

CULTURA POLÍTICA E NOVOS ARRANJOS PARTICIPATIVOS NA RECENTE DEMOCRACIA BRASILEIRA¹

Masilene Rocha Viana²

Reflexão produzida a partir de análise de estudos dos arranjos participativo-deliberativos das relações Estado-Sociedade no Brasil pós-1988 com vistas a identificar as abordagens teóricas que expressam e como avaliam o incremento de cultura política democrática. O foco foi dirigido para as pesquisas sobre os conselhos gestores, os orçamentos participativos, os fóruns e os observatórios de políticas públicas. Muitos trabalhos acolhem entusiasticamente as inovações dessas experiências e inspiram-se em fontes teóricas diversas (quer da lavra de Habermas, Gramsci, Boaventura Santos, Putnam, Laclau, entre outros), por vezes carecendo de reflexões sobre seus limites em face da singular formação sócio-histórica brasileira, marcada por significativo autoritarismo social.

Palavras-Chave: Movimentos Sociais. Sociedade civil. Democracia. Cultura democrática.

INTRODUÇÃO

Os caminhos da construção democrática e de constituição de uma cultura participativa e de cidadania são particulares em cada formação sócio-histórica; Cada Estado guarda, portanto, elementos particulares que contribuem para a definição de seus contornos políticos e administrativos, especialmente a natureza do conflito de classes em seu interior. No caso brasileiro, são inúmeras as “variáveis” que se cruzam no recente processo de democratização.

Com significativo legado de autoritarismo social e de regimes de arbítrio em sua história, o Brasil recente, por diversos caminhos, ensaia uma democracia, que, exatamente por sua natureza de constructo político dos últimos anos, ainda é frágil, pouco entranhada no conjunto da sociedade, ou, como alguns gostam de afirmar, “não consolidada”. Almejadas por amplos segmentos sociais, democracia, participação e cidadania tornaram-se palavras-chave

¹ A pesquisa que dá corpo a essas reflexões contou com o financiamento/apoio do Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

² Professora do Mestrado em Políticas Públicas e do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí. Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP.

da retórica nacional e mesmo da burocracia estatal dos últimos governos, dando sinais de que, embora os que falam e os que escutam nem sempre absorvam tais categorias - semântica e politicamente da mesma forma -, elas foram, de fato, incorporadas, à esfera pública.

Pateman (1992, p.9), lembra que desde o final da década de 1960, a palavra “participação” tornou-se parte do vocabulário político popular, alcançando uso generalizado nos meios de comunicação de massa e isso parecendo indicar a ausência de um conteúdo preciso ou significativo já que, “participação era empregada por diferentes pessoas para se referirem a uma grande variedade de situações”. Nesse esforço, Pateman buscou os vínculos entre a reivindicada participação na vida política e uma teoria da democracia moderna e viável já que a teoria da democracia mais aceita entre os teóricos da política e sociólogos políticos “é aquela na qual o conceito participação assume um papel menor”, ou ainda, que coloca ênfase nos perigos inerentes à ampla participação popular na política (1992, p.10). Enquanto nesse período, na Europa, particularmente na França, emergiam novos movimentos sociais que ousavam confrontos políticos e com suas participações na cena pública provocavam inflexões significativas, no Brasil, a ditadura militar recrudescia sua truculência e abafava as distintas formas de participação política, malgrado os esforços de resistência.

Se os eventos de 1985 significaram o ocaso do modelo militar autoritário brasileiro, a carta magna nascida em 1988 - e tantas vezes emendada -, instituiu novos parâmetros normativos da vida pública, oxigenando o sufocado Estado nacional e abrindo possibilidades - via criação de novos instrumentos - para a construção democrática e para a gestão pública aberta à participação de amplos setores.

Situando o foco na realidade brasileira recente, sobretudo nos anos pós-1988, podemos indagar: qual “participação” na vida pública e qual “democratização” estamos inventando? Quais caminhos trilharam os atores efetivos dessa “engenharia política”? Quais são seus instrumentos? Que nova institucionalidade foi gerada? Que papel tem os movimentos sociais nesse processo, já que foram eles os protagonistas das lutas por liberdades democráticas e por participação social? Essas são questões demasiado gerais, mas absolutamente necessárias como horizonte das reflexões sobre o Estado brasileiro.

Com efeito, o novo marco constitucional, ao tempo em que significou o retorno de instituições democráticas formais básicas (como eleições regulares, livre organização partidária, liberdade de imprensa), abriu possibilidades para novos arranjos na interrelação entre governos, “terceiro setor” e movimentos sociais - ou como afirma Dagnino (1999), “formas de encontro entre sociedade civil e o governo” dado, sobretudo pela construção de relações de parceria, complementaridade e práticas de colaboração levadas a efeito via fóruns,

conselhos gestores, conferências, observatórios de políticas, câmaras setoriais, orçamentos participativos (OP), entre outros.

Há, indubitavelmente, uma diversidade de experiências de participação. Alguns desses formatos possuem forte institucionalidade, na medida em que compõem o desenho das políticas públicas enquanto espaços decisórios e de gestão, como os conselhos gestores e as conferências,³ outros, funcionam fundamentalmente enquanto ferramentas de controle social e de vigilância em prol da garantia e efetividade dos direitos, como alguns casos de observatórios e fóruns, e outros ainda, constituem-se como experimentos participativos e de gestão local, por vezes até mesmo articulando elementos de democracia direta com a representativa, como alguns casos de orçamentos participativos.⁴

Mas, qual tem sido o alcance efetivo desses novos arranjos da relação Estado-sociedade no Brasil, na direção de um novo patamar de democracia ou, para ir mais longe, no processo de acumular forças na direção de uma razão emancipatória? E qual tem sido o efetivo papel das formas distintas de ações coletivas - particularmente dos movimentos sociais -, no desenho das políticas públicas contemporâneas? Se em tempos não tão distantes, tais movimentos sociais foram de significativa relevância no processo de transição e retomada da democracia brasileira impactando a forma tradicional de fazer política, que saldo de “cultura política” pode-se considerar das últimas décadas de experimentação democrática no Brasil?⁵

Com indagações como essas, envidamos esforços em uma pesquisa bibliográfica com foco dirigido para os estudos sobre os conselhos gestores, os orçamentos participativos, fóruns, câmaras setoriais, e alguns estudos sobre observatórios de políticas públicas, visando identificar também as abordagens teóricas que inspiraram tais pesquisas e como esses estudos avaliaram a cultura política produzida após a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco jurídico-político do processo de redesenho institucional do Estado brasileiro.

A questão é: esses novos arranjos, produzidos na perspectiva da democratização da deliberação pública e a partir da constituição de arenas discursivas, argumentativas que supostamente possibilitariam o livre debate, constituem, de fato, inovações efetivas na

³ Em geral, os conselhos gestores e as conferências são observáveis em distintos níveis da gestão pública, do local (municipal) ao âmbito nacional. Todavia, há uma diversidade de conselhos com competências e formas de composição as mais distintas, desde instâncias meramente consultivas a formatos deliberativos, por vezes compostos de forma paritária entre distintos segmentos sociais.

⁴ Também no caso dos orçamentos participativos, há uma diversidade de experiências, com modelos diferentes, embora o caso de Porto Alegre tenha sido replicado ou, pelo menos, citado como referência para muitos experimentos municipais de OP pelo país afora.

⁵ Essas inquietações, embora consistam em elementos balizadores/problematizadores de uma ampla pesquisa, não serão, aqui, objetos de maiores considerações, seja pelos limites da comunicação, seja pelo processo, ainda em curso, da investigação.

produção de práticas e políticas democráticas? Constituem-se enquanto esfera(s) pública(s) de deliberação democrática com legitimidade social? Esses novos formatos da relação Estado-sociedade podem ser nucleados enquanto formas contemporâneas de “contrato social” com vistas a consolidar a legitimidade do Estado, ou acabam contribuindo para a erosão de sua soberania, pela via da retração e da transferência de responsabilidades para outras esferas, particularmente para o chamado “terceiro setor”, interessado no fundo público como suporte fundamental de suas atividades? Essas inúmeras indagações constituem o pano de fundo para a reflexão, à luz da produção intelectual dos últimos anos, acerca do alcance dessas formas novas de participação e deliberação no desenho e na implementação de políticas públicas que produzam, em seus rastros, culturas políticas efetivamente democráticas.

A pesquisa tem natureza fundamentalmente qualitativa, ou seja, mesmo demandando esforços de seleção e quantificação dos trabalhos, o foco da investigação está na contribuição efetiva da obra, particularmente em sua análise dos instrumentos ou ferramentas de participação enquanto positivadores dos processos de democratização. Trata-se, portanto, de um estudo assentado em fontes secundárias;⁶ O acesso às fontes de consulta (textos publicados na forma de artigos, ensaios, livros, e comunicações de pesquisa) tem sido realizado eletronicamente, através do portal dos periódicos da CAPES e pelas vias tradicionais de acesso. Dado a temática em questão ser, por excelência, transdisciplinar, a busca por fontes de consulta tem ocorrido em diversas áreas (ou subáreas), particularmente na Ciência Política, no Serviço Social, na Sociologia Política, nas Políticas Públicas, na Política Social e nas Ciências Sociais de modo geral.

Esse esforço se associa a tantos outros que buscaram entender o contexto de expansão de formatos novos das relações entre as estruturas gestoras e burocráticas do Estado, as organizações do “terceiro setor” e os movimentos sociais no Brasil pós-1988, estudos que, associados às experiências reais que lhe dão suporte empírico, acabam por demandar aprofundamentos teóricos em torno de algumas categorias que inspiram o debate, como: esfera pública, democracia deliberativa, terceiro setor, Estado, cultura política, participação e movimentos sociais, algumas exacerbadamente controversas, constituindo-se em alvos de críticas acerca de seu alcance para a reflexão sobre a realidade brasileira, ou, por vezes, analisadas como insatisfatórias para dar conta dos formatos complexos que assumem muitos fenômenos na (alta, hiper ou supra) modernidade.

⁶ Óbvio que muitas pesquisas não se dirigiram diretamente ao foco pretendido no presente estudo, embora em sua maioria constituam-se em contribuições substantivas ao conhecimento simplesmente pelo registro das experiências participativas.

OS (CONTROVERSOS) CAMINHOS DA DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA

Se, de fato, como assevera Lord (2007, p.453-454), o processo de redemocratização dos países latino-americanos entre as décadas de 1970 e 1980 recebeu “ênfase em procedimentos poliárquicos - como partidos, eleições, congresso”, marcando “profundamente os estudos políticos com uma abordagem institucionalista e procedimentalista que concebeu a democracia fundamentada em um ator, o Estado e suas instituições,” os processos mudancistas no plano da vida política nacional e para além dela, engendraram inovações também nas leituras que os pesquisadores passaram a realizar. Avritzer e Costa (2004, p.703), afirmam que ao longo dos anos 1990, vai se consolidando, “uma nova abordagem sociológica da democratização”, que

refuta a homologia entre os processos de construção institucional e de democratização societária subentendida nas teorias da transição. O que se procura mostrar é que, ao lado da construção de instituições democráticas [...], a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos nas “práticas cotidianas” (Avritzer, 1996:143). Nesse caso, a análise dos processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderia permanecer confinada na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas. Dessa maneira, a crítica sociológica às teorias da transição indica a necessidade de estudar, de forma reconstrutiva, o modelo concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia. A democratização, nesse caso, já não é mais o momento de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular (2004, p.703-704).

Lord (2007, p.453), lembrando a realidade de descrédito da população para com as instituições políticas e o próprio poder público na América Latina – fato observado já no final dos anos 1980 e se acentuando no início dos anos 1990 -, afirma que isso apontava para uma realidade bem diferente de uma democracia consolidada e engendrava novos caminhos para os que se ocupavam em refletir sobre o processo político nacional.

Esta realidade acaba mostrando aos estudos políticos a real necessidade de compreender a democracia a partir de um ângulo diferente àquele tradicional – mostrava que a democracia procedimentalista fora incapaz de oferecer uma abordagem ampla da democracia. Diante desse cenário coube à Ciência Política reelaborar seu aparato teórico-analítico na tentativa de compreender o processo que acontecia à margem da democracia tradicional [...] Situada

no local, poder público ou governos municipais experienciavam junto às comunidades formas inovadoras e não-tradicionais de gestão pública participativa. E apesar de pontuais, essas experiências logo foram interpretadas como uma possibilidade real, uma alternativa de reconfiguração da democracia mais ampla (LORD, 2007, p.453-454).

Assim, a construção de uma institucionalidade democrática, ou mais precisamente, a democratização,⁷ seria um processo que demandaria, de início, a elevação dos patamares de acesso aos direitos civis, políticos e sociais e de formatação, nos termos de Dagnino (1994) de uma nova *cidadania* que apontasse “na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os níveis, baseada no reconhecimento de seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade.” Uma elaboração que conferisse ênfase, segundo ela, na “importância de assegurar uma das condições mesmas de existência da sociedade civil: a vigência de um conjunto de direitos, tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade” (DAGNINO, 1999, p.10). Uma consequência concreta dessa visão é a emergência de experiências de construção de “espaços públicos”, tanto dos que “visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas e interesses até então excluídos de uma agenda pública”, como dos “que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” (DAGNINO, 1999, p.10).

A experiência autoritária e de poder centralizado do regime ditatorial que findara no Brasil dos anos 1980, abriu o cenário para as forças da sociedade civil rumo à luta por descentralização e democratização. A primeira apresentava múltiplas vertentes, que óbvio, atendiam também a interesses distintos; a segunda, constituía-se em um desafio necessário, anseio de um povo sufocado por anos de arbítrio, descrente com as instituições políticas, e com uma história social, econômica e política marcada por profundas desigualdades, ou como afirmara Oliveira (1999), de “destituição da fala e de anulação da política” de amplos segmentos sociais.

A ênfase na participação comunitária e na descentralização administrativa como possibilidade de aproximar o processo decisório do “local” onde as políticas são implementadas é destaque em inúmeros discursos do período pós-ditadura, seja nas esferas oficiais de governo, seja no campo das oposições ou ainda dos movimentos sociais. Descentralização,

⁷ Carlos Néilson Coutinho em alusão à obra de sua autoria que muitas polêmicas causou, “Democracia como valor universal”, propõe uma “democratização como valor universal”, já que a “democracia deve ser entendida não como algo que se esgota em determinada configuração institucional, mas sim como um processo” (COUTINHO, 2000, *apud* DURIGUETTO, 2007, p.187), já que demanda aprofundamento e a combinação, indissolúvel, de reformas políticas com reformas econômicas e sociais, “que apontem para a construção de um novo projeto societário” (DURIGUETTO, 2007, p.187).

municipalização, parceria, privatização, participação, universalização, desconcentração,⁸ e tantos outros temas passam a compor a agenda e a retórica política do governo de transição que se instalara no país com o fim da ditadura e no decorrer do qual será gestado o novo ordenamento jurídico institucional. Refletindo sobre a questão, Costa (1996, p.114) lembra que até os anos oitenta, a imagem do local “tinha o estatuto instituído pela negatividade: lugar da captura da esfera pública pela esfera privada, de práticas coronelistas, patrimonialistas e clientelistas, do primado das relações de reciprocidade hierárquicas.”

No entanto, expressões como “pense globalmente e aja localmente” dão conta da importância que passa a ter a esfera local de poder como portadora de positivities, como espaço privilegiado para realização da democracia, da participação cidadã e de iniciativas econômicas e sociais, de geração de emprego e renda, ao mesmo tempo em que se disseminava a necessidade de adaptar-se ao processo *deliberado* de globalização. Assim, proliferou-se um discurso que soava um tanto dual na medida em que redescobrimo o “local”, conclamava a um enraizamento nos interesses no aqui e no agora, na luta cotidiana com vistas à superação dos carecimentos sociais básicos, onde o cidadão localizado precisava firmar compromissos, sendo estimulado às práticas voluntárias. E tudo isso articulado a uma preocupação com a integração global, com um processo de globalização que desterritorializava, que supostamente alargava fronteiras. Da "aldeia global" de Mc Luham ao "*small is beautiful*", o escopo de interpretações oferecia as mais distintas leituras de nosso tempo e dos desafios a enfrentar.

Porém, se de fato o processo de globalização se acelerou, sobretudo a partir de 1994,⁹ e tendo forjado avaliações, conforme Chesnais (1995, p.23), “que fazem a mais extremada apologia da ‘globalização’ e do ‘tecnoglobalismo’” apresentando “o mundo que está nascendo como sem fronteiras e as grandes empresas, como sem nacionalidade”, isso se dava, paralelo a emergência ou reatualização de formas distintas de xenofobia, de fundamentalismo e de

⁸ São muitos os mitos desenvolvidos em torno de muitos desses temas. Arretche (1996) e Sousa (1996) entre outros estudiosos oferecem importante contribuição a essa questão, desmistificando a descentralização do gasto social como o caminho para a garantia de efetiva democratização nas esferas subnacionais de poder. Sem desmerecer essa possibilidade, necessário se faz pontuar, como faz Arretche (1996, p.45) que “a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões.”

⁹ É o que entende Fernandes (1996, p.32-34 *apud* BATISTA JÚNIOR, 1997, p.06), ao afirmar que embora, de um ponto de vista histórico, "globalização" refira-se a um processo que remonta à expansão da civilização europeia a partir do século XV, o interesse pelo tema "globalização", no Brasil, "acentuou-se depois que a abertura da economia e o programa de estabilização monetária iniciado em 1994 expuseram grande parte da economia, de modo abrupto, à competição internacional". Esse interesse reflete, no entanto, as mais distintas leituras, oscilando entre "o medo e o fascínio, o pânico e o encantamento" (BATISTA JÚNIOR, 1997, p.01).

beligerância no mundo, revelando que a retórica da homogeneização cultural e da quebra de fronteiras não passava de fraseologias.

Assim, um novo patamar para a reflexão sobre o local é forjado, associado ao fato de ascenderem ao poder municipal vários grupos políticos de esquerda que buscam implementar novas formas de gestão, na medida em que firmam compromisso com a participação popular, com a transparência administrativa e com o controle social das políticas públicas. A visibilidade dessas novas experiências – seus acertos e limitações – contribuíram significativamente para alterar posturas tradicionais ou tão somente maquiá-las, travestindo a velha prática com retóricas e posicionamentos pseudo-democráticos.

Esses novos formatos de participação geraram, a partir de então, amplo interesse de pesquisadores atentos a invenção de nova(s) “esfera(s) pública(s)” ou um novo(s) “espaço(s) público(s)”.¹⁰ Não é difícil de imaginar que esses novos arranjos provocaram alterações significativas nas pautas dos movimentos sociais, nos ordenamentos jurídicos e políticos e nas agendas públicas dos mais distintos níveis governamentais. Oliveira (1998) afirma que há um nesse contexto, um deslocamento progressivo da “luta de classes” da esfera das relações capital versus trabalho para a esfera do fundo público.

Assim, se os ventos de liberdade que atingiam o Brasil ao final da ditadura militar, em meados dos anos 1980, sugeriam significativa euforia no tocante às possibilidades de construção democrática, a década que se seguiria, haveria de aplacar muito dessa euforia em face, sobretudo, do ataque sofrido pelo Estado por força da onda neoliberal, que, tendo varrido o mundo da política nos anos 1990, chegaria ao novo século com significativa projeção internacional, impondo o(s) “consenso(s) de Washington”, na esteira do(s) qual(is) conduzia um processo de enfraquecimento dos Estados, este tendo sido tão importante na tarefa de amortecimento das contradições postas pelos mecanismos produtores das desigualdades sociais, próprias à lógica capitalista de produção e reprodução. Segundo

¹⁰ O (ou a apropriação do) conceito de esfera pública, em geral da lavra de Habermas tornou-se grande referência teórica na análise dessas formas de participação social. No entanto, há significativas controvérsias quanto a adequabilidade desse conceito à realidade brasileira. O uso de outro conceito, o de “espaço público” ou de ambos, por vezes, sem maiores preocupações com as distinções que lhes são particulares, tem sido observado nas produções brasileiras. Conforme Lord (2007, p. 456-457) “ao menos em parte, esta deficiência de análise ocorre pela dificuldade de instrumentalização do conceito de esfera pública. [...]” aliado ao fato de que “o conjunto de estudos políticos que utilizam o conceito mostra a diversidade de abordagens e supostas materializações empíricas da esfera pública habermasiana - há uma multiplicidade de interpretações sobre a constituição e papel da esfera no sistema político, algumas inclusive opostas. Serve de indicativo o trabalho de Costa (1999) que tentou sistematizar alguns usos principais do conceito de esfera pública, concluindo sobre a existência diferenciada de no mínimo quatro usos.” Na contribuição de Burity, (2005), encontramos ainda alguns indicativos das dificuldades no uso desses conceitos.

Oliveira (1999, p.67), “a crise interna do Estado colocou os holofotes sobre a despesa pública e converteu as despesas sociais públicas no bode expiatório da falência do Estado *condotiere*”.

Fiori (1997, p.115-116), escrevendo em um momento particular desse processo, ofereceu uma imagem fecunda desse quadro, com a afirmativa de que “o ‘fascismo de mercado’ hoje dispensa o tirano”. Segundo ele, os fisiocratas entendiam que a perfeição do sistema residia no mercado e que o que prejudicava essa espécie de naturalização do mercado era a política, daí, embora há trezentos anos eles já propugnassem a eliminação da política, reconheciam que a política era “um componente perverso mas não eliminável da condição humana”, concluindo que o “único caminho para se chegar ao mercado em estado puro seria pela mão de um tirano ‘esclarecido’” pois só ele poderia eliminar, pela força, o mundo da política. Assim, Fiori indica que,

através de uma espécie de perversa combinação entre o movimento do capital e as estruturas e decisões do poder, o poder político foi restringido e castigado pelo capital que se transformou em tirano. É como se a instituição dos fisiocratas tivesse sido invertida. Para eles, era preciso um tirano – qual Hobbes, um Leviatã – para colocar cada qual no seu lugar e deixar o mercado funcionar. Aparentemente, nesse momento, a sensação que se tem [...] é que estamos no ápice da curva da vingança do mercado contra a política. Então, na inversa mão dos fisiocratas, quem virou tirano foi o mercado e quem virou submisso foi o tirano (1997, p.116).

O enfoque neoliberal que cultua a diminuição das funções do Estado, transferindo-as, em grande medida, para o mercado, e para a esfera “público não estatal” ganhou significativo espaço na agenda pública, sobretudo com a recepção entre nós, dos receituários do Consenso de Washington, no formato de reforma (administrativa) do Estado. Com tais políticas, reduziu-se a capacidade do Estado de promover serviços, na medida em que diversas instituições/funções públicas foram privatizadas, terceirizadas, desregulamentadas ou simplesmente repassadas ao voluntariado, ao “terceiro setor” ou à caridade pública.

Todavia, para os que se julgavam no trono do “pensamento único”, a história reservaria capítulos embaraçantes, sobretudo com o *crash* financeiro de 2008 e os recentes sobressaltos europeus com a situação da Grécia e outros países da Europa, que longe de se constituir enquanto problemas circunscritos a seus Estados e economias nacionais, sinalizam o caráter estrutural da crise. O assombro de 2008, sobretudo nos EUA obrigou os arautos do neoliberalismo, que haviam colocado o Estado no banco dos réus, a enxergar nele a saída para a crise. Ou seja, para salvar o sistema econômico era preciso pagar a conta que o mercado produziu. Como assevera Pochmann,

Quando entra em cena a fase de baixa da economia, os postulados da desregulamentação e da responsabilidade fiscal são rapidamente esquecidos. Os recursos que anteriormente faltavam para combater a pobreza e para

potencializar a emancipação dos excluídos aparecem em profusão para salvar os ricos, mesmo com operações de socorro ocorrendo a descoberto. Em nome da solvência das grandes corporações econômicas, desaparece a defesa da autoregulação das forças do mercado para dar lugar à centralidade do Estado na intervenção de quanto for preciso e onde for necessário (POCHMANN, 2008).

Destarte, nas últimas décadas é possível identificar, até mesmo sem grandes esforços investigativos, um avanço significativo de uma cultura política e de um repertório discursivo assentado na valorização do chamado “terceiro setor” como espaço não somente possível, mas, sobretudo desejável no processo de absorção/alocação de recursos para provimento de projetos sociais e isso na esteira de uma retórica reprodutora da ineficiência do Estado na condução dos interesses públicos. Para muitos, não cabe ao movimento social somente fiscalizar ou exercer o controle social, cabe, antes de tudo, a assimilação da ideia de que o Estado “abriu as torneiras” e de que são amplas as possibilidades de captação de recursos ante um Estado nacional e mesmo agências internacionais abertos/as a organizações que desejam implementar (não mais criticar, denunciar ou reivindicar) políticas públicas.

Conforme Paoli (2005, p.378) ocorreu um deslocamento “do ativismo político pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social.” Focando nos movimentos sociais, poder-se-ia afirmar, parafraseando Doimo (1994), que ocorreu um aprofundamento da erosão do campo ético-político nucleado pelo velho movimento popular, ou seja, malgrado os avanços democráticos, os movimentos sociais operam em um campo de forças bastante distinto do que se configurava nos anos 1980, época de uma “euforia movimentalista” (VIANA, 2000), dirigida ou fomentada por facções de esquerda e da ala progressista da Igreja católica, nucleados nos mais distintos movimentos sociais, em ONG’s de assessoria e em parte da *intelligentsia* comprometida com um projeto emancipatório para o país. Nesse debate contribui Sobottjka, para quem,

há duas posturas fundamentais que são comumente assumidas pelos adeptos do “terceiro setor” que revelam claramente o quanto este se afasta dos objetivos emancipatórios perseguidos pelos movimentos sociais. Em primeiro lugar defende-se a dicotomia privado versus estatal que é carregada de positividade para o primeiro e negatividade para o segundo elemento. Resultado disso é a opção política em que se suprime o discurso dos direitos da cidadania, se despolitiza o acesso a bens sociais como a assistência; o vetor de aprendizado em assuntos relativos à gestão é totalmente unilateral e vai da economia privada para as atividades públicas, de cima para baixo. A outra postura se expressa no tratamento dado aos participantes: enquanto nos movimentos sociais os papéis de sujeito ativo e beneficiário se confundem e são expressos na qualidade de cidadão, no “terceiro setor” se consuma uma transição já iniciada com a profissionalização das ONG’s: o papel ativo passa a ser de agentes profissionais, enquanto o beneficiário é tratado como receptor ou consumidor. [...] O “terceiro setor” é expressão de mudanças

profundas nas alianças políticas da sociedade. [...] Consuma-se, assim, o esvaziamento da cidadania de seu potencial crítico e transformador da sociedade e sua subjugação a uma racionalidade instrumental, processo este digno de receber a qualificação habermasiana de colonização da esfera pública (2003, p.61).

Conforme Paoli (2005, p.378), “o caminho aberto pelos movimentos sociais era fortemente politizado e implicava a demanda direta da população carente organizada por bens públicos,” hoje, os caminhos que trilham as ONG’s passam pela representação das “demandas populares em negociações pragmáticas, tecnicamente formuladas, com os governos, dispensando a base ampliada da participação popular.” E, nesse processo, de ativismo social voltado para o “benefício público”, há a entrada, segundo Paoli, de um ator inesperado: o empresariado.

Com efeito, a retórica em torno da “responsabilidade social”, tão largamente difundida nos últimos anos é um indicador da presença desse segmento na arena pública, certamente com o propósito de apresentar o setor privado (e suas empresas) como sujeito ativo em processos nomeados como de “inclusão social”, de “desenvolvimento social” ou de preservação ou “sustentabilidade ambiental”.

Porém, os atores inesperados na cena pública não provêm somente dessa parte da sociedade. É notório hoje no Brasil, o crescimento da ingerência de grupos paramilitares, milícias, gangues e formas distintas de controle e regulação das condutas sociais, em geral, em lugares onde o Estado democrático de direito não se faz presente, relegando as populações vulneráveis ao total abandono e sujeição a grupos dessa natureza, que não raras, vezes, revelam interesses políticos na disputa pelos espaços institucionalizados da burocracia e da representação política (parlamentos, conselhos e administração pública em geral), constituindo-se em fortes atores em cena.

Como lembra Dagnino (1999, p.282), “as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado e certamente respondem a interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil.” Afinal, “o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado e se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como demiurgo do aprofundamento democrático” (DAGNINO (1999, p.279).

Indiscutivelmente a sociedade civil brasileira é profundamente marcada pelas experiências autoritárias. Contudo, seu significativo “ressurgimento” a partir de 1970, como

lembra Dagnino (1999)¹¹ consistiu em um significativo passo no processo de construção democrática, tendo os movimentos sociais cumprido relevante papel no processo na modernização dos espaços públicos no Brasil. Entretanto, uma outra questão que parece clara, em alguns esforços de pesquisa é a captura, de movimentos sociais, nas últimas décadas, para uma lógica marcadamente de “terceiro setor”,¹² transformando-os, muitas vezes, em prestadores de serviços, ou simplesmente em grupos de interesses (lobistas) buscando benefícios materiais imediatos e localizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de democratização brasileiro é muito particular, talvez por isso tenhamos tantas dificuldades na consolidação de modelos teóricos na análise de políticas públicas no Brasil, que só recentemente vem avançando suas pesquisas de forma a firmar essa área como campo científico de conhecimento. Klaus Frey (2000) analisando as implicações do uso de abordagens teóricas das políticas públicas surgidas nos países desenvolvidos (com regimes democráticos estáveis e consolidados) “para a realidade político-administrativa de países em desenvolvimento, como o Brasil, caracterizado por uma democracia não consolidada e não institucionalizada, que apesar disso pode ter um caráter persistente”, afirma que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, mas é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise das políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento, ou seja, tais peculiaridades não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de *polity* e *politics* (FREY, 2000).¹³

¹¹ O que teria levado inclusive alguns analistas (como atesta o texto de Avritzer, 1994) a entenderem esse período como “de fato a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado” (DAGNINO, 1999).

¹² Essa expressão, legado de uma tradição anglo-saxônica, amplamente impregnada da ideia de filantropia, tem sido amplamente disseminada na mídia e mesmo nos espaços acadêmicos buscando designar um “vasto conjunto de organizações que não dizem respeito nem a setor privado mercantil nem ao setor público estatal. Essa abordagem identifica o terceiro setor ao universo das associações sem fins lucrativos [...]. Com o uso desse termo, a ênfase fundamental é posta em certas características organizacionais específicas, observadas sob o ângulo de visão funcionalista”. Obviamente o contexto anglo-saxão difere em grande medida da realidade brasileira, que se revela extremamente heterogênea. (FRANÇA FILHO, 2002, p.10)

¹³ Nos EUA, essa vertente de pesquisa da Ciência Política começou a se instituir nos anos 50 do séc. XX, sob o rótulo de *policy science*. Na Europa, particularmente na Alemanha, ela só toma força a partir dos anos 1970. No Brasil, é um campo recente, em que “predominam microabordagens contextualizadas, porém dissociadas

Esse processo de (re)democratização provocou, portanto, mudanças também no plano das análises e fomentou, no âmbito da chamada Ciência Política brasileira, a necessidade de adoção, conforme afirma Lord (2007, p.453) das “chamadas teorias maximalistas, que resgatavam o papel do cidadão no processo de tomada de decisão e legitimidade do sistema político.” Assim, o debate entre nós foi alimentado por “teorias como a de Chantal Mouffe com a democracia radical, Carole Pateman com democracia participativa, Anthony Giddens com democracia reflexiva, Alain Touraine com a democracia propositiva e Jürgen Habermas com a teoria discursiva.”

Conforme Lord (2007, p.454), Habermas e sua teoria discursiva tem gozado “de atenção especial em função da sua grande aceitação em diversas áreas como o Direito, a Comunicação, a Administração Pública, a Filosofia Moral, a Sociologia e, sobretudo, a Ciência Política.” Na recepção do pensamento de Habermas no Brasil cumprem importante papel inúmeros trabalhos de Leonardo Avritzer e Sérgio Costa. Habermas é, sem dúvida, um marco nos debates recentes, comparecendo, sobretudo, com suas elaborações acerca da esfera pública, um conceito que, conforme Avritzer e Costa,

representou um elemento central no processo de reconstrução da teoria crítica na segunda metade do século XX [...] produziu uma grande mudança dentro desta tradição, através da recuperação de um fundamento normativo que permitiu estabelecer uma nova relação entre a teoria crítica e a teoria democrática. [...] Diferentes dimensões do conceito de esfera pública possibilitaram que a categoria cumprisse a função de divisor de águas entre a análise da indústria cultural de Adorno e Horkheimer e as contribuições à teoria democrática contemporânea (DRYZEK, 1990; BENHABIB, 1995; GUTMAN, 1994; HABERMAS, 1992b). Em primeiro lugar, *através desse conceito se identificou, no advento da modernidade, uma esfera para a interação legal de grupos, associações e movimentos, o qual abriu um novo caminho dentro da teoria democrática, mais além do debate entre os elitistas (SCHUMPETER, 1944; DOWNS, 1956; SARTORI, 1987) e os democratas participativos (PATEMAN, 1970; HELD, 1987)*. Introduziu-se, assim, a possibilidade de uma “relação argumentativa crítica” com a organização política, no lugar da participação direta. Dessa forma, *abriu-se espaço para uma nova forma de relação entre racionalidade e participação.* (2004, p.705-706, grifo nosso).

No entanto, são muitos os questionadores dessas abordagens para a realidade brasileira. Conforme Maia (2007), “o Estado constitucional no Brasil e as instituições políticas não são tão abertas e porosas como o modelo habermasiano parece sugerir”. Para ela, elaborações saídas diretamente da lavra das experiências de *Welfare state*, de países de democracia consolidadas podem apresentar-se limitadas ou profundamente inapropriadas a realidade brasileira. Entretanto, controvérsias à parte, hoje é fato, como assevera Lord (2007,

dos macroprocessos,” por vezes carentes de embasamentos teóricos ou de capacidade de um maior grau de generalização dos resultados (FREY, 2000).

p.456), que é vasta a produção no âmbito da chamada “Ciência Política” utilizando a noção de esfera pública.

São principalmente estudos sobre a participação democrática que tem analisado o papel dos movimentos sociais e de experiências participativas locais como responsáveis pela constituição de uma esfera pública habermasiana. [...] No caso brasileiro, a observação de como os estudos “habermasianos” sobre democracia procedem ao relacionar o que estudam empiricamente e a teoria que adotam deixa dúvidas que indicam lacunas relevantes no conhecimento produzido. Ao estabelecer os movimentos sociais como atores no processo de definição dos temas presentes na esfera pública, os estudos brasileiros não são claros a respeito de seus procedimentos de análise que permitiram tais conclusões. Na verdade, estes estudos não oferecem condições de entender como a sociedade, a partir dos movimentos sociais e de suas experiências alternativas, teria influência na configuração da esfera pública. A ligação ou relações entre as atividades desenvolvidas pela sociedade e a configuração da esfera pública brasileira não aparecem nem sistematizadas nem claras (LORD, 2007, p.456).

De modo geral, a produção teórica nacional sobre os novos arranjos da relação Estado-sociedade, aborda a participação como uma ferramenta fundamental ao processo democrático e inspira-se em fontes teóricas diversas, quer da lavra de Habermas, quer de Gramsci, ou mesmo dialoga com contribuições de Hannah Arendt, Boaventura Santos, Putnam ou ainda Ernesto Laclau e Chantal Mouffe para ficar somente nas “exógenas”. Entretanto, é Habermas o maior inspirador, malgrado as inquietações quanto a sua adaptação ao caso brasileiro não serem poucas.¹⁴

Porém, cabe ressaltar, na trilha do que já tratou Sérgio Costa (1997), que são poucos os trabalhos no Brasil que apresentam, explicitamente, “a preocupação de articular resultados de pesquisa obtidos com uma reflexão abrangente, orientada na perspectiva da teoria democrática.” Todavia, a maior parte desses estudos, “muitos deles extremamente meritórios quanto aos objetivos que almejam - pouco auxilia no debate acerca dos modelos de democracia que estão sendo construídos e dos papéis desempenhados pelos diferentes atores nas formas políticas emergentes.”

Alguns trabalhos indicam que esses arranjos, em seus ensaios de partilha de poder “tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões políticas mais amplas, que pudessem ter um impacto significativo para a sociedade como um todo” e são variados os

¹⁴ Lord (2007, p. 455-456) assevera que, “difundida e largamente utilizada, a teoria habermasiana logo recebeu críticas, em especial sobre seu pressuposto de igualdade de deliberações (Fraser, 1992). Para Habermas, é pressuposto da democracia que aqueles que debatem e discutem temas sobre a vida comum possuam condições iguais ou semelhantes, é fundamental para a liberdade de escolha que os cidadãos não precisem vender ou subordinar suas opiniões a fatores econômicos ou de poder. E, nesse pressuposto o autor é criticado diante da crescente desigualdade social latino-americana e do sistema político hierárquico. Também se fez críticas ao conceito de sociedade civil utilizada por Habermas. Segundo Rivera (1996), o modelo de sociedade civil adotado por Habermas não condiz com o que é materializado nas sociedades latino-americanas e em outras sociedades que não sejam a ocidental europeia.”

“mecanismos que bloqueiam a partilha do poder, dentre eles, o predomínio de uma razão técnico-burocrática”; E ainda, que os espaços públicos que se constituírem no interior do Estado assumem, frequentemente, a característica de “isolamento em relação ao conjunto da estrutura administrativa” se constituindo como “ilhas” separadas, em “institucionalidades paralelas, conservadas à margem e com difícil comunicação com o resto do aparato estatal” (DAGNINO, 1999, p. 283).

No entanto, são inúmeras as produções que acolhem entusiástica e celebratoriamente as inovações dessas experiências, não raras vezes carecendo de reflexões sobre seus limites, dados, sobretudo em face da singular formação sócio-histórica brasileira, marcada por significativo autoritarismo social e pelo pouco efetivo tempo de experiência democrática, o que dificulta a constituição de “esferas públicas” discursivas consolidadas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (31) ano 11, jun.1996, p. 44-66.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados*. Rio de Janeiro: Vol. 47, n. 4, 2004, p.703 -728.

BATISTA JÚNIOR, P. N. *Mitos da globalização*. Instituto de Estudos Avançados/USP. n.52, 1997 (Coleção Documentos).

BURITY, Joanildo. Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (orgs) *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. Silvana Finzi Foá (trad.), São Paulo: Xamã, 1995.

COSTA, J. B. A. da. A ressignificação do local: o imaginário popular brasileiro pós-80 *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: Fundação SEADE, 10 n° 03, 1996, p. 53-59.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: v.12 n.35 Fev. 1997.

DAGNINO, Evelina. (org) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e Democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*, 3. ed., Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. *Bahia: análise & dados*. Salvador: SEI, v.12 n.1 junho 2002, p. 9-19.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, n.21, 2000, p.212-258.

LORD, Lúcio. Distinções entre esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros. In: DAGNINO, Evelina. TATAGIBA, Luciana. (orgs) *Democracia, Sociedade civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 453-473.

MAIA, Rousiley C. M. Política deliberativa e tipologia de esfera pública. *BIB*, São Paulo: ANPOCS, 63, 2007, p.91-116.

OLIVEIRA, F. de. *Os direitos do antivalor*. A economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. (org). *Os sentidos da democracia*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999, p.55-81.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Luiz Paulo Rouanet (trad.) Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POCHMANN, Márcio. Socialismo dos ricos. *Folha de São Paulo*, 23.10.2008. (Folha Dinheiro).

SOBOTTKA, Emil A. A utopia político-emancipatória em transição: movimentos sociais viram ONG's que viram "terceiro setor". *Teoria & Sociedade* n.11.1 janeiro-junho de 2003, p.48-65.

SOUSA, C. Reinventando o poder local: Limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: Fundação SEADE, (10) n°03, 1996.

VIANA, Masilene Rocha. Lutas sociais e redes de movimentos no final do século XX. *Serviço Social & Sociedade* n. 64, São Paulo: Cortez, 2000, p.34-56.