participação institucionalizada, não se pode, entretanto, minimizar sua contribuição para a ampliação da cidadania. Como afirmam Silva, Jaccoud e Beghin, elas foram:



(...) o resultado de conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil. Trata-se de um processo em construção que assinala possibilidades concretas de desenvolvimento de novas arenas públicas de intermediação de interesses e de novos formatos de mecanismos decisórios que poderão ter a capacidade de incorporar no aparato estatal a crescente complexidade das demandas da sociedade. (SILVA, JACCOUB, BEGHIN, 2005, p. 390)

Neste texto, procurei sugerir que a tese reiteradamente repetida pelos críticos da PNPS de que “a participação social numa democracia se vertebra por intermédio dos representantes no parlamento legitimamente eleitos” - e de que o cidadão comum “tem que trabalhar” e não tem tempo para a participação social - pretende a todo custo garantir o monopólio da deliberação e restringir o juízo político aos políticos profissionais, como se o juízo político fosse apenas uma forma de opinião especializada. Este discurso deve ser interpretado como tentativa de bloquear o desenvolvimento de uma cultura cívica de participação pública, afinal, parece ciente de que o cultivo de um *ethos* democrático-participativo tem o potencial de colocar em cheque as bases racionais por trás dos grandes arranjos de poder.

NOTAS

1. A primeira versão deste texto foi apresentada no “Colóquio Justiça, Virtude e Democracia: Representação Política” organizado por Daniel Tourinho Peres em agosto de 2014 na Universidade Federal da Bahia. A segunda versão modificada foi apresentada em março de 2015 no Departamento de Political Science and International Relations da Bogazici University a convite de Aysen Candas. Agradeço a Daniel Peres e Aysen Candas pela discussão que propiciaram das versões iniciais deste texto e especialmente a Aysen Candas pelas valiosas sugestões. Agradeço também a Renata Romolo Brito, Helga Varden, Maurício Keinert e Bruno Nadai pelas contribuições.

2. The first version of this text was presented at the “Colóquio Justiça, Virtude e Democracia: Representação Política” organized by Daniel Tourinho Peres in August 2014 at the Federal University of Bahia. The second modified version was presented in March 2015 at the Department of Political Science and International Relations from Bogazici University at the invitation of Aysen Candas. I thank Daniel Peres and Aysen Candas for providing the discussion of the initial versions of this text and especially Aysen Candas for her valuable suggestions. I also thank Helga Varden, Maurício Keinert and Bruno Nadai for their contributions, as well as Renata Romolo Brito for the translation and careful reading of all the versions of this text.

3. Deve-se lembrar que este modelo deliberativo não conta com a ideia fictícia de que uma sociedade moderna pode se organizar em uma assembleia de massas realizando suas deliberações em público e coletivamente. Diferentemente disso, privilegia a pluralidade de modos de associação na qual os concernidos podem articular os seus pontos de vista, tais como partidos políticos, movimentos sociais, associações voluntárias, etc. (Cf. BENHABIB, 2007, p. 58).

4. O que a PNPS “busca sistematizar e organizar já existe desde bem antes de o PT chegar ao governo federal. Em 2003, quando Lula chegou à presidência, já havia 28 mil conselhos gestores de políticas espalhados pelo Brasil. Desde essa época, os conselhos municipais de saúde, que já eram cerca de cinco mil em 2003, praticamente um por município, já atuavam na formulação e monitoramento das políticas, fazendo valer nada mais do que a diretriz de “participação da comunidade” estabelecida pelos constituintes de 1988” (PROGREBINSCHI, T. 2014a).

5. Editorial do jornal *O Estado de São Paulo* de 29 de junho de 2014. *As convicções de Dilma* <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20140629-44084-nac-3-edi-a3-not>

6. Discurso do senador Álvaro Dias na tribuna do senado: <https://www.youtube.com/watch?v=TnGeAmPQzzyo>. Publicado em 2 de junho de 2014.

7. Discurso do senador Álvaro Dias na tribuna do senado: <https://www.youtube.com/watch?v=TnGeAmPQzzyo>. Publicado em 2 de junho de 2014.



8. Discurso do senador Álvaro Dias na tribuna do senado: <https://www.youtube.com/watch?v=TnGeAmPQzyo>. Publicado em 2 de junho de 2014.

9. Em entrevista ao Jornal O Estado de São Paulo, 9 de fevereiro de 2015, o deputado federal e então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha diz: “vai ter que passar por cima do meu cadáver para votar [o aborto]”. <http://brasil.estadao.com.br/blogs/estadao-rio/aborto-so-vai-a-votacao-se-passar-pelo-meu-cadaver-diz-cunha/>. Cunha também foi o relator do Decreto Parlamentar que susta os efeitos do decreto presidencial que instituiu a PNPS.

10. Como alerta Andrew Arato, “a pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil” (ARATO, 2002, p. 103).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, A. 2002. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, n. 55-56, pp. 85-103.

AVRITZER, L. 2014. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. *Carta Capital* <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>. Publicado em 10/06/2014.

BARBER, B. 1988. *The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times*. Princeton: Princeton University Press.

BENHABIB, S. 1986. *Critique, norm and utopia. A study of the foundations of critical theory*. New York: Columbia University Press.

_____. 1992. *Situating the self. Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. New York: Routledge.

_____. 1996. Towards a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.

_____. 1997. “On reconciliation and respect, justice and the good life. Response to Herta Nagl-Docekal and Rainer Forst”. *Philosophy and Social Criticism* 23 (5), pp. 97-114.

_____. 2007. “Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática”. In: MELO, R.; WERLE, D. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública.

_____. 2014. Defending a cosmopolitanism without illusions. Reply to my critics”. *Critical Review of International and Political Philosophy*, 17:6, pp. 697-715.

LAVALLE, A. 2012. Na pátria da democracia ‘pós-participativa’. *Le monde Diplomatique*. <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1213>. Publicado em 03 de junho de 2012.

PONTUAL, J. 2014. Origens da Política Nacional de Participação Social: entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos*, n. 99, pp. 99-103.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. 2010. *Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Iuperj.



_____. 2014a. *A Má fé nas críticas do decreto sobre participação social*. <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/ha-ma-fe-nas-criticas-do-decreto-sobre-participacao-social-a-cientista-social-thamy-pogrebinschi-fala-ao-dcm/>. Publicado em 29 de outubro de 2014.

_____. 2014b. *Novo decreto: não há representação sem participação*. <http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>

SZWAKO, J. 2012. Aprendendo com os Conflitos: tendências e dinâmicas conselhistas. In SOUTTO, A.L.; PAZ, R. *Novas lentes sobre a participação. Utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Publicações Polis.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. 2005. Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Ipea, pp. 373-408.

URBINATI, N. 2006. O que torna a representação democrática. *Lua Nova*, n. 67, pp. 191-228.

VALLE, R. 2014. Por que temer a participação social? <http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/por-que-temer-a-participacao-social>.