

Universidade Federal de Minas Gerais
Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política

**O Estado em Movimento: Complexidade Social e
Participação Política no Rio Grande do Sul**

Cláudia Feres Faria

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Resumo

Esta tese tem como objetivo analisar o processo de implantação do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (OP-RS). Apesar da complexidade envolvida na “estadualização” do OP, o governo da Frente Popular (1999-2002) implantou o OP estadual em seu primeiro ano de vigência. Entre 1999 e 2002, este estado passou a ter o seu orçamento, bem como as suas políticas públicas discutidas e definidas juntamente com a população gaúcha. Partindo do pressuposto que a existência de um ambiente mais complexo não constitui, *a priori*, um obstáculo intransponível à implantação de políticas públicas que envolvam a participação e a deliberação dos cidadãos nos seus processos de formulação, implantação e controle, buscaremos analisar o processo de estadualização do OP, suas possibilidades e seus dilemas. Esta análise será subsidiada por um debate no interior da teoria democrática cujo ponto de partida é a tensão entre complexidade social e soberania popular.

Abstract

Agradecimentos

Alguns anos atrás, me lembro de ter agradecido ao Prof. Leonardo Avritzer pelo apoio crítico e solidário à minha formação intelectual. Naquela época, eu estava concluindo a minha dissertação de mestrado. Agora, ao fechar um novo ciclo desta formação, reitero ao orientador e amigo o meu reconhecimento a este mesmo apoio, fundamental no meu percurso acadêmico.

Agradeço ao Prof. Juarez Guimarães a forma generosa com que discutiu comigo o primeiro esboço do capítulo três desta tese, a forma generosa com que me cedeu o seu gabinete no DCP e a forma generosa através da qual apontou meus erros e acertos por ocasião da pré-defesa desta tese.

À Profa. Fátima Anastasia e ao Prof. Renato Boschi, agradeço os valiosos comentários feitos durante a defesa do projeto desta tese.

Aos membros da banca, agradeço por terem aceitado a tarefa de compô-la.

Às minhas colegas de doutorado - Carla Bronzo, Valentina Somarriba e Ângela – às professoras(es) e às funcionárias(os) do Doutorado de Sociologia e Política da UFMG, agradeço pela convivência rica, marcada por discussões inteligentes e gestos fraternos.

Agradeço à Capes, ao CNPq e ao Colegiado do Curso de Doutorado em Sociologia e Política da UFMG pelo financiamento das bolsas e de recursos indispensáveis à realização deste trabalho.

Ao Prof. Andrew Arato, agradeço por ter gentilmente me recebido como Visiting Scholar na New School for Social Research (NY) no período set./2002-set./2003.

Agradeço aos amigos que encontrei em Nova York – Ricardo Ruiz, Zena Eisenberg, João Feres, as primas (Margareth, Cida e Tereza), Márcia e André Contri, Lilian e Sérgio Tavolaro, Daniela Romanelli, Cláudio Puty e Marcela Tovar – por terem tornado minha estadia nesta cidade muito mais aconchegante e prazerosa.

Aos amigos no Rio Grande do Sul – Prof. Carlos Schimitt e Isabela, Ana Paula e Sérgio, Ubiratan de Souza, Márcia Quadrado, Marcelo Kunrath, Roberto, Íria Charão, Gláucia Campregher, Carlos Paiva - e todas(os) aquelas(es) que me receberam, concederam entrevistas e disponibilizaram informações sobre os processos participativos em curso naquele Estado, agradeço a atenção sem a qual não teria conseguido realizar o meu trabalho de campo.

Ao grupo Ford-2003 (Ana Cláudia Teixeira, Marcelo Kunrath, Adalmir Marquetti, Brian Wampler, Oscar Rover e Tarcísio da Silva), coordenado pelos Profs. Leonardo Avritzer e

Zander Navarro, agradeço pelos comentários críticos aos resultados preliminares do meu trabalho de campo.

Agradeço à Debórah, à Lud e ao Evi, ao Arnaldo, aos meus pais, às amigas e aos amigos – Ligue, Guga, Hugo e Simone, Fred, Fabiana e Crocco, João Antônio, José e Viviane, Ana Caetano, Ana Hermeto, Bia e Paulo Esteves, Flávia e Menelick - pelo afeto e pela solidariedade que partilhamos, fundamentais na realização deste trabalho.

Ao Sérgio Laia, agradeço por me ajudar a tecer as teias, submersas, do desejo que me conduziu até aqui.

Agradeço ao Pedro, meu filho, pela imensa alegria que ele me proporciona.

Ao Duda sou grata não só pelas inúmeras contribuições, mas principalmente pelo sentimento amoroso que nos une. Para ele e, por isso, eu dedico este trabalho.

Índice

Glossário -----	p. vi
Quadros e Tabelas -----	p. ix
Introdução -----	p. 1

Capítulo 1 - Complexidade Social e Soberania Popular: uma tensão constitutiva na teoria democrática -----

p. 7

1.1 - Max Weber: o processo de racionalização como constrangimento à compatibilidade entre complexidade social e soberania popular -----	p. 9
1.2 - Niklas Luhmann: a diferenciação sistêmica como constrangimento à compatibilidade entre complexidade social e soberania popular-----	p. 19
1.3 – Robert Dahl: tamanho e tempo como constrangimento à compatibilidade entre complexidade social e soberania popular -----	p. 32
Conclusão: O padrão “realista” de solução para a tensão entre complexidade social e soberania popular -----	p. 37

Capítulo 2 - Compatibilizando Complexidade Social e Soberania Popular? -----

p. 43

2.1 - Compatibilidade parcial entre Complexidade Social e Soberania Popular: a soberania popular procedimentalizada de Jürgen Habermas -----	p. 45
2.2 - Da democracia realista à democracia deliberativa: as contribuições e os limites da teoria democrática habermasiana -----	p. 58
2.3 - As diferentes tentativas de compatibilizar complexidade social e soberania popular: as contribuições de Bohman, Cohen e Avritzer -----	p. 62
2.3.1 - Bohman e a Deliberação Dialógica -----	p. 62
2.3.2 - Cohen e a Poliarquia Diretamente Deliberativa -----	p. 68
2.3.3 – Avritzer e os Públicos Participativos -----	p. 73
Conclusão - Os diferentes desenhos para se operacionalizar a democracia deliberativa: potencialidades e limites -----	p. 79

Capítulo 3 – Complexidade social e Inclusão política no Brasil -----p. 85

3.1 – Modernização e os diferentes padrões de inclusão política no Brasil -----p. 88

3.1.1 – Estado e sociedade na República Velha (1889-1930): a matriz liberal oligárquica
-----p.

90

3.1.2 – Estado e Sociedade no período Vargas (1930-1945): a matriz corporativa ----p. 97

3.1.3 - Estado e sociedade no período 1946-64: a matriz híbrida -----p. 109

3.1.4 – Estado e sociedade no período 1964-80: a matriz autoritária -----p. 116

3.2 – (Re)democratização e o padrão brasileiro de inclusão política nos anos 80:

representação política, corporativismo e associativismo -----p. 127

3.3 – “Consolidação democrática” e o padrão brasileiro de inclusão política nos anos 90:
representação política, corporativismo, associativismo e deliberação -----p. 141

Conclusão: Complexidade social e expansão da inclusão política no Brasil – um balanço
-----p.

151

Capítulo 4 – Orçamentos Participativos: projetos alternativos de inclusão política

-----p.

156

4.1- O Orçamento Participativo Municipal -----p. 159

4.2 – O Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul -----p. 162

4.2.1 - A dinâmica do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: metodologia e
procedimentos conformadores do processo deliberativo -----p. 166

4.2.2 – Elementos impulsionadores da implantação do Orçamento Participativo no Rio
Grande do Sul: legalidade, vontade política e sucesso do OP de Porto Alegre -----p. 174

4.2.3 – Uma amostra regional do processo deliberativo: quem são os atores e como
avaliam o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul -----p. 175

4.2.3.1 – Região Metropolitana Delta do Jacuí: perfil sócio-econômico -----p. 176

4.2.3.2 – Participação da Região no Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul

p. 177

4.2.3.3 – Trajetória participativa dos delegados da Região Metropolitana Delta do Jacuí -----p. 178

4.2.3.4 – Avaliação dos delegados da Região Metropolitana Delta do Jacuí sobre o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul/2001 -----p. 183

4.2.3.5 – Perfil sócio-econômico dos delegados da Região Metropolitana Delta do Jacuí-----p. 192

Conclusão: Complexidade social e formas alternativas de inclusão política -----p. 196

Capítulo 5 – OP Estadual: Complexidade social e Participação Política no Rio Grande do Sul -----p. 198

5.1 - A extensão territorial e o número de atores envolvidos -----p. 200

5.2 – As conseqüências da mudança de escala para o desenho institucional do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul -----p. 201

5.3 - Os tipos de programas, obras e serviços discutidos -----p. 212

5.4 - O tamanho e a capacidade da burocracia estadual -----p. 213

5.5 – A sobreposição de autoridades no nível estadual e a capacidade de influência e/ou resistência delas -----p. 215

5.5.1 - O conflito gerado com a implantação do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: a disputa intra-elites -----p. 216

5.5.2 – Elementos explicativos para o padrão de solução do conflito surgido -----p. 227

5.6 – O Balanço da implantação do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul

p. 233

Conclusão - Complexidade Social e Soberania Popular : uma reavaliação da tensão constitutiva na teoria democrática -----p. 238

Bibliografia -----	p. 247
Anexos -----	p. 257

Glossário

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

AI – Ato Institucional

AIB – Ação Integralista Brasileira

ALN – Aliança Nacional Libertadora

ALRS – Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul

APMs – Assembléias Públicas Municipais

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

ATD – Assembléia Temática de Desenvolvimento

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensões

CGT – Central Geral dos Trabalhadores

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

COMUDES – Conselhos Municipais de Desenvolvimento

COP – RS – Conselho do Orçamento Participativo do Estado do Rio Grande do Sul

COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento

CR – Comissão Regional

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FAMURS – Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul

FEDERASUL – Federação dos Empresários do Rio Grande do Sul

FETAG – Federação dos Trabalhadores Agrícolas

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo e Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GOF – Gabinete de Orçamento e Finanças

GRC – Gabinete de Relações Comunitárias

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
INPS – Instituto Nacional Previdência Social
ISER – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MPA – Ministério da Previdência e Assistência
MPAS/SAS – Ministério da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Assistência Social
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NOB – Norma Operacional Básica
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs – Organizações Não Governamentais
OP – Orçamento Participativo
OP-PoA - Orçamento Participativo de Porto Alegre
OP-RS - Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDD – Poliarquia Diretamente Deliberativa
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PI –Plano de Investimento
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP – Partido Popular
PPB - Partido Populista Brasileiro
PPS - Partido Popular Socialista
PRD – Plenária Regional de Delegados
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RBS – Rede Brasil Sul de Comunicações

STJ - Supremo Tribunal da Justiça

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

UDN – União Democrática Nacional

UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

UVERGS – União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

Quadros e Tabelas

Quadro Comparativo I -----	p. 37
Quadro Comparativo II -----	p. 58
Quadro Comparativo III -----	p. 79
Quadro Comparativo do OP-RS -----	p. 173
Quadro sobre a Evolução da Participação no OP-RS/Região Metropolitana Delta do Jacuí -----	p. 177
Quadro Comparativo Porto Alegre e Rio Grande do Sul -----	p. 200
Quadro sobre o Balanço do Fórum Democrático -----	p. 222
Quadro sobre o número de emendas apresentadas e aprovadas 1995-1999 -----	p. 222
Tabela 1: Participação em Entidades -----	p. 178
Tabela 2: Cargo na entidade da qual participa -----	p. 180
Tabela 3: Participação em outros fóruns -----	p. 180
Tabela 4: Primeira vez que o delegado foi eleito delegado -----	p. 181
Tabela 5: Meios de Informação sobre o OP-RS -----	p. 182
Tabela 6: Caráter inovador do OP-RS -----	p. 184
Tabela 7: Avaliação das explicações sobre as regras, os critérios e o funcionamento do OP-RS -----	p. 185
Tabela 8: Avaliação das informações e esclarecimentos sobre os dados do OP-RS ----- --p. 185	
Tabela 9: Avaliação da Lista Tipo -----	p. 186
Tabela 10: Avaliação dos meios de prestação de contas dos programas de desenvolvimento -----	p. 187
Tabela 11: Avaliação dos meios de prestação de contas das obras e serviços -----	p. 188
Tabela 12: Controle da execução dos programas, obras e serviços eleitos no OP-RS ----- p. 188	
Tabela 13: Decisão sobre os Programas de Desenvolvimento Estaduais -----	p. 189
Tabela 14: Decisão sobre as Obras e Serviços Estaduais -----	p. 189

Tabela 15: Maior limitação do OP-RS -----	p. 190
Tabela 16: Município dos Delegados -----	p. 192
Tabela 17: Zona onde mora -----	p. 192
Tabela 18: Sexo dos Delegados -----	p. 193
Tabela 19: Faixa Etária dos Delegados -----	p. 193
Tabela 20: Nível de Escolaridade dos Delegados -----	p. 194
Tabela 21: Atividade Profissional dos Delegados -----	p. 194
Tabela 22: Renda dos Delegados -----	p. 195

Introdução

A implantação do Orçamento Participativo (OP) em diversos municípios da federação constituiu um exemplo bem sucedido de inovação institucional.

Considerado um modelo de gestão pública que envolve a participação regular dos cidadãos no processo de definição e alocação dos recursos do orçamento municipal, o OP foi pela primeira vez implantado em 1989 em diferentes municípios da federação.

Atualmente, foram registrados mais de 190 municípios, de tamanhos e orientações partidárias diferentes, que incorporaram o OP em suas agendas de governo (Wampler e Avritzer, 2005).

As análises nacionais e internacionais sobre o tema reiteram o sucesso deste programa em vários âmbitos: o OP promoveu um deslocamento das prioridades para as necessidades mais prementes da população (Somarriba e Dulci, 1997); conseguiu ampliar o número de pessoas que fazem parte do processo de tomada de decisão local, democratizando, assim, a relação entre o governo e os cidadãos (Faria, 1996); impulsionou o surgimento de redes associativas em lugares que não existiam (Abers, 1998); criou mecanismos de geração de uma democracia distributiva (Souza Santos, 1998; Navarro, 1998); alcançou um nível de equidade maior na forma de distribuição dos recursos, na medida em que limitou a ação dos mediadores políticos substituindo-os por fóruns nos quais a população toma as principais decisões sobre essa distribuição (Avritzer, 2002b).

Tais constatações, se por um lado, apresentam evidências claras da possibilidade de construir práticas participativas de gestão pública municipal com resultados positivos para a democracia local, nada nos dizem sobre a sua operacionalização nos níveis estadual ou nacional. O desempenho positivo do OP municipal não garante que sua implantação nos outros níveis da federação alcançará automaticamente os mesmos resultados, principalmente considerando-se o grau de complexidade político, administrativo e financeiro envolvido nestas outras esferas.

Esta incerteza é reforçada pela ausência de uma explicação adequada na teoria política sobre como se constroem novos desenhos institucionais (...) e, uma vez implantados, como eles se consolidam no tempo, incapacitando os cientistas sociais de predizerem *ex-ante* a possibilidade de sucesso ou não de uma nova política (Boschi, 1999; O'Donnell,

1991).

Partindo, portanto, deste grau de incerteza, esta tese tem como objetivo analisar o processo de implantação de uma política específica, o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (doravante, OP-RS).

Apesar da complexidade envolvida na “estadualização” do OP, o governo da Frente Popular (1999-2002) implantou o OP estadual em seu primeiro ano de vigência. Entre 1999 e 2002, este estado, composto por 497 municípios e 10,1 milhões de habitantes distribuídos em uma área total de 282.062 km², passou a ter o seu orçamento, bem como as suas políticas públicas discutidas e definidas juntamente com a população gaúcha. Sabe-se que a decisão política de implantá-lo esteve respaldada pela Constituição brasileira que assegura a possibilidade de participação da sociedade na confecção orçamentária dos diversos entes da federação. Calcado nesta disposição normativa, o governo Olívio Dutra implantou o OP neste estado. Esta decisão teve conseqüências importantes tanto para o sistema político daquele estado quanto para a sua relação com a sociedade gaúcha.

Esta tese tem como pressuposto que a existência de um ambiente mais complexo não constitui, *a priori*, um obstáculo intransponível à implantação de políticas públicas que envolvam a participação e a deliberação dos cidadãos nos seus processos de formulação, implantação e controle. Entretanto, sabemos que isto não é suficiente para afirmarmos, de antemão, quais variáveis induzirão não só a implantação destas políticas participativas, mas também o seu virtuoso desenvolvimento.

Supomos que a mudança do nível local para o estadual apresente um conjunto de constrangimentos para sua implantação e desenvolvimento: a extensão territorial e populacional, a diversidade de interesses regionais e municipais, a sobreposição de autoridades no estado, o tamanho da burocracia estadual, as diferenças nos níveis e padrões de organização social, etc. No entanto, isto, também, não é suficiente para assegurarmos que estas características, presentes no nível estadual, inviabilizarão a implantação de políticas participativas em outros níveis que não o local. Reside aí o nosso interesse em analisar o OP-RS.

Esta análise será subsidiada por um debate muito profícuo no interior da teoria democrática, que se constitui na grande fonte de inspiração deste trabalho. O processo de

estadualização do OP nos permitirá cotejar esta discussão teórica com uma prática específica orientada por certos postulados oriundos deste debate.

O ponto de partida deste debate teórico é uma tensão identificada, no interior da teoria democrática, entre complexidade social e soberania popular.

Embora a idéia de complexidade envolva uma série de controvérsias, fora e dentro das ciências sociais, suas conseqüências para a idéia de democracia parecem estar envoltas em um certo consenso que apenas recentemente vem sendo questionado (Bohman, 1996).

Conseqüentemente, é comum encontrarmos na literatura própria a esta área uma associação positiva entre a idéia de complexidade social e aquilo que ficou conhecido como modelo realista de democracia ou teorias empíricas da democracia.

De um modo geral, sustenta-se que os constrangimentos impostos pela *expertise*, pela divisão social do trabalho, pela introdução de novas tecnologias, pela automização dos sistemas sociais que passam a operar com lógicas próprias, pelo tamanho e pelo número de pessoas das sociedades modernas reduzem a capacidade dos cidadãos, até mesmo os mais bem informados, de intervirem no “circuito do poder”. Tais fatos têm como uma de suas vítimas inevitáveis a idéia de soberania popular¹, ou seja, a idéia de que o processo decisório pode e deve ser aberto à participação de todos aqueles cujos destinos estão intimamente vinculados à ele.

A afinidade estabelecida entre complexidade social e realismo político decorre do padrão de solução oferecido por este modelo para a tensão entre complexidade e soberania popular: a representação política tornou-se a fórmula institucional possível para lidar com esta tensão. Com a extensão da cidadania política, temos então que, embora nem todos

¹ O problema da prática da soberania popular entendida como participação direta tanto na produção das leis como das políticas públicas é caracterizado por um extenso debate que remonta aos gregos (Held, 1995). Este debate não será analisado aqui. Analisaremos nos capítulos I e II o modo como este problema é retrabalhado tanto pela tradição realista quanto por aqueles que defendem o modelo deliberativo de democracia. Entretanto, vale ressaltar por hora que se o modelo realista descarta a forma direta de democracia nas sociedades complexas, o modelo deliberativo também não a subscreve totalmente. Habermas (1996), por exemplo, em que pese sua defesa insistente na ampliação de espaços públicos e, conseqüentemente, da participação nestas sociedades, propõe uma forma “desubstancializada de soberania popular” que se concretiza mediante “formas de comunicação sem sujeito que regulam o fluxo de formação da vontade e da opinião discursiva originadas nas esferas públicas autônomas” (p. 486). Estas formas de comunicação não institucionalizadas, não organizadas e não programadas para produzir decisões só possuem a capacidade de discutir, criticar e/ou influenciar o processo decisório. Reside aí a crítica elaborada por Cohen, Bohman e Avritzer, entre outros, à teoria democrática habermasiana. Estes autores irão propor formas mais efetivas de participação a partir da ênfase no conceito de deliberação pública.

decidam, um conjunto cada vez mais expressivo de pessoas passam a escolher, em eleições periódicas, aqueles que decidirão em seu nome.

Este padrão de solução é, por vezes, questionado e novas respostas são oferecidas.

Assim a disputa em torno deste diagnóstico tornou-se também tema corrente e importante nas ciências sociais. Se por um lado, o processo de complexificação social é um consenso neste campo, suas conseqüências para a inclusão política dos cidadãos nos processos decisórios das sociedades modernas permanecem ainda em disputa.

Analisar este debate constitui também um dos objetivos desta tese: verificar como estes dois temas, complexidade e soberania popular, aparentemente contraditórios, vêm sendo (re)trabalhados pelas tradições sociológicas clássica e contemporânea e quais as conseqüências práticas deste debate.

Esta discussão teórica nos possibilitará identificar um conjunto de argumentos que apontam tanto as possibilidades como os constrangimentos práticos colocados à participação ampliada no(s) processo(s) decisório(s) das sociedades complexas. É exatamente a partir deste debate que pretendemos analisar a implantação de um arranjo participativo concreto, o OP-RS.

É importante adiantar que não é nossa intenção aqui refutar ou corroborar empiricamente as proposições defendidas por aqueles que se auto-intitulam realistas, nem as posições sustentadas pelos que fazem parte do outro campo e que apoiam o modelo deliberativo de democracia. Mesmo porque, no interior destes modelos encontramos posturas matizadas. Mas é importante ressaltar que não assumimos um posicionamento neutro neste debate, ou seja, acreditamos ser possível aumentar, mesmo em contextos complexos, o escopo da participação política nestas sociedades. Analisar em que medida esta aposta é factível e quais os problemas envolvidos na sua operacionalização constitui o ponto de partida deste trabalho.

Partindo, portanto, da conjectura de que a tensão existente entre complexidade social e soberania popular não precisa ser resolvida exclusivamente pelo mecanismo de representação política, ao contrário, pode e deve ser solucionada também pela introdução de outras formas de participação para além da representação política, esta tese será desenvolvida mediante os seguintes capítulos: no capítulo 1, os argumentos que refletem

a tensão entre complexidade social e soberania popular serão analisados com base em três autores - Max Weber, Niklas Luhmann e Robert Dahl.

A escolha destes autores se justifica na medida que os três identificam esta tensão a partir de suas análises da sociedade moderna e oferecem uma resposta similar para o problema da inclusão política dos cidadãos no(s) processo(s) decisório(s) destas mesmas sociedades. Embora partam de pressupostos metodológicos diferentes², os três encontram na representação política a solução possível para os problemas derivados da tensão entre complexidade social e soberania popular.

No capítulo 2, analisaremos um conjunto de argumentos que identificam esta mesma tensão mas que oferecem uma solução diferente para ela, posto que sustentam a necessidade e a possibilidade da extensão da participação nas sociedades complexas. J. Habermas, J. Cohen, J. Bohman e L. Avritzer buscam teoricamente ampliar o escopo da democracia moderna ao vinculá-la a uma prática participativa. Defendem, portanto, a viabilidade da ampliação da participação política mesmo em contextos complexos e, para isto, retrabalham, cada um a seu modo, os mecanismos que viabilizarão esta participação.

No capítulo 3, o processo de complexificação da sociedade brasileira e os diversos padrões de inclusão política formados no interior deste processo serão retratados. Para este fim, tanto o processo de complexificação das estruturas do estado e do mercado, quanto da sociedade, serão analisados, buscando mostrar os padrões predominantes de relação entre estas esferas em diferentes fases históricas do Brasil republicano.

No capítulo 4, dois projetos alternativos de gestão pública que envolvem a participação dos cidadãos de suas respectivas áreas de jurisdição - os Orçamentos Participativos Municipais e o Orçamento Participativo Estadual - serão apresentados e analisados com o objetivo de aferir em que medida e porque se diferenciam dos projetos inclusivos praticados no Brasil contemporâneo.

² Weber nos oferece uma teoria da ação ao passo que Luhmann nos oferece uma teoria sistêmica da modernidade. A unidade de análise de Weber é o indivíduo ao passo que a de Luhmann é o sistema. Dahl, por sua vez, não possui uma teoria da modernidade, mas se preocupa com os requisitos sócio-institucionais necessários para que um determinado país alcance um regime democrático estável. Vale ressaltar também que, se a solução oferecida por Dahl para a tensão analisada é a representação política, ele apresenta uma série requisitos que qualificam o processo representativo e aumentam as chances de vocalização e de controle dos cidadãos no processo decisório. Discutiremos estas questões no capítulo I.

Finalmente, no capítulo 5, será realizada a análise dos dilemas e das potencialidades do OP-RS, tendo como guia os limites estruturais colocados à prática participativa elaborados pelo argumento da complexidade social.

Capítulo 1 - Complexidade social e soberania popular: uma tensão constitutiva na teoria democrática

O objetivo deste capítulo é, como anuncia seu título, analisar a tensão existente entre complexidade social e soberania popular a partir dos seguintes autores: M. Weber (1978; 1982; 1992), N. Luhmann (1982; 1990; 1997) e R. Dahl. (1973; 1989; 2000).

Porque analisar esta tensão?

Como se sabe, o processo de complexificação social - compreendido como um processo de diferenciação estrutural no interior da sociedade, levando, a partir daí, à constituição de esferas/sistemas sociais³ e níveis de ação funcionalmente especializados - trouxe conseqüências importantes para a operacionalização da ordem social moderna como um todo e para os sistemas que a compõe em particular.

O sistema político não foge à regra. O processo de complexificação afetou substantivamente seu funcionamento, uma vez que suas conseqüências envolvem, segundo estes autores, (1) um processo de racionalização da sociedade redundando no predomínio de um tipo particular de ação, a ação instrumental, que invade todas as esferas da vida social (Weber), (2) um processo de diferenciação funcional e a resultante autonomia de cada um dos sistemas funcionais, especializados em determinados tipos de ação, operando com códigos próprios e fechados às influências dos outros sistemas (Luhmann) e (3) a multiplicação e o crescimento tanto do número de atores sociais como das unidades territoriais (Dahl), limitando, assim, a capacidade destes atores, individual ou coletivamente, de intervirem diretamente na função própria deste sistema, qual seja, tomar decisões.

Com isso, o processo inclusão política, cuja abrangência vai aumentando paralelamente ao processo de complexificação da sociedade moderna via a expansão da cidadania política, se vê paradoxalmente comprometido pelos constrangimentos criados pela complexificação social.

Deriva-se daí nosso interesse em analisá-los juntamente com seus efeitos nas sociedades contemporâneas.

³ Esfera política, legal, científica, econômica, estética e religiosa.

Em Weber, Luhmann e Dahl encontraremos, além da presença desta tensão, uma similaridade no que diz respeito à saída para esta situação paradoxal. Os três autores oferecem uma resposta similar ao problema da inclusão política nas sociedades complexas: a representação política oferece senão a melhor solução, pelo menos a solução possível para dar conta desta tensão. Assim, o conceito de soberania popular é reduzido a um conjunto de direitos estabelecidos constitucionalmente dentre os quais se inclui o direito de participação política por meio da representação.

Complexidade social, portanto, terá mais afinidade com a representação dos indivíduos na arena política do que com a sua participação direta no processo de decisão política, decisões estas que, em última instância, afetam diretamente suas vidas.

1.1 - Weber: o processo de racionalização como constrangimento à compatibilidade entre complexidade social e soberania popular

O processo de modernização e complexificação da sociedade podem ser aferidos na obra de M. Weber mediante sua análise da racionalização crescente do mundo moderno e, conseqüentemente, da redução de toda ação humana à ação instrumental cujos resultados podem ser visto no processo de burocratização da sociedade moderna, no processo de formalização da lei e na própria democracia.

Seguindo as mudanças nos tipos de dominação e suas bases de legitimidade, poderemos acompanhar exatamente este processo de racionalização e suas conseqüências. Esse é o caminho que desenvolveremos.

Ao falarmos de tipos de dominação - definida como a probabilidade de um comando específico ser obedecido por um grupo de pessoas – nós precisamos nos perguntar anteriormente, como faz Weber, “quando e porque os homens obedecem”.

Para que a dominação exista, acredita Weber, é necessário um mínimo de “obediência voluntária ou *disposição* dos subordinados em obedecer aos seus superiores”. Essa *disposição* de obedecer baseia-se em *motivos* variados que vão do “hábito ao cálculo racional das vantagens derivadas do ato de obedecer”. E é a qualidade desses motivos – costume, vínculos afetivos, interesses materiais ou motivos ideais de solidariedade entre o chefe e seu *staff* – que determinará o tipo de dominação estabelecida (Weber, 1978, Vol. I, pp. 212-213, *grifos nosso*).

Além dos motivos assinalados, nos afirma Weber, é necessário um outro componente para que um governo se estabeleça: a crença na legitimidade do superior.

Para o autor, “a experiência mostra que em nenhuma instância a dominação se limita aos motivos ideais, afetivos ou materiais. Além desses, cada sistema estabelece e cultiva a crença em sua legitimidade. O tipo de legitimidade pretendida juntamente com o tipo de obediência, o tipo de corpo administrativo desenvolvido para garanti-lo e o modo de exercer a autoridade os diferenciará completamente” (idem).

Weber identifica, então, três princípios de legitimação utilizados para justificar o poder de comando de uns sobre os outros: os tipos carismático, tradicional e o legal.

Antes de descrevermos cada um destes tipos, vale ressaltar que a consagração institucional de um deles nas sociedades ocidentais modernas - a dominação legal e seu correlato, o estado moderno - advém de um longo processo de racionalização e burocratização das normas, valores, instituições e ações dos indivíduos cujas conseqüências sociais constituem uma das principais preocupações de Weber.

Em a *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Weber (1992) já apresenta um diagnóstico “desencantado” destas sociedades derivado deste processo de racionalização e burocratização que, segundo ele, se não for contido, terminaria por ossificar a ordem social, inibindo qualquer espaço para a iniciativa individual.

O pensamento de Weber é, assim, dominado pelos problemas gerados por esse processo secular de burocratização cujas conseqüências se estendem a todos os níveis sociais (Mommsen, 1982, p.109). Faz-se, então, necessário, mostrar que processo é este.

Começamos explicitando que a conduta de vida metódica, objetivada, resultante deste processo de racionalização, que abarcará todas as esferas da vida social e será propulsora do capitalismo ocidental, possui, de acordo com Weber, diversas determinações que não se reduzem nem ao materialismo nem, tão pouco, ao idealismo.

Não obstante, como aponta Birnbaum (1994), para Weber “o sistema de valores vigente em uma sociedade limita as possibilidades de variação institucional dentro dela; uma variação muito grande nas bases de legitimação nas estruturas de comportamento de diversos segmentos da sociedade pode causar abalos na função institucional” (p.108).

Sendo assim, a análise da história das grandes religiões mundiais – dado que o sistema de crenças (ou convicções) religiosas dá aos indivíduos uma explicação do mundo em que vivem e condicionam seus modos de vida práticos - nos oferece o caminho para compreender o processo de mudança institucional ocorrido que, por sua vez, influencia a mudança dos tipos de dominação, redundando na racionalização (e complexificação) completa do aparato político próprio da dominação legal.

A mudança progressiva das formas de crença religiosa – das mágicas ou carismáticas e, assim, encantadas, para as formas de atividade religiosa institucionalizadas e progressivamente rotinizadas, e, assim, desencantadas – gerou um processo de diferenciação através do qual essas visões de mundo religiosas tornam-se dispensáveis, na medida que sua influência sobre a conduta social do indivíduo na vida cotidiana se

enfraquece, fortalecendo, concomitantemente, as forças institucionais e os interesses materiais na determinação das ações e da conduta intelectual deles⁴. Alcança-se, assim, o processo de rotinização e racionalização formal de certas visões de mundo religiosas (no ocidente, impulsionada pela ética protestante) que afetarão o comportamento destes indivíduos e as instituições das quais fazem parte.

Este é o pano de fundo sobre o qual Weber parte para analisar a natureza, o funcionamento e as conseqüências da burocratização e sua forma de ação correlata, a ação racional-instrumental, nos vários níveis da vida social que se encontram, agora, totalmente diferenciados.

As mudanças dos tipos de dominação constituem um bom exemplo deste processo de racionalização⁵. Seguindo Bendix (1977), podemos, resumidamente, afirmar que a dominação carismática baseia-se na autoridade pessoal do líder, seja ele um profeta, um herói ou um demagogo. Seu poder de comando advém de sua capacidade de provar que ele possui carisma por meios de poderes mágicos, revelações, heroísmo ou qualquer outro atributo extraordinário (*gift*). As pessoas que obedecem estes líderes são discípulos ou seguidores que acreditam em suas qualidades extraordinárias.

⁴ Schluchter (1979) em *The rise of western rationalism* nos mostra os diferentes caminhos, analisados por Weber, através dos quais uma dominação efêmera, pessoal, fora das regras (dominação carismática) transforma-se em uma dominação calcada em uma formação institucional durável e baseada em regras. O primeiro vincula-se ao problema da sucessão. Segundo Schluchter, “a designação dos sucessores vincula a ligação da missão carismática com as regras externas. Isso significa uma normalização cotidiana. [Além disso,] cada transposição do carisma em estruturas institucionais induz a sua transformação no sentido da normalização. [Assim], o carisma pessoal é tradicionalizado ou racionalizado (legalizado)”. O segundo vincula-se ao processo de racionalização do carisma ligado não mais às qualidades carismáticas da pessoa original, mas às formas sociais. “A racionalização acontece quando o desenvolvimento da durabilidade do carisma, sua transposição em um quadro institucional não se realiza por uma transposição de qualidades carismáticas da pessoa original para outras pessoas e sim para formas sociais. (...) A crença na legitimidade passa a estar ligada às instituições e não às pessoas que a representam” (pp. 96-97).

⁵ Pode-se afirmar que Weber não pressupõe uma lógica evolucionista de um tipo de autoridade para o outro. Ao contrário, a existência de um tipo puro de autoridade é, segundo o autor, rara. Na história, estes três tipos puros estão sempre em combinação. (...) O recurso ao tipo ideal é para ele útil na medida que, tomando um caso, somos capazes de distinguir quais os aspectos de um determinado grupo organizado podem ser legitimamente identificados com uma ou outra categoria, ou seja, com a dominação legal, tradicional ou carismática (Weber, 1978, Vol. I, pp. 263-264). Segundo Bendix, Weber acreditava - ao mostrar como estas categorias mais ou menos heterogêneas são combinadas em diferentes configurações históricas tais como o feudalismo e o estado moderno - que era possível identificar determinadas incompatibilidades em um sistema de dominação via as modificações de sua estrutura institucional e da crença na legitimidade. Por exemplo, uma liderança carismática é inimiga das regras e tradições, mas, como os discípulos desejam sempre ver a capacidade extraordinária do líder preservada, regras e tradições serão desenvolvidas e, com isso, desnaturalizarão o carisma que eles conscientemente seguem. Desta forma, é possível analisar as tendências através das quais um sistema de dominação pode mudar em direção ao outro (Bendix, 1997, p. 296).

Administrativamente, os funcionários (ou o corpo administrativo) são selecionados em termos do carisma que possuem e da devoção pessoal. Tais “funcionários-discípulos” não constituem uma organização. Suas esferas de atividade e poder de comando dependem da revelação, da conduta exemplar e da decisão de cada caso que, por sua vez, não é limitada nem pelas regras nem pela tradição, mas somente pelo julgamento dos líderes. A dominação tradicional baseia-se, por sua vez, na crença da legitimidade de uma autoridade que sempre existiu. Aqueles que exercem o poder de comando são geralmente os chefes (*master*) que gozam de autoridade pessoal por virtude do *status* que herdaram. Seus comandos são legítimos na medida que eles estão de acordo com os costumes. Entretanto, como o chefe possui também a prerrogativa da decisão pessoal, as ordens são obedecidas em conformidade tanto com o costume quanto com a vontade pessoal deste. Aqueles sujeitos ao comando do chefe são os seguidores. (...) O aparato próprio deste sistema consiste de servidores pessoais – membros da casa, parentes, favoritos, em um regime tipicamente patrimonial - ou de aliados pessoalmente leais – vassallos e funcionários (*tributary lords*), em uma sociedade feudal⁶. As esferas de atividade e poder destes servidores pessoais, sujeitos aos comandos derivados do costume e da vontade de seus chefes, são um reflexo da imagem do chefe em um nível inferior. Nas sociedades feudais, diferentes de um regime patrimonial, os funcionários não são dependentes pessoais, mas aliados que recebem a promessa do feudo e que possuem jurisdição independente em função do contrato ou acordo (*grant*). A dominação legal existe onde um sistema de regras é executado juridicamente e administrativamente segundo princípios que são válidos para todos os membros de um grupo. As pessoas que exercem o poder de comando são os superiores indicados ou eleitos através de procedimentos legalmente sancionados e que são eles mesmos orientados para a manutenção da ordem jurídica. As pessoas sujeitas aos comandos são iguais juridicamente na medida que obedecem “a lei” e não as pessoas que a implementam. A legitimidade da autoridade repousa agora na legalidade da regra geral cujos princípios se aplicam também ao “aparato” que implementa este sistema de dominação legal.

⁶ Weber trata o patrimonialismo e o feudalismo como duas variantes da dominação tradicional. Para a distinção entre governo patrimonial e feudal em Weber, ver Bendix, 1997, p. 360.

Esta organização é contínua, seus representantes são sujeitos às regras que delimitam suas autoridades, instituem controles sobre os seus mandatos, separam a pessoa privada do desempenho de suas funções e requerem que todas as transações sejam escritas para que sejam válidas (Bendix, 1977, pp. 294-296).

O protótipo do conceito de Max Weber de dominação legal é o estado moderno que se caracteriza pela presença de (1) uma ordem legal e administrativa que muda somente de acordo com a legislação, (2) um aparato administrativo que conduz os negócios administrativos por meio de uma regulação legislativa, (3) uma autoridade exercida sobre todas as pessoas e sobre todas as ações que ocorrem na sua área de jurisdição, e pela (4) legitimidade do uso da força no interior desta área.

Temos então que a ordem legal, a burocracia, a jurisdição compulsória sobre um território e o uso legítimo da força são as características essenciais deste estado (idem, p. 418).

Weber, embora apresente uma postura ambivalente frente ao processo de racionalização que culminou no predomínio do tipo legal de dominação, vê como força particular da administração burocrática, própria a esta forma de dominação, a separação rigorosa entre aqueles que operam a máquina administrativa e aqueles que se apropriam dela. Em contraste com os sistemas políticos tradicionais, a tarefa da administração não faz mais parte das funções de uma classe específica intitulada a compartilhar o exercício do poder público por causa de seu *status* social e pessoal. Ela tornou o domínio exclusivo de uma profissão particular, os servidores públicos, que ao operarem de acordo com um sistema de regulação formal, dentro de funções precisamente fixas, estão sujeitos ao controle permanente dos seus superiores (Mommsen, 1982, p. 113).

A estrutura hierárquica de uma instituição burocrática e a sujeição de todas as suas operações às regras e regulações formalmente racionais apresentam vantagens das quais Weber destaca a aplicabilidade universal a qualquer esfera de interação humana, previsibilidade e, acima de tudo, eficiência. Todas as suas operações, de cima para baixo, estão vinculadas à realização racional de objetivos específicos, na medida que, em princípio, tudo depende apenas da regulação formal e das ordens específicas dos superiores. (...) Dessa forma, elas são instrumentos perfeitos do governo efetivo principalmente sob as condições da sociedade de massa (Weber, 1978, Vol I, p. 975).

Entretanto, uma vez que a burocracia tende a sujeitar tudo ao seu controle com o intuito de eliminar todas as fontes de conduta social irracional (encantada) e imprevisível, ela torna-se uma ameaça à liderança criativa e às iniciativas individuais, “um perigo para as iniciativas dos indivíduos presos às suas amarras” (idem).

A ambivalência apontada reside, portanto, no fato de que Weber, ao mesmo tempo em que avaliava as técnicas modernas da organização burocrática superiores a todas as formas tradicionais de organização social por razões práticas e morais⁷, enfatizava também seus efeitos perversos sobre uma ordem social liberal cujos princípios norteadores eram a individualidade e a auto-realização pessoal.

Encontramos aqui, então, uma primeira tensão entre complexidade social - na forma do surgimento de uma ordem social diferenciada, racionalizada e burocratizada - e a criatividade individual. Criatividade essa que pode ser traduzida na capacidade dos indivíduos de interferirem nesta mesma ordem.

A burocracia vai deixando de ser considerada pelo autor unicamente como um instrumento técnico para implementação de regras e o exercício do poder e passa, progressivamente, a ser vista como uma forma de organização social cujo princípio racional instrumental invade todas as esferas da vida. Com isso, podemos afirmar, seguindo Mommsen, que ela passa a ser a característica chave de um tipo particular de cultura - a cultura moderna ocidental – e, assim, suas conseqüências se estendem para além das esferas da política e da economia.

Especificamente na esfera política, o governo legal formal que se apóia na organização burocrática, opera totalmente de acordo com o princípio da racionalidade instrumental. Tal método de governo seria mais eficiente, pois reduz os conflitos ao mínimo e todas as energias são utilizadas para realizar um fim ótimo. Entretanto, a natureza impessoal do governo legal, associado à progressiva eliminação de todas as formas de atividade individual, cria condições que precipitariam sua petrificação na medida que todas as interações sociais tornam-se mais e mais uniformes e os incentivos para a inovação de qualquer tipo são obstacularizados (Mommsen, 1982, p. 117).

⁷ A racionalização rigorosa da própria conduta de vida cuja finalidade é maximizar as chances de realizar os objetivos pessoalmente escolhidos era, para ele, um elemento de um código moral de comportamento relacionado com a ética da responsabilidade. O uso das técnicas burocráticas com essas intenções era não só legítimo, mas eticamente incentivado sempre que elas fossem úteis para atingir tal objetivo.

A democracia moderna passa, então, a ser uma das vítimas deste processo, uma vez que não pode ser pensada sem a burocracia. Suas conseqüências perversas como a ossificação das relações sociais, na medida que ela as despersonaliza; a sujeição da conduta pessoal de todos os indivíduos à regulação formal-racional; a criação de uma nova classe de privilegiados separada da população em geral e o impedimento à emergência de lideranças criativas, atingem igualmente o governo democrático.

Como não haveria forma de fugir deste processo de burocratização - seus serviços são indispensáveis para toda sociedade de massa - Weber analisa ainda formas institucionais que poderiam limitá-lo: 1) a prática do colegiado em agências que agem de forma paralela à burocracia⁸; 2) uma divisão de funções segundo seu caráter particular e de acordo com algum tipo de “constituição” envolvendo a separação de poderes; 3) a instituição da democracia direta através da qual as autoridades seriam forçadas a agiriam de acordo com a vontade dos seus membros; 4) um governo de notáveis formado por aqueles que possuem uma posição econômica que os permita assegurar uma posição administrativa sem remuneração e gozar de prestígio social; 5) o governo representativo que ampliaria os espaços para que outros interesses, além dos interesses dos funcionários burocráticos, fossem representados no governo (Weber, 1978, Vol. I, p. 290).

Mesmo considerando estes diferentes recursos administrativos que controlariam a conseqüente burocratização de um governo democrático, Weber permanece relutante, uma vez que todos eles contêm estruturas burocratizadas e, assim, o germe da ossificação.

Deriva-se daí seu diagnóstico desencantado da modernidade e suas formas de organização. Se por um lado, os esforços das democracias de massa em equalizar as diferenças sociais induziram a substituição da administração dos notáveis por um conjunto de profissionais remunerados, por outro lado, o que temos é o desenvolvimento de mais estruturas burocráticas (vide o exemplo utilizado pelo autor dos partidos de massas) cujas vantagens seriam a eficiência e agilidade, mas que resultam também na

⁸ A posição de Weber em relação aos corpos colegiados é também ambígua. Segundo o autor, os corpos colegiados serviriam para criar regras que limitariam [a ação] dos funcionários e supervisionariam a aderência a elas, mas ao mesmo tempo, o autor (1) teme que tais corpos sirvam como meio para manter os privilégios dos grupos, (2) questiona a capacidade decisória destes corpos em contextos de larga escala e (3) questiona suas capacidades de assegurar a responsabilidade pessoal dos representantes (Weber, 1978, Livro I, p. 278).

alienação das relações sociais. Esse processo de burocratização, afirma Weber, passa a fazer parte de todas as estruturas da vida social tornando uma organização particularmente difícil de destruir (Weber, 1978, Vol. II, p. 978).

Encontramos neste diagnóstico a origem da tensão entre complexidade social e soberania popular. Para resolvê-la, como veremos, um tipo particular de arranjo, a representação, torna-se a saída institucional para o problema da extensão do acesso dos indivíduos ao processo decisório.

Embora a tradição liberal, da qual Weber fazia parte, assegurasse que uma sociedade livre devesse garantir a todos os cidadãos um máximo de autodeterminação e, portanto, a participação de todos na sua conformação, o autor não acredita mais neste pressuposto, pois ele “tornara-se sem sentido nas condições modernas” (Weber *apud* Mommsen, 1982, p. 114). Segundo ele, era ingênuo acreditar que nas sociedades modernas o povo teria condição de determinar seu próprio destino político. O único traço distinto das democracias constitucionais, quando comparada às outras formas de dominação, era o fato de que a democracia constitucional possuía um sistema de eleições de seus líderes formalmente livre, ao passo que as outras formas possuíam um sistema de seleção de líderes políticos fechados nas classes governantes. Conceitos como vontade popular ou vontade genuína do povo tornou-se para ele uma ficção.

Mommsen (1989) nos chama atenção para o conflito de posições em sua teoria da democracia parlamentar: existe, por um lado, o princípio da autodeterminação individual e, por outro, a convicção que todas as relações sociais são, em última instância, relações de dominação (p. 32). Como vimos, mesmo os diferentes arranjos democráticos sugeridos não teriam condições de superar a dominação, ou seja, a determinação externa dos indivíduos por outros indivíduos. No máximo, a democracia poderia criar as condições ótimas nas quais as iniciativas individuais seriam sujeitas ao mínimo de restrição.

Weber reformulou, assim, a demanda pela autodeterminação do povo pelo direito deste mesmo povo escolher seus próprios líderes de modo formalmente livre junto a arranjos institucionais que garantissem sua substituição em qualquer momento que as massas perdessem a confiança neles. De uma perspectiva que o autor denomina realista, a democracia pode, no máximo, significar dominação pelos líderes livremente eleitos que, por sua vez, agem conforme sua própria conduta. Independente do fato de o direito às

eleições livres ser insuficiente para legitimar a autoridade democrática, Weber já não considerava mais esta uma questão relevante uma vez que a substância da democracia passou a residir somente neste direito.

Weber introduz ainda a idéia de competição entre aqueles que são capazes de liderança e que possuem uma vocação interna capaz de estabelecer objetivos para as massas. Nesse processo, as técnicas plebiscitárias de demagogia e vinculação emocional das massas com os líderes constituem métodos legítimos. Em oposição, portanto, ao princípio de legitimação da dominação através de um processo de formação política de baixo para cima, um princípio alternativo se auto-sustenta, ou seja, a legitimação da dominação por virtude da autoridade pessoal baseada na qualidade carismática daqueles que possuem a vocação para liderar e governar. Segundo Weber, nas democracias de massa, essa forma plebiscitária, pessoal, de estabelecer a autoridade política e, com isso, a dominação, era inevitável. Somente em áreas geográficas pequenas, seria possível conceber formas diretas de formação de políticas de baixo para cima.

Aqui também, Mommsen (1989) ressalta a postura ambivalente de Weber sobre a democracia. Por um lado, o princípio da autodeterminação individual deveria ser garantido mediante a escolha substancialmente irrestrita dos respectivos líderes, assim como pelo apoio adicional nas eleições através das instituições parlamentares. Por outro lado, o líder democrático é, em princípio, uma variante da autoridade carismaticamente constituída que, como tal, deriva e é legitimada pelo governado apenas na forma, mas não na substância. Uma vez que para Weber os líderes governarão exclusivamente segundo suas próprias responsabilidades pessoais, eles não serão vistos nem substancialmente, nem materialmente, como executores da vontade do eleitorado. Mais do que isso, a autoridade do líder se apoiará na crença emocional dos votantes e de seus apoiadores e na qualificação formal do governante para a liderança. Por isso, segundo Mommsen, Weber teria definido a democracia parlamentar, no contexto de sua teoria dos três tipos puros de dominação legítima, como sendo uma variante antiautoritária da dominação carismática: a democracia plebiscitária é, em seu sentido genuíno, um tipo de governo carismático que está por trás de um tipo de legitimidade que é *formalmente* derivado de e persiste como um resultado da vontade do governado. De fato, o líder governa por virtude da devoção de seus seguidores políticos e da fé deles no governante como pessoa.

O apelo ao carisma do grande político parece ser, para Weber, o único meio de assegurar um máximo de liderança política efetiva nas sociedades modernas. Ele esperava que a combinação destes dois tipos alternativos de dominação - dominação democrática derivada do consenso de um povo soberano e uma variante específica da dominação carismática baseada na autoridade pessoal do grande político carismático - restaurasse as condições sobre as quais a liberdade dos indivíduos pudesse ser mais do que uma mera fórmula, mesmo no interior do contexto moderno, caracterizado pelas inúmeras organizações burocráticas.

Weber, portanto, nos mostra claramente como e porquê os cidadãos nas sociedades modernas perdem o controle sobre os processos de decisão política e econômica e, assim, da possibilidade de autodeterminação do seu próprio destino. Weber também percebe os problemas derivados desta *perda de liberdade* para a própria democracia. Embora consciente deste processo e de seus efeitos deletérios para emancipação dos indivíduos, Weber não foi capaz de oferecer nenhuma saída para além daquela baseada na eleição periódica do líder carismático.

1.2 – Niklas Luhmann: a diferenciação sistêmica como constrangimento à compatibilidade entre complexidade social e soberania popular

Para explicar a modernidade, Niklas Luhmann toma como unidade básica de análise o sistema e não o indivíduo⁹. Não temos, como em Weber, uma teoria da ação, mas uma teoria sistêmica. O processo crescente de diferenciação sistêmica – definido como “uma replicação, no interior de um sistema, da diferenciação entre um sistema e seu ambiente” - caracteriza o que este autor compreende por modernidade.

“As sociedades modernas, diferentes de outras sociedades, é um sistema funcionalmente diferenciado. Sua análise, por isso, requer um estudo detalhado de cada uma dos subsistemas funcionalmente diferenciados. Sua dinâmica é esclarecida mediante o fato de que os sistemas funcionais tornam-se relativamente autônomos e provêm mutuamente os ambientes uns para os outros” (Luhmann, 1982, xii)

A sociedade moderna é, portanto, composta por vários sistemas: sistema político, científico, legal, econômico, religioso, etc. Tais sistemas se relacionam entre si e com seus ambientes via “observação” que, por sua vez, reconstitui tudo que é observado no ambiente de um sistema em uma “distinção”, uma vez que aquilo que os sistemas observam, eles o fazem sob sua própria perspectiva. Cada um dos sistemas se forma e forma seus ambientes segundo suas próprias operações. Cada um deles representa uma entidade que existe no interior de um ambiente que é, ele mesmo, um construto dessa operação. A identidade de cada um deles é reproduzida no interior deste ambiente (King e Schutz, 1994, p. 263).

A função desse processo de diferenciação é aumentar as possibilidades disponíveis para que os sistemas façam suas próprias escolhas¹⁰. A produção de “seletividade” (escolhas) é

⁹ Seguindo King e Schutz (1994), podemos afirmar que, para Luhmann, a natureza funcionalmente diferenciada da sociedade moderna desqualifica “o indivíduo” como uma unidade útil de análise sociológica. (...) Em sua abordagem teórica, o caminho para compreender a sociedade é através de suas comunicações que são organizadas nos sistemas funcionalmente diferenciados. Na definição de Luhmann, a sociedade é um sistema fechado de comunicações conectáveis que reproduzem comunicação pela comunicação. O conceito de comunicação o permite transpor a teoria sociológica do conceito de ação para o conceito de sistema (King e Schutz, 1994, pp. 263-64; Luhmann, 1997, p. 80).

¹⁰ As coisas acontecem porque seleções (escolhas) são feitas e, assim, o mundo muda. Segundo King e Schutz (1994), o processo pelo qual as seleções tornam-se disponíveis e, uma vez feitas, dão origem a outras escolhas, acumulando progressivamente complexidade, é descrito por Luhmann através da noção de “contingência”. Seleções são contingentes quando um sistema atribui um significado e, assim faz uma escolha, mesmo tendo a possibilidade de ter selecionado outro significado que, por sua vez, permanecerá

possível uma vez que a construção das diferentes versões internas do sistema¹¹ aumenta os significados dos fatos, eventos e problemas (Luhmann, 1982, pp. 232).

Os ambientes internos, próprios de cada sistema, é condição para o desenvolvimento de sistemas sociais posteriores¹².

Ao sistema da sociedade cabe a função de aumentar e reduzir a complexidade dos ambientes interno e externo para que os sistemas “menores” encontrem subestruturas que apoiem sua seletividade crescente. Esse processo se repete no nível dos subsistemas, criando organizações altamente especializadas e novas formas de interação.

A diferenciação sistêmica, que descreve o processo de modernização da sociedade¹³, apóia-se analiticamente na combinação de duas dicotomias: sistema/ambiente e igualdade/ desigualdade. Das combinações destas dicotomias emergem três variações distintas de diferenciação social: segmentação, estratificação e diferenciação funcional. A diferenciação funcional da sociedade é o ponto central da teoria da sociedade de N.

Luhmann. Ela, entretanto, é precedida por outras formas de diferenciação: inicialmente,

ainda como uma possibilidade de interpretação embora não tenha ainda sido escolhido. Contingência é, então, o ponto de partida para todos os problemas de coordenação e transmissão daquilo que Luhmann chama de *seletividade do sistema*. Este é um processo através do qual o ambiente externo é reduzido a eventos comunicativos que podem ser considerados pelas operações internas do sistema via a negação de outros significados possíveis. (...) Em sua seletividade, sistemas sociais envolvem necessariamente o risco de desapontar expectativas (pp. 271-272).

¹¹ O sistema diferenciado possui dois tipos de ambiente: o ambiente externo, comum a todos os sistemas e o ambiente interno, separado, próprio para cada subsistema. Cada sistema reconstrói e é, ao mesmo tempo, o sistema todo em uma forma especial de diferença entre o subsistema e seu ambiente. A diferenciação reproduz o próprio sistema, multiplicando versões especializadas da identidade do sistema original ao dividi-lo em um número de sistemas internos e ambientes afiliados (processo de disjunção interna crescente) (Luhmann, 1982, p.231-232).

¹² Segundo Luhmann (1982), pode-se falar de sistemas sociais sempre que as ações dos indivíduos estiverem significativamente relacionadas e separadas do ambiente. Tão logo ocorra uma comunicação entre os indivíduos, os sistemas sociais emergem. Cada processo de comunicação tem uma história diferenciada dado que poucas possibilidades, dentro de uma extensão grande possibilidades (escolhas inter-relacionadas), serão realizadas. Os ambientes sempre oferecem mais possibilidades do que os sistemas possuem de explorá-las. Nesse sentido, os ambientes são sempre mais complexos do que os próprios sistemas. Tal tese pressupõe, segundo o autor, a construção de três formas [sistêmicas] distintas que dependem dos processos de auto-seleção e da formação de limites (*boundary-formation*): 1) sistemas de interação, 2) sistemas de organização e 3) sistemas sociais. Eles correspondem, respectivamente, à teoria do comportamento face-a-face ou interação simbolicamente mediada, à teoria das organizações e à teoria da sociedade. A teoria dos sistemas pretende integrar essas três teorias distintas (pp. 70-71).

¹³ Além da diferenciação e como consequência dela, outras características são atribuídas à sociedade moderna: secularização, abstração, ênfase no futuro, individualização e tolerância ao conflito, isto é, um enfraquecimento das condições de compatibilidade social. Ver descrição das principais formas de diferenciação descritas por Luhmann em *The differentiation of society* p. 362, nota n. 2.

as sociedades foram diferenciadas através da segmentação. Aqui, sua característica definidora é a “igualdade” da sua diferenciação. A desigualdade pode ocorrer, mas somente como efeito das condições ambientais, não possuindo uma função sistêmica (Bednarz Jr., 1990, p. 2).

Com o advento das sociedades estratificadas (tradicionais), a desigualdade assume uma função sistêmica. Ela torna-se um princípio de formação dos sistemas. Nesse caso, a sociedade é diferenciada em termos de estratos (subsistemas) que são desiguais em função das diferenças de riqueza e poder. A igualdade ocorre somente no interior do estrato. Em função de sua estrutura hierárquica, a sociedade tradicional como um todo pode ser representada por uma parte, ou seja, o topo da hierarquia (subsistema).

As sociedades modernas são diferenciadas pelas funções e não mais através da estratificação. A diferenciação funcional pressupõe a existência de subsistemas com funções separadas. Eles se tornam sistemas funções. Enquanto o princípio auto-seletivo de formação dos sistemas nas formas precedentes de diferenciação é baseado ou na igualdade (segmentação) ou na desigualdade (estratificação), a diferenciação funcional inclui os dois princípios. Ela é desigual porque nenhum sistema-função pode substituir o outro (desempenhar a função do outro). Mas ela é igual porque tem de haver um acesso igual a todos os sistemas-funções. Os ambientes respectivos dos sistemas são vistos (por cada uma dos sistemas-funções) como ambientes de iguais (idem, pp. 2-3).

O processo de diferenciação crescente resulta, então, em um tipo de sociedade que não possui um centro comum e nem um subsetor que possa pretender a supremacia. O que temos é uma sociedade sem centro e compartimentalizada.

A diferenciação social organiza o processo de comunicação em torno de uma função especial a ser executada no nível da sociedade. Na medida que todas as funções necessárias devem ser executadas e são independentes, a sociedade não pode conceder a nenhuma delas prioridade. Segundo Holmes e Lamore (1982), é importante enfatizar a tendência centrífuga inerente às sociedades modernas que o autor da *The Differentiation of Society* chama atenção. O processo de diferenciação crescente resulta em um tipo de sociedade que não possui um centro comum e nem um subsetor que possa pretender a supremacia. Estamos diante de uma “sociedade sem centro” (Luhmann, 1982, p. xv).

Como ocorre a integração desta sociedade compartimentalizada?

Para Luhmann, a compartimentalização da sociedade não significa uma ameaça à integração social, mas um mecanismo de promoção da mesma uma vez que “a operação de um subsistema não produzirá problemas insolúveis para outros subsistemas”. Isso porque a ordem complexa não demanda mais a produção de um consenso básico sobre objetivos e normas.

Uma “alternativa à integração normativa” é necessária, ou seja, meios através dos quais a sociedade moderna mantém sua ordem e padrões ordenados de mudança sem se apoiar em um consenso social sobre objetivos comuns.

Por meio do “esquema binário”, o autor oferece uma definição mais fraca da unidade social. Luhmann apoiará a integração social sob uma base menos exigente: os membros de uma sociedade não precisam acordar moralmente sobre o bem, mas, sim, aceitar uma série mais abstrata de dicotomias tais como bem/mal ou legal/ilegal. Padrões altamente complexos de comportamento e expectativas são coordenados dessa forma. Os esquemas binários oferecem, assim, uma alternativa à integração normativa (Holmes e Lamore, 1982, p. xix).

A diferenciação dos sistemas sociais do seu ambiente social ocorre em vários níveis. Ela se aplica às pessoas reais, fixando-as a um só subsistema ou, mais abstratamente, aos papéis, objetivos, normas ou valores particulares.

Ela começa inicialmente enquanto uma diferenciação dos papéis. Somente quando no mínimo dois papéis distintos organizam suas expectativas complementares em torno de uma função específica, a diferenciação ganhará relevância. Por exemplo, os políticos e seu público, os professores e seus alunos. Isso requer a emergência de papéis especiais que desempenham funções. Tais papéis são “papéis limites” no sentido que precisam transformar não relevância em relevância, como por exemplo, relevância não política em relevância política (o público). Apenas quando esta condição é preenchida em larga escala, as comunicações funcionalmente especializadas tornar-se-ão subsistemas que orientam suas operações em direção a um ambiente comum no interior da sociedade (Luhmann, 1982, pp. 139).

A diferenciação funcional é o resultado último da evolução sócio-cultural¹⁴. Ela muda mais uma vez a distribuição de igualdade e desigualdade. Os sistemas funcionais têm de

¹⁴ Evolução na sociedade moderna ocorre mediante o crescimento da complexidade dentro e fora dos sistemas.

ser desiguais, mas seus ambientes associados devem ser tratados como ambientes de iguais, pois só a função pode justificar a discriminação. Uma sociedade funcionalmente diferenciada, portanto, deve pretender ser uma sociedade de iguais, na medida que ela é um conjunto agregado de ambientes para seus subsistemas funcionais.

Comparada à estratificação, por exemplo, a diferenciação funcional apresenta, segundo Luhmann, duas vantagens em termos do aumento da complexidade: os subsistemas funcionais não dependem de uma definição complementar de seu ambiente e nem prescrevem um status para o seu ambiente em relação a eles mesmos. Cada subsistema pode tolerar um ambiente aberto e flutuante, na medida que os outros subsistemas executam suas funções. Essa condição requer um ajustamento seletivo constante por meio tanto da influência, quanto da adaptação ao ambiente interno da sociedade. Subsistemas funcionais, portanto, são estruturalmente requeridos para processar informação sobre seus ambientes.

Através da diferenciação funcional, a sociedade pode multiplicar a especificidade das relações funcionais e, ao mesmo tempo, multiplicar a abertura dos ambientes internos em relação aos quais os subsistemas exercem suas funções.

A relação de cada subsistema com a sociedade não é igual à relação de cada subsistema com os seus ambientes sociais, assim como, a relação com o ambiente interno não é um conjunto de relações intersistêmicas. Nesse sentido, afirma Luhmann, a sociedade pode usar um padrão altamente diversificado de diferenciação funcional. Isto ocorre porque tal diferenciação reduz a complexidade interna das sociedades através das operações seletivas.

A diferenciação funcional requer dos subsistemas uma certa capacidade de diferenciar e reintegrar funções, de agir e de auto-reflexão. Esta é a única forma que os subsistemas conseguem obter autonomia como “sistemas em seus ambientes”.

Autonomia não significa isolamento. Ela é conquistada quando os subsistemas são desiguais e sua relevância para a sociedade é reduzida a uma função especial. Esta autonomia resulta do fato de que cada subsistema poderá desempenhar suas operações seletivas em relação a três sistemas de referência distintos: 1) em relação ao sistema da sociedade por meio de suas funções, 2) em relação aos outros subsistemas no interior do

ambiente interno da sociedade por meio dos mecanismos de *input e output* e 3) em relação ao próprio subsistema por meio da auto-reflexão ou auto-referencialidade. A autonomia dos sistemas, uma conseqüência da diferenciação funcional, corresponde então à desigualdade dos sistemas-funções e significa que um sistema se constitui auto-referencialmente (reflexivamente). Através do desenvolvimento dos seus próprios códigos e programas, os sistemas separados são especializados em funções diferentes e operam exclusivamente sob a base destes códigos e programas (por exemplo, o código operacional próprio do sistema político é o poder, do sistema econômico é o dinheiro, do sistema jurídico é a lei). Desta forma, seus modos específicos de operação são fechados aos outros sistemas e operam apenas sob si mesmos. O fechamento operacional dos sistemas (autopoiesis) não pressupõe a capacidade de um sistema-função reagir ao outro sistema-função, ao contrário, um sistema só reagirá às mudanças nos seus ambientes (mudanças no outro sistema-função) segundo as suas formas próprias de operação, ou seja, seus próprios códigos e programas (Bednarz Jr., 1990, p. 4).

Dessa forma, a diferenciação funcional gera problemas diferentes nos diferentes subsistemas. Um padrão geral emerge no nível dos subsistemas quando a diferenciação funcional torna-se a forma primeira de diferenciação social. A diferenciação funcional vai requerer um deslocamento dos problemas do nível da sociedade para o nível dos subsistemas. Tal deslocamento integrará cada função em um novo conjunto de referências sistema/ambiente e produzirá problemas e soluções que não aparecerão no nível do sistema como um todo.

Nem toda função em uma sociedade funcionalmente diferenciada tem a chance de se tornar um princípio catalisador para a formação de subsistemas. Formas e urgências de integração temporal dos sistemas e ambientes diferem dependendo da relação entre função e atuação. Os subsistemas não possuem a mesma capacidade de diferenciar função, atuação e auto-reflexão. Existe, segundo Luhmann, uma deficiência em relação à auto-reflexão. Com isso, os subsistemas diferem em suas capacidades de usar a função ou a atuação como substituto para a auto-reflexão. Deriva-se daí a conclusão do autor de que a diferenciação funcional tem um impacto seletivo nas funções e isso iniciará um processo de crescimento de funções específicas e inibição do desenvolvimento de outras.

É importante enfatizar que as formas de diferenciação se apóiam em diversas precondições estruturais (limites e tamanho dos sistemas, estrutura temporal e níveis de expectativa) e produzem uma série de conseqüências. Tanto as precondições estruturais, quanto as conseqüências das formas de diferenciação importam, segundo Luhmann, para o processo de evolução social.

Vejamos como arcabouço teórico Luhmanniano é aplicado ao sistema político.

Uma diferenciação de papéis ocorre no sistema político (burocratas, parlamentares, secretários de partido, eleitores, etc.)¹⁵. Essa diferenciação primeira tem como conseqüência a autonomização do sistema político no que diz respeito ao critério de tomada de decisão. Autonomia entendida como grau de liberdade de escolha que o sistema possui para regular as relações entre sistema e ambiente e não como independência dos aspectos físico e informacional do ambiente.

O processo de diferenciação de papéis aliado às condições que favorecem a autonomia no interior do sistema, torna o sistema político capaz de tomar decisões vinculantes.

Decisões vinculantes são aquelas que reestruturam efetivamente as expectativas daqueles afetados, tornando-se assim a base para os seus comportamentos futuros.

O potencial do sistema político para assumir esta função específica aumenta na medida que a sociedade torna-se mais complexa, pois a complexidade gera problemas que não serão mais solucionados com base em convicções comuns ou simpatia mútua, mas, apenas, por meio das próprias decisões.

Duas questões emergem a partir daí: Quais decisões serão tomadas? Quais são os motivos que apóiam sua aceitação?

Os tipos de decisões dependerão, segundo o autor, dos problemas colocados pela sociedade na agenda política e sua aceitação não poderá mais depender de motivos particulares.

O sistema político deverá ser capaz de combinar e equalizar motivos diferentes e incompatíveis para que a aceitação das decisões se dê de forma desmotivada e sem apelos emocionais. Para Luhmann (1982), somente através da abstração estrutural poderá o sistema político tomar decisões vinculantes. Isso significa que o sistema político deverá

¹⁵ Além dos papéis, Luhmann chama atenção para outros fatores indispensáveis no processo de diferenciação deste sistema do resto da sociedade tais como mobilidade, seletividade e regras de recrutamento (Luhmann, 1982, p.142).

garantir a aceitação de decisões ainda que elas sejam indeterminadas, indefinidas e baseadas tão somente naquilo que foi legalmente definido, isto é, na legalidade da decisão (p.146)¹⁶.

Dessa forma, a legitimidade da decisão não poderá se basear em um consenso moral ou racional dos cidadãos. Este consenso já não é mais capaz de integrar a ordem social, como vimos. A legitimidade da decisão passa a apoiar-se somente na aceitação “a-posteriori” dos resultados do processo decisório, sem qualquer base motivacional. Segundo Zolo (1992), legitimidade para Niklas Luhmann coincide com qualquer envolvimento que os cidadãos estabelecem nos procedimentos políticos e legais de um sistema político que *positivou* radicalmente as fontes e relativismo os objetivos do sistema legal. Uma vez que os cidadãos aceitam seus próprios papéis no interior dos mecanismos procedimentais, eles não podem repudiar seus resultados e mobilizar uma terceira fonte de solidariedade baseada em valores, interesses ou princípios gerais (p.132).

Esse conceito de legitimidade, desprovido de qualquer conteúdo, se justifica em função da estabilidade requerida para o sistema em um contexto caracterizado pela contingência e pela incerteza decorrente da própria diferenciação social.

Legitimidade calcada na legalidade não só é compatível com a sociedade moderna, mas necessária para a sua estabilidade.

A principal condição para estabilizar um sistema diferenciado e funcionalmente específico, nos afirma Luhmann, é a manutenção da sua própria complexidade. Uma complexidade interna alta envolve alternativas, possibilidades de variação, dissenso e conflitos no sistema. Para que isso ocorra, a estrutura do sistema deve ser indeterminada, contraditória e flexivelmente institucionalizada, sem onerá-lo muito, o que certamente ocorreria caso o princípio de legitimidade requerido não fosse procedimentalizado.

¹⁶ Na modernidade (novo modo de diferenciação), como foi mostrado, nenhum sistema pode pretender desempenhar a função do outro, ou seja, nenhum sistema possui um lugar privilegiado. Tal fato, decorrente da diferenciação funcional, foi dramaticamente sentido pelo sistema político que, anteriormente, ocupava um lugar privilegiado na sociedade. A evolução deste sistema foi limitada com a eliminação da arbitrariedade no exercício do poder. Isso, por sua vez, não resultou na eliminação da autoridade política, mas no “paradoxo” de uma autoridade política “limitada”. O que limita esta autoridade política é a lei. O resultado é o estado fundado na lei, o estado constitucional (Bednartz Jr., 1990, p. 4).

Lembremos que o diagnóstico de Weber da modernidade repousa também nesta vinculação entre legitimidade e legalidade. Ao examinar os tipos legítimos de autoridade, Weber mostra como a autoridade legal, própria das sociedades modernas, não se baseia mais “na crença e dedicação às pessoas carismaticamente dotadas ou na tradição sagrada ou, ainda, na devoção ao senhor e amo pessoal definido por uma tradição ordenada. Ela baseia-se num laço impessoal a um dever de ofício funcionalmente definido cuja jurisdição é fixada por normas estabelecidas racionalmente via decretos, lei e regulamentos. (...) A legitimidade da autoridade se torna a legalidade da regra geral” (Weber, 1982, Vol. I, p. 344).

Em que pese a similaridade do diagnóstico, temos em Weber, entretanto, uma posição ambígua diante deste processo de racionalização e posituação da autoridade. Weber atribui a ele, inclusive, uma das causas de sua visão “desencantada” da modernidade. Onde em Weber este resultado parece ser uma “fatalidade”, em Luhmann é um desdobramento natural do processo de complexificação, sendo inclusive necessário à estabilidade da sociedade moderna.

Uma vez que o sistema político das sociedades altamente diferenciadas só atinge suas funções mediante seus processos internos de diferenciação¹⁷ - complexificação e autonomia - ele não pode, como vimos, basear sua estabilidade em fundamentos, práticas ou valores fixos.

¹⁷ No sistema político moderno também ocorreu uma diferenciação funcional interna fundamental: o sistema é novamente diferenciado em papéis como os da administração burocrática, dos partidos políticos e do público (nesta ordem, segundo Luhmann). Tal diferenciação, interna, serve para especificar e estabilizar os limites que possibilitam distinguir que ação pertence a qual sistema. Eles separam contextos funcionais e protegem contra a interferência dos outros sistemas. Com isso a política e a administração, por exemplo, terão públicos e funções próprias. A administração burocrática (que inclui parlamentos e tribunais) torna-se especializada em elaborar e transmitir decisões vinculantes de acordo com critérios politicamente predeterminados. Para este fim, membros da administração assumem funções específicas. (...) Na esfera política, o critério específico de racionalidade (por exemplo, regras para ganhar eleição) são formados em diferentes sistemas. Eles não precisam mais se conformar à moral da sociedade ou ao etos especificamente burocrático de tomada de decisão coerente. Política e administração são, assim, separadas não apenas em termos de papéis, mas de sub-objetivos que não podem mais ser integrados pelo mesmo objetivo. Quando isso ocorre, vários papéis são assumidos pelo público, constituindo um terceiro elemento do sistema político. O cidadão passa agora a ocupar um número variado de papéis especiais: eleitor, consumidor, pagador de impostos, reivindicador etc. Estes papéis são divididos de acordo com os critérios do sistema político e seus canais de comunicação. Tais papéis pertencem ao sistema político e não ao seu ambiente social. Nesse sentido, o exercício da influência dependerá da conformação do comportamento a estes papéis (Luhmann, 1982, p.154).

Como estabilizar, então, os sistemas políticos complexos das sociedades também complexas?

Para Luhmann (1982), sua estabilidade dependerá das possibilidades criadas para a mudança. Variabilidade torna-se pré-requisito para estabilidade.

Para lidar com essa situação paradoxal, nos explica o autor, algumas instituições foram desenvolvidas: foram criados procedimentos que pressupõem a reflexividade do poder e que a transmite para o processo de tomada de decisão, a lei foi positivada¹⁸ e ocorreu uma mudança de orientação que passou da busca da verdade para a realização do interesse, assim como, a busca da segurança passou a se dar por meio do planejamento e não mais da tradição (pp.158-159).

O diagnóstico luhmanniano da democracia moderna apóia-se no paradoxo acima identificado: os sistemas para se estabilizarem precisam de indeterminação e variabilidade; para lidar com essa variabilidade o que temos é um conjunto de instituições. São exatamente elas - as instituições que compõe aquilo que contemporaneamente denominamos de Estado de Direito - que terão condições de desparadoxar tal paradoxo.

Em *Political Theory and the Welfare State*, Luhmann (1990) analisa especificamente o espaço reservado em sua teoria para a questão da participação e da legitimidade nas democracias modernas.

Baseando-se na história dos conceitos de participação e legitimidade, Luhmann afirma que nas sociedades modernas qualquer tentativa de fortalecer as oportunidades de participação no interior das organizações e de re-introduzir a questão da legitimidade na comunicação política serão inúteis. Tudo isso porque o fortalecimento das possibilidades de participação redundará em um aumento das decisões, uma vez que organizações são sistemas sociais que produzem decisões com a ajuda de decisões. Mais decisões serão necessárias, portanto, se as decisões forem transferidas para os comitês onde aqueles afetados, ou os seus representantes, tiverem que decidir se concordam ou não com uma decisão. Sendo o processo de decisão reflexivo, todos terão de decidir como alguém deve decidir. Pior, nos afirma Luhmann, tal processo terá de ser previamente discutido. Desta

¹⁸ Uma lei torna-se positiva quando a mera legalidade é tida como legítima, ou seja, quando ela é ouvida por que ela foi construída segundo as regras definidas pelas decisões competentes (Luhmann, 1990, p. 158).

forma, a reflexividade das decisões é transferida para uma terceira parte. Alguém terá de decidir sobre como os representantes devem decidir sobre as decisões.

Isso redundará, para ele, em ineficiência e aumento excessivo de demandas que, por sua vez, obstruirá a plena realização do princípio da participação.

Aqui, Max Weber e Niklas Luhmann se aproximam. Lembremos que Weber propôs instâncias administrativas paralelas que poderiam abrir espaço para uma maior participação e controle dos cidadãos no processo decisório. Não obstante, assim como Luhmann, Weber temia os efeitos perversos do processo inescapável de burocratização das mesmas, formando novas elites e diminuindo, em vez de aumentar, o acesso às decisões.

O mesmo processo ocorrerá com a legitimação: para Luhmann, qualquer um que levante o tema da legitimação e o articule com valores e objetivos universais, terá como resultado um aumento do moralismo no discurso político cotidiano e uma redução da complexidade dos sistemas.

Sendo a sociedade um sistema paradoxal, o meio para “des-paradoxizá-la” é a “a seqüência de opções opostas” que, no caso do sistema político, é operacionalizado mediante a representação política¹⁹. Vejamos.

Segundo Luhmann, tal seqüência será representada pelo antagonismo direita e esquerda ou governo e oposição que, para ele, deverá ser legalmente e moralmente permitido para que possamos falar de democracia. Ambos os lados devem ser, portanto, igualmente autorizados a fazer parte do jogo democrático. Só assim os eleitores poderão determinar quem governará através de suas decisões.

¹⁹ Magalhães (2001) mostra, ancorada no arcabouço teórico de N. Luhmann, como a representação constitui-se uma *estratégia desparadoxante*. Segundo a autora, mediante este artifício “pode-se julgar plausível e factível que o povo, através do povo, vincule o povo”. Entretanto, a autora também mostra que mesmo tal estratégia - o constitucionalismo, seus mecanismos institucionais e a instituição dos direitos fundamentais - é incapaz de por um fim a este paradoxo na medida que o “povo soberano é ele mesmo uma promessa constitucional [que] como soberano não decide nada” (pp. 185-186).

Esta autorização pressupõe, para Luhmann, não apenas uma neutralização legal, mas também moral das opções, permitindo assim o funcionamento do código político binário²⁰ que guia todos os políticos segundo a questão de quem é o governo e quem é a oposição. É este código que terá a capacidade, ou será o instrumento, para “des-paradoxizar” a política na medida que ele exclui a possibilidade de um partido estar no poder e fora do poder ao mesmo tempo.

A existência destas opções alternativas que se sucedem no governo e na oposição, torna o consenso desnecessário. É a possibilidade da variabilidade e, conseqüentemente, da incerteza que sustentará a democracia.

A questão da legitimidade é levantada, portanto, somente em relação às condições de manutenção da abertura do sistema à operação do seu código próprio. Ou seja, somente quando a assimetria governo e oposição for tão indeterminada que impeça a distinção destas opções políticas que, no sistema político, serão representadas por grupos e/ou partidos políticos específicos.

Uma decisão a favor de um grupo significa uma decisão a favor de um programa em detrimento do outro que, espera-se, seja diferente segundo a dicotomia esquerda - direita. Entretanto, Luhmann reconhece que a representação de tais programas é limitada dado o risco em assumir um programa e ser criticado, perder apoio político e não se reeleger. Representantes, portanto, preferem não correr tal risco e terminam apresentando programas cuja definição não é clara (sem uma identidade própria). Tal escolha, ao invés de ser atribuída aos partidos e aos seus programas, é atribuída às lideranças partidárias. Os meios apresentados para tentar compensar essa fraqueza deixam de ser programáticos e tornam-se morais. Esta estratégia inibe a operação do sistema político, dado que apenas um lado da assimetria governo e oposição aparecerá como moralmente boa.

Uma vez que o sistema político é controlado pela diferença (e não mais pela unidade)²¹, sua operação efetiva requer a viabilidade de opções políticas diferentes que, por sua vez,

²⁰ Para Luhmann, o código se refere à forma que o sistema se orienta. No caso da ciência, por exemplo, o código opera de acordo com a diferença verdadeiro/falso, no caso do sistema político, segundo a diferença governo/oposição. Neste último caso, a introdução da oposição possibilita a codificação binária de toda a comunicação política e isto fecha o sistema operativamente (Luhmann, 1990, p.233).

²¹ A diferença governo e oposição substitui, na modernidade, a unidade do soberano. Isso não quer dizer que o sistema político não seja mais unificado, mas somente que a teoria política deverá entender essa unidade como uma dualidade, ou seja, uma unidade da diferença (Bednarz Jr., 1990).

viabilizam a mudança de governo. Tudo isso ocorre, segundo o autor, “em um nível de amoralidade maior”. Ou seja, somente se o sistema político demonstrar uma “abstinência moral” – nem governo nem oposição estão certos – as questões políticas poderão centrar em opções programáticas e não na cultura comportamental dos políticos. Sendo assim, o que os políticos fazem não têm, no esquema luhmanniano, qualquer relevância. Seria como se os partidos operassem por si só, sem nenhum vínculo com os seus membros ou, pelo menos, com suas elites que, assim, embora respondendo pelo partido não precisam se preocupar com a legitimidade de suas ações. A competição partidária, constitucionalmente assegurada, é o suficiente.

Essa ênfase no procedimento legal destituído de qualquer conteúdo valorativo se encaixa perfeitamente na visão do autor sobre o futuro da democracia que repousa em um regime cuja soberania de seu povo coincide com a soberania de suas leis, isto é, da constituição que prevê regras que determinam o comportamento de todos, eleitores e representantes.

1.3 – Dahl: tamanho e tempo como constrangimento à compatibilidade entre complexidade social e soberania popular

O problema do “tamanho”, entendido como o número de pessoas e a extensão da área territorial de uma determinada unidade, é uma preocupação constante na obra de Robert Dahl. Em seu livro *Size and Democracy*, Dahl e Edward Tufte (1973) discutem os efeitos desta categoria sobre operacionalização da democracia moderna. Segundo os autores, a controvérsia sobre as conseqüências do tamanho para a democracia remonta aos clássicos que, como se sabe, defendiam uma correlação positiva entre cidades-estados pequenas e participação ativa dos cidadãos. Esta discussão foi também determinante na elaboração da Constituição Americana, onde teria ocorrido a primeira grande confrontação com esta visão. Madison, em *Os Federalistas* (1987), teria afirmado que longe de ser uma desvantagem para a república, o tamanho era uma vantagem e uma necessidade, dada a probabilidade, sempre presente, de uma minoria tiranizar a maioria. Para este autor, quanto maior o tamanho da unidade territorial e a variedade de partidos e interesses em disputa, menor o risco da tirania da minoria ocorrer. Dessa forma, a vantagem que o governo representativo apresenta frente à democracia direta se iguala à da república maior sobre uma menor: ambos seriam mais eficazes no controle das facções (Dahl e Tufte, pp. 10-11).

Este mesmo tema reaparece em *Democracy and Its Critics*. Nele, Dahl (1989) analisa como as transformações ocorridas com a mudança do *locus* da democracia das cidades-estado antigas para o estado-nação mudaram as idéias e as práticas da democracia. Novamente, em um diálogo com os clássicos, Dahl mostra que a mudança em termos de escala não impede de pensarmos a democracia, mas esta só é possível nas novas condições mediante a instituição da representação política e da limitação dos mecanismos participativos característicos das sociedades antigas. Representação, extensão ilimitada, limitação da democracia participativa, diversidade, conflito político, introdução da poliarquia, do pluralismo social e organizacional, bem como a expansão dos direitos individuais seriam as oito conseqüências apontadas pelo autor da mudança de escala ocorrida com a introdução do estado-nação (pp. 214-220).

Em *Size and Democracy*, os autores analisam ainda, no contexto do estado-nação, as conseqüências do tamanho da “política” tanto para o comportamento dos indivíduos quanto para o próprio sistema político mediante cinco itens: 1) a capacidade dos cidadãos de agirem com responsabilidade e competentemente na realização de seus objetivos, 2) as oportunidades disponíveis para os cidadãos participarem na vida política e seus incentivos para fazê-lo, 3) a capacidade dos cidadãos de comunicarem de forma acurada seus objetivos e preferências aos tomadores de decisão, 4) os incentivos daqueles que tomam as decisões para responderem às preferências dos cidadãos e 5) a capacidade do sistema de responder plenamente às preferências coletivas dos seus cidadãos (idem, p. 29).

O argumento da complexidade²² aparece ao discutirem a melhor definição de democracia neste novo contexto. Na tradição clássica, para que houvesse controle pleno das decisões da política pelos cidadãos, era necessário haver a participação direta dos mesmos na elaboração das decisões. Para participarem diretamente na elaboração das decisões, o número de cidadãos deveria ser pequeno. Para que o sistema político fosse capaz de responder plenamente aos seus cidadãos, era necessário que ele fosse totalmente autônomo.

Quando a idéia de democracia foi deslocada para o estado-nação, nos afirma Dahl e Tufte, os requerimentos foram radicalmente mudados. A partir daí, apenas o estado-nação tem a capacidade de responder plenamente às preferências dos cidadãos e, por isso, ele (mas não as unidades menores) deve ser totalmente autônomo. Dado que o estado-nação é muito grande para os cidadãos participarem diretamente de todas, ou mesmo da maioria das decisões, os cidadãos devem ser capazes de participarem de forma indireta, elegendo representantes ou delegados para o processo de tomada de decisão (idem, pp. 21-22).

Tal qual em *Democracy and Its Critics*, Dahl afirmará a superioridade da representação como solução para o problema da mudança de escala. Com a introdução do estado-nação,

²² Os autores definem complexidade em relação (1) ao número de variáveis que deve ser levada em conta quando procuramos entender, explicar ou prever o comportamento de um sistema e (2) às variações que ocorrem nas relações entre estas variáveis. Assim um sistema político é mais complexo quanto maior for o número de atores com atitudes, interesses, desejos, preferências, demandas e objetivos diferentes e quanto maior for a variação entre eles (Dahl e Tufte, 1973, p. 30).

o tamanho impõe restrições ao requerimento da participação direta. Neste contexto, não se pode encontrar nenhum sistema político que combine soberania popular com participação direta em grande escala. “O esforço de adaptar as idéias democráticas no contexto do estado-nação trouxe consigo uma mudança na teoria e na prática do sistema direto para o sistema indireto de participação”(…). Isto teria ocorrido em função da complexidade crescente do sistema político. Aqui, “o conceito de sistema político não se refere mais a uma unidade integral simples, mas a uma entidade complexa que consiste de um número de unidades inter-relacionadas, umas subordinadas ou parcialmente subordinadas às outras. A política unitária tornou-se a política complexa” (idem, pp. 23-24).

Em *On Democracy*, Dahl (2000) reafirma os constrangimentos que tamanho e tempo trazem para o exercício de uma democracia baseada na participação cívica. Segundo ele, “tamanho importa”. “Ambos, números de pessoas em uma unidade política e a extensão do território têm conseqüências para a forma da democracia” (Dahl, 2000, p.104).

Neste livro, utilizando-se de uma situação hipotética²³, Dahl afirma que, mesmo fazendo uso de meios eletrônicos para promover encontros e discussões dos cidadãos em um país territorialmente grande e com muitos cidadãos, o problema do número dos cidadãos não seria resolvido, pois “além de um certo limite, qualquer tentativa de fazer com que os cidadãos se encontrem e engajem em uma discussão frutífera seria ridículo” (idem, p. 106). O autor afirma categoricamente que as conseqüências inexoráveis do número de cidadãos e do tempo restringem as possibilidades de uma democracia participativa. Este tipo de democracia apresentaria uma série de problemas que nos impedem de pensar em outra forma de democracia que não a representativa²⁴ e isso porque “as oportunidades para participação diminuem com o tamanho do corpo de cidadãos. Embora alguns possam participar, o número máximo de cidadãos que, em uma assembléia, será capaz de se expressar por meio do discurso será muito pequeno. Os outros poderão apenas ouvir, pensar e votar. Os participantes plenos tornar-se-ão, então, representantes dos outros e, assim, mesmo em uma unidade governada por uma democracia participativa, algum tipo

²³ Ser um reformador democrático em um país cujo regime não é a democracia.

²⁴ Dahl elabora uma “lei” do tempo e dos números: quanto mais cidadãos uma unidade democrática possuir, menos estes cidadãos poderão participar diretamente nas decisões do governo e mais eles terão de delegar autoridade aos outros (Dahl, 2000, p. 109).

de sistema representativo existirá. [Nesse sentido], nada assegurará que os membros que participam plenamente serão representativos do resto. Para oferecer um sistema satisfatório de selecionar representantes, os cidadãos podem preferir eleger seu representante em eleições livres e justas” (p.108).

A conclusão sobre o melhor mecanismo de se operacionalizar a democracia nas sociedades complexas, a representação política, não está dissociada, na obra de Dahl, de uma série de requisitos normativos que visam alcançar um governo verdadeiramente democrático. O cumprimento ou não destes requisitos é que diferenciará um governo democrático do outro.

Dahl (2000) enumera cinco critérios que servirão de guia para a análise da qualidade da democracia em um determinado estado-nação. São eles: 1) participação efetiva, ou seja, todo cidadão tem de ter oportunidade igual e efetiva para expressar sua opinião sobre qualquer política pública a ser implementada; 2) voto igual. Além da oportunidade igual de votar, os votos devem ter o mesmo peso no momento de decidir sobre uma política pública; 3) compreensão clara (*enlightened understanding*), ou seja, oportunidades iguais e efetivas, dentro do limite de tempo permitido, para que cada cidadão possa aprender sobre alternativas políticas relevantes e suas prováveis conseqüências; 4) controle da agenda. Todo cidadão deve ter oportunidade igual e efetiva de decidir como e quais questões devem entrar na agenda e 5) inclusão dos adultos. Todo ou pelo menos a maioria dos adultos residentes devem ter todos os direitos de cidadania assegurados (pp. 37-38).

Tais critérios constituem, para Dahl, requisitos fundamentais para se operacionalizar uma efetiva inclusão política em um governo democrático e, por isso, “tornam-se um padrão ideal extremamente útil para avaliá-lo” (p. 39). Entretanto, isto não quer dizer, como chama atenção o próprio autor, que as instituições políticas de uma democracia terão que preencher todos estes critérios. Uma democracia de larga escala deve requerer seis instituições: (1 e 2) eleições livres, justas e freqüentes dos representantes, (3) liberdade de expressão, (4) fontes alternativas de informação, (5) autonomia de associação e (6) cidadania inclusiva.

Tais instituições são suficientes para constituir “não só um novo tipo de sistema político, mas também um novo tipo de governo popular, um tipo de democracia que nunca existiu

desde a inauguração da ‘democracia’ em Atenas e em Roma”, daí a necessidade de renomear a democracia. Para este tipo moderno, o nome adequado é Poliarquia. A poliarquia não só se diferencia dos tipos antigos de democracia como também das unidades pequenas onde os membros podem se reunir e decidir diretamente as políticas públicas e as leis (pp. 90-91).

O problema do tamanho se interpõe, portanto, à plena vigência dos critérios normativos propostos. Dahl se pergunta, então, como nas democracias de larga escala, os cidadãos poderão efetivamente participar e controlar a agenda. A esta questão Dahl responde que “a única solução possível, embora imperfeita, é o cidadão eleger seus representantes e mantê-los mais ou menos controlados mediante a ameaça de não elegê-los na próxima eleição” (p. 93).

Conclusão: O padrão “realista” de solução para a tensão entre complexidade social e soberania popular

Quadro Comparativo I

	Complexidade Social	Conseqüências	Forma de Inclusão Política
Max Weber	Processo de racionalização crescente da sociedade moderna e o conseqüente predomínio de um tipo particular de ação, a ação instrumental.	Perda de sentido e liberdade	Representação política (Democracia Plebiscitária)
Niklas Luhmann	Diferenciação sistêmica e a resultante autonomia dos sistemas funcionais	Autonomia e indeterminação do sistema político que passa a operar com seu próprio código.	Representação política (Operação do código binário governo – oposição)
Robert Dahl	Multiplicação e aumento do número de unidades territoriais e de atores sociais	Problemas na operacionalização efetiva (tomar decisões) do sistema político.	Representação política aliada a cinco requerimentos que qualificam o processo representativo: eleições livres, justas e freqüentes, liberdade de expressão, fontes alternativas de informação, autonomia associativa e cidadania inclusiva.

Em que consiste esse padrão realista?

Em cada um dos autores analisados, a tensão identificada entre o processo de complexificação crescente das sociedades modernas e o escopo da soberania popular nestas sociedades resultou naquilo que nomearam como o diagnóstico realista da democracia.

A redução do escopo da soberania popular²⁵ está na base deste diagnóstico. A partir dele, a possibilidade dos atores sociais intervirem diretamente nos resultados deste processo é, cada vez mais, inviabilizada, tornando a representação a única saída viável à inclusão dos mesmos nos processos decisórios dos diferentes sistemas. A representação passa, então, a ser a resposta possível e/ou desejável para dar conta de estabilizar as sociedades complexas.

Em Weber, a análise do processo de modernização redundou em uma concepção particular da política e da democracia. Seu diagnóstico da modernidade revela uma erosão inevitável da liberdade e do sentido (Ingram, 1993).

O capitalismo industrial é analisado pelo autor como um fenômeno distintamente ocidental em suas origens cuja característica específica é o caráter racionalizado da produção capitalista e sua expansão para todas as esferas de atividade da vida moderna. A atitude instrumental baseada no cálculo racional não seria mais uma prerrogativa exclusiva da esfera econômica.

A ascensão do etos instrumental, ocupando o lugar de todos os valores tradicionais nestas sociedades acarretou aquilo que Weber denominou de *perda de sentido* (idem, p. 77).²⁶

O correlato político deste processo encontra-se no desenvolvimento do estado moderno e sua administração burocratizada, fundada no cálculo impessoal dos funcionários, caracterizando aquilo Weber designou como a *perda da liberdade*²⁷.

O estado moderno caracterizado por Weber como aquele capaz de monopolizar o uso legítimo da violência dentro de um determinado território é legitimado pela crença na *legalidade* deste monopólio. A autoridade passa a ser acatada, portanto, em virtude da crença na validade do estatuto legal e da competência funcional baseada em regras criadas racionalmente. Para que este código de regulamentos legais funcione é necessário

²⁵ Soberania popular é aqui definida como a extensão do processo decisório para outros atores que não só os representantes políticos eleitos em eleições periódicas.

²⁶ A perda de sentido ocorre no nível do estilo de vida do indivíduo que passa a assumir, em função da carência de substrato ético, uma forma unilateral de condução da vida baseada em uma atitude instrumental com relação a si próprio e aos outros (Souza, 1997).

²⁷ A perda da liberdade ocorre mediante a redução progressiva dos espaços de ação individual no mundo moderno como decorrência da crescente burocratização da sociedade.

todo um corpo administrativo de proporções ilimitadas que, se não contido, acaba por ossificar qualquer possibilidade de ação criativa dos indivíduos.

Como contrapeso às conseqüências do poder ilimitado desta burocracia, Weber apostava em um governo democrático cujo traço distintivo é o fato de possuir um sistema de eleição de seus líderes. Autodeterminação do povo é transformada, assim, em direito deste mesmo povo escolher seus próprios líderes. Democracia passa a significar, então, dominação pelos líderes eleitos que, por sua vez, agem segundo a sua própria conduta. Em Luhmann, as conseqüências do processo de diferenciação funcional no interior da sociedade é a constituição de sistemas funcionalmente autônomos, operando com seus próprios códigos e fechados às influências dos outros sistemas.

Como conseqüência deste movimento de encapsulamento e autoreferencialidade temos o distanciamento destes sistemas funcionais dos objetivos para os quais foram constituídos. Ao operarem sob uma lógica própria, tais sistemas deixam de ter qualquer relação com as necessidades sociais que o fundaram (Costa, 2001, p. 106).

No caso do sistema político cuja função, como vimos, é tomar decisões vinculantes, Luhmann sustenta não só sua autonomização no que diz respeito a este processo de tomada de decisões, mas também a despolitização destas decisões. Segundo o autor, para que o sistema político se mantenha estável, ele deve garantir a aceitação das decisões ainda que sejam indeterminadas e baseadas exclusivamente na legalidade dos procedimentos. A legitimidade e o controle destas decisões deve basear, portanto, na aceitação desmotivada das regras e procedimentos estabelecidos para alcançá-las.

Tudo isso é necessário para que o sistema se mantenha estável em um contexto marcado pela contingência e pela incerteza decorrente da própria diferenciação social.

É neste contexto que a representação - entendida como a disputa entre governo e oposição - assume importância na operacionalização deste sistema. O código binário governo/oposição e a incerteza derivada desta disputa estabilizará o sistema. Para Luhmann, ele “des-paradoxica” o paradoxo da soberania popular que, por sua vez, não depende mais da vontade de seu povo, mas das leis que os regem.

A obra de Dahl é marcada pela busca de um conjunto de instituições que torne possível a democracia nas sociedades modernas.

O termo Poliarquia já demonstra a preocupação do autor em diferenciar aquilo que foi caracterizado como democracia pelos pensadores clássicos e aquilo que podemos denominar, nas condições atuais, de um governo democrático.

É por isso que o autor buscará descrever a *performance* real das sociedades contemporâneas com base nas características distintas e nas funções atuais de todas as nações-estados e as organizações sociais que são denominadas democráticas.

Entretanto, para além deste interesse *descritivo* na operação do jogo democrático, Dahl apresenta uma série de preocupações com a qualidade deste processo e, nesse sentido, como já ressaltado, elabora uma série de critérios normativos para maximizar a poliarquia.

Em *Um Prefácio à Teoria Democrática* (1989), tais requisitos tomam a forma de pisos. A preocupação em elaborá-los deriva do mesmo problema, ou seja, o problema da mudança de escala. Dada a impossibilidade institucional, no mundo real, da realização da democracia tal qual era pensada pelos antigos, o autor analisa a eficácia de um conjunto de medidas que buscará aumentar a qualidade da democracia nas sociedades modernas.

Através dos oito pisos, Dahl expressa sua preocupação com alguns requisitos societários que podem vir a melhorar as condições do processo democrático nas poliarquias contemporâneas. Dentre as oito condições necessárias para a maximização da democracia, as condições 4 e 5 abrem espaço para que os indivíduos apresentem alternativas políticas e se informem sobre elas²⁸. Tais requisitos, que devem ocorrer no período pré-eleitoral, objetivam qualificar o processo eleitoral.

A possibilidade dos indivíduos se informarem sobre as possíveis alternativas e de vocalizarem suas preferências qualifica o processo de tomada de decisão via representação: os diversos interesses presentes na sociedade devem ser refletidos no processo de tomada de decisão política que ocorre no interior do governo.

Em *On Democracy*, assim como em *Democracy and its Critics*, esta mesma preocupação aparece com a introdução dos critérios que servirão como guia ideal para avaliar um governo democrático. Os critérios “participação efetiva” e “compreensão clara” sobre políticas alternativas relevantes e suas possíveis conseqüências cumprem exatamente o

²⁸ Condições 4 - qualquer membro que percebe um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inseri-la(s) entre a(s) apresentada(s) à votação (direito de vocalização universal) e 5 - todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas (Dahl, 1989).

mesmo papel, ou seja, os cidadãos devem ter direitos a se informarem sobre as possíveis alternativas em jogo e a vocalizarem as suas preferências. Para isto, as associações independentes (grupos de interesses, organizações de *lobbies* e os partidos políticos) assumem um papel importante, uma vez que elas irão não apenas disponibilizar informações, mas também abrir oportunidades para discussão, a deliberação e a aquisição de habilidades políticas. Por isso, elas se tornam necessárias e desejáveis nas democracias de grande escala (Dahl, 2002, p. 82).

Além das associações intermediárias, Dahl (1989) chama atenção também para o papel das telecomunicações que, segundo ele, facilitam a obtenção de informações sobre as questões públicas e oferecem novas oportunidades para os cidadãos influenciarem a agenda pública (p. 339).

As preocupações normativas de Dahl com o aprimoramento das chances dos cidadãos de participarem efetivamente do processo eleitoral, bem como a defesa de certos meios - as associações intermediárias e as telecomunicações - para se atingir tal fim, o distancia de Weber e de Luhmann. Dahl, embora deixando clara a centralidade que a representação política e que o voto ocupam na operacionalização dos processos decisórios das sociedades complexas em sua teoria, ele, ainda assim, nos oferece um conjunto de critérios que, se acatados, qualificam o mecanismo representativo, aumentando as chances de tornar o processo decisório politicamente mais inclusivo.

Retratamos no Quadro I (p. 37) como cada um dos autores analisados chega ao padrão realista de solução para a tensão identificada entre complexidade social e soberania popular. Mostramos, então, que o processo crescente de burocratização da sociedade, a autonomização dos diferentes sistemas sociais, bem como o crescimento das unidades territoriais e do número de participantes acabam gerando um processo de distanciamento entre aqueles que efetivamente tomam as decisões políticas e suas bases. Este distanciamento acaba inviabilizando as possibilidades de autodeterminação política nas sociedades complexas. Aos líderes eleitos é dada a prerrogativa de realizarem aquilo que os eleitores já não podem mais fazer por si mesmos, tomar as decisões políticas.

No capítulo que se segue (capítulo 2), buscaremos dialogar com essa versão realista da democracia através das contribuições de Jürgen Habermas à teoria democrática.

A importância das contribuições habermasiana reside no fato de este autor contemplar os problemas colocados pela complexidade social sem, contudo, eliminar de vez a potencialidade contida na promessa da soberania popular.

Habermas introduz pelo menos duas noções importantes para repensarmos o diagnóstico realista da democracia contemporânea: 1) as decisões políticas para serem legítimas não podem prescindir do debate público que, por sua vez, exige a interação de pelo menos dois participantes constituindo uma relação intersubjetiva calcada na argumentação e 2) para que tal argumentação ocorra e valide as decisões acordadas, é necessária a presença de espaços públicos alternativos²⁹.

Essas duas contribuições remodelam, a meu ver, a teoria democrática contemporânea. Suas potencialidades e limites serão objetos do próximo capítulo que se dividirá em duas seções: na primeira (2.1), analisaremos as contribuições de Habermas à teoria democrática contemporânea com ênfase nestas duas noções mencionadas e, na segunda (2.2), os limites do modelo habermasiano de democracia serão analisados e algumas tentativas de ajustes à sua teoria e às formas de operacionalizá-la serão descritas e analisadas.

²⁹ Podemos situar aqui a polêmica entre os autores que partem destes mesmos pressupostos e Robert Dahl. Cohen (1991), por exemplo, faz duas observações sobre as contribuições de Dahl à teoria democrática: 1) segundo este autor, em que pese a preocupação de Dahl com o fato de que as decisões políticas reflitam um certo equilíbrio societário, sua análise da democracia contemporânea está muito mais centrada na organização do poder do que da sociedade e 2) sua forma agregativa de pensar a elaboração das regras e procedimentos de incorporação dos indivíduos no jogo democrático, embora defenda peso igual à cada participante, volta-se totalmente para a maximização da capacidade dos indivíduos privados de influenciarem as decisões que conformarão a vida coletiva (p. 221). Dessa forma, Dahl desconsidera, na visão destes autores, a importância de espaços públicos alternativos através dos quais os indivíduos buscariam debater suas próprias preferências, tomando decisões mediante razões públicas que sejam aceitáveis pelo menos por uma parte deles.

Capítulo 2 - Compatibilizando Complexidade Social e Soberania Popular?

O conceito de esfera pública, elaborado por Habermas nos anos 60, o permitirá dar uma resposta diferente ao problema da tensão entre complexidade social e soberania popular. Paralelamente ao reconhecimento da tendência à diferenciação dos sistemas sociais nas sociedades modernas, Habermas aponta também a formação de uma outra “instituição”, a esfera pública³⁰, cuja função é transmitir os acordos alcançados discursivamente na sociedade a estes sistemas, informando-os e, por vezes, influenciando-os sobre as disposições societárias.

Através desta estratégia analítica, cheia de conseqüências para a teoria democrática contemporânea, Habermas responde de forma original cada um dos autores já analisados no que concerne à tensão supracitada.

Ao crescimento unilateral da razão instrumental, afirmada pelo diagnóstico desencantado da sociedade moderna elaborado por Weber, Habermas se contrapõe com a análise do desenvolvimento, nesta mesma sociedade, de uma outra racionalidade, a comunicativa, que guiará os acordos comunicativamente alcançados na esfera pública.

À tese do fechamento dos sistemas que operam sob códigos próprios, Habermas se contrapõe, defendendo a existência de uma base normativa que informará suas operações, e legitimará, no nível societário, as decisões sistemicamente tomadas.

A crítica habermasiana à teoria democrática de Dahl vincula-se à desconsideração deste autor acerca da importância de arenas societárias. Neste caso, Habermas se contrapõe,

³⁰ Habermas em a Transformação Estrutural da Esfera Pública (1984) analisa a emergência, no século XVII, de uma esfera pública esclarecida e politizada e seu gradual desenvolvimento no capitalismo. Se, na sociedade feudal, o público representava passivamente uma ordem política pré-ordenada, com a emergência do capitalismo, um espaço público, formado por cidadãos privados, vai se consolidando. Estes sujeitos passam a ter a possibilidade de julgar coletivamente a autoridade do Estado, cuja legitimidade passa a depender desta opinião discursivamente formada. A imprensa, que deixou de ser uma atividade a serviço do estado, contribuía para formar e articular esta opinião pública. Habermas ressalta a importância deste espaço na promoção da autodeterminação democrática e da responsabilidade pública. Com o desenvolvimento do capitalismo, entretanto, desaparecem as condições que favoreceram o surgimento desta esfera pública burguesa, tornando-a um espaço caracterizado não mais pela força do melhor argumento, mas pela disputa dos diversos interesses emergentes e pela sua conseqüente despolitização. Neste momento Habermas ainda não é capaz de reconectar os problemas decorrentes da complexificação da sociedade moderna com os potenciais prático-morais contidos nesta esfera. Isto será feito posteriormente ao elaborar um conceito dual de sociedade onde tanto racionalidade instrumental como comunicativa estarão presentes.

acusando-o de trabalhar com um conceito de normatividade restrito ao plano individual através do qual a democracia não pode ser justificada. Como nos lembra Avritzer (1996), “o ato argumentativo que justifica a democracia pressupõe a interação de pelo menos dois indivíduos, constituindo, portanto, um ato coletivo” (p. 122).

Este diálogo irá informar a construção de um novo modelo de democracia, o modelo deliberativo, cujo grande objetivo é resgatar a importância da participação dos cidadãos na determinação das decisões das sociedades complexas.

As críticas recém-elaboradas ao modelo habermasiano de democracia residem em parte na capacidade operacional do seu modelo (McCarthy, 1985; Dryzek, 2000; Schomberg e Baynes, 2002). Acusam-no de ter uma estratégia defensiva na efetivação do modelo deliberativo. Com isso, certos formatos operacionais são sugeridos na tentativa de resgatar as condições que viabilizem a soberania popular nas sociedades marcadas pelo processo de complexificação.

Para avaliar a proposta habermasiana de democracia, as críticas a ela dirigidas, bem como as sugestões para aperfeiçoar este modelo, seguiremos a seguinte rota: na seção 2.1, explicitaremos a trajetória habermasiana que vai da formatação do conceito de esfera pública até a construção de seu modelo deliberativo de democracia e apontaremos as críticas a este modelo. Na seção 2.2, analisaremos três sugestões que propõem, do ponto de vista operacional, aperfeiçoar o modelo habermasiano de democracia no sentido de alcançar uma compatibilidade maior entre complexificação e soberania popular.

2.1 - Compatibilidade parcial entre Complexidade Social e Soberania Popular: a soberania popular procedimentalizada de J. Habermas

A modernidade ocidental para Habermas é marcada por um processo primário de diferenciação das estruturas da racionalidade que dissociou o processo de complexificação das estruturas sistêmicas do processo de racionalização comunicativa³¹ das estruturas do mundo da vida³². O resultado deste processo constituiu uma dupla forma de diferenciação. De um lado, surgem estruturas sistêmicas econômicas e administrativas que não só se diferenciam do mundo da vida, mas se diferenciam entre si. O subsistema econômico se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa. O subsistema administrativo se organiza em torno da lógica estratégica do poder que permite a comunicação através da lógica negativa da sanção. O campo da interação social, organizado em torno da idéia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa³³, situa-se ao longo das estruturas sistêmicas e estabelece uma relação distinta com cada uma delas (Habermas, 1989, vol. II, p. 154).

Dessa forma, a análise habermasiana apresenta uma visão multifacetária das sociedades modernas, onde a relação entre cada um dos subsistemas e o mundo da vida constitui o ponto focal para a elaboração de um diagnóstico das sociedades contemporâneas. Essa análise sustenta a existência de uma indissociável tensão entre estado e mercado, por um lado, e as estruturas interativas, por outro (Avritzer, 1994, p.30).

³¹ Racionalidade imanente à prática comunicativa que se evidencia pelo fato de que o acordo alcançado comunicativamente tem de se apoiar, em última instância, em razões. A racionalidade daqueles que participam nesta prática comunicativa se mede por sua capacidade de fundamentar suas manifestações ou emissões em circunstâncias apropriadas (Habermas, 1989, vol. I, p.36).

³² Pode ser definido como um reservatório de tradições implicitamente conhecidas e de pressupostos automáticos que estão imersos na linguagem e na cultura e que são utilizados pelo indivíduo na sua vida cotidiana, além de conter também três componentes estruturais distintos: cultura, sociedade e personalidade. Ver Habermas, 1989, v. II, pp. 119-152.

³³ Ação cujos participantes não se orientam primariamente ao próprio êxito, antes perseguem seus fins individuais sob a condição de que seus respectivos planos de ação possam se harmonizar entre si sobre a base de uma definição compartilhada da situação. Os planos de ação dos atores implicados nessa ação não se coordenam através de um cálculo egocêntrico dos resultados, mas mediante atos de entendimento (Habermas, 1989, v. I, p. 367).

Os paradoxos da modernidade emergem em função da relação que se estabelece entre estes dois pólos, ou seja, sistemas³⁴ e mundo da vida. O mundo da vida racionalizado possibilita o nascimento e o crescimento de subsistemas cujos imperativos autônomos voltam-se destrutivamente sobre esse mesmo mundo, colocando em perigo a sua reprodução simbólica. Os mecanismos sistêmicos expulsam os mecanismos de integração social de lugares que eles não podem ser substituídos e, assim, colonizam o mundo da vida (McCarthy, 1978, p.472).

As patologias características da modernidade derivam, portanto, das relações de intercâmbio entre sistema e mundo da vida que cristalizam nos papéis de trabalhador e consumidor, cidadão e cliente das burocracias estatais. Através desses canais, o mundo da vida fica subordinado aos imperativos do sistema, os elementos prático-morais são expulsos das esferas da vida privada e da vida pública que se monetariza e se burocratiza cada vez mais.

Segundo Habermas (1989), nas sociedades capitalista avançadas, os conflitos de classe foram institucionalizados e o mundo do trabalho foi domesticado mediante a normalização do papel de trabalhador e uma intensificação do papel de consumidor; no âmbito da política tem-se uma pacificação mediante a “neutralização” das possibilidades de participação política abertas com a generalização do papel do cidadão e um adensamento do papel de cliente das burocracias estatais. “O resultado da institucionalização de um modo alienado de participação política é o papel de cliente, assim como o resultado da normalização do trabalho alienado é o papel do consumidor”. Ambas alienações se compensam com valores economicamente produzidos.

Enquanto a reificação deriva da colonização do mundo da vida, os fenômenos de “empobrecimento cultural” são conseqüências da profissionalização que produz um *gap* entre desenvolvimento das culturas de *experts* e a infra-estrutura comunicativa da vida cotidiana. Os processos de entendimento mútuo se vêm privados do fluxo de recursos culturais (McCarthy, 1978, p. 473).

³⁴ O conceito de sistema tem sua origem na teoria sistêmica parsoniana cuja noção fundamental é o conceito de meio regulativo. Mediante tais meios, como o dinheiro e o poder, a interação entre os atores sociais passa a ser vista não mais como uma relação autônoma dos atores, mas como uma rede de mecanismos funcionais que regulam as conseqüências não intencionais destes atores. Ver Habermas, 1989, v. II, pp. 153-183.

Isto posto, partindo das contribuições de Weber e Marx, Habermas enfatizará os dilemas estruturais e as tendências à crise de legitimação tanto do Estado de Bem-estar Social quanto da democracia de massa. O incremento da complexidade sistêmica e a expansão do complexo burocrático-monetário, próprios à dinâmica interna do crescimento capitalista, abarcam cada vez mais áreas da vida. Essa tendência gera conflitos no mundo da vida, na medida que os âmbitos da ação comunicativa são transformados em âmbitos formalmente organizados.

Este diagnóstico das sociedades modernas, apresentado em sua forma completa na *Teoria da Ação Comunicativa*, não impede que Habermas aponte, ainda nesta obra, locais através dos quais pode-se apreender novos potenciais de conflito e de emancipação que se encontram ao longo dos espaços entre sistema e mundo da vida. A esfera pública é apontada por Habermas como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade (Avritzer, 1994, p. 31).

Desta forma, Habermas estabelece tanto com Weber como com Luhmann um diálogo crítico. Ao contrário de Weber e a primeira geração da Escola de Frankfurt³⁵, Habermas afirmará que a modernidade não pode ser entendida unicamente a partir da racionalidade instrumental e sua ação correlata baseada no cálculo estratégico sobre os meios para se atingir determinados fins. Ao lado dessa, teríamos também a racionalidade comunicativa; “racionalidade imanente à prática comunicativa que se evidencia pelo fato de que o acordo alcançado comunicativamente tem de se apoiar em última instância em razões” (Habermas, 1989, vol. II, p. 17). Assim, Habermas revê o diagnóstico desencantado da modernidade oferecido por Weber. Ao contrário de N. Luhmann, que defende a integração sistêmica como o único tipo de integração capaz de resolver os problemas da sociedade moderna, Habermas afirma a necessidade da integração normativa contra a visão “reducionista e objetificante” deste autor e demonstrará que a sociedade moderna deve ser conceitualmente analisada como sistema e mundo da vida. Desta forma, o problema da teoria social se desloca para a questão de como combinar estas duas formas

³⁵ Como vimos, o progresso da racionalização social para Weber teve como consequência o predomínio da ação instrumental, da técnica e do cálculo em todas as esferas da vida. O advento da razão redundou não no reino da liberdade, mas no domínio impessoal das forças econômicas e das administrações burocraticamente organizadas. Horkheimer e Adorno, nos anos 40, teriam se rendido ao diagnóstico weberiano e enfatizaram a difusão e a primazia da racionalidade instrumental na modernidade (Ingram, 1993).

de integração. Essa combinação ocorrerá, segundo Habermas, quando derivarmos os sistemas do mundo da vida (idem, p. 155).

Mediante o conceito dual de sociedade, Habermas nos possibilita, então, perceber a seletividade do desenvolvimento ocidental que envolve tanto conseqüências indesejáveis como, também, conquistas positivas.

Entretanto, como aponta Souza (2000), este conceito dual ainda não nos permite perceber como, na dimensão prática da nossa vida cotidiana, podemos pensar na articulação entre comunicação e funcionalidade ou na articulação entre democracia e complexidade social (p. 83).

Em *Between Facts and Norms* (1996), Habermas desenvolve mais detalhadamente aquilo que foi apenas esboçado na *Teoria da Ação Comunicativa*³⁶. Aqui, Habermas nos oferece uma teoria democrática calcada no argumento de que ainda é possível compatibilizar os problemas decorrentes do processo de complexificação social e a soberania popular.

Se por um lado, é só neste livro que Habermas sistematiza seu modelo discursivo de democracia, oferecendo inclusive uma forma de operacinalizá-lo, por outro, sua ênfase na importância de se resgatar as possibilidades de autodeterminação dos cidadãos nos processos decisórios das sociedades complexas pode ser encontrada em diversas elaborações anteriores.

Em *“Legitimation Crisis”* (1975), Habermas já critica claramente a versão elitista do modelo realista de democracia que se baseia exclusivamente na racionalidade instrumental e na legitimidade das decisões produzidas por uma ordem calcada exclusivamente na legalidade³⁷. Neste livro, anterior à *Teoria da Ação Comunicativa*,

³⁶ Segundo Souza (2000), na *Teoria da Ação Comunicativa* não conseguimos perceber como, na dimensão concreta da vida prática, pode-se pensar a articulação entre comunicação e funcionalidade, na articulação entre democracia e complexidade social. (...) Habermas teria, então, estudado a moderna teoria jurídica para precisar a relação entre razão comunicativa produzida “espontaneamente” no contexto do mundo da vida com a realidade institucional e a complexidade funcional característica das sociedades modernas (p. 83).

³⁷ Aqui Habermas estabelece claramente um diálogo com Weber e Luhmann. Como vimos, para ambos a crença na legalidade é suficiente para a legitimidade de uma determinada autoridade. Em Weber, isto é uma conseqüência do processo de racionalização e constitui um dos elementos do seu diagnóstico desencantado da modernidade. Em Luhmann, isso é visto como funcional na medida que absorve incertezas. Ou seja, as regras formais são capazes de conectar a incerteza sobre que decisão será tomada com a certeza de que alguma decisão ocorrerá. Neste caso, os procedimentos são suficientes enquanto premissas legitimadoras da decisão. Esta última dispensaria formas posteriores de legitimidade. Para Habermas, ao contrário, a crença na legalidade decorre da crença na legitimidade de uma decisão que pode ser justificada. Habermas afirmará em seu debate com Luhmann que “a forma legal sozinha - legalidade pura - não será capaz de

Habermas já afirma que “a democracia deixou de ser determinada pelo conteúdo de uma forma de vida que leva em conta a generalização dos interesses de todos os indivíduos. Ela se tornou apenas um método de seleção e acomodação de líderes. [Neste modelo de] democracia, as condições sobre as quais os interesses legítimos podem ser preenchidos através da autodeterminação e da participação [dos cidadãos] não são mais contempladas. Ela [a democracia] é apenas uma chave para a distribuição de recompensas (...), ou seja, um regulador da satisfação dos interesses privados. (...) Ela deixou de se vincular à igualdade política no sentido de uma distribuição igual de poder político. Igualdade política passou a significar o direito formal à igualdade de oportunidade de acesso ao poder, ou seja, elegibilidade igual às posições de poder via eleição. A democracia deixa de ter como objetivo a racionalização da autoridade através da participação dos cidadãos no processo discursivo de formação da vontade. O objetivo passa a ser a viabilização dos compromissos [estabelecidos] entre as elites governantes. (...) As decisões sujeitas à avaliação da formação da vontade democrática são aquelas decisões de governo e, não mais, todas as decisões politicamente conseqüentes. Dessa forma, o pluralismo torna o poder social, exercido privadamente, independente das pressões de legitimidade e o imuniza contra o princípio da formação racional da vontade (Habermas, 1975, pp.123-124).

Mediante tal constatação, torna-se imperativo para Habermas elaborar um novo modelo de democracia baseado em uma nova conceitualização de soberania popular - a versão procedimental da soberania popular – que o autor realiza em diálogo com as diferentes tradições do pensamento político moderno.

Em “*Popular Sovereignty as Procedure*”, Habermas (1988) nos oferece, então, esta nova definição de soberania popular.

Em oposição à idéia rousseauiana de soberania popular como “um ato existencial de socialização através do qual indivíduos isolados são transformados em cidadãos orientados para o bem comum”³⁸, Habermas propõe uma redefinição do princípio de

garantir reconhecimento a longo prazo se o sistema de autoridade não puder ser legitimado independentemente da forma legal do exercício da autoridade” (Habermas, 1975; p. 99-101).

³⁸ O debate de Habermas com a tradição republicana encontra-se em Habermas (1995, 1997, 1998).

soberania ancorado naquilo que ele denomina de “procedimento de formação da vontade e da opinião dos cidadãos”.

Partindo da distinção entre poder “comunicativamente gerado” e poder “administrativamente empregado”, Habermas buscará vincular dois processos que, embora contrários, são, para ele, interdependentes. O sistema político, para exercer sua função de produzir decisões vinculantes, dependerá tanto da aquisição sistêmica da legitimidade (poder administrativo reflexivo) quanto do processo comunicativo. Tal distinção pressupõe, segundo Habermas, um entendimento normativo da auto-organização democrática. Como conectar estas duas abordagens?

Habermas começa pelo sistema administrativo. É necessário explicar como este sistema traduz os *inputs* normativos em uma linguagem própria, ou seja, como este sistema é programado através de políticas e leis que emergem no processo de formação da vontade e da opinião. Uma vez que a administração possui seu próprio critério de racionalidade - da perspectiva do emprego do poder administrativo o que conta não é a razão prática envolvida na aplicação das normas mas a efetividade da implementação de um dado programa - ela lida com a lei de forma instrumental. Mas o poder político, dado o seu caráter legal, depende também da razão normativa³⁹. Razões normativas constituirão os meios através dos quais o poder comunicativo se faz presente⁴⁰.

Entretanto, nos afirma o autor, razões normativas só terão um impacto indireto na direção do sistema. Os procedimentos democráticos deverão, então, institucionalizar as formas de comunicação necessárias para a formação da vontade racional. Aqui Habermas propõe duas coisas diferentes: 1) uma crítica à estrutura institucional através do qual o processo de legitimação ocorre nas sociedades modernas e 2) uma opção para complementar as estruturas institucionais existentes no sistema político com outras instituições que permitam que os clientes afetados e a esfera pública jurídica exerçam uma pressão mais forte na legitimação dos poderes executivo e judiciário.

³⁹ O poder político requer, para Habermas, um ancoramento no mundo da vida mais profundo que o meio dinheiro, uma vez que ele necessita de legitimação. Dado que na relação de poder temos uma relação de desiguais, seria necessário, neste caso, o recurso a um consenso lingüístico através do qual os dominadores precisam demonstrar, com base em razões criticáveis e racionais, que eles perseguem fins comuns.

⁴⁰ Habermas, ao contrário de Luhmann, afirma a constituição recíproca da lei e do poder político.

Mas, o grande problema para o autor é como assegurar a autonomia da formação da vontade e da opinião que é institucionalizada⁴¹. A opinião e a vontade política só gerarão poder comunicativo na medida que as decisões da maioria forem constituídas discursivamente. A resposta oferecida pelo realismo democrático é, segundo Habermas, proteger a política organizada da opinião popular. Mas este padrão de solução lhe parece contraditório, na medida que, se a opinião popular é vista como irracional não tem porque pensar que a eleição de representantes não seria também irracional. Ou seja, se os eleitores se comportam de forma irracional ao formularem suas demandas, não tem porque pensar que eles agirão de forma racional ao escolherem seus representantes. Tal dilema, o obriga a pensar a relação entre a formação da vontade e da opinião política formalmente estruturada e o ambiente em torno, formado por um processo não estruturado de formação da opinião. A primeira toma decisões (e aqui se localiza também o princípio da representação, ou seja, as eleições) enquanto a última permanece informal na medida que não está sobre pressão para tomar decisões. O procedimento democrático só poderá gerar uma formação da vontade racional na medida que a formação da opinião organizada, que gerará decisões *accountable* no interior dos corpos governamentais, permanecer permeável aos valores, demandas, contribuições e argumentos de uma comunicação política que, como tal, não poderá ser organizada.

Dessa forma, o autor pretende fundamentar as expectativas normativas dos resultados racionais nesta interconexão entre formação da vontade política institucionalmente estruturada e espontânea. Neste contexto, a esfera pública funciona como um espaço chave. As associações voluntárias representam o ponto nodal em uma rede de comunicação que emerge das esferas públicas autônomas. Tais associações seriam especializadas em gerar e disseminar convicções práticas. Elas têm a função de descobrir questões relevantes para a sociedade como um todo, contribuir com soluções possíveis para os problemas existentes, interpretar valores, referendar certos argumentos e invalidar outros. Mas elas só se tornam efetivas indiretamente, ou seja, ao alterar os parâmetros da formação da vontade institucionalizada através da mudança das atitudes e valores.

A implicação normativa desta análise é, segundo o autor, a *desubstancialização do princípio da soberania popular*. Soberania não se encontra mais em um corpo de

⁴¹ Este é um problema que aparece quando tentamos pensar formas alternativas de inclusão política. Ver Dryzek (2000), Young (2002).

cidadãos como queria Rousseau, mas, sim, nas formas de comunicação despersonalizadas. Tais formas regularão o fluxo da formação da vontade e da opinião discursiva de tal forma que os resultados informais têm do seu lado o pressuposto da razão prática. Uma soberania popular sem sujeito e anônima, contida no procedimento democrático, requer pressupostos comunicativos para a sua implantação. Ela é sublimada nas interações entre esferas públicas culturalmente mobilizadas e a formação da vontade institucionalizada de acordo com os pressupostos constitucionais. O poder comunicativo influencia as premissas de julgamento que informam o processo de decisão no sistema político sem ter como objetivo conquistar o próprio sistema.

Habermas chama atenção para o fato de que este novo conceito de soberania só poderá ocorrer em uma cultura política determinada, a saber, aquela “acostumada” com a liberdade política e com um mundo da vida racionalizado. Desta forma, o autor se reconcilia com a tradição liberal-constitucional.

Em seu livro *Between Facts and Norms*, Habermas (1996) estrutura seu modelo discursivo/deliberativo⁴² de democracia baseando-se neste conceito procedimentalizado de soberania popular. Desta forma, o autor mantém como sua principal preocupação o modo através do qual os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático posto que a simples regra da maioria não garante racionalidade ao processo. Importa saber de que forma essa maioria é alcançada. O debate público em uma esfera pública racionalizada é o que garantirá racionalidade e equidade aos procedimentos democráticos.

Sendo assim, mediante um “procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisão”⁴³, Habermas busca avançar no que diz respeito à fundamentação e à legitimação das regras democráticas. Tal procedimento democrático, “ao conjugar considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e de justiça, fundamenta o pressuposto de que resultados racionais e justos serão obtidos por meio de um fluxo de informação relevante cujo emprego não deve ser obstruído” (Habermas, 1996, p. 296).

A operacionalização desse procedimento ideal de deliberação e tomada de decisão, ou seja, das políticas deliberativas, depende da institucionalização dos procedimentos e das

⁴² O autor utiliza os dois termos de forma intercambiável.

⁴³ Este conceito foi elaborado por Cohen (1989)

condições de comunicação, bem como da inter-relação de processos deliberativos institucionalizados com as opiniões públicas informalmente constituídas. Habermas oferece, portanto, uma forma de compatibilizar os processos de comunicação fora do sistema político com os processos de decisão dentro deste mesmo sistema baseando-se em uma relação centro-periferia.

O que caracteriza, na versão habermasiana, a política deliberativa?

Cohen (1989)⁴⁴, ao elaborar sua concepção de democracia deliberativa baseando-se neste “procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisão”, oferece os postulados básicos que a caracterizam: (a) os processos de deliberação realizam-se de forma argumentativa, ou seja, através do intercâmbio regulado de informações e de razões entre partes que introduzem e, criticamente, examinam propostas; (b) as deliberações são inclusivas e públicas. Ninguém pode a princípio ser excluído; todos aqueles que são possivelmente afetados pelas decisões têm chances iguais para entrar e delas tomarem parte; (c) as deliberações estão livres de qualquer coerção externa. Os participantes são soberanos na medida em que só se encontram vinculados aos pressupostos da comunicação e às regras procedimentais de argumentação; (d) as deliberações estão livres de qualquer coerção interna capaz de afetar a igualdade dos participantes. Cada um deles tem oportunidade igual de ser ouvido, de introduzir tópicos, de fazer contribuições, de sugerir e criticar propostas. A tomada de posição sim/não é motivada somente pela força não-coercitiva do melhor argumento; (e) as deliberações objetivam, em geral, um acordo racionalmente motivado e podem ser, em princípio, desenvolvidas sem restrições ou retomadas a qualquer momento. As deliberações políticas, entretanto, devem ser concluídas levando em conta a decisão da maioria. Devido ao seu nexos interno com a prática deliberativa, a regra da maioria justifica o pressuposto de que a opinião falível da maioria pode ser considerada uma base razoável para uma prática comum até que a minoria convença a maioria do contrário; (f) as deliberações políticas abrangem todos os assuntos passíveis de regulação tendo em vista o interesse igual de todos. Isto não implica, entretanto, que certos temas e objetos, tradicionalmente considerados "privados",

⁴⁴ Segundo Cohen, "a democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e condições da associação ocorre através dos argumentos públicos e racionais entre cidadãos iguais. Cidadãos que compartilham um compromisso para a solução dos problemas da escolha coletiva e consideram suas instituições fundamentais como legítimas, na medida em que eles mesmos estabelecem a moldura para a deliberação pública livre" (Cohen, 1989, p. 21).

não possam ser submetidos à discussão. Em particular, aquelas questões que são publicamente relevantes, pois dizem respeito à distribuição desigual de recursos sobre os quais dependem, de fato, o exercício dos direitos de comunicação e participação; (g) as deliberações políticas se estendem, também, à interpretação de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticas. Aqui, a força consensual dos argumentos não se apóia em um acordo sobre valores previamente desenvolvidos nas tradições e formas de vida comuns (Habermas, 1996, pp.305-306).

Este “procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisão” pressupõe uma associação que concorde em regulamentar imparcialmente as condições de vida comum de seus cidadãos, uma vez que aquilo que os agrupa será, em último termo, o laço lingüístico que mantêm a coesão de qualquer comunidade de comunicação.

Embora Habermas parta deste “procedimento ideal de deliberação e tomada de decisão” elaborado por Cohen, ele o critica por “omitir diferenciações internas importantes” em seu modelo deliberativo⁴⁵ e por forjar uma imagem sobre a política deliberativa que não diz nada acerca das relações entre deliberações orientadas para decisão que são reguladas por procedimentos democráticos e os processos informais de construção da opinião na esfera pública (idem, p. 309).

Na visão habermasiana, serão estes procedimentos que irão regular a composição e a operação das comissões que irão estabelecer uma agenda negociada e elaborar resoluções quando necessárias. Os procedimentos parlamentares, organizados por aqueles que possuem poderes de decidir e de atribuir responsabilidades políticas, irão fornecer os pontos de referência a partir dos quais as esferas públicas serão constituídas. Estas, por sua vez, irão determinar como os processos de negociação serão estruturados através de argumentos e especificados com relação ao conflito.

Os procedimentos democráticos nestas esferas públicas irão, portanto, estruturar os processos de formação da vontade e da opinião com o objetivo de solucionar cooperativamente as questões práticas, incluindo a negociação de compromissos justos.

Segundo Habermas, as esferas públicas e os corpos parlamentares são predominantemente estruturados como um “contexto de justificação”. Eles dependem

⁴⁵ Habermas parte do conceito elaborado por Cohen, mas diverge de sua amplitude. Para o autor, tal procedimento deve ser compreendido como a estrutura central de um sistema político constitucional separado. Cohen, por sua vez, o considera um modelo para todas as instituições políticas e sociais.

tanto do sistema administrativo, quanto do "contexto de descoberta" fornecido por uma esfera pública que se apóia em um público geral de cidadãos. Este público é o sujeito da "opinião pública". A formação da opinião desvinculada das decisões ocorre em uma rede aberta e inclusiva de esferas públicas sub-culturais sobrepostas com limites materiais, sociais e temporais fluidos. No interior de uma moldura garantida pelos direitos fundamentais, as estruturas dessa esfera pública pluralista desenvolvem-se de forma mais ou menos espontânea. As correntes de comunicação fluem através de esferas públicas que, organizadas no interior de associações, compreendem os componentes informais da esfera pública em geral. Tomado conjuntamente eles formam um complexo "selvagem" que resiste a organização como um todo (idem, pp. 360).

A esfera pública geral é, por um lado, mais vulnerável aos efeitos repressivos e exclusivistas do poder social desigualmente distribuído, da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida do que é a esfera pública organizada dos complexos parlamentares. Por outro lado, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação irrestrito, onde os novos conflitos podem ser percebidos de forma mais sensível, os discursos voltados para se alcançar a autocompreensão podem ser vocalizados de forma mais ampla e expressiva, as identidades coletivas e as necessidades de interpretações podem ser articuladas de forma mais livre do que no caso da esfera pública procedimentalmente regulada. Dessa forma, a formação da vontade e da opinião democraticamente constituída irá depender do suprimento de opiniões públicas informais que, idealmente, desenvolve-se em estruturas de uma esfera pública política desobstruída. A esfera pública deve, entretanto, gozar do apoio de uma base social na qual os direitos iguais de cidadania tenham alcançado efetividade social (idem, pp. 362).

O que Habermas oferece, portanto, é um modelo discursivo de democracia que não está centrado apenas no sistema político-administrativo encarregado de tomar as decisões vinculantes nem exclusivamente na sociedade. A democracia deve ser analisada a partir da relação entre esses dois pólos: as decisões tomadas no nível do sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública vitalizada. O sistema político deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública política por meio de um fluxo de comunicação que parte de redes informais dessa esfera pública, se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares e atinge o sistema político

influenciando nas decisões tomadas. "O fluxo de comunicação entre a formação da opinião pública, as eleições institucionalizadas e as decisões legislativas garante que a influência, gerada pela publicidade e pelo poder produzido comunicativamente, seja transformada, através da legislação, em poder administrativamente utilizável" (idem, p. 363).

As decisões referentes às políticas públicas, para gozarem de legitimidade, devem, portanto, refletir a vontade coletiva organizada através da participação política em fóruns públicos de debate. Deste modo, a esfera pública é o local no qual os problemas que afetam o conjunto da sociedade são absorvidos, discutidos e tematizados. "A esfera pública é um sistema de alarmes dotado de sensores que, embora não especializados, são sensíveis a toda sociedade. [Nesse sentido], ela deve reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a detectá-los e a identificá-los, devendo, além disso, problematizá-los de forma convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e tratados pelos complexos parlamentares". Neste local, continua Habermas, a capacidade para resolver os problemas é limitada. Mas esta capacidade deve ser empregada para supervisionar o tratamento posterior desses problemas que têm lugar no interior do sistema político. A esfera pública funciona, portanto, como uma "caixa de ressonância" dos problemas que devem ser trabalhados pelo sistema político (idem, idem).

Os procedimentos democráticos legais, situados nos complexos parlamentar e jurídico, funcionam como filtros que regulam o acesso dos fluxos comunicativos oriundos da periferia aos centros decisórios. Para que determinado ponto de vista ganhe forma de poder político é necessário que ele percorra este sistema de filtros institucionais até assumir o caráter de persuasão sobre os membros autorizados do sistema político, determinando mudanças nos seus comportamentos.

A democracia deliberativa proposta por Habermas em *Between Facts and Norms* segue a mesma trajetória dual já esboçada pelo autor em seu texto de 1988. Esta estratégia é constituída tanto de fóruns institucionais quanto de espaços extra-institucionais que se apóiam nos sujeitos da sociedade civil, nos sindicatos, nos partidos e nos grupos de interesses.

A sociedade civil, base social da esfera pública autônoma, constituída por associações, organizações e movimentos sintonizados com a ressonância dos problemas societários

nas esferas da vida privada, absorve e transmite as questões ali tematizadas de forma amplificada para a esfera pública. Estas associações acabam influenciando a definição de questões que serão problematizadas via esfera pública. Depois de publicizadas, essas questões devem ser tratadas pelo sistema político-administrativo. Como instância intermediadora, a esfera pública capta os impulsos gerados na vida cotidiana e os transmite para os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política, construindo, assim, decisões legítimas.

2.2 - Da democracia realista à Democracia deliberativa: as contribuições e os limites da teoria democrática habermasiana.

Quadro Comparativo II

	Complexidade Social	Conseqüências	Forma de Inclusão Política
Max Weber	Processo de racionalização crescente da sociedade moderna e o conseqüente predomínio de um tipo particular de ação, a ação instrumental.	Perda de sentido e liberdade	Representação política (Democracia Plebiscitária)
Niklas Luhmann	Diferenciação sistêmica e a resultante autonomia dos sistemas funcionais	Autonomia e indeterminação do sistema político que passa a operar com seu próprio código.	Representação política (Operação do código binário governo – oposição)
Robert Dahl	Multiplicação e aumento do número de unidades territoriais e de atores sociais	Problemas na operacionalização efetiva (tomar decisões) do sistema político.	Representação política aliada a cinco requerimentos que qualificam o processo representativo: eleições livres, justas e freqüentes, liberdade de expressão, fontes alternativas de informação, autonomia associativa e cidadania inclusiva.
Jürgen Habermas	Processo de racionalização crescente do mundo moderno	Diferenciação sistêmica e diferenciação sistema e mundo da vida	Representação e deliberação (Democracia Deliberativa)

A análise elaborada no capítulo anterior mostrou que o problema da complexidade nas sociedades modernas aparece na obra dos autores analisados como um obstáculo à participação plena dos indivíduos no interior dos sistemas sociais.

A vítima primeira deste diagnóstico é a idéia de soberania popular reduzida à capacidade e ao direito dos indivíduos de elegerem seus líderes e, por vezes, de influenciarem e

controlarem privadamente tais líderes no processo de tomada de decisões no interior destes mesmos sistemas.

Uma vez descrita a teoria deliberativa elaborada por J. Habermas, podemos nos perguntar o que muda na teoria democrática com as contribuições habermasianas.

Habermas, com certeza, faz parte de um conjunto de autores, talvez seja o principal expoente deles, que apóia o que pode ser denominado de “giro deliberativo” ou seja, uma inflexão ocorrida no interior da teoria democrática cuja principal preocupação é “com o grau através do qual o controle democrático é substantivo e não simbólico e é praticado pelos cidadãos competentes” (Dryzek, 2000, p. 1).

Essa tentativa de ampliar os limites da democracia nas sociedades formalmente democráticas encontra-se em quase toda a sua obra, começando na *Transformação Estrutural da Esfera Pública* e culminando no seu livro *Between Facts and Norms*.

Neste, como vimos, Habermas formaliza seu modelo de democracia que é operacionalizado por meio de uma estratégia dual: a influência dos públicos informais da sociedade no sistema político formal mediante o fluxo comunicativo e a operação do direito. Como aponta Souza (2000), a interpenetração dessas esferas sociais – política e direito – é central para Habermas aceitar o ganho em complexidade que os sistemas autodiferenciados representam sem abrir mão da legitimação destes sistemas a partir do mundo da vida (p.90).

A valorização do espaço público, marcado pela crítica argumentativa dos atores que o compõem, a necessidade da abertura dos sistemas à influência deste espaço como forma de legitimar as decisões tomadas no interior destes, atestam o caráter radical da teoria de Habermas. Localiza-se aí uma de suas principais contribuições à teoria democrática contemporânea.

Ao debater com a teoria social e com os teóricos da democracia, este autor remodela a partir de seu conceito discursivo de democracia o debate sobre complexidade e soberania popular. Habermas, como foi visto nesta seção, não acata a tese da limitação da participação nas sociedades complexas. Ao contrário, a legitimidade da democracia depende, para este autor, das oportunidades de participação e justificação daqueles sujeitos às decisões coletivas no processo deliberativo. Dessa forma, Habermas insiste na

necessidade de se levar em conta as práticas societárias dos atores sociais fora dos sistemas como forma de informá-los, influenciá-los e, assim, legitimá-los.

Em que pese suas contribuições analíticas, este autor vem sendo acusado de se aproximar em demasia do modelo liberal de democracia. Tal acusação, paradoxalmente, está ligada à sua preocupação com as características próprias das sociedades contemporâneas: complexidade social, pluralismo cultural e os imperativos que os sistemas político e econômico colocam à interação social (McCarthy, 1985; Dryzek, 2000; von Schomberg and Baynes, 2002).

Embora Habermas tenha tentado dar uma resposta diferente aos problemas advindos da complexidade social, ele acaba sucumbido pelo próprio problema e nos oferece uma resposta parcial à sua proposta de compatibilizar complexidade e soberania popular. Mas porque parcial?

Habermas, ao atribuir somente ao direito à capacidade de guiar os sistemas sociais – direito como transformador da linguagem própria ao mundo da vida racionalizado em linguagem mediática própria dos sistemas auto-regulados - mesmo sendo ele democraticamente influenciado, nos oferece uma estratégia tida como autolimitada.

Essa autolimitação consiste, como nos mostrará os autores que analisaremos na próxima seção, no fato de que aos atores que operam fora destes sistemas, na esfera pública racionalizada, é atribuída a capacidade de, no máximo, influenciar àqueles que elaboram a lei. Embora possam e devam atuar na esfera pública, não conseguem implementar suas decisões a não ser que seus representantes acatem tais decisões. Para Habermas, como ele mesmo afirma categoricamente, “somente o sistema administrativo teria capacidade de agir”, restando ao público informal a influência nos lugares onde as decisões vinculantes serão tomadas, sem nenhuma garantia, a não ser a perda de legitimidade posterior, de que as deliberações públicas serão acatadas.

Mas porque está estratégia?

Segundo McCarthy (1985), Habermas estabeleceu com a teoria sistêmica um certo pacto ao recusar a visão de que a sociedade, como um todo, pode ser democratizada: “certas áreas, [afirmou Habermas], são capazes de se moverem livremente desde que elas se mantenham inteiramente fora das outras áreas” (p. 27).

Isso decorre do compromisso entre as necessidades funcionais da complexidade social e as formas pós-tradicionais de integração social. Daí a distinção entre mundo da vida e sistemas enquanto esferas sociais regidas por princípios reguladores mutuamente excludentes (Souza, 2000, p.72).

Por isso apostar em um público ativo cujo principio de interação é o comunicativo, mas sem transpô-lo para o sistema político. A estratégia defensável é, segundo Habermas, aquela através da qual as decisões comunicativamente acordadas nos espaços extraconstitucionais são transmitidas para os espaços institucionais competentes via influência. As decisões políticas tomadas neste nível só serão legítimas quando ancoradas neste consenso normativo formado fora deste sistema. A soberania popular para ser operacionalizada dependerá, então, da abertura e da sensibilidade dos canais institucionais. Em um contexto onde ela já está de alguma forma assegurada pelos direitos constitucionais prescritos nas Constituições liberais que garantem, dentre outras coisas, os direitos de expressão e associação na esfera pública, esta estratégia lhe parece a melhor solução.

O objetivo das próximas seções é analisar as três críticas elaboradas à estratégia centro-periferia sugerida por Habermas. Bohman (seção 2.1), Cohen (seção 2.2) e Avritzer (2.3), embora partindo do mesmo propósito de Habermas – resgatar o ideal de um governo democrático cuja legitimidade apóia-se na formação de uma vontade e de uma opinião política construída a partir das práticas participativas dos cidadãos – buscarão construir alternativas institucionais mais ofensivas no sentido de assegurar que as práticas participativas sejam traduzidas em decisões tomadas pelos sistemas sociais. O que está em questão para os autores mencionados é como transformar as preferências intersubjetivamente alcançadas via as práticas participativas no nível societário em decisões políticas e não só em influência política.

2.3 - As diferentes tentativas de compatibilizar complexidade social e soberania popular: as contribuições de Bohman, Cohen e Avritzer.

Os autores aqui analisados se preocupam em superar tanto no nível analítico quanto no nível prático os problemas oriundos de fatos históricos como a complexidade social, o pluralismo cultural e a desigualdade social, com o objetivo de ampliar o escopo da democracia moderna vinculando-a a uma prática participativa que ocorre fora e dentro do sistema político através do mecanismo de deliberação pública. Ao fazer isso, estes autores estabelecem um diálogo crítico com o modelo discursivo apresentado por Habermas. É através deste diálogo que cada um deles apresenta seu próprio “desenho institucional” na tentativa de tornar a deliberação pública uma prática decisória mais efetiva. Vejamos a seguir cada uma das elaborações.

2.3.1 - Bohman e a Deliberação Dialógica

Bohman, tal como Habermas, parte do pressuposto de que a democracia implica alguma forma de deliberação pública e, assim, busca analisar “como as instituições públicas podem tornar-se mais democráticas através da qualificação dos métodos e das condições de debate, discussão e persuasão” (Bohman, 1996, p. 2).

O autor comunga ainda com Habermas a idéia central do modelo deliberativo: a legitimidade das decisões de um governo deriva do julgamento crítico dos cidadãos livres e iguais.

Entretanto, Bohman difere de Habermas em dois pontos importantes, a saber: (1) no próprio conceito de deliberação e (2) na forma de operacionalizá-la nas sociedades marcadas pela complexidade social, pelo pluralismo e pela desigualdade social⁴⁶.

No que concerne ao conceito, Bohman definirá a deliberação como “um processo dialógico através do qual se tem a troca de razões com o objetivo de solucionar situações

⁴⁶ Os críticos da versão deliberativa da democracia utilizam tais fatos, assim como o problema do tamanho de uma unidade territorial e o tempo de decisão como constrangimentos fortes à possibilidade da deliberação nas sociedades contemporâneas. Além dos autores analisados no primeiro capítulo desta tese ver também as coletâneas de Elster, 1999 e Przeworski et al., 1999.

problemáticas⁴⁷ que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas” (idem, p.27).

Aqui, a idéia de deliberação está baseada no diálogo e não no discurso. É através do diálogo que as capacidades para o ato deliberativo podem ser exercidas conjuntamente. Segundo Bohman, o diálogo público é possível mesmo quando não existe acordo entre os partícipes ou quando os interlocutores não se encontram face-a-face. Na visão desse autor, a deliberação é menos uma forma de discurso ou argumentação e mais uma atividade cooperativa e pública.

Enfim, a deliberação é, para Bohman, “uma atividade social incorporada na ação social do diálogo, isto é, [o ato de] oferecer e receber razões. Ela ocorre em um contexto social específico, frente a uma situação problemática na qual a coordenação se rompe e é retomada quando os atores são capazes de cooperar novamente. (...) O sucesso [do ato deliberativo] é alcançado quando os agentes são suficientemente convencidos a continuarem suas cooperações em desenvolvimento. O resultado de uma decisão real é aceitável quando as razões por trás dela são suficientes para motivar a cooperação de todos” (idem, p. 33).

Os objetivos do ato deliberativo são resolver as situações problemáticas (conflitos), restaurar a cooperação entre os atores e coordenar seus resultados.

Para que a deliberação pública ocorra basta que os participantes reconheçam que eles contribuem e influenciam os resultados, mesmo discordando deles. Como certos tipos de influência não são suficientes para induzir a cooperação, o diálogo deliberativo busca minimizar as influências não públicas e substituí-las pelas influências dos contribuidores no debate público. Dado que o diálogo é livre e aberto a todos os cidadãos, cada ator ou grupo cooperaria na deliberação por que espera racionalmente que sua visão seja incorporada na decisão que, por sua vez, será favorável ou pelo menos não desfavorável para ele.

Nesse sentido, a atividade deliberativa é pública não só pelo fato de que todos possam tomar parte das atividades, mas também no sentido de que ao fazê-lo eles testam e mantêm seu caráter público. Sendo assim, as razões são públicas quando elas são

⁴⁷ Situações problemáticas envolvem, tanto para Habermas como para Bohman, questões de natureza pragmáticas, morais e éticas.

suficientemente convincentes para motivar cada cidadão, mesmo o desertor, a continuar a cooperar na deliberação independente da decisão política ter sido tomada.

Tal decisão tem de ser produzida e testada na deliberação livre e racional na qual os cidadãos são iguais e possuem voz efetiva. Para que isso ocorra, ela deve ser produzida sob as condições de não-tirania, igualdade e publicização⁴⁸.

Se as duas primeiras qualificações dizem respeito ao lugar do cidadão na deliberação, a publicização, para Bohman, constitui e dirige o espaço social necessário para a deliberação democrática, qual seja, a esfera pública. A publicização criará tal espaço social no qual a deliberação ocorrerá, dirigirá o processo de deliberação e a razão produzida nele e oferecerá um padrão para julgar os acordos produzidos.

O caráter público da esfera pública é determinado pelas razões oferecidas uns aos outros na deliberação e não pelo conteúdo das questões discutidas. Essas razões têm de ser formuladas de tal forma que todos os deliberadores possam compreendê-las, aceitá-las e respondê-las em seus próprios termos. Razões formadas dessa forma tendem a resultar em decisões legítimas no sentido atribuído por Bohman: mesmo não havendo unanimidade, os cidadãos concordarão em continuar a cooperar no processo deliberativo⁴⁹.

Mas por que o diálogo e não a discussão?

Aqui reside a primeira divergência com a teoria discursiva de Habermas.

Em que pese o fato de Bohman reconhecer a importância da concepção habermasiana de esfera pública e sua capacidade de generalizar a comunicação; a deliberação, para esse autor, se torna pública através do diálogo e não do discurso.

A *análise do diálogo* se interessa, segundo Bohman, em como a interação pública produz os efeitos práticos nos participantes que elaboram razões convincentes ao passo que a *análise do discurso* se interessa pelos argumentos e pelos tipos de justificação que possam ser publicamente convincentes⁵⁰ (idem, p.34). Ademais, a versão discursiva

⁴⁸ Bohman explicita cada uma dessas qualificações do acordo democrático que devem ser aplicadas tanto ao processo quanto aos resultados da deliberação (Bohman, 1996, pp. 35-37).

⁴⁹ Uma das principais vantagens que Bohman atribui à deliberação como atividade cooperativa é que o padrão de publicização necessário não depende de idealizações fortes. Com isso, este autor estaria minimizando as exigências que Habermas faz para se atingir a deliberação pública.

⁵⁰ O diálogo é, segundo Bohman, uma ação pública particular com características especiais necessárias para a deliberação. Ele se baseia no ato de dar e receber razões, ele não necessariamente produz pretensões bem-

oferecida por Habermas busca, ainda segundo Bohman, reconstruir os ideais de convergência, unanimidade e imparcialidade em termos políticos. Esses ideais não são necessariamente os pressupostos da discussão democrática ou da argumentação pública.

A explicação alternativa de Bohman – o processo dialógico - parte do pressuposto que a publicização não consiste no conhecimento pleno de todos os interesses e de todas as razões relevantes; ela é uma forma particular onde se oferecem razões e obtêm-se respostas através da comunicação. Oferecer uma razão é demandar uma resposta de outros; se a audiência dessa resposta é geral e não restrita, tanto a razão, quanto a audiência para qual ela é dirigida podem ser consideradas públicas. Tal público se difere do coletivo na medida que a comunicação generalizada através da esfera pública não requer qualquer compartilhamento de crenças e valores de primeira ordem. (...) A esfera pública não precisa de uma consciência coletiva nem de uma comunidade, embora ambas possam emergir fora da prática pública. Entretanto, para sustentar essa esfera pública e esse processo de reflexão temporalmente é necessário uma estrutura comum: uma estrutura de convenções formal e informal, acordos e leis explícitas que tornem possível a deliberação pública. Essa própria estrutura deve ser garantida pela razão pública e deve possibilitar a própria deliberação. Para cumprir tal tarefa, ela deve estar aberta às novas razões e revisões (idem, p. 46).

Como operacionalizar esse processo dialógico nas sociedades contemporâneas?

Estamos aqui diante da segunda divergência entre Bohman e Habermas

Para Bohman, o modelo deliberativo oferecido por Habermas – o modelo centro-periferia – abandona os ideais da democracia radical em função do diagnóstico da complexidade social⁵¹. No modelo institucional habermasiano, nos afirma Bohman, “os cidadãos dos

justificadas, mas pretensões que são amplas em escopo e são suficientemente justificadas para ser “accountable” para um público indefinido de cidadãos. O discurso, por sua vez, emprega padrões regulativos de justificação e são tipicamente estruturados em direção a um tipo de pretensão de validade. A distinção entre diálogo e discurso separa a visão dialógica de Bohman da explicação discursiva de Habermas da política deliberativa: a deliberação é dialógica por que ela suspende os constrangimentos da ação. Ela ocorre quando uma pluralidade de agentes tenta convencer uns aos outros a coordenar suas atividades de forma particular; o discurso demanda mais que o diálogo, ele pressupõe idealizações que, na sua maioria, requerem acordos unânimes sobre regras básicas e padrões de justificação racional. Dessa forma, afirma Bohman, o discurso só é aberto em princípio. Os pressupostos requeridos para a participação ativa dos cidadãos são muito altos. Já o diálogo não requer “expertise” epistêmica específica e é aberto a todos os cidadãos que desejam formatar o resultado da deliberação (idem, p. 57).

⁵¹ A abordagem mais modesta de Habermas deriva de seu diagnóstico das sociedades modernas: dado os fatos da complexidade social e da contingência, tanto as formas diretas de governo como o controle

públicos fracos podem criticar as instituições complexas, mas não podem mais ser os autores de suas decisões”. Habermas, portanto, teria cedido muito ao problema da complexidade social na medida que reduziu a deliberação pública ao contexto informal da sociedade.

Bohman, ao lidar com o mesmo problema – compatibilizar complexidade social e pluralismo cultural com o ideal da democracia radical enquanto a capacidade dos cidadãos de participarem efetivamente do processo de decisão – oferece como saída duas “inovações”: 1) uma nova forma de se pensar a soberania popular através do aperfeiçoamento da regra da maioria e 2) a criação de esferas públicas políticas em torno das diversas instituições encarregadas de tomar decisões, sejam elas administrativas ou legislativas. Bohman busca pensar como tornar mais democráticas as interdependências existentes entre as instituições sociais e os públicos que a constituem e as reinterpretam. A solução apontada é a criação de mais espaços públicos em torno destas instituições onde a “*accountability pública*” poderá se desenvolver⁵².

No primeiro caso, Bohman (re)interpreta o ideal de soberania popular como o governo das “maiorias deliberativas”.

O que significa o governo das maiorias deliberativas?

Bohman atribui a legitimidade de uma lei ao resultado de um processo participativo justo e aberto a todos os cidadãos e que, como tal, inclui todas as razões publicamente acessíveis (idem, p.183). Com isso, o autor não está pressupondo um acordo unânime entre cidadãos ou legisladores sobre todas as leis, objetivos ou decisões, mas uma cooperação contínua a despeito das diferenças de posições próprias de uma sociedade pluralista. A constituição do consenso dependerá, nessa versão, da participação no processo público e legislativo independente do desacordo em relação a qualquer decisão particular alcançada deliberativamente. Ao participar de um processo deliberativo justo,

democrático de todas as áreas da vida social não se realizam. Os atores não podem mais controlar todas as conseqüências de suas ações. Instituições são necessárias para organizar os processos sociais altamente diferenciados e de larga escala e integrá-los por meios de mecanismos não-intencionais.

⁵² Essa *accountability pública* é definida como um aspecto diferente da ação social e é medida em termos de suas realizações práticas, ou seja, ela é demandada em situações onde coordenação e as expectativas romperam. Além dos contextos de interação face a face, a *accountability* deliberativa pode estar vinculada aos mecanismos de coordenação mais complexos como, por exemplo, os conjuntos institucionais formais que aumentam o potencial de dar respostas em contextos mais amplos.

inclusivo e cooperativo, os cidadãos chegariam racionalmente e publicamente a uma lei legítima.

A cooperação será facilitada pela regra da maioria na medida que as minorias tiverem expectativas razoáveis de afetar e rever as decisões políticas, incluindo aí, segundo o autor, decisões sobre o caráter e as condições da participação política. A possibilidade de rever os procedimentos democráticos para que esses se tornem sempre mais inclusivo é o que qualifica a regra da maioria como deliberativa.

No lugar de uma opinião pública informal, Bohman propõe a institucionalização da soberania popular por meio da regra da maioria. Qualquer fraqueza que por ventura ela apresentar será corrigida por instituições “contra-majoritárias” – como a revisão judicial – cujas decisões serão resultados da deliberação pública, justa e inclusiva (idem, p.186).

Segundo esse autor, o uso público da razão, bem como a formação das maiorias deliberativas ocorre tanto nas associações da sociedade civil como nas instituições representativas e legislativas. Entretanto, nas sociedades contemporâneas, a soberania das maiorias deliberativas requer um intercâmbio complexo entre as instituições públicas e políticas que não é assegurado pelos mecanismos convencionais do Estado Constitucional. Diante de tal constatação, Bohman propõe que as instituições públicas, burocráticas e administrativas criem suas próprias esferas públicas com o objetivo de operacionalizar a deliberação. Sem elas, essas instituições não poderão ser controladas e perderão a possibilidade de se tornarem mais reflexiva e democrática, governada pela razão pública.

Ao reconhecer a importância de tais instituições para a aplicação da lei e para a implantação das políticas, Bohman está recusando a tese da incompatibilidade entre complexidade e soberania popular. Para esse autor, burocratização e democracia só serão inconsistentes se tais instituições não forem controladas publicamente. O problema, para esse autor, é que as instituições burocráticas, inclusive as legislativas, quase não apresentam tal controle público e são estruturadas de forma hierarquizadas, não democráticas. Lidam com os cidadãos de forma autoritária, como se fossem clientes passivos e não fonte primeira de informação e julgamento. Ao enfatizar unicamente a busca da eficiência, a administração solapa o potencial deliberativo das instituições. Para restaurar esse potencial, Bohman propõe a formação das esferas públicas políticas em

torno de cada uma dessas instituições que seriam compostas por atores afetados pelas estratégias que visam solucionar os problemas. Bohman busca, então, reconciliar a execução das decisões legítimas com o processo de deliberação pública através destas esferas públicas políticas que monitoram as instituições.

2.3.2 - Cohen e a Poliarquia Diretamente Deliberativa

J. Cohen (1998) em *“Reflections on Habermas on Democracy”* estabelece um diálogo com Habermas através do qual busca problematizar não só a possibilidade operacional do modelo habermasiano de democracia quanto a própria concepção de democracia radical desse autor. Nos ateremos aqui ao problema operacional.

Segundo Cohen, a proposta de Habermas para operacionalizar a democracia discursiva baseada no fluxo de comunicação que têm origem em uma rede dispersa de cidadãos e que se dirige para o legislativo e para a administração com o intuito de influenciá-los no processo de tomada de decisão lhe parece “uma dissolução desencorajadora da soberania popular” (Cohen, 1998, p.35). Vejamos por que.

Para esse autor, a proposta discursiva de Habermas torna a democracia “estranha às rotinas institucionais estabelecidas pela política moderna” na medida que ela valoriza condições excepcionais de influência das associações que se localizam fora do circuito institucionalizado do poder. O argumento habermasiano baseado na capacidade dos movimentos sociais, como sensores dispersos na esfera pública, de detectar preocupações populares que estão fora da agenda pública, propor novas soluções e, com isso, influenciar o poder legislativo e a administração, sugere, tão somente, quebras ocasionais na rotina do “circuito oficial do poder”. Esses movimentos, se assim analisados, assumem tão somente uma posição defensiva frente aos subsistemas com os quais eles interagem e, por isso, se mostram incapazes de redefini-los.

Como vimos, esta estratégia defensiva deriva-se do próprio diagnóstico habermasiano sobre a complexidade social que impede que os atores da sociedade civil ajam de forma mais ofensiva com pena de sofrerem um processo de subordinação e/ou de cooptação pelos imperativos sistêmicos. Como se sabe, a preocupação de Habermas é assegurar a autonomia destes atores frente ao processo integração sistêmica. Dessa forma, cabe

apenas a influência e não uma ação pragmática dos atores societários no interior destes sistemas cuja lógica operacional é outra.

Cohen, por sua vez, propõe, a despeito das preocupações de Habermas com os imperativos sistêmicos sobre a ação dos atores societários, uma ação mais ofensiva para tais atores. Por isso, a deliberação, para ele, deve envolver (1) decisão da agenda, (2) proposição de soluções alternativas aos problemas desta agenda e (3) apoio e negociação destas soluções por meio da razão (Cohen, 1997).

Nesse sentido, para Cohen não basta apenas enfatizar, como Habermas faz, a influência autônoma oriunda da periferia da esfera pública sob condições de crise social. É necessário apontar outras formas institucionalizadas de participação que possam realizar a promessa da democracia radical e, com isso, do governo legítimo.

Cohen aponta três condições para que tal promessa se realize: 1) estas outras formas institucionalizadas de participação devem promover *inputs* que reflitam experiências e preocupações que, geralmente, não ocupam a agenda regular (sensores fundamentados na experiência local e na informação); 2) elas devem promover avaliações disciplinadas sobre propostas que envolvem valores políticos fundamentais através da deliberação e 3) elas devem promover ocasiões institucionalizadas e regulares para a participação dos cidadãos na tomada de decisão coletiva. Ao fazer isso, elas podem aumentar a qualidade do discurso na “esfera pública informal” (Cohen, 1998, p. 37).

Essas três idéias, através das quais Cohen busca operacionalizar o ideal normativo da democracia deliberativa, podem ser agrupadas na idéia de Poliarquia Diretamente Deliberativa (doravante PDD) cujo ponto fundamental é “institucionalizar soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não simplesmente promover a discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal”.

Na PDD, as decisões coletivas são tomadas através da deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam serviços públicos ou que são regulados pelas decisões públicas. Ao decidir, estes cidadãos devem examinar suas próprias escolhas à luz das deliberações e das experiências relevantes de outros cidadãos que lidam com problemas similares em jurisdições comparáveis ou subdivisões do governo. Assim, a PDD combinaria, pelo menos idealmente, as vantagens do aprendizado local e do autogoverno com as vantagens (e disciplina) do aprendizado social mais amplo e da “*accountability*”

política que ocorrerá quando os resultados de alguns experimentos concorrentes são ajuntados para permitir o controle público sobre a efetividade das estratégias e dos líderes (Cohen e Sabel, 1997, p. 2).

Tal idéia compreende três elementos:

1) soluções de problemas locais através da participação diretamente deliberativa.

Esta participação direta é importante na medida que veicula conhecimento e valores locais relevantes na tomada de decisão, supõe que os participantes possuem informações relevantes sobre os contornos dos problemas e podem detectar [de forma] relativamente fácil tanto a decepção dos outros quanto às conseqüências não intencionais das decisões passadas e encoraja a expressão das diferenças e a provisão de informações.

O respeito expressado através da argumentação mútua que define a deliberação reforça um compromisso com as normas do diálogo como a sinceridade e a confiança e com a solução dos problemas.

2) em função da estreiteza comumente associada com o localismo, Cohen propõe a institucionalização de *links* entre as unidades locais – em particular, a institucionalização de vínculos que requerem unidades deliberativas separadas que consideram suas próprias propostas à luz dos critérios oferecidos por outras unidades. Se a razão prática requer, de fato, a busca de melhores soluções, os tomadores de decisão necessitam explorar alternativas às práticas correntes. Podem-se procurar tais alternativas – incluindo aquelas previamente não imaginadas na cena local – nas experiências das unidades que lidam com problemas análogos. Assim, a tomada de decisão diretamente deliberativa necessita da coordenação deliberativa: deliberação entre as unidades de tomada de decisão dirigidas pelo aprendizado conjunto das suas várias experiências e o aumento das possibilidades institucionais para tais aprendizados. Estender a deliberação às unidades permite que cada grupo contemple seu ponto de vista e suas propostas à luz das alternativas articuladas pelos outros, com isso pode-se assegurar o exercício da razão prática de forma disciplinada e criativa.

3) a mudança no *locus* das soluções de problemas muda também a operação e a expectativa das instituições básicas. No que diz respeito ao papel do legislativo, a PDD reconhece, segundo Cohen, os limites dessa instituição para resolver problemas – ou por si mesma ou ao delegar tarefas para as agências administrativas. Sendo assim, o papel do

legislativo na PDD é dar poder e facilitar a solução de problemas através das arenas diretamente deliberativas, pois essas operam de forma mais próxima dos problemas do que o próprio legislativo. A idéia é que o legislativo dê publicidade às áreas de políticas (educação, segurança, saúde ambiental) abertas à ação poliárquica diretamente deliberativa, estabeleça objetivos gerais para a política na área, assista a organização das arenas deliberativas potenciais para realizar aqueles objetivos, torne os recursos disponíveis para os corpos solucionadores de problemas deliberativos e reveja, em intervalos regulares, as atribuições de recursos e responsabilidades.

As agências administrativas, por sua vez, devem oferecer a infra-estrutura para a troca de informação entre as unidades. Em vez de buscarem resolver os problemas, as agências têm como função reduzir os custos da informação com os quais os diferentes solucionadores de problemas lidam: ajudá-los a determinarem onde os corpos deliberativos estão situados, quais projetos tais corpos estão desenvolvendo e quais modificações nestes projetos serão necessárias nos âmbitos locais (Cohen, 1998, pp. 39-42).

Para Cohen, o que basicamente diferencia sua proposta de operacionalização da democracia deliberativa da proposta habermasiana é a compreensão sobre a esfera pública. O autor explicita dois pontos desta diferença:

1) na PDD, a esfera pública é dispersa em termos organizacionais e é socialmente heterogênea.

Organizacionalmente dispersa no sentido que a opinião pública se forma não só em referência ao legislativo nacional, mas também em referência aos trabalhos dos comitês de controle público das escolas locais e outras instituições do tipo que se prestam a solucionar problemas coletivos locais. É socialmente heterogênea porque seus membros não compartilham características sociais, qualidades morais e informações comuns.

Embora a arena pública seja, em ambos os sentidos, pluralistas, suas partes se conectam pela necessidade explícita de comparação com outras unidades que estão, elas mesmas, conduzindo comparações similares e pela existência de um debate público mais amplo, informado por tais comparações e direcionado para projetos nacionais.

2) na PDD, a arena pública é o local onde a prática, na forma de solução de problemas coletivos, encontra-se com o princípio político da deliberação através da argumentação (oferta de razões) entre cidadãos que se reconhecem como livres e iguais.

Através da solução direta de problemas pelos grupos de cidadãos afetados, a deliberação pública na PDD reduz a distinção entre reflexão sobre objetivos políticos e avaliações dos esforços para alcançar tais objetivos. Essa conexão mais prática entre a criação dos problemas e as suas soluções devem ter o efeito de formatar a discussão na esfera pública informal e, mais, de tornar efetivo o engajamento público que está ausente da explicação de Habermas (idem, p 44).

Para Cohen, se seguirmos Habermas, veremos que a discussão dentro da esfera pública “comunicativamente fluída” inclui uma multiplicidade de tópicos e questões e é guiada por preocupações experimentais para as quais os próprios cidadãos estariam atentos. Sendo assim, adverte Cohen, dado que as principais instituições políticas tradicionalmente destinadas a solucionar problemas (parlamento, administração e partidos) não apresentam inovações nem em termos do desenho nem em termos de concepção e que os cidadãos embora discutam direções políticas, não resolvem efetivamente os problemas, teremos, inevitavelmente, então, uma indeterminação na capacidade do público em dirigir o Estado. Cohen reconhece que quanto mais livre a comunicação dentro do público – maior imunidade frente à interferência do Estado na formação da opinião, acesso maior aos jornais, uma vida associativa mais rica – mais independente ela será no sentido de obter maior clareza quanto às opções. Entretanto, a esfera pública apresentará conseqüências limitadas, precisamente porque as demandas técnicas que o parlamento, o partido e a administração têm de responder, limitam a direção que pode resultar de uma discussão mais envolvente e irrestrita entre os cidadãos. O próprio Habermas já apontou isso: “o poder comunicativo não pode demandar um substituto para a lógica sistêmica interna das burocracias públicas. Ele realiza um impacto nessa lógica de uma maneira hostil”. Sendo assim, a democracia radical na concepção habermasiana não serve, segundo Cohen, como programa para transformar e alargar o escopo do conjunto das instituições vigentes na democracia moderna, mas, sim, como fonte de defesa da possível erosão das mesmas (Cohen, 1997, p.338).

Em síntese, o que Cohen está dizendo é que dada a estratégia operacional utilizada por Habermas em seu modelo discursivo de democracia (centro-periferia), o que se tem é uma ausência completa de mecanismos efetivos que assegurem um diálogo permanente entre os cidadãos e o poder público e, com isso, uma capacidade real de influência das opiniões no “circuito oficial de poder”. Este autor propõe a “Poliarquia Diretamente Deliberativa” como um mecanismo que busca oferecer ocasiões mais institucionalizadas para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão coletiva. Aqui os atores da esfera pública solucionarão seus problemas coletivamente através de mecanismos diretos. Dessa forma, a esfera pública na PDD também assume uma outra função, qual seja, buscar formas de resolver problemas diretamente com as agências públicas e não só promover o debate público que poderá vir ou não a influenciar a arena política formal.

2.3.3 – Avritzer e os Públicos Participativos

Através do debate crítico estabelecido com a tradição elitista da democracia, Avritzer nos oferece um modelo participativo de democracia⁵³ que propõe, dentre outras coisas, “a extensão do entendimento do conceito de público para uma forma de deliberação democrática no nível político” (Avritzer, 2002a, p.39).

Assim como Cohen e Bohman, este autor está interessado em uma nova forma de institucionalização da participação nos espaços públicos que vai além dos mecanismos clássicos de representação⁵⁴. Para ele, e este é o centro de seu argumento, “uma forma alternativa de política democrática requer a institucionalização de mecanismos deliberativos no nível público” (idem, p.40). Desta forma, Avritzer incorpora tanto a crítica de Cohen quanto à de Bohman ao modelo habermasiano de democracia, mas, ao mesmo tempo, oferece um mecanismo de institucionalização das práticas democráticas diferente.

Seu ponto de partida é a teoria da esfera pública elaborada por J. Habermas. Avritzer considera o conceito de esfera pública um “divisor de águas” entre as teorias realista e

⁵³ A crítica de Avritzer ao modelo elitista de democracia encontra-se em Avritzer 1996, 1998, 2002a.

⁵⁴ Esta não é uma preocupação nova do autor. Em artigo publicado na Revista Lua Nova, Avritzer (1996) já discutia um modelo institucional alternativo para as práticas democráticas no nível público.

participativa de democracia, uma vez que ele oferece um terceiro caminho capaz de estabelecer uma “nova conexão entre [os problemas] da participação e da racionalidade”⁵⁵ (idem).

A idéia de um espaço público diferenciado do estado e do mercado onde ocorre a interação face-a-face dos indivíduos baseada na apresentação de argumentos racionais representa, segundo este autor, uma renovação no interior da tradição democrática na medida que possibilita a ruptura com a hierarquização da participação e gera um espaço de participação igual dos atores sociais – aqui incluído tanto as elites quanto os cidadãos comuns - cuja diferença está vinculada exclusivamente à força do melhor argumento.

Como as contribuições oriundas da formulação deste conceito não estão destituídas de críticas, Avritzer as considera e busca responder duas das principais críticas elaboradas ao conceito habermasiano de esfera pública: 1) a esfera pública como um espaço homogêneo que não permite a apresentação da diferença e 2) a esfera pública composta por atores sociais restritos agindo de forma defensiva.

À crítica sobre a diferença cultural, Avritzer busca responder mediante a substituição dos públicos excludentes pelos movimentos sociais como os principais atores da esfera pública. Segundo o autor, a teoria dos movimentos sociais (principalmente sua vertente européia) oferece uma outra resposta para o problema da identidade superando, assim, o conceito de público elaborado por Habermas. Tal conceito foi inicialmente centrado nos públicos burgueses que, como indivíduos, não governavam, mas tinham a capacidade de demandar dos governantes *accountability* pública e justificação moral das ações do estado. Se, por um lado, este conceito abre um novo espaço para a discussão entre racionalidade e participação na medida que todos se apresentam igualmente capazes de participar da política através da crítica argumentativa, por outro lado, tal teoria restringe seu escopo na medida que reduz os atores deste público à burguesia européia do início do século XIX (basicamente homens brancos) e se mostra incapaz de incorporar outras culturas.

⁵⁵ Como já demonstrado, na análise de Habermas sobre as sociedades modernas encontramos a emergência tanto das formas burocráticas de ação quanto daquela baseada na possibilidade de se alcançar um entendimento via a linguagem. Todos os atores são, para este autor, igualmente competentes no uso da razão pública e, por isso, são igualmente capazes de participar da política via a crítica argumentativa. Participação e racionalidade são, assim, reconciliadas, uma vez que Habermas separa a Esfera Pública, local por excelência do uso da razão pública, do estado e do mercado, evitando vincular diretamente a participação política e a lógica sistêmica das organizações complexas.

Ao introduzir os movimentos sociais como o público por excelência destes espaços, Avritzer busca mostrar que tais atores, ao “interagirem, comunicarem e influenciarem uns aos outros, (...) acabam construindo um espaço de reconhecimento mútuo e de reconhecimento da diferença. (...) [Dado que] os movimentos sociais se formam quando os atores sociais disputam a articulação do significado no interior de um subsistema que busca negar sua diferença, (...) a formação da identidade envolve simultaneamente o reconhecimento do que é comum e busca mostrar publicamente o que é diferente”. Desta forma, nos afirma o autor, o papel dos movimentos sociais é tematizar publicamente a diferença da identidade ao apresentá-la em público (idem, p.45).

Além da apresentação pública de novas identidades, tais movimentos, ao utilizarem a esfera pública e publicizarem suas questões, teriam a capacidade de redefinirem o conceito de política. A esfera pública tornar-se-ia então a arena de definição contestada do que é político, ou seja, do que pertence à polis.

Em suma, a presença de uma esfera pública participativa e igualitária, permitiria, de acordo com a reformulação elaborada por Avritzer, “o reconhecimento da diferença mediante a formação de identidades coletivas baseadas na afirmação de características culturais e através da publicização de questões que os atores do sistema político prefeririam manter em segredo” (idem, p.48).

À crítica sobre o caráter defensivo dos movimentos sociais⁵⁶, o autor responde através da análise da “dualidade estrutural das estruturas organizacionais”. Autores como Cohen e Arato (1992) analisaram a origem da burocratização das estruturas organizacionais contemporâneas em conexão com a diferenciação das formas públicas e burocráticas de administração. Nesta perspectiva, a burocratização pode ser entendida como uma disjunção entre os potenciais comunicativos da modernidade e suas formas disponíveis de organização. Tais formas não são dadas e, assim, não podem ser reduzidas de antemão à burocracia como ela existe. É certo que alguns potenciais comunicativos não se realizam. Isto pode ocorrer ou porque as formas organizacionais adequadas não estão disponíveis ou porque eles (os potenciais comunicativos) são distorcidos na tentativa de implementá-los burocraticamente. Entretanto, partindo do pressuposto que a origem da burocratização

⁵⁶ Avritzer também mostra, tal qual Cohen e Arato (1992), como Habermas acabou sucumbindo ao diagnóstico da complexidade social e atribuindo aos movimentos sociais um papel defensivo cuja atuação se restringe a defender as estruturas comunicativas do mundo da vida (p.46).

repousa neste processo dual, seria possível afirmar, como fazem os autores, que “a despeito do potencial para a colonização, as formas culturais modernizadas colocam em movimento práticas discursivas e expectativas que não podem ser mantidas fora da vida diária através de uma institucionalização seletiva. Na medida que as associações são transformadas em organizações burocráticas, novas formas associativas igualitárias e democráticas tendem a emergir” (Cohen e Arato, 1992 apud Avritzer, p. 47). Segundo Avritzer, a análise do processo de burocratização no interior de uma estrutura dual capaz de apontar novos potenciais organizacionais nos permitiria romper com a análise unidimensional da burocratização. (...) [Deriva-se daí], a possibilidade tanto de novas formas organizacionais quanto de novos desenhos institucionais que podem ser gerados tanto pelos movimentos sociais quanto pelas associações voluntárias (idem).

Aqui os autores buscam minimizar, através do caráter dual das estruturas organizacionais, o impacto da complexidade administrativa sobre a ação dos atores da sociedade civil. Existiriam, assim, locais onde o potencial inovador das suas ações não seria necessariamente colonizado pela lógica sistêmica da administração.

Partindo desta aposta, Avritzer oferece uma solução para o aspecto defensivo do conceito de esfera pública habermasiana: “se assumirmos que a direção [organizacional gerada pelas associações voluntárias] pode ou não ser transferida [para o sistema político] e que existem métodos institucionais diferentes de transferi-las [que não se resumem à influência e à lei, como quer Habermas], nós podemos [concluir] que a esfera pública para se tornar ofensiva tem de tornar-se também deliberativa” (idem, p.48).

Aqui, Avritzer partilha tanto a crítica de Bohman quanto a crítica de Cohen à teoria discursiva habermasiana. Segundo este autor, o conceito de esfera pública não dá conta de oferecer uma estrutura alternativa para a democracia porque ele não consegue transformar a retomada da dimensão pública em uma estrutura da prática democrática. Isso ocorre porque Habermas limita a relação entre esfera pública e sistema político à transmissão de influência e reduz a deliberação pública à elaboração da lei. Desta forma, a esfera pública habermasiana não produz nem decisão nem deliberação no interior do sistema político. O problema emergiria toda vez que os detentores do poder decidirem não incorporar o consenso formado no público e optarem pela crise de legitimidade decorrente desta decisão. Nesta situação, os cidadãos se vêem impotentes frente a tal

decisão. Habermas não seria capaz, portanto, de reconectar razão e vontade política na medida que são as autoridades (elites) quem decidirão se incorporam ou não, na arena política, os resultados do debate público (idem, p.49).

Como resposta, Avritzer assume que a deliberação pública é um mecanismo mais forte do que a influência para conectar a esfera pública e o sistema político. Segundo o autor, “a virtude do conceito de deliberação pública reside no fato que ele nos permite conectar os três elementos principais da esfera pública – expressão e discussão livre, formação de identidades plurais e associação livre – com dois outros mecanismos que os vinculam com a deliberação – o fórum e o controle público (idem, p. 51).

A solução proposta por Avritzer, portanto, é oferecer uma dimensão institucional ao processo de comunicação e deliberação que ocorre na esfera pública. Para tal, o autor propõe “uma forma intermediária de desenho” entre a esfera pública e a organização administrativa capaz, segundo ele, de compatibilizar tanto as preocupações com a participação e a deliberação quanto com a racionalidade administrativa. A este desenho intermediário o autor denomina de “públicos participativos”.

Estes públicos são formados por cidadãos organizados que buscam, através da deliberação pública, superar a exclusão social e política, promover o controle público (*accountability*) e implementar suas preferências políticas. Eles são definidos como uma “nova esfera de deliberação e negociação [formada] por novos atores (associações voluntárias e movimentos sociais) e seus aliados políticos que institucionalizaram suas estratégias e práticas no sistema de tomada de decisão participativo (Wampler e Avritzer, 2002).

É importante ressaltar que o autor, embora não esteja propondo uma nova forma de administração - ao contrário, ele é sensível ao argumento da complexidade administrativa e pretende manter sua autonomia – propõe, ao mesmo tempo, a abertura deste sistema à deliberação dos cidadãos, bem como do seu monitoramento à arena societária. O problema da complexidade se mantém, mas uma outra resposta é oferecida aos cidadãos, qual seja, eles passam a ter um papel deliberativo no processo de tomada de decisão e, ao mesmo tempo, de monitoramento do processo de implementação de suas deliberações mostrando, assim, à que serve a formação do aparato administrativo.

Avritzer distancia novamente de Habermas, uma vez que o controle e o monitoramento do processo de implementação das decisões públicas vai muito além da mera influência, ocupando inclusive espaços no interior deste sistema com o objetivo de guiá-lo e monitorá-lo sem, contudo, assumir suas próprias funções.

A concepção de públicos participativos elaborada por este autor envolve quatro elementos:

- “1) a formação de mecanismos de deliberação face a face, expressão e associação livre no nível público cuja função é dar uma resposta política para os elementos específicos da cultura dominante que se tornam problemáticos;
- 2) a idéia de que os movimentos sociais e as associações voluntárias respondem questões contenciosas ao introduzir práticas alternativas no nível público;
- 3) a preservação da complexidade administrativa e, ao mesmo tempo, a contestação sobre o acesso exclusivo dos *experts* ao fórum de tomada de decisão política. Os públicos participativos se reservam [também] o direito de monitorarem a implementação administrativa de suas decisões;
- 4) a vinculação de suas deliberações à tentativa de buscar formatos institucionais capazes de responder no nível institucional as questões contenciosas [que aparecem] no nível público” (Avritzer, 2002a, p.52).

Conclusão: Os diferentes desenhos para se operacionalizar a democracia deliberativa: potencialidades e limites

Quadro Comparativo III

	Tipo de Desenho Institucional	Função/Operacionalização
Habermas	Centro-Periferia ou Sistema Político-administrativo e Esfera Pública	Influência dos atores da Esfera Pública nos atores que conformam o Sistema Político (Legislativo e Executivo)
Cohen	Poliarquia Diretamente Deliberativa	Promover a participação direta dos cidadãos no nível local; institucionalizar estruturas deliberativas que liguem as diversas unidades locais, delegação de poder do Legislativo às arenas diretamente deliberativas, oferecimento pelas agências administrativas de infraestrutura que facilitem a troca de informação entre as unidades locais.
Bohman	Regra da Maioria e Esferas Públicas Políticas	Aperfeiçoamento da regra da maioria mediante a participação no processo público e legislativo. Criação de esferas públicas em torno das instituições públicas burocráticas e administrativas que promovam a deliberação e o monitoramento.
Avritzer	Públicos Participativos	Deliberam no espaço público e monitoram as deliberações acatadas pelos órgãos administrativos

Como nos mostra o quadro acima, as três estratégias de operacionalização da prática argumentativa pressupõem um formato institucional para a deliberação pública que pode ocorrer tanto dentro quanto fora do sistema político-administrativo.

Ao buscarem institucionalizar a prática comunicativa, tornando-a, assim, mais ofensiva, os três autores se distanciam de Habermas.

Cohen, por exemplo, propõe formas institucionalizadas de participação dos cidadãos no nível local para resolver *diretamente* problemas que dizem respeito às suas diferentes realidades social, política e cultural. Partindo da esfera local e, ao mesmo tempo, buscando superá-la, Cohen propõe a constituição de unidades deliberativas em diversos níveis de uma federação que sejam sensíveis às experiências locais.

Para dar conta do problema da escala – unidades políticas separadas – Cohen propõe ainda uma ação diferenciada para o Legislativo e para a administração estatal: ao primeiro caberá (1) facilitar a solução dos problemas através das arenas diretamente deliberativas via publicização das políticas em diversas áreas como saúde, educação, meio ambiente, etc, (2) estabelecer objetivos gerais para cada uma destas áreas, (3) ajudar às organizações societárias a realizarem tais objetivos através da disponibilização dos recursos e (4) monitorar regularmente as atribuições de recursos e responsabilidades; ao segundo caberá minimizar os custos das informações entre as diversas unidades locais, facilitando sua coordenação. As agências administrativas não resolverão os problemas mas disponibilizarão sua infra-estrutura para a troca de informação entre estas unidades.

Cohen está propondo, portanto, mudanças no interior do sistema político via implementação de desenhos institucionais deliberativos que não apenas reflita a extensão dos problemas políticos, sociais e culturais debatidos na esfera pública mas se esforce para solucioná-los.

O problema desta proposta, a meu ver, não diz respeito diretamente à capacidade de implementação destes formatos. No Brasil, por exemplo, diversas experiências participativas no âmbito local, estadual e federal mostram que é possível concretizá-los a despeito dos constrangimentos temporais e territoriais aventados constantemente contra estas iniciativas. Experiências como as Audiências Públicas vinculadas aos Legislativos Estaduais, os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas bem como os Orçamentos Participativos municipais, ambos ligados ao executivo, apontam nesta direção.

Localizo dois problemas diferentes no argumento de Cohen: o primeiro deriva da intenção de implementar suas políticas deliberativas dentro do próprio sistema político, sem considerar os riscos que a atuação dos imperativos sistêmicos pode trazer para a autonomia e a criatividade dos atores da esfera pública. Habermas já havia chamado atenção para este fato ao afirmar que Cohen não separa as decisões tomadas na esfera

pública das decisões tomadas no interior do sistema político. O segundo problema deriva-se do fato de que tanto Cohen como Bohmann e Avritzer dão como dado algo que depende, em muito, da disposição do governante. A operacionalização efetiva da deliberação pública precisa contar com a aquiescência do governante para que ela se torne de fato efetiva, independente da institucionalização ou não dos espaços onde ela ocorre. A meu ver, a institucionalização de um formato participativo não garante, por si só, a efetividade das deliberações públicas a não ser que aja uma disposição dos governantes em promovê-las. Temos, portanto, um problema anterior ao da própria implementação, que reside na vontade política do governante em implementar e promover tais formatos.

É preciso considerar não só os riscos derivados do processo de colonização mas também se a institucionalização das práticas participativas, embora garantindo maior estabilidade à elas, garantirão maior efetividade em um contexto onde não haja disposição do Estado em promovê-las. Como veremos nos próximos capítulos desta tese, destinados a analisar as formas de inclusão política no Brasil, a presença de políticas públicas promotoras das práticas participativas nunca redundou, automaticamente, em ganhos efetivos de inclusão, além de, recorrentemente, diminuírem o potencial democrático da esfera pública brasileira via cooptação dos seus membros para o interior do sistema político .

Bohman segue o mesmo caminho de Cohen uma vez que propõe formas de deliberação e monitoramento em torno dos órgãos administrativos, encarregados de implementar as decisões. Novamente, estamos no interior do sistema político.

Este autor propõe ainda uma qualificação da regra da maioria, ou seja, uma revisão constante dos procedimentos democráticos com a finalidade de se tornarem mais inclusivos. Esta revisão dependeria de um consenso mais fraco do que aquele proposto por Habermas que pressupõe a unanimidade de visões de mundo. Basta aqui que os atores, independente de suas diferenças sociais, políticas e culturais, acordem, via participação, em cooperar no intuito de se alcançar uma lei legítima.

A estratégia operacional de Avritzer, os públicos participativos, apresenta uma novidade em relação aos outros dois autores: este autor é o único dos três a propor uma forma de operacionalização da deliberação pública fora do aparato administrativo e legislativo.

Se, por um lado, este autor busca apresentar uma estratégia participativa mais ofensiva do que a de Habermas, comungando com Cohen e Bohmann a crítica ao papel limitador da influência na efetivação das decisões deliberadas no público, Avritzer não localiza tal proposta no interior do sistema político, mas em fóruns deliberativos que se localizam entre este e a sociedade civil.

As decisões deliberadas nestes fóruns seriam, em certa medida, acatadas pela administração pública, guiando, assim, sua forma de agir, além de serem monitoradas por estes mesmos fóruns. A prerrogativa de agir é ainda da administração e não dos fóruns. Ao guiar suas ações e ao monitorá-las, o fórum disputaria com os *experts* as formas de solucionar determinados problemas, mas sem pretender assumir suas funções.

Avritzer é, portanto, o mais cauteloso em relação ao argumento da complexidade e da preservação da autonomia dos atores da sociedade civil frente a força dos imperativos sistêmicos que pode redundar na limitação do potencial inovador destes atores.

Entretanto, a mesma ponderação feita à proposta de Cohen vale, também, para os públicos participativos de Avritzer. Sabe-se que tais públicos “são formados pela confluência do acúmulo participativo dos atores na sociedade civil que, em alguns casos, demandam do estado uma efetivação institucional para suas práticas públicas e também da sensibilidade do estado, do governante, em ceder parte do seu poder decisório à participação aberta da sociedade” (Avritzer, 2002b, p.30). Torna-se imprescindível para a implantação dos fóruns de deliberação pública, portanto, que o governante concorde em transferir sua prerrogativa decisória ao público e de forma pública para que não incorramos em processos que reforcem a cooptação dos atores da esfera pública e, conseqüentemente, seu empobrecimento democrático. O problema da vontade política torna-se novamente decisivo, pelo menos até que uma cultura participativa se rotinize enquanto padrão de comportamento destes atores.

Assim, se, por um lado, os autores analisados, contribuem sobremaneira no que diz respeito ao debate sobre como tornar as práticas comunicativas que ocorrem no nível societário em decisões efetivas no nível sistêmico, rompendo com a “parcialidade” de Habermas no que concerne a compatibilidade entre o argumento da complexidade e a prática da soberania popular, todas as propostas dependem, em alguma medida, de uma variável que me parece dada pelos autores, qual seja, a disponibilidade do governante

para efetivar e promover tais formatos. Sem isso, mesmo que as disposições societárias sejam fortes e consigam pressionar o sistema, a garantia da institucionalização não me parece dizer muito.

Se depararmos com uma situação onde se combinam (1) a densidade associativa com (2) a disponibilidade do governante, a possibilidade de implementar tais formatos será, certamente, altíssima e, provavelmente, os resultados desta implementação serão virtuosos do ponto de vista não só da efetivação da deliberação como também da preservação da autonomia dos atores da sociedade civil frente aos sistemas. Mas, na ausência de uma das duas variáveis, os riscos da não implementação da proposta, de sua implementação mas sem poder efetivo ou do empobrecimento da prática societária serão maiores, situação que, pelo menos no último caso, Habermas certamente quis evitar.

Uma vez que (1) discordamos do padrão realista de solução para o dilema entre complexidade social e soberania popular e (2) acatamos a sugestão dos teóricos da democracia deliberativa acerca da possibilidade de irmos além da representação política como forma de ampliar o potencial contido na promessa da soberania popular, a questão a ser analisada diz respeito ao grau possível de inclusão política nas sociedades complexas que não incorra no empobrecimento do potencial democratizante da esfera pública.

Localizando a problemática da inclusão política em um contexto específico como o brasileiro, procuraremos analisar como os padrões de relação estado e sociedade conformaram no Brasil republicano diversas estratégias diferentes de inclusão política, com formatos institucionais diferenciados, que, na maior parte das vezes, se ampliaram o escopo da participação dos atores da sociedade nas decisões do Estado, o fizeram as custas da sua autonomia organizativa.

É a partir da análise desta tradição que buscaremos aferir em que medida as inovações institucionais recentes, como o OP estadual, rompem com este dilema e quais as variáveis envolvidas na sua dinâmica que nos permitem avaliar isso.

O objetivo não é corroborar empiricamente o conjunto de argumentos desenvolvidos até aqui - o debate entre complexidade social e a possibilidade da ampliação da soberania popular, a viabilidade dos diferentes formatos institucionais para tornarem a participação política extra-eleitoral mais efetiva do ponto de vista decisório, bem como as diversas

dimensões envolvidas no processo de implementação destes formatos que não impliquem em um empobrecimento do potencial democratizante da esfera pública – através da implementação do OP-RS (1999-2002). Trata-se tão somente de cotejar nosso esforço analítico à luz deste experimento no sentido de problematizar tanto certos argumentos referentes ao escopo da inclusão política em sociedades complexas como a própria capacidade do OP-RS de concretizar seu objetivo primeiro, qual seja, ampliar a democracia no estado do Rio Grande do Sul através de um processo amplo de inclusão política dos cidadãos nas suas esferas decisórias.

Capítulo 3 – Complexidade social e Inclusão política no Brasil

As discussões empreendidas nos dois capítulos precedentes tiveram como objetivo identificar, analisar e apontar as possibilidades de superação de uma tensão constitutiva na teoria democrática derivada da relação entre complexidade social e soberania popular. No primeiro capítulo identificamos esta tensão através da análise das obras de Weber, Luhmann e Dahl.

Mostramos como estes autores a solucionam através do mecanismo de representação política. Mediante esta resposta, a extensão da soberania popular é reduzida, tornando a representação um mecanismo estabilizador das possíveis sobrecargas geradas por uma participação ampliada no processo decisório de cada um dos diferentes sistemas sociais. Analisamos no primeiro capítulo, portanto, aquilo que hegemonicamente se denomina de modelo realista de democracia que, mediante o diagnóstico da crescente complexidade social, defende a representação política como a melhor forma de operacionalização da democracia moderna.

No segundo capítulo retratamos o diálogo estabelecido com a teoria realista e as diferentes alternativas sugeridas para ampliar o escopo da soberania popular nas sociedades complexas. Para o conjunto de autores que partilham aquilo que se convencionou chamar de modelo deliberativo de democracia, mesmo em sociedades complexas, a participação dos cidadãos no(s) processo(s) decisório(s) destas sociedades deve e pode ser ampliada sem onerar por demais tais sistemas. Partindo desta premissa, várias formas de viabilizar essa participação foram retratadas.

Lembremos que tanto Cohen como Bohmann oferecem formatos institucionais, localizados no interior das estruturas do Estado, que buscam viabilizar a inclusão dos cidadãos nos processos decisórios de uma determinada unidade política. Procuram, assim, formas mais ofensivas de inclusão do que aquela oferecida por Habermas.

Avritzer, partindo do mesmo objetivo, propõe uma estratégia operacional de inclusão externa à dimensão sistêmica do Estado⁵⁷.

⁵⁷ Vale lembrar que Avritzer propõe uma estratégia inclusiva mais ofensiva do que aquela apresentada por Habermas ainda que, tal qual este autor, a mantenha fora dos limites do Estado preocupado que está em preservar a autonomia dos atores da sociedade civil. Parte disso deve-se ao fato de que ambos temam a força dos imperativos sistêmicos. A tese de Habermas sobre o processo de colonização do mundo da vida aponta nesta direção. Avritzer, com base nas críticas já elaboradas ao caráter defensivo da estratégia habermasiana de inclusão, busca apresentar uma opção mais ofensiva, mas preocupa-se também em mantê-

Nossa questão neste capítulo ainda diz respeito à melhor (ou melhores) estratégia(s) inclusiva(s) a ser(em) seguida(s) para buscar operacionalizar a soberania popular nas sociedades complexas⁵⁸. A solução para esta questão, entretanto, não é simples. Dryzek (1996, 2000), por exemplo, aborda esta problemática colocando em questão qualquer predisposição à inclusão política patrocinada pelo Estado, em contextos marcados pelo processo de democratização. Para este autor, esta estratégia só será benéfica se critérios justos forem encontrados, caso contrário, as tentativas de inclusão para além das fronteiras do estado serão mais apropriadas. Embora não explique que critérios seriam estes, sua tese é que os grupos só obterão ganhos se seus interesses estiverem conectados diretamente aos imperativos do Estado⁵⁹. Se houver uma coincidência entre tais imperativos e os interesses dos grupos, estes poderão alcançar ganhos reais no sentido de determinarem ou, pelo menos influenciarem, o conteúdo da política pública. Se isto não acontecer, a inclusão ocorrerá mediante cooptação e/ou oferecimento de prêmios simbólicos. Neste caso, a inclusão ocorrerá vis-à-vis uma restrição da relação democrática na esfera pública (p. 479).

A pergunta central é, portanto, o que deve guiar as escolhas dos grupos quando as possibilidades de acesso aos centros decisórios emergirem através de políticas públicas? Para Dryzek (1996), entrar ou não dependerá da configuração singular que assumir a relação entre os interesses dos grupos e movimentos e os imperativos do Estado, bem como dos diferentes contextos onde os atores estiverem inseridos (idem, p. 485).

Essa discussão é particularmente interessante para nós, uma vez que (1) busca-se analisar aqui possibilidades de alargamento do escopo da democracia através da discussão de modelos democráticos que lidam com o problema da inclusão política em contextos complexos. (2) Sem pretender corroborar ou falsear nenhum dos modelos analisados, objetiva-se avaliar, à luz desta discussão, as potencialidades de um desenho de gestão

la fora do estado temendo o mesmo processo de colonização ou uma variação deste como o processo de cooptação.

⁵⁸ Lembremos que estamos definindo aqui soberania popular como a extensão do processo decisório à outros atores que não só os representantes políticos eleitos em eleições periódicas.

⁵⁹ Por “imperativos do estado” este autor entende a necessidade que qualquer estado tem de lidar com questões tais como a ordem interna, a sobrevivência externa, a extração de recursos, a acumulação, a necessidade de legitimação, etc. Tais imperativos mudam historicamente e o processo de democratização depende destas mudanças (Dryzek, 1996, p. 479).

pública específico - o OP-RS - cujo objetivo é implantar uma forma de gestão pública mais inclusiva, ou seja, que pretende ampliar o número de pessoas envolvidas no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas de um determinado estado.

(3) A análise da implantação e do desenvolvimento deste desenho se dará no interior de um contexto específico; um país cuja tradição de inclusão política tem características próprias que, a meu ver, permitem avaliar comparativamente os limites e as possibilidades de sucesso oriundos da implantação desta política.

Analisar a tradição brasileira de inclusão política é rever historicamente os diversos padrões assumidos de relação entre o estado e a sociedade no Brasil durante o seu processo de modernização. Formas como coronelismo, corporativismo, clientelismo, aliadas à representação política compõem, como bem mostra Nunes (1977), as diversas “gramáticas” inclusivas praticadas no Brasil ao longo deste processo. Trata-se, portanto, de uma tentativa de retratar o processo de complexificação aqui ocorrido e suas conseqüências para a relação entre o Estado e a sociedade.

Para este fim, o capítulo será estruturado da seguinte forma: na seção 3.1, buscaremos analisar o processo de modernização e o padrão brasileiro de inclusão política sob as diferentes formas inclusivas: coronelismo, corporativismo, clientelismo, populismo e representação política⁶⁰. Nas diversas fases do Brasil republicano – da República Velha (1891-1930) ao Estado Autoritário (1964-84) – estas formas se misturam e buscaremos reter a especificidade de cada uma delas, em cada período histórico particular. Nas seções 3.2 e 3.3, o processo de (Re)democratização e “Consolidação Democrática” brasileiro será analisado tendo como ênfase exatamente tais padrões de inclusão no sentido de aferir as possíveis mudanças ocorridas na relação entre o estado e a sociedade no Brasil contemporâneo.

⁶⁰ Estamos assumindo o pressuposto, tal qual explicitado por Avritzer (1996), de que a modernização das estruturas do estado e da economia impactam o repertório de ação social dos indivíduos e grupos e, assim, as formas de relação entre o estado e a sociedade (p. 138).

3.1 – Modernização e os diferentes padrões de inclusão política no Brasil

Em diversos trabalhos realizados, Diniz e Boschi (1977, 1990, 1991, 2002) chamam atenção para o caráter híbrido do processo de modernização brasileiro contrariando as teses mais convencionais que afirmam o seu caráter autoritário. O ponto de divergência desta discussão reside exatamente no padrão de inclusão política vigente durante todo o processo de complexificação do país. Ou seja, discute-se a passividade ou não dos diversos grupos na sociedade frente à força do estado brasileiro em moldar seus interesses⁶¹.

Eis a nossa preocupação neste capítulo: o padrão de relacionamento predominante entre os diversos grupos sociais e o Estado no Brasil. Especificamente, estamos buscando avaliar as formas de inclusão política prevalentes em cada período que compõe o processo de modernização do país, ou seja, como os diversos grupos sociais foram incorporados à arena política no sentido de estendê-la às suas influências.

Nossa hipótese é que cada época possui uma matriz⁶² inclusiva diferente vinculada aos diferentes padrões de relacionamento vigentes entre estado e sociedade. Em que pese a forte presença do Estado em todos os períodos analisados, percebem-se sinais visíveis, em cada um deles, de manifestações e pressões de novos grupos para forjar os limites do sistema político e, com isso, ampliar a participação dos mesmos⁶³. Nesse sentido, a tese do hibridismo – aquela que sem negar o caráter antecipador do estado em formatar os interesses sociais e cooptar os diversos grupos por meio da coação explícita ou pela barganha de recursos públicos, afirma também a autonomia destes mesmos grupos frente

⁶¹ O eixo da argumentação destes autores baseia-se em uma proposta de superação de uma visão polarizada entre, de um lado, uma ordem social pluralista fundada na pressão dos interesses organizados dos grupos sociais e, por outro, uma ordem estatal corporativa controlada pelo alto. Ou ainda uma ordem moderna e democrática, por um lado e uma ordem tradicional e autoritária, por outro. Os autores propõem um enfoque que explora uma relação de complementaridade entre estas duas perspectivas através do qual aspectos da lógica de um dos modelos estarão contidos no outro (Diniz e Boschi, 1991, p. 12).

⁶² Utilizo a palavra matriz para designar um determinado arranjo que envolve um conjunto de elementos – político, econômico e social - não necessariamente ordenados que culmina em um padrão inclusivo específico para as diversas fases históricas que estamos descrevendo.

⁶³ Melucci em “Challenging the codes” (1996) apresenta uma interessante discussão a respeito da “ruptura” dos limites do sistema político pelos atores da sociedade. Os movimentos sociais são atores que merecem destaque na análise do autor na medida que tematizam novas questões e demandam uma resposta deste sistema ampliando, por vezes, seus limites.

às próprias estratégias do estado – nos parece interessante, mas não responde, embora constata, o padrão persistente de desequilíbrio entre os grupos no que se refere ao acesso às arenas decisórias no decorrer de todo o processo analisado⁶⁴. A consequência direta deste desequilíbrio, como se sabe, é o acesso privilegiado de alguns grupos em detrimento de outros⁶⁵. É exatamente a existência deste padrão assimétrico de influência - cuja origem pode estar vinculado aos diversos tipos de déficits organizacionais e/ou econômicos entre os grupos, bem como ao padrão de ação do Estado frente às suas organizações - que estamos buscando retratar para que, posteriormente, possamos avaliar em que medida o OP-RS contribui (ou não) para diminuir esta assimetria apontada e ampliar de fato as chances de inclusão política dos grupos menos favorecidos.

⁶⁴ O caráter desigual do corporativismo brasileiro foi apontado por Boschi, R. e Diniz, E. (1991).

⁶⁵ Offe e Wiesenthal (1984), ao criticarem a abordagem da teoria dos grupos de interesse, chamam atenção para a falta de sensibilidade desta às profundas desigualdades produzidas pela dinâmica da sociedade capitalista entre organizações dos capitalistas e as dos trabalhadores. Ao adaptar as idéias destes autores, Somarriba (1992) afirma que por serem menos numerosos, mais objetivos e possuírem mais recursos para agirem concertadamente, os grupos dominantes possuem melhores oportunidades de acesso ao estado e habilidade superior para defender e reproduzir o poder comparativamente às camadas populares. Como consequência, em sociedades capitalistas há um viés que leva o Estado a favorecer, em princípio, certos interesses sociais dominantes (p. 4).

3.1.1 – Estado e sociedade na República Velha (1889-1930): a matriz liberal oligárquica

A Constituição de 1891, que inaugurou legalmente a nova ordem republicana, estabeleceu os parâmetros normativos para o processo de modernização econômica, política e social que o país buscava seguir.

Mediante sua promulgação, institucionalizou-se no Brasil uma república federativa assentada em um sistema representativo, com divisão de poderes e extensão do direito de voto à parte dos cidadãos maiores de vinte e um anos e alfabetizados⁶⁶.

O ambiente sócio-econômico para o qual esta Constituição foi elaborada caracterizava-se por uma certa diferenciação estrutural, com a presença de novos estratos sociais que alargavam o cenário social do país para além da antiga polarização entre senhores e escravos. A introdução de imigrantes europeus, a expansão da lavoura do café e da atividade mercantil financeira, o avanço de instalações de infra-estrutura da economia agrário-exportadora pela expansão da rede ferroviária e melhoria dos portos, a decorrente instalação de fábricas de produtos consumidos internamente (alimentação e tecelagem) e a expansão dos setores urbanos de serviços apontam, segundo Cardoso (1989), para uma diversificação não só das bases econômicas do Brasil ainda Imperial, mas também de seus estratos sociais com a presença de profissionais liberais, homens de letras, servidores públicos, comerciantes e militares (pp. 17-19). Como consequência, verifica-se concomitantemente o começo do desenvolvimento urbano com a modernização do Rio de Janeiro e o crescimento de São Paulo. Cidades onde, segundo o censo industrial de 1907, a emergente indústria nacional estava concentrada: 30% na capital federal e 16% em São Paulo.

É neste contexto sócio-econômico, portanto, que as demandas liberais de modernização do país foram normativamente asseguradas. Não obstante, como se verá, grande parte daquilo que foi assegurado na Constituição de 1891 foi, na prática, substancialmente modificado, apontando um descompasso entre a norma vigente e a prática constituída.

⁶⁶ Estavam fora deste contingente os mendigos, as praças de pré, as mulheres e os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual (Silva, 2005, p. 233).

Um exemplo lapidar deste descompasso encontra-se na relação estabelecida entre as unidades administrativas da União. O federalismo constitucionalmente assegurado sofreu aqui graves distorções, requerendo por isso uma qualificação.

Tendo resultado não do acordo associativo dos diversos estados, mas sim da busca da autonomia das províncias frente à tradição centralizadora do Império⁶⁷, o novo arranjo não gerou um equilíbrio entre as diversas partes constitutivas da União, mas uma relação hierárquica, onde coexistiam estados de primeira, segunda e terceira classes (Iglésias, 1993, p. 209). Este federalismo “mitigado” ou “anti-republicano” teve sérias conseqüências para o padrão de inclusão política praticado no período em questão.

Se no plano normativo, foi assegurado o sistema representativo, de divisão e independência entre os poderes, com extensão parcial do sufrágio, no plano prático, a “política dos governadores”, iniciada em 1898, com o governo Campos Salles, baseava-se em um “acordo” ou “compromisso” entre o governo federal e estadual que envolvia não a representação das diversas forças sociais em jogo, mas a imposição de algumas delas frente a outras. O apoio político dos governos estaduais ao governo federal baseava-se, assim, na possibilidade de recompensa que ocorria mediante a disponibilização de cargos públicos aos aliados, envolvendo desde o executivo até a polícia. Desta forma, os estados adquiriam recursos para comprar o apoio político interno e construir maiorias parlamentares que sustentavam as políticas do executivo federal.

Ademais, ao presidente da República era dada a prerrogativa constitucional de garantir a supremacia das oligarquias estaduais situacionistas no Congresso Nacional por meio da chamada “verificação dos poderes ou diplomação dos deputados”. Este arranjo garantia que os candidatos a deputado da situação e eleitos tivessem os seus mandatos assegurados, ao passo que os mandatos da oposição fossem impugnados. Com isso, as “eleições” nos âmbitos estadual e nacional eram definidas não pelo voto dos eleitores, mas pelas assembléias através deste dispositivo constitucional (Abrúcio, p. 36; Soares, 2001, p.15).

A reprodução deste esquema no nível local seguia a mesma lógica: estabelecia-se uma relação entre os chefes estaduais e locais calcada na força dos “coronéis” que apoiavam

⁶⁷ Faoro (1987) chama atenção para as tentativas descentralizantes ocorridas no período: o Ato Adicional de 1834 implicou uma descentralização, mesmo que relativa, comparativamente ao caráter centralizador da Constituição de 1824. Não obstante, logo em seguida, através da reforma de 1840, o modelo centralizador é novamente imposto, perdurando até a Constituição de 1898. Ver vol. I, pp. 305-330.

os governadores em troca de favores. É clássica a análise de Victor Nunes Leal (1997) sobre o compromisso coronelista cuja essência consistia “da parte dos chefes locais, apoio incondicional aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local governista em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar” (p.70)⁶⁸.

Além disso, nem todas as unidades que compunham a federação eram, como já mencionado, igualmente tratadas posto que havia uma hierarquia econômica e política onde os estados mais ricos e com maior contingente eleitoral, São Paulo e Minas Gerais respectivamente, determinavam os resultados eleitorais no nível nacional configurando a “política do café com leite”.

Se, por um lado, a participação nesta “rede de dependência” contava com uma série de atores para além das elites políticas que se revezavam no poder, tal como chama atenção Soares(2001)⁶⁹, por outro lado, ela ocorria de forma bastante desigual.

Mesmo considerando o crescimento populacional - em 1890, tínhamos uma população de 14,3 milhões de habitantes que cresceu para 17,4 milhões em 1910 e para 30,6 milhões em 1920 - e a diferenciação social em curso, com a presença de novos elementos na cena política, o grosso desta população ainda dependia dos senhores de terra para sobreviver dado que, embora a atividade industrial estivesse em crescimento⁷⁰, a economia brasileira permanecia ainda essencialmente agrícola, fundada no café como o principal produto de

⁶⁸ Vale aqui ressaltar a exceção que o estado do Rio Grande do Sul constituiu. Segundo Love (1975), depois da Guerra civil (1893-95) e como consequência dela, consolidou-se no estado um sistema político centralizado. Júlio Castilho, governado do RS pela segunda vez em 1893, concedia menos poder aos coronéis nos assuntos locais. Embora detendo poder pessoal como nos demais estados do Brasil, não existia ali a possibilidade de uma revolta ou de um pacto político deles à revelia do executivo estadual. Não obstante, Love também ressalta que, como os demais estados da República Velha, o governador necessitava, para manter seu poder quase ditatorial, de um partido disciplinado. Esta disciplina dependia da ação dos coronéis fiéis ao governo através da mobilização do voto em seus distritos utilizando, inclusive, a violência e a fraude (p. 111). Para uma análise que enfatiza o “discurso não-oligárquico, mas também não anti-oligárquico” do Partido Republicano do Rio Grande do Sul, ver Pinto, 1986.

⁶⁹ Segundo Soares (2001), se o poder das oligarquias locais e estaduais é sustentado por uma rede de dependência que se forma mediante a prática do “empreguismo” e do “nepotismo”, seria errôneo pensar a política oligárquica como um sistema no qual participam somente aqueles que estão no poder. Para o autor, o sistema oligárquico requeria a mobilização de um setor mais amplo da população cujo apoio ativo era imprescindível (p. 14).

⁷⁰ Fausto (1983) não nega a existência de um “processo instalado de industrialização no país neste período” mas, para ele, a industrialização é marcada “por uma dependência do setor agro-exportador, pela insuficiência dos ramos básicos, pela baixa capitalização e pelo grau incipiente de concentração” (p. 10).

exportação, como atesta a estrutura ocupacional em 1920: 69,7% na agricultura, 13,8% na indústria e 16,5% no serviço. Com isso, o voto desta grande maioria era ainda determinado pela vontade do “coronel-benfeitor” como um reconhecimento à proteção por ele prestada.

Se o cenário sócio-político era também marcado pelo crescimento da população operária, como apontou Iglésias (1993), pelo início de sua organização e da formação de uma certa consciência reivindicante, sua influência no processo eleitoral da República Velha permanecia ainda limitada. Segundo Pinheiro (1990), isso decorria do peso e do número reduzido do proletariado, do grande número de estrangeiros, de mulheres e de crianças, assim como da recusa sistemática e violenta das elites políticas em incorporar politicamente este setor (p. 177).

A este respeito, Schwartzman (1982) ressalta que o padrão limitado, sujeito a fraudes e irregularidades do sistema de participação política anterior à Primeira República não mudou com a sua instauração. Este sistema manteve-se estagnado com porcentagens baixas de votantes – 3,5% da população total - até mais ou menos 1945, quando cerca 15% da população do país compareceu a uma eleição nacional” (p. 94). Além da porcentagem reduzida, permaneciam também as irregularidades e as fraudes no processo eleitoral, tornando-o quase que uma prática fictícia ou, como afirma Pinheiro (1990), “um sacrifício aos ritos do liberalismo” aqui vigente (p. 177).

Dessa forma, embora assegurando constitucionalmente certos ganhos relativos à Legislação Trabalhista como a Lei de Acidente de Trabalho (1919), a instituição do Conselho Nacional do Trabalho (1923), a regulamentação do trabalho dos menores (1926), tais conquistas além de só terem sido efetivadas na prática no pós-30 (Carvalho, 1995, p.47), não assumiam, na maior parte dos casos, a feição de direitos de cidadania, dado que não atingiam todos os membros da comunidade política, representando ganhos pontuais dependentes da relação privada estabelecida entre patrões e trabalhadores de uma determinada empresa (Santos, 1978a).

A criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários através do Decreto-Lei n. 4.682 de autoria do deputado Eloy Chaves (1923) que garantia estabilidade no emprego, pensão e aposentadoria para esta e outras categorias como os Portuários, embora tenha se

constituído no germe da legislação social no Brasil, ilustra muito bem o caráter ainda estratificado da cidadania no período.

O cenário inclusivo do período é, portanto, marcado pela forte dependência de grande parte da população dos seus padrões-benefitores, pela baixa organização política da classe trabalhadora e por sua participação inexpressiva no processo eleitoral, bem como pelo elemento privatista da legislação social, tornando-a assim dependente das relações privadas de poder.

A este cenário acrescenta-se um número relativamente pequeno de organizações associativas de tipo voluntário e uma ausência de pluralidade nos seus tipos. Segundo Santos (1993), encontra-se na década de 20, em São Paulo, o registro de 51 associações civis que se enquadram, na sua grande maioria, na categoria “desportiva”. No Rio de Janeiro, em 1912, embora quase a metade dos habitantes da cidade fossem associados, os tipos de associação prevaletentes eram o “religioso” e “de ajuda-mútua” (Avritzer, 1997). Em Belo Horizonte, foram encontrados registros de 84 associações na década de 20, sendo grande parte delas vinculada às categorias “auto-ajuda e amparo” (Avritzer, 1998).

Essa baixa densidade associativa aliada à sua homogeneização organizacional irá contribuir fortemente para o baixo impacto deste tipo de organização no sistema político brasileiro do período embora exercesse um papel importante de assistência social negado pelo Estado em nome do liberalismo⁷¹.

Contrariando, entretanto, este “espírito liberal”, tão defendido na Carta de 1891, a elite agrária brasileira estabelecia com o Estado uma relação cada vez mais estreita, abrindo caminho para um intervencionismo estatal crescente nas relações privadas.

A este respeito, Reis (1991) mostra como esta interferência resultou da própria exigência da elite agrária cafeeira na busca de proteção para seus negócios. Mediante o Convênio de Taubaté (1906) teve-se, segundo a autora, a primeira grande ingerência do estado na economia. Para Reis, “a criação do Instituto de Defesa Permanente do Café em 1922,

⁷¹ Os dados do Anuário Estatístico do Brasil referente ao período 1908-1912 são precários no que diz respeito às evidências sobre um campo associativo existente na época embora descreva de forma significativa um certo padrão de assistência realizado por estabelecimentos de tipos privado, público e filantrópico de origem religioso (Landin, 2004, p.68). Carvalho (1995) ressalta os principais grupos que prestavam assistência social no período: as irmandades religiosas, as sociedades mutualistas, versão laica das irmandades religiosas, e as Santas Casas, instituições de caridades vinculadas à Igreja (p. 47).

com fundos estatais, se por um lado, contemplou os interesses cafeeiros, por outro, possibilitou ao poder público estabelecer para si um lugar estratégico na economia. Lugar este que (...) lançou posteriormente as bases que serviram de alicerce para o processo autoritário-modernizante que se implantou sob a égide do estado a partir de 1930” (idem, pp. 67-68).

Para além da demanda por proteção econômica, existia, como vimos, todo um sistema de controle político do Estado pelas oligarquias agrárias e uma forte resistência deste setor frente a qualquer iniciativa do Estado na assistência aos setores economicamente menos favorecidos. Deve-se a este quadro, a qualificação de oligárquico ao liberalismo aqui implantado, explicitando claramente a diferença considerável de acesso e, portanto, de capacidade de vocalização e de negociação, dos diversos grupos sociais frente ao sistema político.

Novamente, as questões referentes à legislação trabalhista atestam este diferencial.

Vianna (1999) mostra como a posição da emergente burguesia industrial variava diante da legislação do trabalho. Segundo o autor, nos anos pré-30, a posição deste setor “se caracterizará por extremado liberalismo, (...) hostilizando todas as tentativas de formulação e/ou aplicação de leis sociais. [Entretanto], diante da movimentação reivindicante da classe operária, o patronato não vacilava em apelar e provocar a intervenção do aparato policial” que, por sua vez, atendia prontamente aos apelos deste setor (pp. 95-96).

O liberalismo aqui implantado assume, então, uma feição oligárquica decorrente deste tipo de prática política que só reforçava o caráter assimétrico da relação existente entre os grupos sociais e o poder público. Daí uma dinâmica desigual e hierárquica, de quase completa exclusão, onde os setores predominantes - as oligarquias rurais e a burguesia industrial nascente - mantinham com o Estado um padrão de acesso diferenciado e com o grosso da população uma relação calcada na idéia de favores e não de direitos e deveres. Os dados referentes à participação eleitoral, à organização dos trabalhadores, à vida associativa da população em geral e ao padrão de relação das elites (agrária e/ou industrial) com os trabalhadores atestam com clareza a ausência de influência da maioria desta população no sistema político “republicano”.

3.1.2 – Estado e Sociedade no período Vargas (1930-1945): a matriz corporativa

A crise que derrubou a República Velha, gestada segundo Fausto (1983) nos primeiros anos da década de 20, contou com a participação de vários setores da sociedade, aglutinando as oligarquias não vinculadas ao café, os grupos dissidentes no interior da oligarquia cafeeira, diferentes áreas do setor militar, as classes médias de todos os centros urbanos e a presença difusa das massas populares. Constituiu-se, portanto, uma frente formada por forças de natureza diversa que visava derrubar a oligarquia cafeeira até então hegemônica econômica e politicamente (Fausto, 1983, p. 103; Font, 1987).

Este cenário marcado por interesses conflitantes é liderado pelo gaúcho Getúlio Vargas, que assumiu a presidência do Governo Provisório (1930-1934) prometendo reformular o sistema político brasileiro e colocar um fim à “prática liberal” até então vigente no país. Da crítica ao liberalismo aqui implantado, nascem um conjunto de idéias que orientaram as práticas políticas do novo governo. Neste sentido, as idéias de Oliveira Vianna, dentre outros⁷², ganham proeminência. A partir da crítica às práticas privatistas das oligarquias da República Velha, Oliveira Vianna (1974) desenha uma agenda de mudanças que marcará o governo de Getúlio Vargas. Segundo Almeida (2001), esta agenda envolveu três dimensões do sistema político: as estruturas do Estado e suas relações com os partidos, os mecanismos de escolhas dos governantes e a forma de garantia das liberdades civis. Vianna sugere uma organização política nacionalmente centralizada com executivo forte e liberto da influência do parlamento e dos partidos. Condena a descentralização política, uma vez que ela reforça aquilo que se deve combater, o mandonismo e o clientelismo, restringe a participação do povo na escolha dos governantes posto que o sufrágio universal não constitui técnica adequada às condições de um povo-massa destituído de educação democrática e propõe uma reforma no sistema judiciário, tornando o sistema de justiça e a polícia federal e de carreira (pp. 310-311).

⁷² Vale ressaltar a importância de outros autores como Alberto Torres, Azevedo Amaral e Francisco Campos que, como Oliveira Vianna, construíram uma crítica ao liberalismo vigente na Primeira República baseada nas idéias positivistas e autoritárias. Pinto (1986) mostra, em seu estudo sobre o Partido Republicano do Rio Grande do Sul (PRR), como a defesa das idéias positivistas serviram concomitantemente para a construção um modelo para as instituições autoritárias implementadas pelo Estado e para a construção de um discurso anti-oligárquico que defendia a incorporação de novos grupos que tradicionalmente inexistiam nos discursos dos partidos republicanos do período.

Assim é que no primeiro momento da chamada “Era Vargas” (1930-1945), a Constituição de 1891 perde a vigência, o Congresso é suspenso e os governos dos estados, base da estrutura de poder anterior, são substituídos por interventores indicados pelo novo presidente.

O período subsequente, de 1934 a 1937, marcado pela pressão pelo fim da intervenção militar nos estados e o retorno do país ao regime constitucional⁷³, teve Vargas à frente como presidente eleito indiretamente pela Assembléia Constituinte.

As eleições ocorreram em 1934 sob novas regras eleitorais que propunham o voto secreto, um tribunal eleitoral para controlar as fraudes, a extensão do voto para as mulheres e a introdução da representação classista (funcional) junto com a representação política.

As inovações introduzidas com a nova Carta abrangeram também os direitos sociais: os sindicatos e as associações profissionais foram formalmente reconhecidos, o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, a proibição do trabalho de menores, o repouso semanal e as férias anuais foram também formalmente garantidos.

Instauraram-se ainda inovações no campo administrativo: foram criados os Conselhos Técnicos que atuavam junto aos ministérios e ao Legislativo no sentido de modernizar e racionalizar a administração pública (Iglésias, p. 239).

Neste mesmo período, a atuação de dois movimentos políticos - a Aliança Nacional Libertadora (ALN) e a Ação Integralista Brasileira (AIB) - cujas orientações ideológicas eram opostas⁷⁴, redefiniram o curso dos acontecimentos pós-34.

O padrão de ação destas novas forças sociais desencadeou uma ofensiva governamental violenta em duas frentes: a repressão policial dirigida principalmente à classe operária e a

⁷³ Parte dos setores que compunham a coalizão que apoiou a Revolução de 30 passou a exigir a volta das eleições e a escolha de uma Assembléia Constituinte. A Revolução Consitucionalista (1932) teve como objetivo por fim ao Governo Provisório sob a liderança das oligarquias regionais descontentes. Se, por um lado, Vargas cede diante das demandas pela Constituinte, por outro, ele participa ativamente deste processo (Gomes, 1991b).

⁷⁴ Carvalho (1995) chama atenção para certos pontos em comum entre estes dois movimentos: eram mobilizadores de massas - atraíam setores da classe média urbana, militares, imigrantes, setores da igreja católica - combatiam o localismo, defendiam o fortalecimento do governo central, o intervencionismo estatal, desprezavam o liberalismo e demandavam reformas econômicas e sociais. Ambos lutavam contra as oligarquias passadas, representando, assim, a continuação das forças que desde a década de 20 demandavam maior poder para o governo federal e a definição de um projeto nacional (p. 77).

legislação excepcional, com o consentimento do Congresso, que fortalecia os poderes do presidente - a Lei de Segurança Nacional (Gomes, 1991b, p. 73).

O endurecimento dos conflitos, bem como as disputas pela sucessão contaram como motivo para por fim ao curto período constitucional vivenciado na era Vargas. Em 1937, instaurou-se uma nova fase: o Estado Novo (1937-45).

O apoio dos integralistas, o medo do comunismo, bem como a postura nacionalista e industrializante do governo contaram como as razões para a pouca oposição que o golpe de 37 despertou. Este contou com o apoio de boa parte do Legislativo, da maioria militar e do próprio povo organizado tanto pelos integralistas como pelos sindicatos. Além do fechamento do Congresso, Vargas defendeu o desenvolvimento econômico, o crescimento industrial, a construção de ferrovias, o fortalecimento das forças armadas e a defesa nacional em um contexto marcado pela ameaça de outra guerra mundial. Segundo Carvalho, diante deste programa até a esquerda se dividiu (p.79).

Para dar cabo ao necessário projeto de modernização do país, Vargas impôs, primeiramente, um projeto de modernização das estruturas do Estado através do qual só o executivo federal tinha voz: as unidades sub-nacionais perderam autonomia político-financeira, uma vez que o governo federal voltou a nomear os interventores, suprimiu os impostos estaduais e o Exército passou a controlar as forças públicas regionais. Com isso, o federalismo até então vigente foi destruído (Iglésias, p. 249).

A preocupação com a modernização da estrutura administrativa e do quadro de pessoal da União, objetivando fortalecer o executivo federal e a presidência da república balizou o processo de reestruturação do Estado. Fortaleceu-se, assim, a burocracia pública federal mediante a criação de uma série de institutos, autarquias e conselhos econômicos. Ao mesmo tempo, os estados passaram de unidades independentes da federação para órgãos administrativos do governo central por meio das interventorias e da implantação dos Daspinhos. As interventorias, ao contrário do que teria ocorrido no início da década, passaram a funcionar como correntes de transmissão do governo federal para os estados. As escolhas dos interventores eram baseadas em uma estratégia que colocava fim às bases políticas estaduais. Para isso, escolhiam-se interventores com pouca tradição política local ou sem vínculos estreitos com as máquinas políticas já consolidadas. Abrúcio chama atenção ainda para duas outras estratégias do sistema de interventorias

implantado: 1) a ausência de eleições que minava, de certa forma, o peso político das bases locais e 2) o rodízio dos interventores que visava destruir a força das elites oligárquicas tradicionais mediante a ameaça da rotatividade, criando, assim, uma relação de fidelidade maior com o poder central (pp. 44-46).

Com isso, tem-se de vez a separação entre modernização administrativa e democracia, na medida que foram suprimidos quaisquer órgãos legislativos ou deliberativos existentes no país, inclusive o voto, facilitando a concentração de poder no executivo federal.

O funcionamento dos Daspinhos nos estados constitui mais um exemplo da intervenção do executivo federal no âmbito estadual e municipal uma vez que funcionavam como uma espécie de “legislação estadual”, supervisionando os prefeitos e controlando o interventor (Diniz, 1991, p. 110).

Em que pese o caráter interventor do governo federal sob as unidades sub-nacionais, atestando a intenção de Vargas de mudar as bases de poder em que seu governo estaria assentado, tal estratégia não desalojou completamente as antigas elites econômicas locais, ao contrário, foi feita sob uma certa acomodação delas. Como mostra Abrúcio, de um lado, manteve-se intacta a estrutura econômica [e social] do campo; de outro, quando teve que lidar com a incorporação de novos setores como o empresarial, o governo o fez sob a estratégia corporativa que serviu para canalizar as demandas do empresariado para dentro do Estado (p. 47). Os institutos, as autarquias e os conselhos econômicos cumpriram tal função, uma vez que parte deles admitia representantes dos setores privados diretamente interessados, juntamente com os técnicos e funcionários governamentais⁷⁵. Assim, o padrão de relação entre o Estado e a sociedade passou a ser cada vez mais controlado pelo primeiro através do instituto do corporativismo estatal serviu ao governo Vargas para incorporar tanto a burguesia industrial em formação quanto o setor operário.

⁷⁵ Vários autores chamam atenção para a necessidade de se relativizar o caráter centralizador e revolucionário deste período. A maior presença do estado não quer dizer, segundo Abrúcio, que as elites regionais tenham perdido completamente seu poder de influência na cena política e que o Estado nacional tenha se transformado em organismo totalmente avesso às pressões das oligarquias (p. 42). Soares (2001) também discute o impacto da Revolução de 30 na infra-estrutura econômica e na organização política que caracterizavam a República Velha: segundo este autor, a era Vargas parece ter sido mais importante para criar alternativas políticas novas do que por fim às velhas bases socioeconômicas sobre as quais se assentava a política da República Velha (p. 23).

O controle da participação da burguesia industrial no interior dos órgãos de formulação de política econômica fazia-se, segundo Diniz (1991), com base em um movimento de distanciamento por parte do Estado para lhe garantir um maior grau de liberdade de ação posto que o núcleo decisório era resguardado do peso das pressões crescentemente diferenciadas e competitivas, ao mesmo tempo em que ampliava seus vínculos com certos grupos externos possibilitando um certo fluxo de informações e de contatos entre a burocracia e seu meio externo. Para a autora, este movimento possibilitou traçar aos poucos os rumos de um novo estilo de crescimento econômico e consolidar um novo esquema de dominação sob a primazia estatal (p. 109).

Essa relação dúbia ocorreu com outros setores da sociedade e foi concretizada, de acordo com Diniz, mediante várias estratégias: 1) uma legislação trabalhista que ao mesmo tempo em que oferecia ganhos reais em termos de políticas sociais para o setor sindical urbano, o fazia às custas de sua autonomia; 2) a expansão da burocracia estatal cujas agências buscavam processar os diversos interesses em jogo no interior do setor dominante, mas sem perder de vistas suas metas primeiras e 3) a repressão de qualquer modalidade de mobilização popular fora do controle estatal (p. 110).

O processo de modernização pelo qual o país passava impactou também o perfil do setor operário que mudou tanto em termos da sua composição profissional como étnica. Segundo Rodrigues (1991), nos primeiros anos do século XX, esta classe era formada por trabalhadores qualificados que realizavam um trabalho do tipo artesanal requerendo mais ferramentas do que máquinas. O movimento associativo refletia esta composição com nítida predominância das associações (ligas, uniões, sociedades) organizadas por ofício. No período 30-37, aumentou a importância do trabalhador semiqualficado da grande indústria e elevou a proporção de trabalhadores brasileiros de origem rural dada à imigração interna e ao crescente declínio da entrada de imigrantes estrangeiros no país. Essa diferenciação, entretanto, não resultou em uma ação autônoma deste setor frente ao Estado. Ao contrário, a intervenção do governo Vargas na economia e nas negociações com os trabalhadores foi uma constante, incorporando-os de forma controlada via legislação social e trabalhista.

A criação, em 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi fundamental neste processo, possibilitando uma intervenção sistemática do governo na esfera das

relações de trabalho e da vida associativa profissional, aqui incluindo tanto os trabalhadores como os patrões.

Seguindo Carvalho (1995), podemos afirmar que este Ministério atuou em três direções: na trabalhista, na previdenciária e na sindical.

No terreno trabalhista, foi formado em 1931 o Departamento Nacional do Trabalho; em 1932 foi decretada a jornada de oito horas de trabalho para o comércio e indústria, foi regulamentado o trabalho da mulher proibindo o trabalho noturno, estabelecendo um salário igual para homens e mulheres e foi regulamentado o trabalho dos menores. Neste mesmo ano foi introduzido a Carteira de Trabalho e os contratos coletivos de trabalho foram reconhecidos pelas Comissões e Juntas de Conciliação e Arbitragem. Tal medida rompia com a tradição anterior que só admitia os contratos individuais.

Durante os anos de 1933 e 34 foi regulamentado o direito às férias dos empregados do comércio e indústria. Tais ganhos conquistados na Carta de 34 foram duramente contestados pelos setores industriais que, segundo Rodrigues, pressionavam o governo no sentido de eliminar alguns aspectos da legislação social que eram danosos aos seus interesses (p. 514).

A Constituição de 34 concedeu ainda mais autonomia às associações profissionais na medida que restabeleceu a pluralidade sindical. Mesmo assim, o governo não abriu mão de regular as relações trabalhistas na medida que o Ministério do Trabalho tinha a prerrogativa de reconhecer os sindicatos. Isso fazia com que os últimos fossem obrigados a fornecer informações detalhadas sobre suas atividades e membros filiados.

Neste mesmo período foi criado o salário mínimo, que só entrou em vigor em 1940. Em 1943 foi criada a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho (Carvalho, pp. 83-84).

No que diz respeito à previdência social, os progressos realizados estavam vinculados à criação a partir de 1933 dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que ampliaram e transformaram as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) criadas na década anterior (idem, p. 85).

Com a criação destes institutos foram introduzidos dois tipos de inovações: diferente das CAPs, os IAPs não se baseavam nas empresas, mas nas categorias profissionais e não eram mais administrados somente pelos empregados e patrões na medida que o governo passou a fazer parte do sistema. Embora cada instituto contasse com um conselho de

administração paritário integrado por representantes das organizações sindicais, dos patrões e dos trabalhadores, o presidente da República não só indicava seus presidentes como o governo financiava os IAPs juntamente com patrões e trabalhadores.

Os benefícios concedidos pelos diferentes IAPs variavam dependendo da renda de cada um deles. Além da proteção estratificada por categoria de trabalho, o sistema excluía algumas categorias, como os trabalhadores autônomos e domésticos no meio urbano e os trabalhadores rurais. Estes últimos não eram sindicalizados nem recebiam os benefícios da previdência social. Tais benefícios só chegavam a quem o governo desejava constituindo, assim, aquilo que Santos (1987) denominou de “*cidadania regulada*”⁷⁶. No que diz respeito ao âmbito sindical, o governo Vargas entendia que o sindicato, embora uma associação voluntária destinada a defender os interesses dos trabalhadores assalariados frente aos empregadores ou ao Estado (Rodrigues, p. 509), não devia ser uma entidade representativa dos interesses dos empregados, mas uma entidade de cooperação com o Estado⁷⁷. Com isso, foi instituído a partir de 1931 modificações na legislação anterior: “o sindicato deixava de ser um organismo representante dos interesses dos trabalhadores e se convertia em um ‘organismo consultivo e técnico’ do governo, desaparecia a pluralidade sindical e foi imposto a unicidade sindical, (...) o governo passou a ter representantes nos sindicatos que assistiam as reuniões, examinavam a situação financeira e lhe enviavam informações. Sempre que suspeitasse de qualquer irregularidade, ele podia intervir. Embora a sindicalização não fosse obrigatória, o governo oferecia vantagens para aqueles vinculados aos sindicatos reconhecidos do Ministério do Trabalho (Carvalho, p. 86).

Como já apontamos, a Constituição de 34 modificou o perfil intervencionista da legislação sindical mediante o fim da unicidade sindical e da extinção dos delegados

⁷⁶ Santos define cidadania regulada como aquela “cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal. (...) São cidadãos [portanto] todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei. A extensão da cidadania se faz via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações e mediante ampliação dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão dos valores inerentes ao conceito de membros da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece: trabalhadores da área rural e trabalhadores urbanos cujas ocupações não foram reguladas por lei” (Santos, 1987a, p. 68)

⁷⁷ Por trás desta visão, estava um conjunto de idéias positivistas que defendiam uma relação harmônica entre o capital e o trabalho sob a tutela do estado.

dentro dos sindicatos. Ainda que tenha mantido a definição do sindicato enquanto um organismo de colaboração com o Estado e que continuasse a exigir seu reconhecimento por parte do Ministério do Trabalho, a nova legislação aumentou as garantias dos trabalhadores sindicalizados, principalmente àqueles que ocupavam cargos de direção, contra as reações dos patrões. Estes, organizados em associações com força suficiente para defender seus interesses, se opunham à introdução de qualquer legislação social por parte do governo bem como qualquer legislação trabalhista e sindical. Defendiam uma postura do governo mais liberal através da qual pudessem confrontar com os trabalhadores sem a interferência do estado. Dado o desequilíbrio de forças existente, os patrões sabiam que em qualquer disputa envolvendo garantias sociais ou trabalhistas obteriam uma vitória tranqüila frente aos empregados (idem).

Com o Estado Novo e a nova Carta Constitucional em 1937 tem-se a exacerbação do intervencionismo estatal e o fim de qualquer autonomia dos sindicatos.

Em relação à legislação sindical, esta tendência se refletiu no decreto de 1939 e na CLT (1943). Esta última sintetizou toda a política trabalhista de Vargas e passou a reger o funcionamento interno dos sindicatos, as relações entre o estado e as associações operárias, suas relações com os sindicatos patronais, bem como a relação entre empregados e empregadores no interior dos locais de trabalho.

Suas principais características foram o restabelecimento da unicidade sindical e o aumento do controle do Estado sobre os sindicatos. Cada sindicato teve que ter, a partir daquele momento, seu registro aprovado pelo Ministério do Trabalho que, por sua vez, tinha a prerrogativa de aprovar ou não as decisões tomadas nas assembléias sindicais. O ministro podia intervir nos mesmos sempre que julgasse necessário. Criou-se também uma classificação das atividades econômicas e profissionais, tanto para patrões como para empregados cujo objetivo era definir quem poderia organizar sindicatos ou não. Foram criados também os Tribunais Regionais do Trabalho e o Tribunal Superior do Trabalho. Seus membros eram escolhidos pelo presidente da República mediante uma lista elaborada pelos sindicatos (locais), federações (estaduais) e confederações (nacional) dos trabalhadores.

O imposto sindical, criado em 1940, obrigava todos os trabalhadores, sindicalizados ou não, a contribuírem anualmente com os sindicatos o correspondente a um dia de trabalho.

Essa contribuição compulsória possibilitou que todos os sindicatos mantivessem suas respectivas burocracias e, dependendo do montante recolhido, proporcionassem benefícios diferenciados aos seus filiados.

Segundo Carvalho, a estrutura piramidal - formada pelos sindicatos na base, as federações no meio e as confederações no topo - os Tribunais Trabalhistas, bem como a instituição do imposto sindical ajudou o governo a manter um controle estreito sobre os sindicatos uma vez que facilitaram a ação de um conjunto de empregados – os pelegos – que controlavam a base sindical em troca de vantagens pessoais como a ocupação de postos rentáveis nesta mesma estrutura (p. 91).

Nesse sentido, ressalta ainda este mesmo autor, se por um lado toda a legislação social e trabalhista implantada no período Vargas constituiu um avanço inegável, por outro, a incorporação do setor urbano dos trabalhadores – o setor rural esteve ausente de toda esta legislação – se fez às custas de sua autonomia política. Tais atores foram “incorporados à sociedade mediante leis sociais e não por meio de sua ação independente no [âmbito] sindical ou político” (idem, p.92).

Os sindicatos acabaram por se transformar de associações autônomas dos trabalhadores em associações limitadas pelo Estado e, para isso, o corporativismo estatal foi uma estratégia extremamente eficaz. Não obstante, nos lembra Carvalho, ao limitar a liberdade das organizações trabalhistas, a intervenção do estado re-equilibrava a situação de desigualdade existente entre patrões e empregados a favor dos últimos. Este re-equilíbrio pode se constituir em mais um motivo⁷⁸ para aquilo que Rodrigues chama apropriadamente atenção: a inexistência de oposição ou a adesão voluntária do setor operário à política social e à legislação trabalhista implantadas pelo governo Vargas (p. 531).

Mediante tal cenário, refletir sobre o processo de inclusão política dos atores sociais no período em questão torna-se necessário. O que dizer deste processo? Que os trabalhadores consentiam com sua falta de autonomia política em troca de ganhos sociais, reforçando assim uma tradição autoritária não só do Estado, mas da própria sociedade?

Que teria sido um cálculo dos grupos sociais – trabalhadores e patrões – cujo objetivo era

⁷⁸ Os dois motivos apontados pelo autor para justificar a aquiescência dos trabalhadores à legislação social e trabalhista de Vargas foram a sua origem rural e a influência dos reformistas na organização sindical já existente (pp. 531-32).

conquistar por meio do corporativismo estatal ganhos sociais e influência política às custas de uma relação menos autônoma frente ao estado? Neste sentido, qual a diferença entre a classe trabalhadora e os outros grupos como as elites econômicas em termos de organização de seus interesses e as conquistas dos mesmos?

Vale recordarmos que a preocupação com a modernização do país foi basicamente marcada pela possibilidade de criação de indústrias modernas e de um mercado interno que fossem capazes de retirar o país de sua condição de economia agrário-exportadora de bens de consumo primário. Aliado a esta preocupação e como pressuposto a ela, uma série de medidas foram tomadas para assegurar a modernização das estruturas do estado mediante uma reforma administrativa que visava minar as bases privatistas na qual se assentava o poder anteriormente e orientar as novas atividades econômicas.

Como vimos, ambas se realizaram às custas do controle da sociedade cujos grupos foram incorporados política e socialmente mediante a intervenção contínua do aparato burocrático criado por Vargas. Com a instituição do Estado Novo (1937-1945), assistiu-se a uma intensificação desta intervenção governamental tanto nas estruturas do mercado quanto da sociedade com a supressão de todos os mecanismos de controle público sobre o poder constituído e com a instauração do corporativismo estatal como meio de controlar empregados e empregadores. Entretanto, seguindo Diniz (1991), podemos afirmar que mesmo em uma conjuntura marcada pela ausência de democracia política, os empresários souberam ocupar espaços que lhes favoreciam, uma vez que a eles foram permitido manter uma estrutura organizativa dual através da qual coexistiam os sindicatos oficiais e as associações independentes e participar diretamente das definições de políticas públicas nos conselhos técnicos formados com esta finalidade. Desta forma, a tese de Boschi e Soares (2002) de que o corporativismo estatal não teria sido uma estratégia cujo único objetivo seria submeter a sociedade com o intuito de garantir a modernização econômica do país, mas uma forma de interação entre a prática dos grupos organizados e a ação estatal (p.201) ganha relevância embora mereça uma qualificação no que diz respeito ao caráter desigual desta interação. Diferentemente do setor empresarial, à classe trabalhadora não foi permitida manter suas organizações prévias, tendo que contar com apenas um canal de vocalização e negociação de seus interesses: o sindicato oficial.

Aliado a esta estrutura desigual de representação dos grupos sociais, Vianna (1999) ainda mostra como a aceitação patronal da estrutura sindical tinha como contrapartida a recusa por parte deste setor das convenções coletivas do trabalho que, mesmo em um regime corporativo-autoritário, implicavam um relativo êxito para as pressões econômicas do sindicalismo organizado. [Embora] o Estado jamais tenha abdicado deste instituto, seja na Carta de 34, de 37 ou na CLT (...), nunca obteve êxito na sua efetivação. Uma outra estratégia utilizada pelo patronato era tentar adiar a efetiva implantação de parte da legislação social. Com isso, o êxito governamental antes de 1937 se restringiu à dissolução do sindicalismo anterior, com o subsequente estabelecimento da estrutura corporativa (p. 187-188).

O que se tinha, portanto, é que frente à possibilidade de negociação entre as partes mediante as convenções coletivas do trabalho, as elites econômicas defendiam a intervenção do estado não para mediar os conflitos entre contendores legítimos, mas reprimir uma das partes em nome do monopólio da outra. Nesse jogo, como afirmou Carvalho, “os trabalhadores frágeis diante dos patrões também o eram diante do estado” que, como vimos, tomou todas as providências para dismantelar as organizações sindicais e associações dos trabalhadores existentes no período anterior através da desmobilização e cooptação das antigas lideranças sindicais e a substituição destas por novas lideranças vinculadas ao governo⁷⁹. Ademais, se aceitarmos a tese de Weffort (1980) sobre o equilíbrio instável no qual se baseava a legitimidade do governo Vargas, veremos que o atendimento das aspirações básicas das classes populares era condição importante para mantê-lo. Mesmo assim, isso ocorria em um contexto onde os interesses vinculados aos setores dominantes eram distintamente favorecidos.

Como se sabe, a estratégia governamental foi bem sucedida uma vez que com o fim da II Guerra Mundial e o processo de democratização em curso, se, por um lado, as elites liberais se organizaram para tirar Vargas do poder, por outro, os trabalhadores lutaram

⁷⁹ Segundo Vianna, “no pré-35 (...) para assumir a ‘representação’ das classes subalternas, o estado teve de primeiro liquidar suas organizações independentes, tendo reprimido seus líderes, cooptado outros e corrompido a uns tantos. A partir daí implanta-se a nova política que combinava coerção e manipulação do consenso através da via corporativa e que foi facilitada pela mudança na composição da classe operária com o recrutamento maciço de um contingente dócil à mobilização ideologizada praticada pelo Estado” (pp. 179).

para mantê-lo em uma demonstração inequívoca do apoio deste setor à política varguista⁸⁰.

⁸⁰ Vide o Queremismo, movimento pró-Vargas de caráter popular (Iglésias, 1993; Carvalho, 1995).

3.1.3 - Estado e sociedade no período 1946-64: a matriz híbrida

O Brasil que ingressou em 1946 em um regime formalmente democrático, tornara-se também um país mais complexo. Demograficamente, sua população continuou a crescer (passou de 30.635.605 habitantes em 1920 para 41.165.289 em 1940 e para 51.151.629 em 1960) e a se diferenciar. Economicamente, o país estava se diversificando.

Encontrava-se parcialmente instalada tanto a indústria de bens de consumo quanto de bens de produção. A necessidade do desenvolvimento econômico passou a ser um consenso entre as elites políticas, intelectuais e econômicas⁸¹. Politicamente, a restauração de eleições livres e do pluralismo partidário, aliado à manutenção do corporativismo estatal ampliou as formas de representação dos cidadãos na arena política, nos permitindo caracterizar o período como híbrido em função da presença de uma “combinação de gramáticas” ou padrões de relacionamento entre o estado e a sociedade⁸².

Se o Brasil pós- Vargas encontrava-se política e economicamente modificado, ele convivia simultaneamente com problemas sociais antigos: “centenas de municípios não [tinham] um médico, as instalações hospitalares [eram] precárias mesmo nos maiores centros, (...) a qualidade das escolas superiores ainda não [era] desejável; o ensino médio [era] precariamente atendido e caro, quase sempre pago, [e, embora] o ensino primário fosse gratuito, não atendia a grande parte das crianças (Iglesias, pp. 258-259).

A permanência deste cenário social mostra como a preocupação com a modernização econômica - como retirar o país de sua condição de economicamente subdesenvolvido - se sobrepunha às preocupações referentes ao subdesenvolvimento social, subordinando-as a agenda econômica (Soares, 2001)⁸³.

⁸¹ Se, por um lado, havia um consenso sobre o tema, por outro, a forma como o desenvolvimento econômico deveria ocorrer ainda estava em disputa, evidenciando uma diferenciação política e ideológica entre as elites do país. Para as diversas fases e características do pensamento econômico do período ver Bielschowsky, 1988, pp. 309-500.

⁸² Segundo Nunes, existem quatro padrões institucionalizados de relações entre o Estado e a sociedade ou quatro gramáticas que estruturam esta relação: o *clientelismo* que se caracteriza por uma relação pessoal entre os membros do Estado e da sociedade; o *corporativismo* e o *insulamento burocrático* que embora pressuponham relações impessoais não contemplam de forma igualitária todos os participantes e o *universalismo de procedimentos* que, além de pressupor relações impessoais entre Estado e sociedade, baseia-se no princípio que todos os indivíduos são iguais participantes (Nunes, 1997, pp. 11- 43).

⁸³ Segundo Bielschowsky (1988), até início dos anos 60 o debate econômico centrou-se na problemática do desenvolvimento das forças produtivas, deixando em plano secundário as questões mais diretamente sociais

Parte desta subordinação pode ser explicada pela própria estrutura política-institucional criada no período. A Constituição de 1946, seguindo uma tendência internacional favorável à democracia representativa, possibilitou a ampliação da participação eleitoral. O voto secreto, direto e obrigatório foi concedido a todos os cidadãos, homens e mulheres, maiores de 18 anos com exceção da população analfabeta e dos soldados rasos. Mesmo mediante esta restrição e as imperfeições das práticas eleitorais⁸⁴, constatou-se no período um aumento considerável da participação eleitoral: se em 1930 apenas 5,6% da população votavam, em 1945, por ocasião das eleições presidenciais, 16,19 % da população foi incorporada ao universo eleitoral e em 1962 a proporção subiu para 25% (Lima Jr., 1990, p.12).

A organização e a representação deste contingente eleitoral era feita por um conjunto de partidos que assumiram novas feições: passaram a se constituir, pela primeira vez na história do Brasil, como partidos de massa com abrangência nacional, uma vez que eram organizados nacionalmente e possuíam programas e plataformas definidas (Carvalho, 1995). Entretanto, como mostra Lima Jr. (1990), a legislação que visava restringir a formação dos partidos locais⁸⁵ acabou por favorecer organizações partidárias formadas com base nas estruturas governamentais e em lideranças oficiais como foram os casos do PSD e do PTB, ambos organizados por Vargas⁸⁶ (p.56).

como distribuição de renda e propriedade. Entretanto, o autor chama atenção para a presença deste debate também no segundo governo Vargas. Embora de forma marginal, ele ocorre a partir de três temas: reajuste salarial, formação de poupança e desigualdades regionais (p.306).

⁸⁴ A criação da Justiça Eleitoral, da cédula única e do título eleitoral garantiam, segundo Lima Jr., maior credibilidade ao processo coibindo de certa forma a fraude eleitoral. Entretanto, segundo Carvalho, a persistência das práticas de compra de votos e da coerção dos eleitores por parte dos chefes políticos locais relativiza a lisura do processo eleitoral.

⁸⁵ O partido só poderia ser registrado se conseguisse assinaturas de um certo número de eleitores em cinco ou mais estados diferentes.

⁸⁶ Os três principais partidos eram o PDS - formado basicamente pelos interventores dos estados e pelas forças locais dominantes, o PTB - criado a partir da estrutura sindical corporativa e a UDN que reunia em torno de si um grupo heterogêneo que fazia oposição ao regime Vargas. É importante mencionar aqui a diferença do PDT gaúcho em relação ao PDT nacional e, principalmente, aos demais partidos "liberal-conservadores". Nascido como um partido de oposição e, portanto, fora do aparelho do Estado no seu período de formação (1945-50), o PDT gaúcho, neste período, se abstém, segundo Bodea (1992), do poder: recusa qualquer cargo estadual ou esquema de vantagens junto à máquina federal, além de fazer oposição sistemática ao PSD que ocupava tanto o governo do estado como a presidência da República. O autor atribui esta *performance* do PDT gaúcho à tensão existente no interior do partido entre as vertentes que o compunham - a "doutrinários-pasqualinos" e os "pragmáticos-getulistas", além da "sindicalista". A articulação dos doutrinários-pasqualino sob a liderança do intelectual positivista-

A análise deste autor sobre o processo eleitoral instituído em 1945 afirma ainda que, embora ganhando em autenticidade e representatividade, ele manteve também seu caráter elitista e desigual na medida que fazia parte do Código Eleitoral (1) a exclusão de um contingente significativo da população brasileira da cidadania política - em 1950, os analfabetos representavam 57% da população constituindo assim uma limitação importante ao processo formal de inclusão política no país; (2) a sobre-representação dos estados menos populosos e a sub-representação daqueles que detinham maior concentração populacional⁸⁷, bem como (3) a proibição de organização dos partidos de esquerda, limitando assim, o espectro ideológico da competição eleitoral (pp. 68-70)⁸⁸. Neste sentido, a presença de eleições mais livres e competitivas em todos os níveis da federação, o aumento do número de eleitores no país e a estruturação de partidos nacionais não conseguiram mudar o perfil da política brasileira, comprometendo, assim, as inovações institucionais formalmente implementadas (Campelo de Souza, 1985; Nunes, 1997; Soares, 2001).

Segundo Campelo de Souza (1985), parte da explicação dessa continuidade vincula-se ao fato de que a estrutura decisória permaneceu controlada pelas antigas elites regionais e pelos representantes da burocracia estatal dificultando a institucionalização do sistema partidário como um canal de organização e de representação de interesses de uma população diferenciada. Com isto, as inovações institucionais acabaram ficando comprometidas, obstaculizando a democratização das relações entre estado e sociedade (p. 74).

O recurso ao insulamento das agências do estado reafirma não só a continuidade do modelo político anterior em função da ausência de mecanismos de controle público e da permanência do acesso desigual dos cidadãos às decisões econômicas e políticas

progressista Alberto Pasqualini com o movimento sindical local que não teria sucumbido ao corporativismo herdado do Estado Novo teria dado um caráter mais progressista e democrático à seção gaúcho do PDT e até forjado uma outra rota para o PDT nacional.

⁸⁷ Segundo Nunes, esse arranjo era instrumental para que as elites tradicionais pudessem manter controle sobre o sistema partidário ao mesmo tempo em que subtraía representatividade aos partidos políticos (p. 81).

⁸⁸ Vide a ilegalidade do PCB em 1947.

produzidas no período, como também a subordinação da temática social à agenda econômica.

O raciocínio sobre o qual se assentava a opção pelo insulamento dessas agências mostra com clareza tal questão. Partia-se da aparente contradição entre modernização econômica e democracia para justificá-la, uma vez que o aumento na mobilização das massas decorrente de um ambiente politicamente mais permissivo e de um acúmulo de demandas sociais reprimidas poderia gerar uma pressão maior no sistema político e econômico⁸⁹. As lideranças políticas, tentadas a responder as demandas de seus eleitores-clientes, desvirtuariam, mediante promessas populistas, as metas econômicas necessárias para o país se desenvolver. O remédio para isso seria o insulamento de agências como a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e os Grupos Executivos cujo objetivo era exatamente elaborar as metas econômicas para o desenvolvimento sem a interferência dos partidos e seus líderes.

Segundo Nunes (1997), desde a década de 40 existia uma aparente divisão de trabalho no interior do sistema político brasileiro através da qual os partidos políticos controlavam os governos estaduais, ministérios e o orçamento, mas não tinham controle nenhum sobre o núcleo técnico do Estado, composto por tecnocratas que desconsideravam os políticos e o Congresso e defendiam iniciativas administrativas que driblassem a arena partidária através da ação executiva (p. 96). Essa tentativa de “racionalizar” o processo de planejamento econômico, insulando-o da dinâmica partidária considerada clientelista e irracional, dificultou o controle deste por parte dos partidos e, em última instância, do próprio povo dado que estes eram um dos poucos canais institucionalizados de expressão de sua vontade.

Por fim, a análise sobre a estrutura sindical no período aponta também para a continuidade da ingerência governamental nos assuntos internos dos sindicatos, comprovada pela manutenção do imposto sindical e pela ausência de movimentação dos

⁸⁹ O crescimento da população urbana - que nas décadas de 50 e 60 ultrapassava a rural - cria uma série de novas exigências em termos de transporte, empregos, alimentos, moradia, etc, aumentando assim o nível de pressão sobre o sistema público. A incapacidade de oferecer respostas a essas demandas vis à vis ao aumento da mobilização poderia gerar um contexto de crise institucional.

dirigentes sindicais no sentido de romperem os laços que subordinavam os sindicatos ao Estado (Rodrigues, 1991, p. 534).

Segundo Rodrigues, se, por um lado, assiste-se no período uma crescente influência dos sindicatos na vida política nacional⁹⁰, por outro, esta se deu mediante sua inserção no interior do movimento nacional-populista que atingiu seu apogeu no governo de João Goulart. Os sindicatos passaram a ser peças importantes na luta pelo poder que envolvia conflitos em torno de diferentes modelos de desenvolvimento econômico. Entretanto, na medida que suas lideranças não orientavam suas ações para fortalecerem os sindicatos no interior das empresas, mas no sentido de estreitarem suas relações com o governo, a influência destes baseava-se muito mais nas suas vinculações com as forças políticas que controlavam o poder executivo do que na vontade política de seus representados, a massa de trabalhadores. Dessa forma, o aumento da participação na vida política brasileira não resultou do aumento da capacidade de pressão autônoma da classe operária, mas do apoio do governo às lideranças dos sindicatos oficiais. Com isso, em que pese o aumento do número de sindicatos e de trabalhadores sindicalizados, assistiu-se, mais uma vez, a perda de sua autonomia frente aos interesses do Estado (p. 550).

É exatamente este viés continuista que faz com que Vianna (1999) qualifique o processo de democratização em curso de “redemocratização pelo alto”, pois “embora tenham sido implementados os requisitos necessários ao sistema representativo liberal, no que diz respeito às relações entre capital e trabalho, as opções não foram liberais, comprovada pela retomada, na Carta de 1946, da ação interventora do Ministério do Trabalho nos sindicatos e da expedição do Decreto Lei 9.070⁹¹ que visava reforçar o caráter corporativo da política sindical” (p.335).

A permanência destas características do modelo político-institucional vigente no período anterior limitou não só o alcance da democracia recém-instalada como também o escopo das políticas sociais. Seguindo Carvalho (1995), podemos afirmar que os direitos sociais quase não evoluíram durante este período. Desde o final do Estado Novo, os técnicos da Previdência Social buscavam, com apoio de Getúlio Vargas, unificar e ampliar o sistema no sentido de abarcar todos os trabalhadores. Opunham-se a tal estratégia os institutos de

⁹⁰ Medida pela capacidade dos sindicatos de afetarem o sistema de decisão.

⁹¹ Impunha restrições ao Direito de Greve assegurado constitucionalmente.

aposentadoria e pensão em melhores condições financeiras e as seguradoras privadas. Foi somente em 1960, sob o governo de João Goulart, que foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social que se constituía em uma espécie de transição: unificava as normas da Previdência Social, mas não o sistema na medida que os diversos institutos foram mantidos⁹². Em 1963, uma nova tentativa foi feita de ampliar o sistema com o Estatuto do Trabalhador Rural que deu aos trabalhadores do campo acesso à legislação trabalhista. A extensão dos benefícios da Previdência Social a estes trabalhadores, embora assegurado legalmente, na prática, nunca saiu do papel na medida que não havia previsão orçamentária para implantação dos mesmos. Continuaram também fora da Previdência Social, os trabalhadores independentes e as trabalhadoras domésticas (idem, pp.112-113). O saldo do período em termos de inclusão política deve então ser qualificado uma vez que, se por um lado, teria havido maior mobilização política medida não só pela restauração e ampliação do sistema partidário, pela mobilização dos setores organizados⁹³ e pela organização de novos setores como, por exemplo, o setor rural através das Ligas Camponesas e, posteriormente, dos sindicatos rurais, por outro, os ganhos foram comprometidos pela incapacidade do sistema político de lidar com a efervescência organizativa que marcou o período. As análises sobre o elitismo que caracterizou o sistema partidário (Lima Jr.), a forma populista de incorporação das massas aliada à manutenção do corporativismo sindical (Rodrigues) apontam os limites das diferentes estratégias utilizadas para lidar com o processo de incorporação desse novo contingente de atores. A crise de 1964, analisada por alguns autores como uma crise de paralisia

⁹² Ver Delgado (2001) para a discussão do papel dos diversos atores envolvidos na evolução da Previdência Social no Brasil do período (pp. 138-168).

⁹³ Essa mobilização pode ser medida pelo aumento significativo de organizações de direita e de esquerda que passam a fazer parte do cenário político. Ver Carvalho, 1995, pp. 101-102; Skidmore, 1976, pp. 308-310.

decisória⁹⁴, põe fim a esse processo “inclusivo” e provoca novamente o fechamento do sistema político e a conseqüente exclusão de vários atores sociais da arena política. Esta exclusão, como veremos, será parcial dado que o regime autoritário implantado pós-64, embora tenha restringido sobremaneira a participação política, não isolou de todo o Estado das influências de certos setores da sociedade. A análise desta relação confirma novamente o caráter assimétrico do acesso e dos resultados das decisões políticas tomadas durante o processo de modernização brasileiro. Deve-se a este fato a caracterização feita por O’Donnell (1976) do Estado autoritário-burocrático como um sistema de exclusão dos setores populares e incorporação controlada de outros setores.

⁹⁴ Santos (1986) avalia o golpe de 1964 como uma “crise de paralisia decisória”, isto é, o colapso do sistema político resultante de sua incapacidade de tomar decisões sobre temas conflitantes. A paralisia teria sido produzida a partir de quatro processos distintos: fragmentação dos recursos de poder, radicalização ideológica, fragilidade e inconsistência das coalizões que se formaram no parlamento e a instabilidade governamental gerada pela rotatividade dos titulares das pastas ministeriais e agências estatais (pp. 9-10). Schwartzman (1982) endossa parcialmente a tese sobre a paralisia decisória e acrescenta a essa análise a compreensão do funcionamento e das características do desenvolvimento do próprio Estado. Segundo este autor, é necessário também analisar a estrutura burocrático-patrimonial do estado brasileiro e suas conseqüências no nível da participação política. Ao existirem na sociedade brasileira dois pólos principais de organização social – o tipo privado capitalista e o tipo patrimonial burocrático – o jogo político expressaria esta contradição na forma de dois estilos de atuação e participação política: a representação e a cooptação política. A crise é explicada, portanto, pelo colapso do sistema de cooptação (PSD-PTB). O sistema eleitoral baseado na cooptação de líderes políticos, no paternalismo e no isolamento político do centro econômico e dos núcleos urbanos não resistiu ao crescimento da mobilização e à nacionalização da política (pp. 133-136).

3.1.4 – Estado e sociedade no período 1964-80: a matriz autoritária

Se o processo de complexificação pelo qual o país passou no período anterior não foi, como se buscou mostrar, capaz de conviver com uma sociedade também mais complexa, posto que mais diferenciada e politicamente mais organizada, os governos subseqüentes levaram às últimas conseqüências o argumento sobre a aparente contradição entre modernização econômica e democracia e impuseram ao país um processo de exclusão política que passou por fases distintas.

Ao tomarem posse, os militares que tinham apenas um plano “vago” de governo, cujas intenções eram “controlar os comunistas, conter a inflação e executar as mínimas reformas políticas e econômicas consideradas como um pré-requisito para o retorno do governo civil em alguma época no futuro”, mudaram progressivamente sua postura concentrando cada vez mais poder no Executivo Federal e na Presidência da República e eliminando qualquer possibilidade de oposição por meio da promulgação de diversos decretos (Stepan, 1971, p. 157).

Esse processo de inflexão autoritária - que pôs fim à base civil de sustentação do regime⁹⁵ e instaurou de vez o autoritarismo no país - estava intimamente relacionado ao diagnóstico então elaborado pela elite militar de que as reformas econômicas e políticas que o país necessitava não seriam realizadas sob nenhum governo civil, justificando assim seu envolvimento cada vez maior com o governo (*idem*, *idem*). Aqui, a dissociação entre modernização econômica e política necessária ao desenvolvimento do país e participação e controle da sociedade neste processo alcançou seu ápice. Defendia-se uma reestruturação econômica e administrativa sem qualquer interferência da sociedade organizada. Para este fim, a meta passou a ser a despolitização do estado e seu conseqüente insulamento nas mãos de uma tecnocracia civil e militar juntamente com o fortalecimento e a expansão do executivo *pari passo* à redução do Legislativo e à contenção de quaisquer manifestações contrárias ao regime imposto. Acreditava-se que a expansão da capacidade administrativa do estado, bem como sua eficiência requeriam,

⁹⁵ Dos apoios civis que deram legitimidade à deposição de Goulart e ao próprio golpe militar ressalta-se o apoio de três governadores dos estados mais importantes da união: Adhemar de Barros de São Paulo, Carlos Lacerda da Guanabara e Magalhães Pinto de Minas Gerais, da maior parte da mídia, setores da Igreja Católica, da classe média e do meio empresarial (Skidmore, 1988).

antes de tudo, o insulamento das agências do estado das pressões popular e eleitoral (Hagopian, 1994; Mainwaring, 1991)

Castelo Branco (1964-67) assumiu a tarefa de implementar o processo de “reestruturação” do país. A princípio os objetivos eram, no plano político, instituir uma “democracia restringida” e, no plano econômico, reformar o sistema capitalista, modernizando-o. Para tal era imperativo enfrentar a situação econômico-financeira que vinha dos últimos meses do governo Goulart, controlar a massa trabalhadora do campo e da cidade e promover uma reforma do aparelho do Estado.

Esta agenda seria executada sob novas regras políticas que ampliavam o mandato presidencial, adiavam as eleições para março de 1967 e impunham uma centralização fiscal, autorizando o presidente a propor com exclusividade leis aumentando as despesas e proibindo os estados de emitirem títulos sem autorização federal.

O estado foi organizado, portanto, de forma a fortalecer e expandir o executivo. Esta expansão é analisada por Diniz e Lima Jr. (1986) com base no número de agências criadas durante todo o período autoritário. Seguindo uma tendência que remonta aos anos 30, os autores mostram que, em 1975, o número de agências com atribuições político-econômicas cresceu enormemente, a criação de empresas estatais com diferentes atribuições passou de 35, em 1939, para 440, em 1983, sendo que destas, destacam-se 205 empresas do setor produtivo criadas, sobretudo nos anos 70. As taxas de crescimento no período pós-64, quando comparadas aos outros períodos, mostraram-se consideravelmente maiores, sobretudo através da expansão do setor produtivo estatal (pp. 25-26).

O processo de reestruturação do país ocorreu mediante uma redefinição das regras de participação dos grupos sociais, uma vez que os canais de representação política formais foram limitados, as manifestações contidas e a estrutura sindical corporativa controlada. Neste contexto de fechamento político, empresários e trabalhadores desempenharam papéis diferenciados, começando pelo fato de que a coalizão tecnocrático-militar que assumiu o poder tinha como objetivo implementar um projeto comprometido com os interesses do setor privado da economia.

Economicamente, instituiu-se um saneamento econômico-financeiro que visava, no primeiro momento, o controle da inflação, a eliminação das distorções na estrutura de

preços e na alocação de recursos. Os resultados das políticas de estabilização implementadas nesta primeira fase - redução de despesas governamentais, aumento de impostos, compressão do crédito e contenção dos salários – não tirou o país da estagnação econômica que se encontrava no início dos anos 60.

Não obstante, no momento subsequente (1968-73), a economia brasileira alcançou índices de crescimento surpreendentes. Desenvolveu-se um capitalismo baseado na forte intervenção estatal, na concentração oligopolista da produção e na internacionalização da economia. Privilegiaram-se as grandes empresas nacionais, estatais e multinacionais. O crescimento econômico anual do PIB atingiu taxas recordes de 10,1% nos anos 1968-74. A indústria foi o setor que mais cresceu, expandindo-se a taxas anuais de 12,2%.

Merecem destaques a indústria automobilística, a indústria mecânica, a indústria de construção civil, entre outras. O comércio exterior atingiu índices de expansão altos, diversificando a pauta de exportação. A nova estratégia de desenvolvimento privilegiou o setor de bens de consumo duráveis como base do crescimento da produção e estimulou a abertura da economia para fora. Seu êxito baseou-se na expansão da demanda interna por bens duráveis de consumo, impulsionada pela concentração da renda e por mecanismos financeiros que permitiram a ampliação do crédito ao consumo, na expansão da demanda externa em virtude da liberalização do comércio internacional e na política de subsídios às exportações e na entrada substancial de recursos externos (Diniz e Lima Jr, p.37).

A obtenção de altas taxas de crescimento, o fortalecimento de setores industriais de ponta e a expansão e modernização do setor estatal favoreciam a imagem do governo, garantido-lhe certa legitimidade.

O milagre econômico ocorreu concomitantemente ao fechamento exacerbado do sistema político posto em prática pela promulgação do AI-5. Com o fechamento do Congresso, o Executivo tornou, conseqüentemente, o local privilegiado de negociação entre o Estado e os setores da sociedade civil. Neste contexto, as elites industriais para negociarem com o Estado dispunham de uma série de procedimentos: da antiga estrutura oficial de representação de interesses controlada pelo próprio Estado até estruturas “extracorporativas” e práticas informais que permitiam um acesso relativamente estruturado entre algumas agências do governo e os setores privados⁹⁶.

⁹⁶ Vide o desempenho do Conselho Monetário Nacional ou do Conselho Interministerial de Preços como mediadores dos interesses privados junto ao Estado (Diniz e Lima Jr., pp. 39-41).

Como afirmam Diniz e Lima Jr, “o esvaziamento dos canais autônomos de participação social e dos órgãos de representação política foram compensados pela articulação [destes] formatos alternativos para a vinculação dos setores empresariais com o Estado” (p. 38). A complexificação e a diversificação do aparelho burocrático não teria, portanto, obstaculizado a capacidade de pressão e a relação deste setor junto ao executivo federal.

Aos trabalhadores, entretanto, a permeabilidade do sistema político não era a mesma, uma vez que “seus antigos canais de representação foram banidos definitivamente com o fim da representação dos sindicatos dos trabalhadores e com o fechamento dos canais regulares de representação política” (idem).

O’Donnell (1976) ressalta esta questão ao analisar a prática corporativista vigente no país. Para este autor, o *corporativismo estatizante* praticado pelos militares difere daquele implementado nos períodos anteriores: sua característica marcante não foi a incorporação controlada das massas, mas a sua exclusão política e econômica. (...) Nos períodos anteriores, o corporativismo estatizante era o principal meio ou para recompor a coalizão dominante (...) ou para controlar a ativação política do setor popular; no estado autoritário-burocrático, entretanto, ele [tornou-se] o principal mecanismo para garantir a exclusão deste setor, dado que o despojou de todos os recursos organizacionais com o intuito de garantir a ordem e os novos padrões de acumulação e de crescimento econômico⁹⁷ (p. 28).

Neste contexto, as mudanças no sistema de assistência e previdência social ganham relevância. A unificação dos institutos de assistência e previdência social no INPS, racionalizando-o administrativamente como queria o governo nas mãos de uma tecnocracia estatal e não mais das lideranças sindicais, bem como sua expansão para setores sociais antes excluídos como os trabalhadores rurais, domésticos e autônomos, serviram primordialmente, como apontou Santos (1987), “para reforçar o processo de acumulação em detrimento do processo de equidade” (p.31).

⁹⁷ Vide a política de arrocho salarial que persistiu durante todo o período do “milagre econômico”, a criação do FGTS, ainda no governo Castelo Branco, que colocou um fim na indenização por tempo de serviço e liquidou com a estabilidade no emprego após 10 anos de serviço garantida pela CLT, a nova política salarial que determinava que os aumentos salariais seguiriam fórmulas estabelecidas por dados oficiais e não mais pela negociação sindical e, por fim, a nova lei de greve.

A posse do general Geisel (1974) traz consigo várias mudanças importantes, a começar pelo início do processo de "distensão" política.

Em uma conjuntura econômica internacional marcada pela crise do petróleo e pelos problemas enfrentados pelo mercado mundial, a economia brasileira começou a dar os primeiros sinais de dificuldades: a taxa de crescimento passa a declinar, o setor industrial cai, cresce a taxa de inflação e o endividamento externo.

Contrariando a conjuntura, o IIPND previa altas taxas de investimento e de crescimento para a maioria dos setores econômicos. Implementou mudanças de vulto através dos grandes projetos governamentais - hidrelétrico, nuclear e siderúrgico – e de apoio à empresa privada nacional. Reformulou a política de substituição de importações cujo cerne foi o estímulo às indústrias de bens de capital e de bens intermediários, alterando, assim, o perfil industrial da economia (Diniz e Lima Jr, p. 44; Lamounier, 1994).

Administrativamente, o governo Geisel implementou um processo de maior centralização dos órgãos destinados ao planejamento econômico aliado a um maior fechamento do processo decisório, dificultando ainda mais a circulação das informações e o funcionamento das instituições de representação.

Politicamente, o processo liberalizante se inicia com a convocação das eleições de 1974 bem como o relaxamento do controle exercido sobre a mídia. O resultado eleitoral mostrou o desgaste do governo em uma conjuntura de crise: o MDB quase que dobrou sua representação na Câmara dos Deputados conquistando 165 cadeiras num total de 364. No Senado, a oposição elegeu 16 das 22 cadeiras. Além disso, o MDB ganhou o controle das assembleias estaduais nos estados mais urbanizados e industrializados como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (Diniz, 1985, p. 336, Skidmore, 1988, p. 34).

Em reação à força da oposição expressa nas urnas, Geisel decretou o fechamento temporário do Congresso e editou o Pacote de Abril⁹⁸.

A conjuntura política, marcada pela esperança do retorno ao estado de direito, sofreu mais uma inflexão: assistiu-se à cassação de mandatos parlamentares, à edição da Lei

⁹⁸ Este conjunto de medidas manteve até 1978 as eleições indiretas para governador com a ampliação do Colégio Eleitoral, instituiu a eleição indireta de 1/3 do Senado e as sublegendas, restringiu a propaganda eleitoral, alterou o quorum para a votação de emendas constitucionais pelo Congresso de 2/3 para maioria simples e ampliou o mandato presidencial para 6 anos.

Falcão que restringiu o uso dos meios de comunicação nas eleições municipais, além do sucesso relativo do governo nas eleições para prefeituras e câmaras municipais⁹⁹.

O governo, a partir daí, passou a viver um processo de isolamento, perdendo legitimidade nos diversos setores sociais, dos sindicatos ao empresariado¹⁰⁰ e no interior das próprias Forças Armadas através da pressão da direita militar" (idem, p. 58).

Com o objetivo de retomar a direção do processo de abertura, Geisel reativou a Missão Portella, extinguiu o AI-5 e propôs um conjunto de reformas. O terreno para a sucessão presidencial estava preparado e os arranjos políticos para dar seguimento à abertura estavam, em linhas gerais, decididos.

As medidas propostas por Geisel para suprimir os instrumentos mais discricionários da legislação vigente não foram suficientes para por fim à face autoritária do regime. Embora o ano de 1978 tenha sido marcado pela presença de uma intensa atividade oposicionista, foram preservadas a Lei de Segurança Nacional, diversos atos institucionais e complementares, o Pacote de Abril, a Lei Falcão e foi criado o Estado de Emergência. Além disso, o Congresso continuava privado de exercer o controle sobre as verbas públicas. Foi neste cenário que o general Figueiredo assumiu o governo em março de 1979.

Do ponto de vista econômico, a manutenção das taxas de crescimento mesmo com o choque do petróleo em 1977 se dava às custas de um rápido aumento do endividamento externo e um superaquecimento da economia. Em 1978, a taxa anual de inflação

⁹⁹ Vale a pena ressaltar que nas eleições municipais de 15 de novembro de 1978 a ARENA venceu nas regiões menos desenvolvidas ao passo que a oposição ganhou o controle das câmaras municipais nas áreas urbanas maiores como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Campinas e Santos (Skidmore, pp. 41-42).

¹⁰⁰ Expressivo neste contexto foi o rompimento do setor empresarial com o pacto dominante. Aliado às razões econômicas, a elite empresarial passou a se queixar do caráter centralizador da gestão de Geisel que esvaziou ainda mais a representação corporativa nos poucos órgãos colegiados que existia. Com isso, acentuou mais a utilização dos mecanismos informais e dos contatos pessoais na articulação entre o setor e a burocracia estatal. A partir de 1979, o descontentamento da elite empresarial culminou na campanha contra a estatização da economia levado a cabo pelas principais lideranças empresariais do país e amplamente divulgada pela mídia. A crítica a estatização enfatizava o crescimento excessivo da intervenção estatal, sobretudo em alguns setores como a siderurgia, fertilizantes, transportes e comunicação em um contexto altamente recessivo. O questionamento do modelo econômico e político dos dois últimos governos militares gerou uma ruptura no pacto dominante e inseriu este setor no processo de abertura (Diniz e Lima Jr., pp. 51-53).

ultrapassava os 40% e em 1979 este índice chegou a 77% impondo mudanças na política econômica¹⁰¹.

A década de 80 se inicia com a inflação próxima de 120% e uma balança de pagamentos ainda mais negativa. O milagre econômico que parcialmente legitimava as políticas dos governos militares chegara ao fim aprofundando ainda mais o descontentamento dos diversos setores da sociedade¹⁰².

Neste mesmo cenário prosseguem avanços e recuos democráticos: em 1979, aprovou-se a Lei de Anistia e a reorganização do sistema partidário¹⁰³. Não obstante, determinou-se o adiamento das eleições municipais de 1980 para 1982 quando haveria eleições diretas para governadores dos estados, para renovação de um terço do Senado e para toda a Câmara dos Deputados e Assembléias de todos os estados. Uma mega-eleição onde o governo contava com a vitória de seu partido. Para viabilizá-la, além de um novo conjunto de reformas na legislação eleitoral - o "pacote de novembro"¹⁰⁴ – recorreu-se novamente à prática patrimonialista como forma de garantir sua base de sustentação, rompendo, assim, com o discurso da racionalidade administrativa¹⁰⁵.

¹⁰¹ Com o IIPND, o governo Geisel conseguiu ainda sustentar taxas de crescimento elevadas (6-7% ao ano), mas à custa de um prejudicial aumento da participação do setor público nos investimentos. No segundo semestre de 1979, no governo Figueiredo, o ambiente externo tornou-se ainda mais adverso com os novos choques do petróleo e dos juros, mas a opção do então ministro do Planejamento, Delfim Neto, foi acelerar o crescimento apesar das fortes pressões inflacionárias. A necessidade do desaquecimento da economia só foi reconhecida posteriormente, iniciando aí o longo ciclo de dificuldades dos anos 80 (Lamounier, 1994, p. 61).

¹⁰² Um exemplo deste descontentamento foi a greve, em 1978, dos trabalhadores da indústria automobilística no ABC. Foi a primeira mobilização operária significativa desde a repressão das greves de Osasco e Contagem em 1968. Uma nova onda de greves ocorreu em 1979, mobilizando cerca de 3 milhões de trabalhadores da indústria (Skidmore, 1988, pp. 51-52).

¹⁰³ No fim de 1979 o quadro partidário era composto pelo PDS representando a antiga ARENA, pelo PMDB - antigo MDB - pelo PTB, PDT, PT e PP que posteriormente se fundiu com o PMDB em decorrência do "pacote de novembro" de 1981.

¹⁰⁴ A proposta de reforma na legislação eleitoral proibia as coligações eleitorais e determinava que os eleitores votassem em uma única legenda. Além disso, o governo instituiu uma cédula onde os nomes dos candidatos deveriam ser escritos. Esperava-se com isto facilitar a vitória do PDS já que este era, possivelmente, o único partido com organização local necessária para ensinar os seus eleitores a preencher corretamente as cédulas (Skidmore, 1988, p. 61).

¹⁰⁵ Hagopian (1994), ao buscar explicar o fracasso do projeto dos militares em acabar com as redes clientelistas de mediação estado e sociedade, vincula tal fracasso ao projeto eleitoral. Segundo a autora, a estratégia de insular o estado através da centralização política e fiscal não teria sido suficiente para acabar com o clientelismo por causa, em parte, das eleições. Os militares precisavam dos políticos tradicionais para formar uma base de sustentação pró-governo e isso era feito por meio da troca de recursos via políticas sociais, nomeações políticas para postos-chave, etc. Ainda segundo a autora, "as elites tradicionais

Tais práticas surtiram efeito uma vez que a oposição não conseguiu obter maioria nem no Congresso nem no Colégio Eleitoral. O PDS obteve a maioria de 359 a 321 no Colégio Eleitoral.

Desconsiderando as manifestações em massa que ocorreram em todo o país para eleger diretamente o próximo presidente através da Campanha pelas Diretas Já, a sucessão do general Figueiredo ocorreu por meio de uma disputa no Colégio Eleitoral entre os candidatos Paulo Maluf (PDS) e Tancredo Neves (oposição). A vitória de Tancredo Neves, em 1984, colocou um fim ao regime militar.

A modernização autoritária acabou gerando uma sociedade significativamente modificada. Este é o saldo dos 20 anos de autoritarismo. Como afirmou Santos (1987b), “o país cresceu, urbanizou-se, industrializou-se, capitalizou-se, reprivatizou-se, estatizou-se, reestruturou-se ocupacionalmente, educou-se, reordenou-se e tornou-se muito mais complexo” (p.116).

Em termos demográficos, se em 1950 o país apresentava uma população de 51,9 milhões de pessoas, em 1980 passamos para 118,9. Mais relevante, a taxa de mortalidade decresceu aumentando a expectativa de vida da população brasileira.

De uma sociedade majoritariamente rural passamos para uma sociedade predominantemente urbana. Se considerarmos as cidades com 20 mil habitantes ou mais, constata-se que, em 1980, a maioria da população (51,5%) era urbana ao passo que em 1940 essa porcentagem equivalia a 16% dos habitantes (Fausto, 1997, 534).

As mudanças na estrutura produtiva do país, bem como na estrutura das exportações brasileiras atestam a transformação de uma economia predominantemente agrícola para industrial: enquanto o setor primário contribuía, em 1940, com 25,8% do Produto Industrial Líquido, em 1960, com 22,5% e, em 1980, com 13%, o setor secundário contribuía, respectivamente, com 19,4%, 25,2% e 34%. Se em 1968, os produtos primários respondiam por 79% das exportações e os industrializados por 20%, em 1980,

controlavam a rede eleitoral nacional do partido pró-governo que era um amálgama impenetrável de apoio privado dos chefes locais e oligarquias estaduais. Essa mesma elite tradicional desempenhou um papel decisivo na conformação dos arranjos políticos da ordem pós-autoritária, determinando, assim, a relação estado e sociedade durante a transição para a democracia” (pp. 52-53).

Draibe et. al. (1991) apontam também o uso clientelístico de certos programas sociais com o objetivo de aumentar as chances de sucesso do regime nas disputas eleitorais como, por exemplo, a atuação do Conselho Federal de Educação, o BNH e o INAMPS (p.20).

essas porcentagens mudaram para 42% e 56,6%, respectivamente. Em função do sustentado esforço de industrialização, “o país adquiriu uma estrutura industrial de grande porte, diversificada e relativamente balanceada, subvertendo as relações de predominância entre os setores primário e secundário, passando a liderança para este último ao longo da década de 60” (Santos, 1985, p.243).

A expansão das relações assalariadas decorrente da mudança na estrutura de emprego foi generalizada. Ocorreu no campo, no setor industrial urbano e com relação às classes médias tradicionais e emergentes.

As mudanças na estrutura ocupacional brasileira são assim resumidas por Santos (1987b): o número de pessoas efetivamente ativas nas décadas 60 a 80 em relação ao período 40 a 60 quase que dobrou, essa taxa era distribuída fundamentalmente entre os setores secundário, terciário e governamental, permanecendo o setor primário praticamente estagnado. Os setores terciário e governamental expediram-se quase que na mesma proporção no período 60-80. Parte disso derivou-se da intensificação da atividade produtiva e regulatória que o Estado assumiu neste mesmo período (p. 126).

Tais mudanças tiveram ainda impacto no processo de mobilidade social, uma vez que os indivíduos transitaram da área rural para a urbana e, nesta, distribuíram-se desigualmente por todas as categorias ocupacionais existentes (idem).

Indicadores sociais mais clássicos como mortalidade geral, mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer, grau de escolaridade básica da população adulta e condições de habitabilidade retratam o “estado social da nação”. Tais indicadores apontam para uma tendência positiva que, segundo Draibe et.al.(1991), deve ser creditada em grande proporção aos programas sociais e à ampliação do seu acesso e cobertura (p.65).

Entre os anos 40 e o final da década de 70, registrou-se um forte declínio da taxa bruta de mortalidade geral da população embora com grandes diferenças regionais, mudanças no perfil epidemiológico da população com a queda das doenças infecciosas e parasitárias e queda bastante acentuada na mortalidade infantil vinculada a melhoria das condições de saneamento, atenção médica e estado nutricional das crianças (idem, p. 66).

Como decorrência, verificou-se ainda uma elevação da esperança de vida dos brasileiros em aproximadamente 20 anos: passou-se de 41,2 anos, em 1940, para 64,89, em 1988.

A taxa de analfabetismo da população adulta (acima de 15 anos) decresceu nos anos 80 para uma média de 17,5%, significando um impacto positivo da expansão do acesso e da cobertura escolar. Elevou-se também o grau de escolaridade da população em geral. No que diz respeito às condições de saneamento e habitabilidade, detectou-se de 1960 a 1989 um crescimento relevante de domicílios urbanos servidos por rede geral de água embora muitos não fossem ainda servidos por rede geral de esgoto ou fossa séptica (idem, p. 67).

A manutenção deste patamar mínimo de condições de vida deve ser atribuída, segundo as autoras, fundamentalmente aos estoques e fluxos de bens e serviços sociais disponíveis aos segmentos mais carentes da população, dado o agravamento dos níveis de desigualdade e pobreza que a modernização autoritária provocou.

A partir dos anos 80, essa situação só se intensificou. O declínio dos índices de crescimento refletiu no aumento do contingente de assalariados que se tornaram mais pobres bem como no aumento do índice de desemprego¹⁰⁶. As medidas recessivas impostas não conseguiram reequilibrar o país e tiveram um custo social pesado justificando o nome dado ao período de “década perdida”.

A contraface política deste processo foi a intensificação do “ímpeto associativo” cuja origem remonta aos anos 70. A partir das mudanças estruturais ocorridas no país, surgiram na cena política brasileira “novos personagens” que forjaram os limites do sistema político e ajudaram a (re)definir o processo de redemocratização em curso. Estes personagens não faziam parte da rede de atores com a qual o estado autoritário mantinha interlocução. Setores empresariais, funcionários localizados no interior de agências específicas do Estado e certas elites políticas regionais se beneficiaram diferencialmente do processo autoritário de modernização mediante a utilização dos mecanismos corporativos e das alianças informais. A estes o sistema político vigente não foi de todo impermeável¹⁰⁷.

¹⁰⁶ A taxa de absorção da PEA baixou de 97,9% em 1980 para 93,8% em 1981, 91,5% em 1982 e 87,5% em 1983. Em 1981, a renda média da população foi 10% mais baixa que em 1978. Ao lado disso as taxas de inflação atingiram a marca dos 110% em 1980 e 120% no primeiro semestre de 1981 (Malan, P. e Bonelli, R. *apud* Boschi, 1987).

¹⁰⁷ O conceito de “anéis burocráticos” elaborado por Cardoso (1979) ilustra a questão. Definidos como mecanismos flexíveis de incorporação e cooptação política, eles possibilitavam que os setores privados beneficiários do regime participassem das decisões. Seus participantes não estavam vinculados ao sistema como representantes dos setores/classes, mas como pessoas. O critério de pertencimento dependia de um

Em meados da década de 70, entretanto, certos segmentos sociais oriundos deste mesmo processo de modernização passaram a ter alguma voz em um contexto já marcado pelo desgaste do pacto das elites. Por meio de uma “rede movimentalista”, setores populares, de classe média e sindical ganharam certa visibilidade, imprimindo as mudanças necessárias ao processo de redemocratização do país¹⁰⁸. A dinâmica destes atores e sua relação com a nova institucionalidade será objeto de análise da próxima seção deste trabalho.

interesse específico do regime na solução de um determinado problema. O controle do Estado sobre esse mecanismo era praticamente total na medida que estabelecia a aliança e a desfazia segundo seus interesses.

¹⁰⁸ O processo de transição é aqui analisado não só como uma iniciativa das elites políticas, mas juntamente com as iniciativas de outros segmentos da sociedade que se expressaram nas urnas por meio da oposição partidária bem como dos movimentos sociais que ajudaram a reconstituir a sociedade civil brasileira.

3.2 – (Re)democratização e o padrão brasileiro de inclusão política nos anos 80: representação política, corporativismo e associativismo.

O novo ciclo democrático, conhecido como a Nova República, iniciou-se com a morte de Tancredo Neves e a posse de seu vice, José Sarney.

Eleitoralmente, o período que se estendeu de 1985 a meados da década de 90 é marcado pela eleição direta em todos os níveis da federação – para prefeitos das capitais (1985), para governadores, legislativos estaduais e federais (1986 e 1990), para as prefeituras (1988 e 1992) e para presidente da República (1989).

No que diz respeito às regras eleitorais, presenciamos a concessão do voto aos analfabetos, a legalização dos partidos como PCB e PC do B, a abolição da fidelidade partidária, das barreiras para a formação dos partidos políticos e sua representação no Congresso. Ademais, uma nova Constituição foi elaborada e promulgada (1987-1988). Tudo isso ocorreu em meio a uma expansão do eleitorado brasileiro que, em 1986, passou a representar 51% da população do país (Santos, 1993, p.86)

No campo societário, vivenciamos a emergência de novas formas de participação cuja origem remonta ao final dos anos 70. Concomitantemente aos processos de abertura política e da erosão das condições econômicas pós- milagre, observou-se no país o surgimento de uma série de novos atores sociais dos quais se destacam os movimentos sociais urbanos como o movimento dos favelados e moradores das zonas periféricas dos grandes centros urbanos, as associações de moradores e profissionais de classe média, as associações populares ligadas à Igreja Católica, grupos ecológicos, organizações feministas, o novo sindicalismo, dentre outros.

Sob a rubrica de novos movimentos sociais uma diversificação de manifestações associativistas emergiu no cenário político brasileiro contemplando tanto os chamados movimentos populares quanto os segmentos da nova classe média.

Seguindo Diniz e Boschi (1989), pode-se afirmar que tais movimentos emergiram tanto como “manifestações de massa esporádicas e não estruturadas [assim] como formatos mais organizados centrados nos locais de moradia, para interesses ligados a serviços urbanos e bens de consumo coletivo, passando por coletividades aglutinadas ao redor de

atributos como sexo e raça, além dos movimentos de cunho religioso e movimentos de defesa do meio ambiente” (p. 43).

Da mesma forma que suas manifestações no cenário social, suas pautas de demandas eram também variadas incluindo desde as reivindicações de caráter tópico - como a melhoria de condições locais de vida - até demandas de natureza mais abrangente - defesa dos direitos humanos, anistia e extensão dos direitos de cidadania.

A emergência destes atores expressou a um só tempo a formação de novas identidades coletivas, relacionadas, por um lado, a tentativas de se recriar um espaço democrático no nível das relações interpessoais e, por outro lado, à abertura de novos canais de participação política. Sua gênese representou, em primeiro lugar, o enfrentamento com o governo autoritário que objetivava a criação de novos atores sem levar em consideração as novas identidades que emergiram deste processo e, em segundo lugar, uma resposta à crise de governabilidade e à descrença na eficácia dos mecanismos de representação para a efetivação de políticas e processamento de demandas, quebrando, assim, o oligopólio da participação pela via do sistema partidário (Diniz e Boschi, 1989, p. 43).

Dentre eles, destacou-se o Movimento das Associações de Moradores que abrangia tanto os setores da periferia urbana e favelas quanto os bairros de classe média e alta em várias cidades do país¹⁰⁹. Nas grandes capitais como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, o fenômeno das associações de bairro foi substantivamente disseminado. Entre 1979 e 1981, verifica-se no Rio de Janeiro um aumento percentual anual de 83% no surgimento de novas associações, sendo que nos bairros de periferia e favelas este percentual é maior do que nos bairros de classe média¹¹⁰ (idem).

Em São Paulo, 68,2% das associações foram criadas entre 1970 e 1980 e no Rio de Janeiro, o número de associações criadas entre os anos de 1971 e 1987 foi de 3.731 correspondendo a um aumento de 65% (Santos, 1993, pp. 83-85). Em Belo Horizonte, o

¹⁰⁹ Viola e Mainwaring (1985) apontam diferenças significativas entre as associações de moradores das classes populares e aquelas dos bairros de classe média. As primeiras, freqüentemente, surgiram das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) existentes no bairro e demandavam serviços urbanos básicos. As associações de moradores da classe média voltavam-se para a superação das barreiras tradicionais de comunicação e encorajavam novos padrões de interação social (p. 139).

¹¹⁰ Vale mencionar que os movimentos envolvendo os favelados e os moradores das zonas periféricas das grandes cidades já existiam desde os anos 40 vinculados também aos processos de urbanização, mas adquiriram maior força e visibilidade a partir dos anos 70.

número de associações praticamente triplicou durante os anos 70 e 80, passando de 584 para 1.597 (Avritzer, 2000, p. 65).

A emergência das associações profissionais de classe média veio reforçar o surto associativista da década de 70. Estas associações estiveram relacionadas à expansão dos setores médios urbanos.

Em decorrência do processo de modernização econômica observaram-se mudanças significativas na divisão social do trabalho com a expansão de algumas novas ocupações e o retraimento de atividades tradicionais. A evolução do setor administrativo e técnico-científico contribuiu para a formação de uma nova classe média. Observou-se também um aumento expressivo nos estratos de trabalhadores não manuais urbanos, ligados direta ou indiretamente à grande empresa e ao setor governamental. Tais dados refletem a rápida burocratização da sociedade como um traço fundamental do padrão de desenvolvimento nos anos 70. O número de administradores e profissionais liberais cresceu (924.302 em 1970 para 2.549.917 em 1980) e uma nova classe média surgiu como resultado da confluência de um processo expansionista na época do milagre econômico e de uma relativa proletarização dos setores mais altos durante o ciclo recessivo do final da década de 70 (idem, p. 45).

Esta nova composição social refletiu no padrão de organização de diferentes segmentos sociais. No que diz respeito à nova classe média, chama atenção o crescimento contínuo do número de profissionais liberais sindicalizados entre 60 e 78, passando de 40.491 para 147.307. Assistiu-se também ao crescimento das associações profissionais e técnicas. No Rio de Janeiro, 60% das associações eminentemente de classe média (618) foram criadas pós-64. O surto associativo ocorreu especialmente a partir da década de 80, coincidindo com a reativação da sociedade civil em outras frentes (idem).

A capacidade organizacional e a atuação dos segmentos da classe média (advogados, médicos, engenheiros, professores, funcionários públicos...) desempenhou, segundo os autores, um papel importante no processo de transição, tanto no sentido de desafiar o regime com manifestações públicas e paralisações, quanto no sentido de difundir valores democráticos e práticas participativas que iriam moldar um núcleo alternativo anti-regime.

Em função dessa nova conjuntura, marcada pelo adensamento do associativismo urbano, da erosão do grau de legitimidade dos governos militares e do crescente déficit social, surgiram, na interface do estado com a sociedade, programas públicos que buscavam envolver as comunidades locais no enfrentamento dos problemas sociais cruciais das camadas urbanas de baixa renda - saneamento, urbanização, saúde, habitação etc (Azevedo & Prates, 1990). A experiência do *planejamento participativo* proposta no fim da década de 70 constitui um bom exemplo cujo objetivo era executar programas alternativos que pressupunham a interação das associações comunitárias com as agências públicas nos três níveis da federação.

Diversos autores apontaram o caráter restrito desta experiência, uma vez que ela se dava no âmbito de poucas agências públicas, se limitava às atividades práticas de implementação não envolvendo a definição global de prioridades, propiciava a participação de pessoas ou grupos diretamente afetados pelos programas, gerando, em alguns casos, competição na atuação das entidades de base por recursos escassos e não chegava a obstacularizar o jogo clientelista (Cardoso, 1988; Somarriba, 1992).

Registra-se também a organização dos Conselhos Populares criados para mediar a relação de certas áreas do poder público com os movimentos populares. Tais iniciativas se caracterizavam por seu caráter mais consultivo que deliberativo e, na maioria das vezes, foram restritivos, incorporando apenas setores organizados que apoiavam a facção política que estava no poder (Gohn, 1995, p. 212).

Observa-se também, neste mesmo período, iniciativas importantes como a formação das Comissões de Justiça e Paz e das Comissões de Direitos Humanos, juntamente com outras organizações como a OAB, ABI e IAB. Estes organismos foram fundamentais tanto durante o regime autoritário com suas campanhas pró-anistia e de defesa dos presos políticos e exilados, quanto no processo de elaboração da nova Constituição ao defenderem a incorporação das emendas populares.

Segundo Benevides (1991), desde o início de 1985, as organizações voltadas para o processo constituinte, formadas em torno de vários segmentos societários, buscavam assegurar mecanismos diretos de participação na elaboração da Carta Constitucional. Organizados em vários estados e municípios, os movimentos pró-participação popular na Constituinte conseguiram assegurar na Constituição alguns princípios fundamentais da

democracia direta e semidireta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei e o veto popular.

Em 1988, a vitória do Partido dos Trabalhadores em diversos municípios brasileiros possibilitou a institucionalização daquilo que vinha sendo o discurso histórico do partido: a democratização da gestão pública através da valorização da participação política. A maioria das administrações petistas implementou uma série de programas que envolviam a participação da população dos quais a experiência mais bem sucedida tem sido o Orçamento Participativo.

Como consequência do processo de complexificação econômica pelo qual o país passou, inaugurou-se no mundo do trabalho um conjunto de novas práticas políticas organizadas pelo Novo Sindicalismo no ABC paulista. Seus adeptos possuíam uma postura crítica em relação ao passado populista e aos controles corporativos prevalecentes e demandavam formas mais autônomas e independentes de atuação. As greves deixaram de se restringir às questões salariais, ampliando sua pauta às reivindicações de caráter trabalhistas e sociais, assumindo conteúdos claramente políticos como as críticas ao regime vigente e as demandas pela ampliação de direitos políticos. Novas lideranças entraram em cena e romperam com a atuação de antigas lideranças identificadas com o sindicalismo pelego. Defendiam a participação de base, a presença sindical no local de trabalho e o fortalecimento da democracia interna. Ademais, esta nova estrutura sindical rompeu com o caráter centralizador da representação trabalhista previamente existente, passando a coexistir, a partir de 1985, várias centrais sindicais.

Além das mudanças na qualidade da prática política desses atores, vale acrescentar o aumento no número de sindicatos no período. Segundo Santos (1993), dos 9.118 sindicatos fundados no Brasil entre 1990-1988, 64% foram fundados entre 1960-1988. Do total de sindicatos criados, 51% são urbanos e destes 31,5% são sindicatos de empregadores e 53% de empregados. Na área rural, do total de 1.751 sindicatos de empregadores rurais (39% do total dos sindicatos rurais), 71% foram criados entre 1960-1988 enquanto dos 2.732 sindicatos de empregados rurais criados entre 1900 e 1988, 96% foram criados entre 1960-1988 (p.86).

Aliadas aos atores já mencionados, consolidam e se expandem no fim deste período e início dos anos 90, as Organizações Não-Governamentais (doravante ONGs) cujas

funções abrangem do suporte técnico e/ ou financeiro aos movimentos populares à intermediação e/ou prestação de serviços públicos. De acordo com Gohn (1997), “as OGNs [nos anos 90] deixaram de ser meros suportes técnicos em orientações tidas como pedagógicas e financeiras às lideranças populares e passaram, elas próprias, a desempenhar os papéis centrais nas ações coletivas” (p. 315).

O “coroamento” desse processo de mobilização societária pode ser percebido através de outra grande campanha que ocorreu no início dos anos 90: a campanha pelo *impeachment* do primeiro presidente da República eleito democraticamente. Novamente, ela contou com a presença de vários segmentos da sociedade que demandavam das elites do país uma postura ética na política depois das denúncias de apropriação indébita do dinheiro público.

Essa efervescência societária resultante do processo de complexificação pelo qual o país vinha passando nos remete novamente a questão originária deste capítulo: o padrão de ação destes atores no momento da reconstituição da sociedade civil brasileira, bem como os formatos institucionais emergentes para lhes darem voz institucional teriam imprimido alguma diferença na relação entre o estado e a sociedade no sentido de incorporá-los à arena decisória e diminuir as assimetrias até então assinaladas ou estariam inseridos no quadro de inclusão política cujos ganhos são apenas simbólicos comprometendo, assim, a capacidade democratizante da esfera pública brasileira?

Se, por um lado, está claro que o padrão de inclusão política mudou, por outro, a qualidade desta mudança merece atenção. A análise sobre o padrão de ação dos atores mencionados poderá nos ajudar a qualificar tal mudança.

No que diz respeito aos movimentos sociais, a resposta à questão acima deve ser desmembrada em dois passos.

O primeiro refere-se às fases pelas quais os movimentos sociais passaram. Existe um certo consenso de que tais atores passaram por ciclos/fases diferenciadas desde a sua emergência até os dias atuais (Boschi, 1987; Cardoso, 1994; Doimo, 1995).

O segundo diz respeito ao padrão de ação dos movimentos sociais em cada fase.

Presume-se uma certa mudança no “repertório de ação” destes atores nas distintas fases. É exatamente aqui que a questão da autonomia dos movimentos sociais frente à arena institucional é colocada em xeque.

As análises que trabalham os movimentos sociais por ciclos/fases, tendem a dividir suas trajetórias em duas: a primeira relaciona-se à emergência destes atores em um contexto marcado pela vigência do autoritarismo no país e, conseqüentemente, pelo fechamento do sistema político. A segunda refere-se ao processo de abertura política quando as barreiras à livre associação já não existiam mais e a postura do estado frente à movimentação societária havia mudado.

Se existe algum consenso nesta divisão, naquilo que se refere ao padrão de ação dos movimentos sociais o que temos é ainda um fecundo debate em torno da perda ou não da autonomia dos movimentos derivada da mudança de postura destes atores frente ao campo institucional. É comum encontrarmos, portanto, análises que vinculam as duas fases a padrões de ações distintos.

Na primeira fase, durante a vigência do regime militar, os movimentos defendiam sua autonomia frente ao estado e aos partidos, construindo suas relações com base em identidades formadas nos locais de moradia, de trabalho, bem como em torno de questões como gênero, raça, meio ambiente, paz, etc. Neste momento, aquilo que estruturava a ação destes atores era a disseminação de valores e práticas democráticas, a busca de relações mais horizontalizadas internamente cujo código prevalecente era, como retrata Doimo, “democracia de base, participa[ção] com autonomia e independência” (p. 149). Com a reabertura do sistema político, a postura destes movimentos muda na medida que muda também a conduta do próprio sistema passando de total impermeabilidade às suas demandas para uma conduta mais “dialogal”. Na medida que o sistema político foi se tornando mais permeável e o processo de redemocratização tornou-se uma realidade, tanto o discurso quanto a prática destes movimentos mudam e, assim, estado e partidos deixam de ser agentes negados à priori para constituírem possíveis interlocutores, dependendo da conjuntura dada.

É assim que Boshi (1985), por exemplo, analisa as mudanças pelas quais passaram o movimento associativo de classe média. Segundo este autor, sua primeira fase ocorreu em plena vigência do regime militar (1974-77) ao passo que sua expansão efetiva deu-se entre 1979-81 no decorrer do processo de abertura política. Da primeira para a segunda fase percebe-se uma mudança na natureza deste movimento: “seu caráter oposicionista vai se arrefecendo dando lugar a uma fase de maior interlocução com o estado”.

Nesta mesma linha argumentativa, Doimo sugere duas fases para os movimentos populares: uma expressivo-mobilizadora e outra integrativa-corporativa. Para a autora, “no período de fechamento político, no crepúsculo do regime militar no final da década de 70, privilegiou-se a mobilização como meio de pressão sobre o sistema de decisões, momento que compuseram os impulsos mais expressivo-disruptivos deste ciclo reivindicativo. No entanto, nos anos subseqüentes, de abertura política e consolidação democrática, tais impulsos se arrefeceram, dando lugar a sua fase mais integrativo-corporativa através da qual se requisitou o lado provedor do estado na busca de sanções positivas às demandas então construídas” (p. 119).

Cardoso (1988, 1994) também divide a atuação dos movimentos em duas: a primeira corresponde à fase “heróica” destes atores que vai dos anos 70 até os 80. Neste momento, o que chama atenção é o “espontaneísmo” dos movimentos e seu discurso de autonomia frente ao estado e aos partidos. Na segunda fase, marcada pelo processo de redemocratização e pela abertura de canais de interlocução até então bloqueados, assiste-se ao estabelecimento de um diálogo entre os movimentos sociais e as agências do estado.

Além de retratarem essa mudança de postura dos movimentos, de negação para uma posterior interlocução com o campo institucional, diversos autores chamam atenção também para a manutenção do caráter tradicional desta relação. Estudos de casos passaram a mostrar que no lugar de preservarem sua autonomia, certos movimentos acabaram estabelecendo relações estreitas com o estado. Alcançavam, por meio de suas lideranças, acordos que muitas vezes não eram discutidos com suas bases e cujos resultados favoreciam ou as próprias lideranças ou parcelas do movimento. Agindo assim, comprometiam sua autonomia, seu discurso universalista e colocavam sob suspeita a sua tão propalada democracia interna. Seu caráter inovador, derivado da sua capacidade de delimitar um campo de conflito com o estado e de atuar fora da arena estatal, foi paulatinamente sendo negado (Somarriba e Afonso, 1987; Gay, 1998).

A década se encerra e novos balanços são feitos sobre a atuação destes atores. Neles encontramos autores que irão relativizar a crítica ao padrão tradicional desta relação (Avritzer, 1994; Cardoso, 1994; Costa, 1994; Dagnino, 1994).

Cardoso (1994), por exemplo, questiona a validade de se falar em clientelismo com referência aos contatos estabelecidos entre organizações populares e políticos. Para ela, mesmo recorrendo aos políticos, as organizações de moradores o fazem como coletividade e não como eleitores. O termo, portanto, já não descreveria este novo padrão de atuação. Ademais, afirma ainda a autora, suas exigências “expressam uma consciência da exclusão [que sofrem] e, com isso, demonstram sua capacidade de exigir direitos sem passar pelos mecanismos tradicionais de cooptação política”.

Avritzer (2002) também insiste na conduta diferenciada destes atores. Para o autor, o fato de demandarem bens materiais e morais no nível político-institucional não significa a priori estarem agindo de modo tradicional. Um aspecto central da renovação política foi, para este autor, o esforço de apresentar demandas sem ser absorvido pelas estruturas do velho corporativismo e do clientelismo. Autonomia, assim, estaria vinculada à mudança na compreensão dos atores sociais de como se conectam com a esfera política e não à recusa de apresentar demandas ou agir estrategicamente (p.99).

Exemplos da utilização autônoma do espaço público encontram-se nas diversas análises sobre os movimentos que constituíram aquilo que Doimo (1995) denominou de “a saga dos direitos”.

A mobilização em torno dos Direitos Humanos teria conseguido estabelecer um diálogo com o estado, publicizar suas questões, envolver diversos segmentos e influenciar a agenda pública apesar e, provavelmente, por causa, da intensificação gritante dos índices de violência urbana e rural.

Os movimentos pró-participação popular durante o processo Constituinte (1985-87), constituem um outro exemplo (Benevides, 1991; Gohn, 1997; Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998). Essa rede formada por inúmeras organizações em torno da elaboração da Constituição - sindicatos, organizações religiosas, movimentos de moradores, associações profissionais, ONGs - visava assegurar mecanismos diretos de participação na sua elaboração. O resultado desta movimentação pode ser sentido na posterior formalização de mecanismos de participação direta em torno da implementação e gestão de políticas públicas. Mediante a possibilidade de apresentarem emendas de iniciativa popular na Constituinte, formaram-se fóruns que reuniram entidades ligadas aos diferentes tipos de políticas e organizaram campanhas descentralizadas de coleta de assinaturas das emendas

cujos temas abrangiam a reforma agrária, a reforma urbana, os direitos trabalhistas, a participação popular direta, o direito a creche, a ordem econômica, etc. Cerca de 12 milhões de assinaturas foram colhidas, sendo que destas 60% delas foram aprovadas e inseridas no texto constitucional, constituindo um exemplo típico de uma confluência virtuosa entre os agentes da sociedade civil e seus representantes institucionais.

Tais exemplos são recorrentemente citados porque mostram um processo de luta pela inclusão política de diversos segmentos sociais que, rompendo com o padrão de ação dos períodos anteriores posto que se movimentaram fora do estado embora dialogando com ele, conseguiram estabelecer um campo societário em torno das exigências por diferentes tipos de direitos, incluindo aí aqueles de participarem na definição dos rumos do poder. O Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte propôs publicamente mediante a “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional” a criação de mecanismos de participação nos municípios, assegurado institucionalmente (Benevides, p.124). Tais ações, além de darem visibilidade às demandas almejadas, foram efetivas também no que diz respeito à institucionalização dos vários mecanismos legais para implementá-las.

A persistência na sociedade brasileira de padrões tradicionais de ação, das assimetrias e desequilíbrios entre os grupos não pode obscurecer tais mudanças.

O reconhecimento dos próprios atores enquanto cidadãos portadores de direitos, a publicização da necessidade de reconhecimento destes e a abertura de novos canais institucionais de participação que os permitem disputar com outros grupos sociais suas demandas e o próprio limite do sistema político são exemplos importantes.

Não se trata aqui de negar a “feudalização” do estado por certos grupos e movimentos ou, se quisermos, a colonização às avessas. Alguns autores inclusive consideram a estratégia clientelista não só um traço permanente da política brasileira, mas uma opção interessante para os setores de baixa renda dada, entre outras coisas, a persistência desse desequilíbrio societário (Gay, 1998). O que esta opção esconde é que as assimetrias só se intensificam com esta estratégia dado que os recursos são ineficientemente alocados, gerando mais e não menos desequilíbrio social (Mainwaring, 1991).

Ademais, é importante perceber que se estimulados por critérios publicamente definidos, institucionalizados ou não, mesmo os setores mais tradicionais acabam tendo que romper

com tal padrão de ação e aderir à negociação pública com os agentes do estado em torno de seus direitos¹¹¹.

A trajetória do movimento sindical aponta também avanços e recuos no seu processo de reconhecimento enquanto um ator autônomo frente ao estado. Estudiosos do tema afirmam que, embora o movimento tenha conseguido criar entidades de cúpula com forte poder de mobilização, forçando seu reconhecimento enquanto um ator importante no processo de democratização do país e contribuindo para flexibilizar a estrutura corporativa tradicional, esta acabou sendo mantida em suas linhas principais (Almeida, 1996; Diniz, 1997).

Se a Constituição 88 abriu espaço para o aparecimento de canais legais de participação popular, forjados na relação entre o movimento societário e o campo parlamentar, no que tange ao mundo do trabalho esta mesma articulação não gerou mudanças significativas. A disputa entre representantes dos trabalhadores e dos empresários no interior desta esfera teve como saldo a manutenção de alguns pilares da velha ordem corporativa como a unicidade sindical, as contribuições sindicais obrigatórias, a organização por categorias e base municipal e a necessidade do reconhecimento do sindicato pelo Estado.

Não obstante, existe, como aponta Keck (1988), um outro lado desta mesma realidade forjado pela luta do movimento operário dentro e fora dos sindicatos na década de 70 que possibilitaram a emergência de um novo espaço de negociação através do qual empregados e patrões passam a negociar enquanto atores formalmente iguais, cidadãos e representantes de suas próprias categorias, rompendo, em última instância, com as relações personalistas que marcam o sistema político brasileiro. Para isso, ressalta a autora, as mudanças nas relações de trabalho por meio das greves, a crescente organização nos locais de trabalho, uma relação maior entre lideranças e base, assim como a generalização de negociações entre sindicatos e patrões contribuíram por demais (p. 423).

Enquanto a agenda inicial do primeiro governo civil sob o comando de José Sarney pressupunha o enfrentamento da crise econômica, a reestruturação do estado com a reversão do modelo concentrador, a instauração da ordem democrática e o compromisso com a temática da justiça social, mediante negociação pactuada entre governo e diversos

¹¹¹ A implantação do OP em Belo Horizonte e em Porto Alegre estimulou tais mudanças. Para tal, ver Faria (1996) e Avritzer (2002).

setores da sociedade organizados em torno de partidos, sindicatos, movimentos sociais e ONGs, o fracasso dos dois Planos de Estabilização Econômica – Plano Cruzado e Plano Bresser¹¹² – bem como das tentativas de realização dos pactos sociais estreitaram o alcance desta agenda que passou a priorizar tão somente questões vinculadas ao controle da inflação. A agenda social, as preocupações referentes à diminuição das desigualdades econômica e social aliadas ao aumento do processo de participação dos cidadãos na vida política foram mais uma vez deixadas para segundo plano.

A permanência da forma tecnocrática e fisiológica da gestão pública, inclusive da execução e implementação dos planos¹¹³, e a crise econômica daí resultante foi acompanhada de uma outra crise, a crise de credibilidade, aferida pelo baixo índice de popularidade do presidente Sarney – este caiu de quase 90% positivos em 1986, início do Plano Cruzado, para percentuais negativos no início de 1989 - e pelo desgaste dos partidos responsáveis pela transição e base de sustentação do governo – PMDB e PFL¹¹⁴. A dissociação entre o padrão de ação democratizante característico da arena societária e o padrão de ação das elites políticas responsáveis pela institucionalização das novas regras democráticas ajudou a configurar esta crise de legitimidade. O conjunto de reformas que possibilitaria a consolidação das esperanças democráticas oriundas do próprio processo constituinte foi mais uma vez obstaculizado pela prática populista, tecnocrática e corporativista destas mesmas elites (Pereira, 1995; Diniz, 1997; Abrúcio e Costa, 1998). Foi com base neste sentimento de insatisfação em um contexto politicamente aberto que o segundo governo da Nova República foi eleito, prometendo novamente a tão esperada modernização do país através da crítica à conduta das elites políticas tradicionais, do modelo de desenvolvimento liderado pelo estado e da introdução de um novo ciclo de desenvolvimento calcado na redução do papel do estado e na privatização da economia.

¹¹² Para descrição dos diferentes planos de estabilização do governo Sarney ver Moura (1990). Para análises diferentes do fracasso destes planos ver Pereira (1995) que o atribui à orientação populista das elites dirigentes e Diniz (1997) que o atribui às formas de formulação e execução dos planos.

¹¹³ A “negociação” entre governadores e o Presidente em torno da extensão de seu mandato foi um exemplo lapidar desta prática. A ajuda federal aos estados foi condicionada à posição assumida pelos governadores na questão do mandato presidencial na Assembléia Constituinte.

¹¹⁴ Segundo Diniz (1997), as eleições municipais de 1988 mostram claramente tal fato na medida que o PMDB perdeu sua hegemonia conquistada nas eleições de 1985 e 1986. Esta última logo depois da implementação do Plano Cruzado (p. 127).

Iniciou-se, assim, aquilo que se convencionou chamar de modelo neoliberal de desenvolvimento.

Vale dizer que o consenso sobre a necessidade de se repensar o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e liderado pelo estado começou a ser formado antes mesmo do fim do Governo Geisel. O primeiro governo da Nova República já tinha essa mudança como meta. Temas como a desestatização, a reinserção no sistema internacional, a abertura da economia, a desregulamentação e a privatização já faziam parte da agenda política do governo Sarney. Collor, por sua vez, não tinha um modelo de desenvolvimento neoliberal, pronto, a oferecer. Sua campanha, como afirma Diniz (1997), baseou-se muito mais na negação da ordem vigente do que no oferecimento de uma alternativa (p.133).

O balanço dos anos 80 pode ser caracterizado, portanto, por uma tentativa de reestruturação do país com base na crítica ao modelo de desenvolvimento patrocinado pelo Estado e na defesa de uma reforma do estado mediante a redução de seu tamanho e da redefinição do arcabouço institucional do país visando mudar a relação entre o Estado e a sociedade até então vigente.

Estas propostas, quando implementadas, o foram desconsiderando a necessidade de negociação com a sociedade civil que se tornara, como mostramos, muito mais complexa em decorrência da sua diferenciação não só quantitativa, dada a emergência de novos grupos, como, também, qualitativa, uma vez que se tornou mais organizada e mais autônoma.

O padrão de mudança no processo de inclusão política vivenciado no período, através da abertura de novos canais de representação e da vocalização dos interesses societários, não foi seguido por práticas inclusivas mais efetivas. Uma das razões encontra-se exatamente na forma tecnocrática e fisiológica como foram realizadas as diversas reformas ocorridas. Os atores societários responderam de forma diferenciada a este processo. Com a mudança de regime político passou-se de uma postura de negação da institucionalidade vigente para uma postura mais dialogal mediante a institucionalização dos diversos canais participativos. Neste movimento, além de mudar o perfil da atuação destes novos atores, mudou também os limites do sistema político que se expandiu. Se, de um modo geral, as tentativas de implementação das reformas necessárias à inserção do país em uma na nova

ordem capitalista não incorporaram politicamente estes atores, dissociando, mais uma vez, a sociedade organizada da formulação e do controle dos projetos modernizantes, por outro, alguns espaços foram forjados possibilitando um tensionamento público em torno dos mesmos. É sob este signo que a década de 90 se inicia.

3.3 – “Consolidação democrática” e o padrão brasileiro de inclusão política nos anos 90: representação, corporativismo, associativismo e deliberação.

A década de 90 se inicia mediante a consolidação paulatina de formas híbridas de inclusão política. Representação política, corporativismo, associativismo e deliberação se combinam, ampliando as chances de vocalização de uma gama diversificada de atores que passaram a fazer parte da cena política brasileira.

Tributárias da nova constitucionalidade inaugurada com a Carta de 1988, novas formas institucionais de participação nos diversos níveis da federação - local, estadual e federal - começam a ser recorrentemente utilizadas estabelecendo dinâmicas diferentes entre estado e sociedade civil. Diferentemente da década anterior, os anos 90 assistiram a implantação de uma série de requisitos institucionais para dar prosseguimento ao processo de descentralização política e a formação de instâncias colegiadas cuja função é auxiliar na formulação, no controle e na execução das políticas setoriais. Os Planos Diretores Municipais passaram a contar a participação dos cidadãos nas suas formulações. Alguns estados passaram a implementar as Audiências Públicas Legislativas que abriram espaços para o debate entre os cidadãos e seus representantes nos legislativos estaduais em torno de certos temas. Enfim, a questão da institucionalização da participação passa a ser um fato explorado tanto na prática, quanto analiticamente.

Mediante tal “mudança” era de se esperar que novas questões emergissem. No entanto, a questão central parece ser ainda o grau “real” de influência alcançado pelos atores sociais junto ao Estado via instâncias institucionais de participação. Questões como o potencial deliberativo dos novos formatos participativos, a capacidade e a autonomia de ação dos atores no interior destes formatos, a persistência das assimetrias organizacionais, informacionais e/ou econômicas, os padrões de ação tanto dos atores da sociedade civil quanto do Estado continuam a fazer parte da agenda teórica mostrando que se o potencial participativo da década anterior se traduziu em certos ganhos institucionais, isso não pressupõe naturalmente uma relação mais inclusiva.

Como bem aponta Dagnino (2002), a aposta na possibilidade de atuação conjunta do Estado e da sociedade civil não deve obscurecer [o fato de que] as relações que se estabelecem entre ambos são sempre tensas e permeadas de conflito (p. 280).

Ademais, a dinâmica destes novos formatos que passaram a fazer parte do cenário político brasileiro nos anos 90, bem como sua efetividade deliberativa ocorreram em meio a mudanças profundas das quais merecem destaque a reforma do Estado que teve início no governo Collor e foi levada à cabo nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC).

A vigência dos diversos formatos participativos ocorreu em um contexto marcado pela implantação de um novo modelo de desenvolvimento que longe de facilitar o processo de inclusão política dos grupos organizados (ou não), o dificultou ainda mais na medida que se passou a avaliar o dinamismo societário ora de forma instrumental, ou seja, repassando aos atores da sociedade civil responsabilidades próprias ao Estado¹¹⁵, ora como entrave às necessidades de reestruturar o país mediante os desafios colocados pela sua inserção em uma ordem globalizada.

Assim é que Fernando Collor (1990-1992), ao buscar alterar a agenda pública como resposta à crise vigente, adotou um programa de reformas cujo eixo central era a abertura comercial ao exterior e as privatizações (Pereira, 1995, p.114). Através do Plano Collor I iniciou-se uma forte intervenção na ordem econômica e social. Administrativamente, implementou uma reforma considerada um verdadeiro “desmanche do setor público federal sem resolver, contudo, o problema financeiro do Estado e piorando a qualidade dos serviços públicos” (Abrúcio e Costa, 1998, p. 13).

Dois anos depois, após o fracasso de seus planos de estabilização (Plano Collor I e II) e uma sucessão de escândalos envolvendo o próprio presidente e seus auxiliares diretos, foi destituído do poder através de um processo de *impeachment*.

Ironicamente, aquele que foi eleito com um discurso de defesa dos bons costumes políticos mediante a onda de corrupção que assolava o país, foi deposto sob a acusação de ter patrocinado o maior esquema de corrupção da história da República brasileira.

¹¹⁵ Aqui o papel de certas ONGs é fundamental uma vez que passaram a desempenhar a função de prestadoras de serviços que, via de regra, eram da responsabilidade do Estado. Na Reforma do Estado realizada neste governo, elas assumiram tais funções em nome da eficiência que possuem, sem, contudo, participarem da elaboração dos serviços por elas executados.

Itamar Franco (1992-93), ex-vice de Collor, assume a Presidência e dá início à “era FHC”. Depois de ter empossado três ministros que não lograram estabilizar a crise econômica na qual o país se encontrava, o então Presidente Itamar convida Fernando Henrique Cardoso para assumir a pasta da Fazenda.

Ao assumir seu cargo como ministro da Fazenda, FHC deu início a um processo de reestruturação do país que seus antecessores não conseguiram fazê-lo, seja por questões ideológicas, seja por incompetência político-administrativa.

A “era FHC” (1993-2002) implementou mudanças de vulto no país, principalmente no que diz respeito a reconfiguração do papel do Estado. Destas, destacam-se aquelas referentes à relação do Estado com (1) o sistema capitalista mundial via a abertura comercial e a desregulamentação dos fluxos financeiros; (2) o mercado através do processo de privatização e de redefinição do que é público e privado, retirando-o de setores-chave da produção e da prestação de serviços básicos; (3) as unidades da Federação e entre os poderes através da recentralização dos recursos no âmbito federal e da exacerbação da atividade legislativa do executivo e, finalmente, (4) a sociedade em geral através da diminuição dos direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição de 1988 (Colen, 2001, p.16).

Não é nossa intenção aqui fazer uma análise detalhada deste itinerário. Cabe ressaltar, entretanto, duas conseqüências importantes dele: a redefinição do papel do Estado na prestação de serviços básicos e o fechamento do sistema político às demandas dos setores organizados.

Uma vez que o Estado era tido como o principal indutor da crise pela qual o país vinha passando posto que garantia a perpetuação dos conflitos distributivos através dos mecanismos de indexação e era tido como o grande responsável pela crise fiscal, o ministro Cardoso e seus assessores deram início a um conjunto de reformas que envolveram a implantação do Plano Real (1994), a reestruturação da ordem econômica, prevendo a abertura da economia, o controle do déficit público e a expansão do programa de privatização iniciado pelo governo Collor e a implantação das reformas da Administração Pública e da Previdência, colocando, assim, um fim ao processo de modernização econômica patrocinado pelo Estado.

Em 1995, o governo enviou ao Congresso Nacional um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que propunha mudanças no capítulo da Administração Pública da Constituição. Deste projeto de reforma administrativa, aprovado 34 meses depois, dois pontos sobressaem: (1) aquele vinculado à preocupação com o ajuste fiscal, objetivando diminuir os gastos com pessoal e (2) aquele vinculado à modernização da burocracia pública. De um modo geral, as análises apontam para a desconsideração do segundo item da reforma e a priorização do primeiro. Ou seja, priorizaram as medidas vinculadas ao ajuste fiscal e a redução dos custos do que qualquer outra coisa (Abrúcio e Costa, 1998). Ademais, aquilo que foi realizado em relação à burocracia pública resultou menos em modernização do aparelho do Estado e mais em desorganização técnica e administrativa, gerando, assim, uma perda de sua capacidade operacional (Nogueira, 2004).

O impacto destas medidas na área de políticas sociais é, assim, negativamente avaliado. Argumenta-se que a ampliação da informalidade, o baixo crescimento e o ajuste fiscal iniciado com o Plano Real influenciaram negativamente esta área. À redução das contribuições sociais, sua principal fonte de recursos, somou-se à redução dos investimentos realizados pelos estados no setor. Em nome do ajuste fiscal e da pretensa diminuição do déficit público, estados e municípios também sofreram com o arrocho fiscal imposto. Segundo Singer (2003), graças ao Fundo Social de Emergência que transferiu receitas dos estados e municípios para a União, o governo federal conseguiu transferir para eles uma parte de seu déficit. Além disso, o governo FHC pressionou os estados a amortizarem suas dívidas públicas mediante acordos que os obrigavam a pagar de 10 a 15% de suas receitas líquidas à União. Em nome da “Responsabilidade Fiscal” eram obrigados a reduzir suas despesas e/ou aumentar suas necessidades de financiamento, ou seja, seus déficits. Como grande parte dos serviços com educação, saúde e assistência social passaram a ser efetivamente de responsabilidade destas unidades, uma vez que foi neste governo que o processo de regulamentação dos critérios e etapas da descentralização como a LOAS/93 e a NOB 01/93 foram instituídas, ao reduzir suas receitas e obrigá-las a destinar parcela expressiva do que sobrou à amortização de suas dívidas, o governo não só provocou aumento do déficit dos estados e municípios, como também provocou uma deterioração dos serviços sociais por

eles prestados, comprometendo assim o processo de descentralização destas políticas (p. 39).

Concomitantemente ao repasse dos encargos, desdobramento natural da política de descentralização, o que paradoxalmente se teve foi uma concentração política e financeira dos recursos no nível federal, onerando ainda mais a dívida dos estados. Nestas circunstâncias, o governo acabou estimulando entre os entes da federação uma relação pouco cooperativa e mais competitiva, gerando aquilo que foi designado como Guerra Fiscal¹¹⁶.

A reforma da previdência, defendida com base em argumentos como a contenção dos déficits acumulados, a criação de novas fontes de financiamento para o investimento privado e o aumento da competitividade no mercado aberto, apontava para uma tendência de supressão dos direitos uma vez que sua lógica subjacente baseava-se na focalização das políticas sociais para os setores mais pobres da população rompendo, assim, com o princípio da universalidade vigente até então (Delgado, 2001 *apud* Colen, 2001). Ao Programa Comunidade Solidária e à Secretaria Executiva - coordenadora dos programas de governo na área social - couberam a implementação de projetos voltados para situações de fome e miséria aguda, de emergência e calamidade pública. Este enfoque nos programas emergenciais era justificado com base na certeza que o crescimento econômico geraria indiretamente o desenvolvimento social.

Ironicamente, embora todas as medidas tenham sido tomadas para atingir a meta fiscal e o combate ao déficit público, entre 1994-1998, a dívida da União não parou de crescer, sendo os juros reais líquidos pagos pelo setor o principal componente do aumento do déficit público entre 1991-1998 (Colen, p.56).

Diante deste cenário, o governo FHC estabelecia com os setores organizados da sociedade uma postura pouco dialógica. A marginalização e a repressão às iniciativas dissonantes destes setores podem ser aferidas pela postura repressiva do governo quando ocorreu a greve dos petroleiros em 1995.

Além de se fechar a qualquer ação crítica proveniente dos movimentos organizados ora por meio da sua marginalização, ora por meio de sua desqualificação (lembramos dos neobobos), o governo buscava restringir qualquer negociação às arenas institucionais por

¹¹⁶ Um exemplo importante desta guerra estimulada pelo governo federal foi a disputa entre os governos do Rio Grande do Sul e da Bahia quando a Ford decidiu implantar mais uma unidade no Brasil.

ele escolhidas, na maioria dos casos, o Congresso Nacional. Como apontou Sallun (1999), essa estratégia revela uma opção à restrição da democracia aos mecanismos representativos e uma negação à incorporação no espaço público do conjunto de demandas coletivas oriundas da sociedade (*apud* Colen, p. 67).

No interior do Congresso, o governo FHC utilizava as mesmas regras que informavam a ação dos seus antecessores com esta casa: a farta distribuição de recursos que envolviam desde a concessão de rádios e TVs até o atendimento de emendas individuais dos parlamentares em nome do “governo de coalizão”, a exacerbação do uso das Medidas Provisórias e a utilização dos diversos dispositivos institucionais internos ao Congresso para disciplinar a agenda desta casa a favor do executivo. Com isso, o governo conseguia obstruir qualquer fluxo de influência proveniente da sociedade que não fosse de seu estrito interesse, aumentando ainda mais as assimetrias sociais a favor, como de costume, dos grupos mais fortes informacional e economicamente.

Não seria de se estranhar que as políticas participativas que visavam à incorporação dos setores mais frágeis na arena política não tivessem assento no governo FHC, embora tivessem sido retoricamente utilizadas nas campanhas eleitorais e nos pronunciamentos oficiais. O discurso participativo que balizou o processo Constituinte teve, em muitos casos, uma existência formal¹¹⁷.

Parte da explicação para isto encontra-se na própria proposta de reforma da Administração e do Estado. Além da preocupação com a melhoria da ação burocrática através da valorização dos funcionários públicos que rapidamente foi descartada em nome do ajuste fiscal e da contenção de gastos, propunha-se separar as atividades de regulação das de execução que seriam transferidas para as Organizações Sociais (Pereira, 2001).

¹¹⁷ Vale registrar a presença de campanhas nacionais ocorridas neste período. Como já apontado, a década se inicia com a Campanha pela Ética na Política que liderou o movimento de *impeachment* do Presidente Collor (1992). Segue-se a ela, a Campanha da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida (1993) coordenada pelo Betinho e o movimento-campanha “Viva Rio” (1994) criado por uma coalizão de ONGs como o ISER e o IBASE cujo tema era a violência urbana. Além das campanhas, que ocorrem de forma efêmera, é importante ressaltar a presença marcante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) que, nesta década, cresceu e complexificou sua estrutura organizacional e ganhou vários adeptos para sua luta pela reforma agrária. Entretanto, como Avritzer (2002) chama atenção, o caráter episódico destas campanhas impede, muitas vezes, sua tradução em medidas institucionais efetivas.

Estas últimas, embora fossem consideradas os mecanismos fundamentais para a descentralização das políticas e programas setoriais como educação, saúde, alimentação escolar e assistência social e abrigassem no seu interior os atores da sociedade civil, suas funções restringiam-se a executar as diretrizes destas políticas, sem nenhuma vinculação com a participação destes atores nos processos de decisão e controle social da gestão pública (Filgueiras, 2002).

Assistiu-se, portanto, uma separação da reforma do Estado das experiências localizadas de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo de tomada de decisão, dificultando, a nosso ver, mudanças reais nas relações entre a sociedade e o Estado a partir daí.

As conseqüências desta separação podem ser ilustradas mediante a análise da implementação e consolidação de políticas públicas que envolvem a participação dos cidadãos. Neste caso, refiro-me aos Conselhos de Políticas Públicas¹¹⁸ que, segundo suas análises, apresentam um grau de inclusão política problemático decorrente, em grande parte, das chances reais abertas aos participantes de tomarem parte do processo decisório. Seguindo Tatagiba (2002), pode-se justificar a análise dos **Conselhos de Políticas Públicas** neste contexto político em função não só da expressão numérica que tais instituições vem apresentando, mas, também, pelas promessas democratizantes que eles são portadores.

De acordo com a autora, “registrou-se entre 1991 e 1993 a presença de mais de dois mil Conselhos de Saúde em todo o país. (...) Em 1996, sugere-se que cerca de 65% do universo dos municípios brasileiros dispunham de Conselhos. (...) Documento produzido pelo Conselho Nacional de Saúde em 1999 afirma a existência de cerca de 45 mil conselheiros de saúde nas três esferas de governo. (...) Somando-se aos conselheiros não-governamentais todo o contingente de ONGs, entidades e movimentos envolvidos com a qualificação e capacitação técnica e política destes conselheiros ver-se-á, segundo a autora, a existência de grande investimento nestes espaços institucionais” (p.48).

¹¹⁸ Neste grupo estão incluídos os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente. Para definição, atribuições e composições previstas em lei ver Tatagiba (2002), p. 49.

Além da quantidade de Conselhos existentes e do número pessoas envolvidas em torno deles, a própria definição destas instituições contém uma promessa democratizante que, como veremos, nem sempre é cumprida.

Tais conselhos, que atuam em toda a federação, coexistindo nos níveis federal, estadual e municipal, se distinguem de outros conselhos (comunitários, populares ou administrativos) e são formalmente “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estados e sociedade, de natureza deliberativa cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (p.54).

Como se vê, encontramos na definição destes conselhos vários componentes que podem torná-los uma instância indutora de relações mais democráticas entre os representantes do estado e da sociedade: a imposição legal da existência de uma pluralidade de atores, tanto no campo dos atores não-governamentais como dos atores governamentais e entre si; a paridade numérica entre os atores governamentais e não-governamentais, obstaculizando normativamente a super ou sub-representação das partes e as conseqüentes assimetrias daí advindas; o caráter deliberativo dos atores da sociedade na formulação e execução das políticas públicas e, por fim, mas não menos importante do ponto de vista da inclusão política, a oportunidade de controlar a execução das políticas por eles formuladas em parceria com o Estado.

Infelizmente, as potencialidades inclusivas e democratizantes que estes formatos formalmente contém, nem sempre são efetivadas na prática. Tatagiba aponta sérios obstáculos à concretização de seu objetivo último, qual seja, o partilhamento com o estado na definição das políticas que representam.

Segundo esta autora, apoiada em uma série de análises sobre o assunto, na dinâmica de funcionamento dos Conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre o estado e a sociedade são: (1) a centralidade que o estado assume na elaboração da pauta de discussão das reuniões, impondo unilateralmente os seus interesses temáticos e (2) a falta de capacitação dos conselheiros, os problemas decorrentes da representatividade, a dificuldade de lidar com a pluralidade de atores e a manutenção de padrões clientelistas.

Como decorrência, instaura-se, entre os Conselhos e o governo, uma conversa de surdos aonde as posições do governo nem sempre chegam ao Conselho, assim como, as

discussões do Conselho não são acompanhadas pelas agências estatais responsáveis. Muitas vezes isso decorre, ressalta a autora, da pouca importância que o estado confere à sua participação no Conselho enviando representantes sem preparo e com pouco poder de decisão para as reuniões.

Em ambos os casos, o que se percebe é uma dificuldade do Estado de partilhar seu poder de decisão com aqueles supostamente chamados para fazê-lo. Segundo Tatagiba, “os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza deles e de seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade no processo de produção de políticas públicas” (p. 79).

Tanto no governo Itamar Franco quanto no governo FHC teria havido forte resistência em negociar suas políticas nos Conselhos. O governo FHC chegou a questionar o caráter deliberativo do Conselho Nacional de Assistência Social, argumentando que se tratava de um conselho de oposição ao governo (p.80). Sempre que percebiam que sua hegemonia estava ameaçada no interior deles, utilizavam práticas cooptativas e manipuladoras para alcançarem a maioria necessária (p. 87).

Dois outros motivos que comprometem a efetividade inclusiva destas inovações institucionais são ainda ressaltados pela autora: (3) sua inserção institucional ambígua, uma vez que suas atribuições e competências continuam sendo motivo de disputa e (4) a questão da existência e da efetividade dos fundos (p. 94).

Como a divisão de funções entre os Conselhos e as instituições administrativas e burocráticas do governo não está resolvida no âmbito legal, a inserção institucional dos Conselhos ocorre segundo acordos que se estabelecem em contextos específicos forjados na prática cotidiana dos diversos participantes com conseqüências que podem ir do isolamento do conselho à democratização da relação com o estado (Arretche, 2000; Tatagiba, 2002).

Como se sabe, a gestão e o controle dos fundos municipais, estaduais e federais foi proposto pela Constituição de 1988 com o objetivo de impulsionar o processo de descentralização financeira e dar maior transparência à aplicação do dinheiro público, cabendo aos Conselhos a responsabilidade de administrá-los.

Segundo Tatagiba, com base em dados oferecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e da Secretaria de Assistência Social (MPAS/SAS), a gerência destes

fundos constitui mais uma fragilidade deliberativa dos conselhos, dado a resistência dos governos em instituir mecanismos mais transparentes e democráticos de financiamento e repasse dos recursos. A autora mostra que, quando os conselhos conseguem algum sucesso na questão do orçamento, ele se restringe à questão da alocação de montantes previamente definidos (p. 98).

Essa breve análise nos remete novamente à questão sobre os ganhos reais de inclusão política que se tem quando se estabelece uma dinâmica desigual de relação entre o Estado e os atores da sociedade civil. Neste caso, Tatagiba nos mostra a situação ainda frágil que se encontram os Conselhos diante da recusa dos governos em compartilhar efetivamente a elaboração e a execução das políticas públicas e/ou ampliar a sua gestão. A autora retratou as diversas estratégias que o Estado utiliza para reter este poder.

Não obstante, como também mostra a autora, esta situação está em disputa. Ao lado da resistência do Estado, encontram-se atores e organizações sociais que insistem em disputar os espaços de tomada de decisões e, dependendo da natureza dos governos e da correlação de forças estabelecida, é possível encontrarmos situações virtuosas do ponto de vista inclusivo, embora estes casos constituam mais exceções do que regra¹¹⁹.

¹¹⁹ Para exemplos de casos virtuosos de inclusão ver Cunha, 2004.

Conclusão: Complexidade social e expansão da inclusão política no Brasil – um balanço.

Este capítulo começou negando parcialmente a tese do estado autoritário e cooptador, reconhecendo a potencialidade dos diversos grupos sociais de se organizarem e forjarem o sistema político brasileiro a acatar suas reivindicações por maior inclusão política e, concomitantemente, afirmando a existência de uma assimetria persistente entre os grupos, o que possibilita a alguns um acesso maior às arenas decisórias do que outros.

Se a relação entre o estado e a sociedade na República Velha é caracterizada como “liberal oligárquica” deve-se exatamente a esta assimetria, através da qual a oligarquia agrário-exportadora exigia do Estado uma completa isenção no que diz respeito aos direitos sociais dos demais grupos ao mesmo tempo em que demandava a proteção deste para seus negócios. O liberalismo tão defendido na Carta de 1891 assentava-se em um federalismo problemático através do qual coexistiam estados melhores e piores cujo acordo político entre suas elites políticas e econômicas colocava em xeque o sistema representativo aqui vigente, comprometendo assim os direitos políticos daqueles que dele não faziam parte. A dependência financeira dos coronéis só acentuava esta situação comprometendo também os direitos civis.

Para resolver as mazelas do liberalismo aqui vigente, emerge um estado forte e centralizador que a um só tempo suspende os direitos civis e políticos, mas alarga os direitos sociais. A “era Vargas”, por meio do corporativismo estatal, expandiu a política social, reconhecendo os direitos dos trabalhadores e os impondo às elites econômicas. Mas o fez sob o manto autoritário que lhe serviu para organizar, simultaneamente, a classe trabalhadora e a burguesia industrial nascentes. Ambas se viram atreladas ao Estado que os incluiu no processo decisório segundo seu ritmo e padrão. Se, como mostra Diniz, a burguesia industrial conseguiu se impor e influenciar os centros decisórios, ela o fazia mediante o controle do estado, que ao mesmo tempo em que o insulava, ampliava seus vínculos com grupos externos de seu interesse.

Criou-se, assim, um processo de modernização das estruturas do Estado através da formação de uma burocracia pública nacional e das estruturas do mercado por meio da expansão e diferenciação do processo de industrialização sem, contudo, criar instâncias

políticas onde os diversos setores sociais pudessem incidir igualmente e livremente sobre este processo. A ação livre dos atores foi substituída pela organização estatal dos mesmos.

O interregno democrático (1945-64), embora reconhecido como um período de convivência de padrões diferenciados de inclusão política, dado que manteve simultaneamente a representação política, o corporativismo estatal e o pluralismo partidário, não foi, mais uma vez, capaz de incluir igualmente os diferentes setores sociais. As regras eleitorais excluía os analfabetos da cidadania política, os sindicatos dos trabalhadores continuavam subsumidos à ingerência do governo, os centros decisórios permaneciam insulados e o populismo passou a ser a estratégia utilizada para integrar a população que apresentava, neste momento, um perfil mais diversificado. Buscava-se não o aprofundamento de um padrão democrático de convivência pública, mas o controle da ação destes novos setores pelas lideranças no poder. Maior mobilização política, portanto, não se traduziu em ganhos políticos inclusivos, ao contrário, gerou um fechamento ainda maior do sistema político.

Neste contexto, modernizar pressupôs despolitizar a sociedade e limitar os canais de interlocução entre este sistema e a sociedade. Na tentativa de racionalizar o Estado e torná-lo mais eficiente, o regime militar recorreu à desmobilização dos setores sociais e à exclusão de alguns, mas não de todos, aprofundando o padrão assimétrico de inclusão política do país.

Como apontamos, o regime autoritário transformou o Brasil: ele desenvolveu sua economia, modificando o estágio das forças produtivas, a ocupação do território e a distribuição espacial da população. Diferenciou-o em termos estruturais e funcionais e, com isso, impulsionou a organização de novos interesses. Ao mesmo tempo, deformou-o socialmente, aumentando a miséria, interferindo no modo de vida das pessoas e alterando o padrão de relação de todos. Tudo isso sob o patrocínio de um Estado que promovia o desenvolvimento, mas não conseguia se organizar de forma mais eficiente e democrática (Nogueira, 2004, p. 19).

Concomitantemente ao fim do ciclo econômico expansivo e a chegada da crise econômica que generalizou o descontentamento com o regime vigente, emergiu na sociedade novos atores, sujeitos com novas energias produzidas pelo próprio processo de

modernização que forjaram explicitamente o processo de abertura política e de democratização do país.

O processo de complexificação pelo qual o país passou transformou não só as feições do estado e do mercado, mas também a sua sociedade, seus atores e suas próprias identidades. Construída no interior deste processo autoritário de modernização, estas novas identidades conseguiram imprimir mudanças no sistema político, redefinindo com ele suas relações.

Um novo ciclo se inicia com novas promessas que incluíam desde o fim da desigualdade social até, e não menos importante, o fim da exclusão política posto que neste momento os atores reivindicavam participar autonomamente dos rumos do poder. Em um contexto marcado pelas mudanças nas relações entre os entes da federação que ganharam em autonomia financeira, administrativa e política, o discurso e a prática participativa ganharam força.

Os ganhos institucionais e societários nos recolocam mediante o dilema exposto no início deste capítulo sobre participar ou não e como participar quando as oportunidades emergem.

As análises sobre a dinâmica societária desde o fim dos anos 80 retratam esta preocupação. Não se trata mais de desconsiderar o campo institucional e, assim, o próprio Estado, mas de saber como relacionar com ele.

Uma vez que a democracia vai se consolidando como a “única regra do jogo” os atores passam a transitar mais livremente entre os dois campos: o societário e o estatal. Da postura anti-sistêmica passa-se para uma postura mais dialogal. Esse movimento assume feições distintas dependendo do interlocutor em questão. O padrão de ação tanto das elites políticas quanto dos movimentos organizados varia indo da persistência da prática tradicional, clientelista e cooptadora à prática mais negociada entre dois interlocutores que se reconhecem enquanto portadores de direitos e deveres.

O Brasil dos anos 90 começa sob o signo de novas reformas em uma era globalizada. A necessidade de modernizar as estruturas do estado, do mercado e da sociedade priorizou, mais uma vez, sua face mais instrumental em detrimento da face ético-política. Neste sentido, aos atores sociais e às suas organizações couberam, prioritariamente, a função de referendar a agenda reformadora gestada pela tecnocracia estatal sem incluí-los na

formulação, gestão ou mesmo no controle da mesma. Modificavam-se mais uma vez as regras sem se preocuparem em compartilhá-las e justificá-las democraticamente.

Em que pese à generalização do discurso participativo e a institucionalização de vários canais de participação, a efetividade da inclusão política permanece ainda em disputa dependente de variáveis como a vontade dos governantes em torná-los uma realidade prática, a qualidade da prática participativa dos próprios cidadãos-representantes, a relação destes com seus representados, seus poderes efetivos nas instâncias deliberativas permitindo-os transformar as deliberações públicas em decisões concretas. Todas estas variáveis contam para transformar tais canais de promessas participativas em uma política deliberativa efetiva.

Tendo em vista tais preocupações que incidirão na ampliação e na forma de inclusão política dos atores societários na arena decisória, descreveremos nos próximos capítulos dois projetos de inclusão política considerados, aqui, alternativos: os Orçamentos Participativos Municipais (seção 4.1) e o Orçamento Participativo Estadual (seção 4.2). O caráter alternativo destes projetos reside, a meu ver, na tentativa de reverter uma dinâmica persistente no Brasil republicano: a dissociação das reformas necessárias à modernização do país de suas bases societárias. Obviamente que nos limites de ação impostos ao município e ao estado subnacional não cabe dizer de reformas estruturantes, mas mesmo assim, isso não nos impede de perceber que aquilo que está em jogo com as políticas do OP é uma tentativa clara de estreitar a relação entre decisões públicas e suas bases na sociedade, uma vez que as decisões políticas ali tomadas estão ancoradas no debate, na deliberação e no posterior controle daqueles que delas participam.

Em que pese à diferença dos diversos projetos de Orçamento Participativo implantados nos municípios brasileiros, sua notoriedade e, daí, sua extensão para diferentes localidades do país, municipais e estaduais, deveu-se à legitimidade alcançada em função disso, ou seja, da abertura real de oportunidades de participação e de controle do poder decisório destas localidades. Mas, como já adiantamos no início deste trabalho, o fato do OP ter sido um experimento bem sucedido em termos de inclusão política no nível municipal nos diz pouco ou nada da sua efetividade inclusiva quando ele é transposto para um ambiente muito mais complexo do que o local. Partindo desta incerteza, nos

propomos a analisar, no capítulo final (capítulo 5), os desafios inclusivos gerados pelo processo de estadualização do OP.

Capítulo 4 – Orçamentos Participativos: projetos alternativos de inclusão política

Este trabalho vem insistindo no tema da inclusão política ao apostar na possibilidade da implantação, institucional ou não, de formas de participação política que vão além da representação política. A análise do diagnóstico realista sobre a democracia moderna apontou uma série de constrangimentos estruturais que limitam a viabilidade desta aposta. Estes constrangimentos serviram de ponto de partida para balizar o diálogo estabelecido entre os modelos realista e deliberativo de democracia, assim como entre os próprios expoentes do modelo deliberativo.

Ao retratarmos o debate entre Habermas e os autores do chamado realismo político, buscamos mostrar como este autor, através do conceito de esfera pública, insiste nas possibilidades práticas ainda contidas na promessa da soberania popular sem, contudo, desconsiderar os problemas relativos à complexidade social.

O dilema da inclusão política toma outra forma quando aqueles que comungam a proposta deliberativa de democracia debatem entre si. Partindo do pressuposto de que é possível aumentar as chances reais de participação dos cidadãos no processo decisório das sociedades complexas, cada um deles sugere desenhos diferentes para viabilizá-las. Novamente, os problemas derivados da complexidade social acabam por diferenciar os formatos propostos: uns mais cautelosos com relação aos imperativos sistêmicos, outros menos.

Abordamos, então, os dilemas decorrentes da ampliação da participação e da forma como esta ocorre, tendo em mente os constrangimentos impostos por estes imperativos sistêmicos. É a partir desta preocupação que toma forma a diferença entre a proposta oferecida por Habermas em contraposição às propostas de Cohen, Bohman e Avritzer. Ao inserirmos tais preocupações em um contexto específico como o brasileiro, buscamos nos guiar pela premissa de que um processo de modernização dissociado de suas práticas societárias gera problemas não só para a operacionalização dos sistemas retores, mas também para a própria sociedade, fonte primeira de solidariedade destes, uma vez que empobrece seu potencial cívico e democratizante.

Neste sentido, ao analisarmos as tentativas inclusivas postas em prática durante o longo processo de modernização do Brasil, identificamos uma série de avanços e recuos que comprometeram a abertura efetiva de seu sistema político à participação e à deliberação dos atores societários. Isso se deve, em parte, ao fato de que a abertura de novos canais de participação política no Brasil não tem implicado necessariamente na implantação de processos inclusivos efetivos. Mesmo a legalização formal da prática participativa imposta pela luta democrática ocorrida neste país nas duas últimas décadas não tem garantido tais processos. A inscrição legal constituiu claramente um avanço e uma promessa inclusiva em potencial, mas não se traduziu automaticamente em políticas inclusivas, demonstrando inequivocamente que a positivação do direito, por si só, não é suficiente. Daí a necessidade de conjugá-la com a disposição dos atores para transformá-la em prática real. Neste caso, o envolvimento dos setores sociais e do gestor na pessoa do prefeito, do governador, do presidente e/ou secretários é fundamental para que a política implantada não seja apenas uma promessa institucional.

Como mostramos no capítulo anterior, a sanha reformista que marcou o governo FHC não teve esta meta inclusiva. Sua política participativa circunscreveu à execução de certos projetos gestados ou no interior da própria burocracia estatal ou com atores por eles escolhidos. Prevaleceu, portanto, o insulamento das agências responsáveis pela formulação das políticas públicas, cabendo aos parceiros convidados a execução das próprias. O próprio Programa Comunidade Solidária apontou nesta direção, uma vez que se constituiu em um fundo de financiamento de iniciativas e projetos gestados em parcerias com aqueles que tinham contato direto com o executivo federal (Filgueiras, 2002).

Ao aceitarem os termos desta reforma e ao participarem dos espaços propostos, os movimentos sociais, como bem apontou Nogueira (2004), voltaram-se mais para a [tentativa de] gestão da política do que para a oposição a ela (p. 58). Esta escolha tem custos. Participar, quando as oportunidades se abrem, faz parte da esperança de se inserir institucionalmente em espaços duramente conquistados. Não obstante, sabemos que a ausência de certos requisitos, ou a presença de outros, determina, de alguma forma, o alcance inclusivo dos experimentos participativos. Além do comprometimento real do

gestor político em implementá-los, outras variáveis atestam o caráter mais ou menos inclusivo das políticas públicas que envolvem a participação dos cidadãos.

A análise da política do OP que se segue busca apontar algumas delas, demonstrando assim porque este experimento vem se constituindo, em algumas localidades e não em todas, em um projeto alternativo de inclusão política.

Tomando como base comparativa os Conselhos de Políticas Públicas, brevemente analisados no capítulo anterior (seção 3.3), a análise do Orçamento Participativo se justifica, acima de tudo, por cumprir algo que os Conselhos, no geral, ainda não foram capazes.

4.1 – O Orçamento Participativo Municipal

Não é nossa intenção aqui fazer uma análise detalhada do OP, mas somente apontar alguns elementos característicos desta forma de gestão pública municipal que atestam seu caráter inclusivo, constituindo, assim, uma experiência alternativa de incorporação política e restauração dos princípios da soberania popular no cenário brasileiro.

No caso dos OPs, a descentralização das decisões públicas, a introdução de fóruns públicos de discussão e deliberação, bem como o incentivo institucional à participação dos atores menos favorecidos, em termos organizacionais e econômicos, na definição das prioridades de investimentos municipais já antecipam, de alguma forma, o caráter inclusivo deste programa.

Seguindo Avritzer (2003), podemos afirmar que o OP baseia-se em quatro elementos: “o primeiro é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembléias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembléias regionais e temáticas com igual poder de deliberação”. Aqui temos, portanto, a disposição do gestor em compartilhar sua prerrogativa decisória com a população, qualquer que seja ela. Esta disposição envolve também a disponibilização de recursos financeiros, que, como se sabe, determina a eficácia desta política (Silva, 2003).

O segundo “é a reintrodução de elementos de participação local - tais como as assembléias regionais - e de elementos de delegação - tais como os Conselhos [do OP], representando, portanto, uma combinação de métodos participativos”. Aqui temos a construção de um desenho institucional que permite que os cidadãos decidam diretamente, elejam seus representantes e, assim, deleguem a eles a tarefa de compatibilizar as prioridades diretamente escolhidas com os constrangimentos financeiros e técnicos que recorrentemente ocorrerem.

O terceiro “é seu princípio de auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes (...)”. Este elemento reforça o caráter deliberativo do OP uma vez que, além da deliberação sobre as prioridades materiais envolvidas no plano de investimento, abre-se a oportunidade para

deliberar também as regras do processo, tornando os atores que dele participam co-autores não só do Plano de Investimento municipal, mas também do próprio processo participativo. Ao se apoderarem das regras, os participantes tornam-se ainda mais capazes de controlar a dinâmica participativa, seus resultados e aqueles que o implementam.

Por fim, o quarto elemento é “a tentativa, imposta pelo OP, de reverter as prioridades de distribuição dos recursos públicos no nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) que privilegia os setores mais carentes da população”. Aqui, o efeito inclusivo ocorre não só do ponto de vista político, mas também social, uma vez que os setores de baixa renda passam a ser mais atendidos, garantindo, assim, maior legitimidade do processo.

Esta caracterização resume, de forma consistente, uma série de pontos ressaltados pela literatura sobre o OP. De um modo geral, toda ela reconhece o caráter democratizante deste experimento institucional, uma vez que abre espaços reais para a participação dos cidadãos organizados ou não, bem como seu potencial redistributivo dado que ocorre uma transferência de recursos públicos para os setores economicamente menos favorecidos (Faria, 1996; Somarriba e Dulci, 1997; Fedozzi, 1999; Santos, 1998; Abers, 1998; Navarro, 1998; Avritzer, 2002; Ribeiro e Grazia, 2003).

Constituído a partir da ação dos movimentos sociais da década de 80, visando o controle social do orçamento e do destino das políticas públicas, assim como da vontade política dos gestores públicos comprometidos com a participação dos cidadãos nestas gestões, a implantação do OP oferece a estes cidadãos não só a oportunidade de participarem, mas também de deliberarem publicamente sobre temas municipais. Uma matriz orçamentária é construída a partir do processo de participação e deliberação dos cidadãos participantes. Os temas, antes restritos aos problemas pontuais das regiões, foram paulatinamente ampliados, envolvendo com isto questões mais abrangentes sobre a cidade.

Conseqüentemente, o número de cidadãos participantes na dinâmica deliberativa sobre as políticas de investimento e a gestão delas também cresceu. Mesmo assim, a preocupação com os setores mais excluídos permaneceu, uma vez que as prioridades escolhidas são definidas segundo critérios de justiça elaborados conjuntamente com a população. Tais critérios, além de buscarem promover um processo de inclusão social, pressupõe,

concomitantemente, a regulação deste processo pelos seus próprios participantes, insistindo, assim, no seu caráter auto-regulante.

É verdade, que não são todos que definem tudo a todo o tempo. Para isso existem os mecanismos representativos e os órgãos colegiados como os Conselhos do OP, além de órgãos específicos da administração municipal, que cumprem o papel de mediadores entre a decisão soberana dos cidadãos e seus representantes no governo.

Além destes elementos, acrescentam-se os mecanismos de controle e de prestação de contas da execução do que foi deliberado, instituindo mecanismos de *checks and balance* entre as assembléias públicas, os delegados-representantes e o governo.

Para a gestão 1997-2000, pesquisa realizada apontou mais de 190 municípios, localizados em regiões diferentes do país, com vinculações partidárias diversas, densidade populacional e recursos orçamentários distintos, que implantaram processos associados ao OP cujo sucesso pode ser maior ou menor dependendo da presença ou não dos elementos acima descritos (Wampler e Avritzer, 2003).

Se o “universo do OP” parece pequeno em termos numérico, cabe ressaltar o número de capitais importantes que optaram por este tipo de gestão pública – São Paulo (2001-2004), Belo Horizonte (1993-2005), Porto Alegre (1989-2004), Recife (1993-2004), Goiânia (1993-1996), Vitória (1989-1996), etc - em um contexto marcado pela escassez de recursos para as áreas sociais, tornando ainda mais dramática a vida dos setores de baixa renda nestes municípios.

Entretanto, o que vem conferindo legitimidade a este experimento, não é apenas o número e o peso das unidades administrativas que passaram a implantá-lo, mas a própria dinâmica do OP que, como já mencionado, oferece oportunidade aos seus cidadãos de checarem constantemente a validade do compromisso estabelecido entre os gestores e a população de cada uma delas.

A conquista desta legitimidade inspirou, certamente, alguns gestores gaúchos a proporem a estadualização do OP. Em 1998, na campanha para o governo do estado do Rio Grande do Sul, a Frente Popular incluiu em seu programa de governo a estadualização do OP.

Ao ganhar as eleições para o governo do Estado em 1999, o governo Olívio Dutra implantou o Orçamento Participativo em todo o Estado do Rio Grande do Sul (doravante OP-RS). As conseqüências desta decisão serão objetos de análise do restante desta tese.

4.2- O Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul, constituído por 497 municípios e uma população de 10, 2 milhões de habitantes, passou a ter o seu orçamento, bem como as políticas públicas estaduais discutidas com a população a partir de 1999, primeiro ano do governo da Frente Popular (1999-2002), através da implantação do Orçamento Participativo Estadual (OP-RS).

Este programa, considerado por aquela administração como a sua principal estratégia de gestão pública, baseou-se em 4 princípios: “1) assegurar a participação de todo o cidadão; 2) discutir todo o orçamento com a comunidade; 3) auto-regulamentação do processo e 4) prestação das contas públicas” (OP-RS. Regimento Interno, 2001).

Com a implantação do OP-RS, a população gaúcha passou a ter a oportunidade de participar de um conjunto de fóruns públicos cujo tema central dizia respeito à alocação dos recursos públicos estaduais. Em que pese o fato de vários municípios deste estado, seguindo o exemplo de Porto Alegre, já terem os seus orçamentos discutidos publicamente, para grande parte das regiões do estado, as assembleias do OP-RS constituíram um espaço completamente novo de discussão, deliberação e monitoramento de temas, até então, restritos aos representantes políticos e administrativos locais e regionais¹²⁰.

Esta novidade se constituiu em mais um mecanismo alternativo à forma de gestão da economia e do estado, bem como de sua relação com a sociedade, praticada tanto no nível nacional, quanto no estadual desde meados da década de 90. Uma forma de gestão baseada na privatização do patrimônio do estado, na redução do tamanho da burocracia pública, em vantagens fiscais para atrair investimentos estrangeiros e em políticas sociais de caráter focalizado.

Mesmo reconhecendo os limites impostos à sua área de jurisdição, o estado sub-nacional, o governo Olívio Dutra buscou implementar ações que se contrapusessem a este perfil neoliberal de gestão pública, buscando expandir a economia, o emprego e a distribuição de renda mediante a recuperação do papel do estado como indutor deste processo.

¹²⁰ Segundo levantamento feito pela pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: 1997 – 2000” no Rio Grande do Sul existiam 21 experiências de OP no Estado (Ribeiro e Grazia, 2003, p. 29). Dados do Jornal Zero Hora apontam 38 prefeituras gaúchas que adotaram o OP para a definição de seus investimentos públicos (02/05/2001).

Para tal, a Frente Popular, ao assumir o governo, procurou implementar uma política de desenvolvimento estadual denominada pelo governador Olívio Dutra de “espraiada, integrada e integradora”, isto é, que visava potencializar todos os setores da economia gaúcha e de forma que atendesse a todos. Junto a esta intenção primeira somou-se a visão de que a população gaúcha poderia auxiliar na integração deste tipo de desenvolvimento, uma vez que se acreditava que os fóruns do OP gerariam uma lógica alocativa mais dispersa no território e mais diretamente beneficiadora das camadas de renda mais baixa. Desta forma, os investimentos das empresas e dos órgãos estatais eram guiados também pela vontade expressa desta população organizada pelo OP (Schmidt e Herrlein Jr., 2004).

O caráter alternativo deste projeto reside, a meu ver, não só no conteúdo do plano de desenvolvimento proposto que visava recuperar o papel do estado e sua intervenção em áreas importantes como aquelas concernentes à oferta de serviços públicos e às políticas redistributivas, mas também na forma como ele foi implementado. Aqui, complexidade e participação ampliada não se tornaram termos antitéticos, ao contrário, as disposições societárias organizadas pelos fóruns do OP eram consideradas essenciais para guiar a ação dos sistemas sociais que iriam implementá-lo.

Trata-se de avaliar, portanto, em que medida a implantação de uma política participativa em um contexto complexo como o estadual, embora impulsionada por compromissos históricos com a inclusão política e econômica dos setores excluídos, conseguiu promover, de fato, uma dinâmica politicamente mais inclusiva. Algumas questões nortearão esta análise:

- (1) É possível uma prática participativa e deliberativa em um contexto mais complexo?
- (2) Quais os elementos que favorecem sua implantação?
- (3) A implantação de uma gestão pública participativa no nível estadual se traduz efetivamente em maior inclusão política?
- (4) Existe de fato uma prática deliberativa dos cidadãos que participam do OP-RS? Esta prática se traduz em decisão ou é apenas uma forma simbólica de inclusão política?
- (5) Quais as conseqüências da implantação de uma gestão pública participativa no nível estadual para o dinamismo societário deste mesmo estado. Existe uma prática autônoma de participação?

(6) Essa nova forma de gestão impulsiona mudanças na relação entre o Estado e a sociedade no sentido de diminuir as assimetrias existentes no processo participativo, permitindo, então, uma forma mais igualitária de vocalização e deliberação dos setores mais excluídos das esferas decisórias?

Para respondê-las, seguiremos o seguinte caminho: nas seções que se seguem apresentaremos a dinâmica do OP-RS (seção 4.2.1), os principais elementos que viabilizaram sua implantação (seção 4.2.2) e mapearemos, através de uma amostra regional do processo, os atores que dele participaram e como o avaliaram (seção 4.2.3). No capítulo subsequente, Capítulo 5, analisaremos uma série de variáveis que atestam a complexidade envolvida na decisão de estadualizar o OP e os problemas dela decorrentes para a efetividade inclusiva desta política. Com isso, acreditamos ter condições de apontar os dilemas e as possibilidades envolvidas na implantação de uma política participativa em um contexto muito mais complexo.

Uma pequena digressão metodológica se faz necessária antes de entrarmos no caso propriamente dito.

Por se tratar de um objeto temporalmente limitado, a análise sobre o OP-RS se, por um lado, não nos permite fazer grandes generalizações, por outro lado, o objeto em si apresenta uma série de questões empíricas passíveis de serem avaliadas à luz da discussão teórica que viemos fazendo até aqui acerca da viabilidade da ampliação da participação e da inclusão política em contextos complexos.

O problema da escala já levanta questões interessantes para serem reavaliadas. Este problema, como se sabe, interfere diretamente no processo decisório. O número de pessoas chamado a decidir é normalmente considerado inversamente proporcional ao tamanho da população e do território ou unidade política. Assim, a participação direta dos cidadãos no processo decisório passa a ser viável somente em contextos menores: pequenas cidades (Dahl, 1989), pequenos grupos (Mansbridge, 1990), no interior das fábricas (Pateman, 1992).

Mediante tal afirmação, a implantação do OP estadual, bem como o crescimento do número de participantes durante a sua vigência causa surpresa e merece atenção analítica. Aliado ao problema da escala, preocupações com a qualidade da participação, com a sua

capacidade deliberativa, bem como com o impacto desta prática no sistema político gaúcho justificam o desafio de analisar este experimento.

Com este objetivo, utilizamos os seguintes recursos metodológicos:

(1) Acompanhamento “in loco” das Assembleias Municipais, das Plenárias Regionais e das Reuniões das Comissões Representativas da Região Metropolitana Delta do Jacuí nos anos 2000 e 2001;

(2) Entrevistas com os Secretários de Governo (GRC e GOF), Vice-Governador, Coordenador Regional da Região Metropolitana Delta do Jacuí, Conselheiros do OP, Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores do município de Guaíba, presidentes da Famurs, Uvergs, Coredes, Federasul, Coordenador Executivo do Fórum Democrático; Presidentes da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS) e Coordenador Técnico do PT na ALRS;

(3) Formulação, tabulação (SPSS e Excel) e análise dos questionários aplicados juntos aos delegados do OP-RS (2001) da Região Metropolitana Delta do Jacuí;

(4) Acompanhamento na imprensa da cobertura sobre o OP-RS através do Jornal Zero Hora;

(5) Coleta e análise da documentação produzida pelo Governo do Estado e pela ALRS sobre o OP-RS e o Fórum Democrático.

Escolhemos uma região específica do Estado, a região Metropolitana Delta do Jacuí, para a observação das plenárias participativas do OP e para a aplicação do questionário (julho de 2001).

A observação das plenárias participativas permitiu avaliar como a dinâmica do Orçamento Participativo estadual ocorreu, como as demandas eram apresentadas, negociadas e hierarquizadas pela população envolvida; e como os representantes do executivo e do legislativo se relacionavam nestes espaços.

O questionário aplicado possibilitou aferir quem eram os participantes destas plenárias e como avaliavam a dinâmica participativa desenvolvida pelo OP-RS.

As entrevistas realizadas com os principais atores envolvidos no processo de “estadualização” do OP (executivos, legislativos e participantes do OP) nos ajudaram a aprofundar as informações acerca da implantação do OP-RS, do seu desenvolvimento e

dos impasses envolvidos neste processo. O acompanhamento na imprensa local cumpriu esta mesma função, auxiliando inclusive na formulação das entrevistas realizadas.

4.2.1 - A dinâmica do OP-RS: metodologia e procedimentos conformadores do processo deliberativo.

Para implantar esse modelo de gestão pública no nível estadual, a administração da Frente Popular tomou como base territorial as 22 regiões de planejamento já existentes no estado desde 1994. As centenas de atividades públicas envolvidas na confecção do OP-RS foram realizadas nestas 22 regiões estaduais¹²¹ e foram coordenadas por duas secretarias especiais: o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) - órgão responsável pela coordenação das relações com a comunidade gaúcha e pela organização das atividades previstas no OP – e o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF), secretaria especial criada para elaborar o Orçamento Público e o Plano de Investimentos e Serviços do OP.

Tanto as relações com a comunidade, como a organização das atividades do OP nos municípios que compõem as 22 regiões de planejamento eram realizadas pelos Coordenadores Regionais de Relações Comunitárias. Estes coordenadores eram funcionários vinculados ao GRC e atuavam como elo de ligação entre o Estado e as comunidades locais, sendo que suas funções consistiam em orientar a população sobre o processo do OP e articular a participação.

¹²¹ Em 2002 foi implantada mais uma região, a 23ª região, denominada Altos da Serra do Botucarái. Somente o OP-RS 2002-2003 foi realizado sob esta nova regionalização. Por isso, descreveremos todo o processo até 2002 com base nas 22 regiões anteriormente existentes. O mapa que se segue refere-se, portanto, a esta regionalização.



- 1- [ALTO JACUÍ](#)
- 2- [CAMPANHA](#)
- 3- [CENTRAL](#)
- 4- [CENTRO-SUL](#)
- 5- [FRONTEIRA NOROESTE](#)
- 6- [FRONTEIRA OESTE](#)
- 7- [HORTÊNSIAS - PLANALTO DAS ARAUCÁRIAS](#)
- 8- [LITORAL](#)
- 9- [MÉDIO ALTO URUGUAI](#)
- 10- [METROPOLITANO DELTA DO JACUÍ](#)
- 11- [MISSÕES](#)
- 12- [NORDESTE](#)
- 13- [NOROESTE COLONIAL](#)
- 14- [NORTE](#)
- 15- [PARANHANA ENCOSTA DA SERRA](#)
- 16- [PRODUÇÃO](#)
- 17- [SERRA](#)
- 18- [SUL](#)
- 19- [VALE DO CAÍ](#)
- 20- [VALE DO RIO DOS SINOS](#)
- 21- [VALE DO RIO PARDO](#)
- 22- [VALE DO TAQUARI](#)

A dinâmica do OP-RS começava em Janeiro de cada ano com as **Plenárias Preparatórias**. Estas plenárias eram consideradas fundamentais, uma vez que tinham a função de divulgar as informações básicas sobre a dinâmica do OP estadual para aqueles que seriam, posteriormente, os multiplicadores da idéia.

Depois das Preparatórias, iniciavam-se as três fases do OP-RS que se estendiam de março a setembro de cada ano.

A 1ª fase começava no mês de março através das **Plenárias Regionais de Diretrizes (PRD)**, ocorridas nas 22 regiões do estado. Essas plenárias eram abertas à participação de

todos os cidadãos e tinham como função debater e definir as diretrizes regionais, de caráter indicativo, para orientar a discussão dos Programas de Desenvolvimento e das Obras e Serviços nas Assembléias Regionais e Municipais. Essa discussão se realizava mediante diagnósticos e diretrizes elaborados pelo Governo nas áreas de infra-estrutura, políticas sociais e desenvolvimento econômico de cada região.

No mesmo dia e local das PRDs, ocorriam também as **Assembléias Temáticas de Desenvolvimento** (ATD). Essas assembléias, também abertas à participação universal dos cidadãos gaúchos, tinham como função discutir e votar os Programas de Desenvolvimento Estaduais prioritários para cada região entre os temas: (1) Agricultura, (2) Ciência e Tecnologia, (3) Desenvolvimento do Turismo, (4) Geração de Trabalho e Renda, (5) Meio Ambiente, Gestão Urbano-Ambiental e Saneamento, (6) Transporte e Circulação, (7) Minas e Energia, (8) Educação e (9) Ações de Inclusão Social.

Esse processo era concluído nas APMs, quando os participantes escolhiam suas prioridades entre os 49 Programas distribuídos nestes 9 temas. Assim, os cidadãos participantes votavam em 3 temas diferentes e, dentro de cada tema, em um programa. Além disso, elegiam os delegados temáticos que iriam representar as regiões nas Plenárias Regionais de Delegados (PRD).

Ainda na 1ª Fase, eram realizadas, nos meses de março, abril e maio, as **Assembléias Públicas Municipais** (APMs) em todos os municípios do estado. Estas assembléias se iniciavam com a Prestação de Contas¹²² do governo sobre os gastos públicos e a situação da execução do Plano de Investimento e Serviços dos anos anteriores. Posteriormente, os cidadãos gaúchos discutiam as prioridades em Obras e Serviços de competência estadual para os municípios entre os temas (1) Agricultura, (2) Transporte e Circulação, (3) Cultura, (4) Educação, (5) Energia, (6) Segurança, (7) Gestão Ambiental e Saneamento, (8) Saúde, (9) Habitação e (10) Esporte e Lazer.

Ao final do debate, cada cidadão votava, através de cédulas distintas, em 3 temas prioritários para Obras e Serviços de competência estadual para o seu município/região e em 3 temas prioritários dos Programas de Desenvolvimento de abrangência estadual. Nesta mesma assembléia, eles elegiam os delegados que iriam representar os municípios

¹²² A Prestação de Contas sobre os gastos, despesas e a execução das prioridades escolhidas foi introduzida no OP-RS/2001-2002, através de um caderno onde constavam as obras, os programas e a situação da execução em cada região e município do Estado (anexo 2)

na Plenária Regional de Delegados. Ocorriam, portanto, três votações distintas, cada uma delas com cédula própria (anexo 1).

O número de delegados eleitos era definido pelo número de participantes na APM, na seguinte proporção:

No. de participantes	Proporção	No. de delegados	Total de delegados
Até 300	1: 20*	15	15
De 300 a 600	1:30	+10	25
De 601 a 1000	1:40	+10	35
Acima de 1000	1:50	+X	35 + X

* 1:20 = 1 delegado para 20 participantes

A 2ª Fase do OP-RS ocorria nos meses de junho e julho através das duas **Plenárias Regionais de Delegados** (PRD). Na 1ª Plenária, os delegados municipais e temáticos eleitos tinham a função de (1) compatibilizar e sistematizar as demandas votadas. Para tal, eles deviam levar em conta as análises técnica, legal, financeira e de carência das Obras e Serviços em cada tema e a hierarquia estabelecida na votação da população nas APMs e ATDs e (2) eleger os Conselheiros do OP-RS (COP-RS) e a Comissão Representativa.

Essa **Comissão Representativa dos Delegados** era composta por 10% dos delegados eleitos em cada município, sendo que cada um deles tinha direito à pelo menos 1 delegado. A criação da comissão foi uma iniciativa do governo, juntamente com o COP, no segundo ano do OP-RS. Sua função era coordenar o trabalho de compatibilização e sistematização da análise técnica, legal, financeira e de carência das demandas de cada tema com a hierarquia estabelecida na votação das APMs. Esse trabalho era realizado em conjunto com o GOF, visando à elaboração do **Plano de Investimento e Serviços** (doravante PI) para o ano seguinte. Essa Comissão era mais um elo de ligação entre o governo e os demais delegados. Para desempenhar sua função, seus membros deviam realizar o número de reuniões necessárias nos municípios e microrregiões do estado.

A proposta final sobre as prioridades da região era apreciada e deliberada pela 2ª Plenária de Delegados, realizada nos meses de agosto e setembro de cada ano.

A 3ª Fase do OP-RS ocorria com a posse do **Conselho do Orçamento Participativo – RS** (doravante COP-RS) em meados de julho de cada ano. Este conselho tinha a função

de discutir, elaborar, apreciar, decidir e fiscalizar a receita e a despesa que são fixadas no Orçamento do Estado bem como deliberar sobre qualquer mudança ocorrida na dinâmica do OP-RS. Ele era composto por 204 membros entre conselheiros eleitos e demais integrantes previstos pelo regimento: destes, 160 eram conselheiros eleitos: 69 distribuídos proporcionalmente à população de cada região sobre o total da população do Estado (*princípio da representação política proporcional à população*), considerava-se um mínimo de 2 por região;

69 conselheiros distribuídos proporcionalmente à participação nas APMs de cada região sobre o total da participação no estado (*princípio da participação no processo de democracia direta*) e mais 22 conselheiros eleitos na ATD. 44 conselheiros indicados por cada COREDES – 2 por região. 2 representantes e 2 suplentes vinculados ao GRC e ao GOF, sem direito a voto.

Uma vez eleita a Comissão Representativa e o Conselho do OP-RS, iniciava-se a fase de Elaboração da Matriz Orçamentária e do Plano de Investimento e Serviços.

A **Matriz Orçamentária** é um documento oficial com a previsão detalhada da distribuição dos gastos do Governo do Estado tais como despesas de custeio, pessoal, transferências legais para os municípios, pagamento da dívida da União, recursos para investimentos de caráter estadual e regional para atender as demandas do OP-RS e recursos repassados para a Assembléia Legislativa, Poder Judiciário e Ministério Público. Sua formatação ocorria nos meses de julho e agosto e levava em conta as prioridades escolhidas no OP-RS tanto em Obras e Serviços quanto em Programas de Desenvolvimento do Estado, as necessidades do Governo para manter os serviços essenciais, os projetos e as obras em andamento e a estimativa de receita.

Após discussões internas realizadas com as Secretarias e os Órgãos estaduais tendo como base as demandas oriundas nas assembleias do OP-RS e a projeção orçamentária para o custeio e os investimentos em cada órgão, a Matriz Orçamentária e a proposta do Plano de Investimento e Serviços eram remetidas ao COP.

O **PI** é um documento público através do qual o governo apresentava o detalhamento de todas as obras, serviços e programas de desenvolvimento que seriam executados a cada ano, contendo os respectivos endereços e valores a serem investidos. De posse deste

documento os conselheiros, os delegados e a sociedade em geral podia efetuar o controle público da execução dos projetos previstos¹²³.

Na segunda quinzena de agosto e primeira de setembro, os Conselheiros levavam a primeira versão da Matriz Orçamentária e a proposta do PI para as 22 regiões onde eram discutidas com os delegados regionais e municipais. Esta discussão levava em conta: 1) as prioridades decididas pela população e 2) os critérios progressivos de distribuição dos recursos entre as regiões¹²⁴.

No início de setembro, o retorno desse debate era apresentado ao Governo pelos Conselheiros. Nessa reunião, o COP-RS deliberava a proposta orçamentária consolidada para o ano seguinte e a entregava para o governador do Estado.

Até o dia 15 de setembro, o governador deveria entregar a proposta à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Dos dias 15/09 a 30/11 de cada ano era atribuição da ALRS apreciar, emendar e votar o Projeto de Lei do Orçamento do Estado.

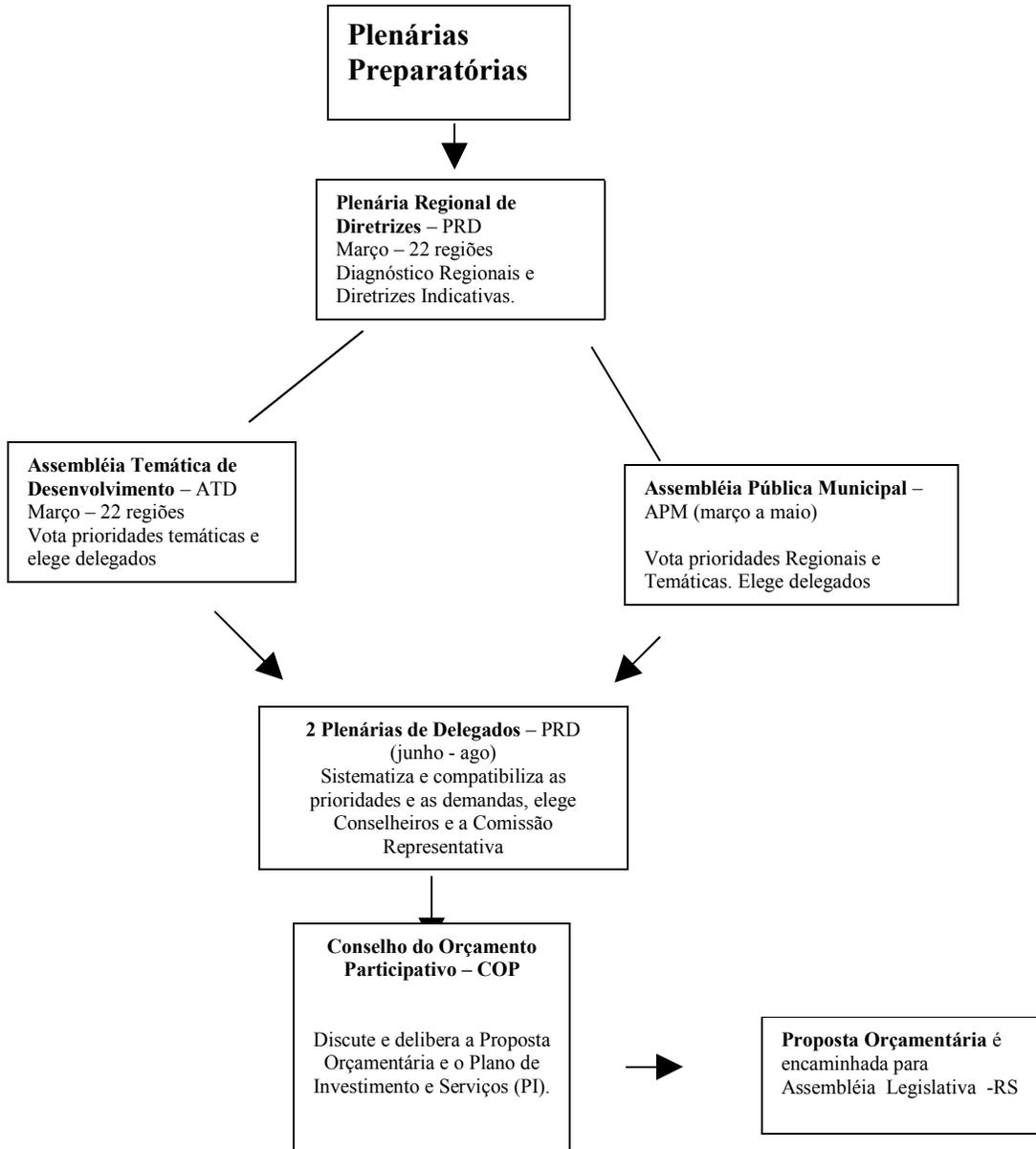
Com isso, encerrava-se o ciclo do OP-RS em cada ano. Reuniões posteriores eram realizadas entre os representantes do GRC, do GOF, os Conselheiros do OP-RS e os delegados da Comissão Representativa com o objetivo de avaliar o processo e reformulá-lo, seguindo, assim, o princípio de auto-regulamentação da dinâmica do OP-RS.

O gráfico abaixo mostra o ciclo do OP-RS.

¹²³ Para qualificar a discussão sobre a proposta orçamentária e o controle público, os representantes das secretarias e órgãos do governo eram convocados a prestar esclarecimentos necessários aos membros da Comissão Representativa e do Conselho. Além disso, o governo oferecia um curso de formação sobre o orçamento público cujo objetivo era a qualificação destes atores para a elaboração e reprodução das informações.

¹²⁴ A distribuição dos recursos era feita com base na população de cada região (peso 2), nas prioridades escolhidas em cada uma delas (peso 3) e na carência em infra-estrutura ou serviços que cada uma apresentava (peso 4).

CICLO DO OP-RS¹²⁵



¹²⁵ Esta é a versão final da dinâmica do OP-RS. As mudanças ocorridas, bem como os motivos para tal serão posteriormente mencionadas e analisadas.

O quadro abaixo mostra o balanço do OP-RS 1999-2002 em termos de (1) número de assembléias realizadas, (2) número de participantes no estado, (3) número de delegados eleitos, (4) valor do orçamento de cada ano e (5) as prioridades regionais e temáticas eleitas em cada um desses anos.

Quadro Comparativo do OP-RS

	1999	2000	2001	2002***
Nº de Assembléias	644	670	735	775
Nº de Participantes*	188.533	281.926	378.340	333.040
% de Eleitores**	2.65	3.94	5.32	4.68
Nº de Delegados	8.469	13.987	18.601	16.145
Orçamento Geral do Estado (bilhões de reais)	8.8	10.78	12.09	13.24
Prioridades Regionais no Estado	Agricultura, Educação e Saúde	Educação, Agricultura e Transporte/Circulação	Educação, Saúde e Transporte/Circulação	Educação, Saúde e Transporte/Circulação
Prioridades Temáticas de Desenvolvimento no Estado	Agricultura, Geração de Trabalho e Renda, Programas de organização, gestão e fiscalização do transporte e sistema Rodoviário, Hidroviário, Aeroviário e Ferroviário	Agricultura, Universidade Estadual e Transporte e Circulação	Educação, Agricultura e Geração de Trabalho e Renda	Agricultura, Geração de Trabalho e Renda e Educação

Fonte: Governo do Estado do RS (2002). "OP-RS. Quatro anos de gestão democrática".

* Este número não distingue aqueles cidadãos que participam de mais de uma reunião

** Considerando 7.115.033 eleitores no RS (GRC)

*** Com a criação da 23ª região do OP-RS, Altos da Serra do Botucaraí, o número de delegados e de Conselheiros do OP-RS foi alterado.

4.2.2 – Elementos impulsionadores da implantação do OP-RS: legalidade, vontade política e sucesso do OP de Porto Alegre.

A nosso ver, a legalidade, a vontade política dos governantes e o sucesso do OP de Porto Alegre são os elementos determinantes que levaram os gestores políticos a expandir o OP para o nível estadual.

O OP-RS, como de resto todos os OPs implantados no país nos diferentes níveis da federação, apoiou-se na Constituição Federal do país que autoriza os Executivos municipal e estadual a elaborarem os seus orçamentos sem, entretanto, especificar como fazê-lo.

Além do artigo 1o. , parágrafo único; artigo 5o, incisos XVI e XXXIV que asseguram, respectivamente, a participação direta e indireta dos cidadãos, o direito de reunião e de petição aos Poderes Públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (05/2000), em seu parágrafo único do artigo 48, afirma que a “transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento”.

O governo Olívio Dutra, aproveitando-se dos dispositivos legais optou por elaborar o orçamento do estado com a participação de seus cidadãos. Esta decisão, eminentemente política, teve conseqüências importantes para o governo e para a população em geral. Neste sentido, a luta pela participação política que, remonta ao processo Constituinte, deu frutos, abrindo espaço legal para aqueles que quisessem, pudessem elaborar seus orçamentos juntamente com a participação de seus cidadãos.

A vontade política dos gestores públicos petistas ou compromisso deles com a tradição participativa então se tornam relevantes para explicarmos a implantação do OP-RS.

É a partir desta decisão que a norma jurídica tornou-se realidade prática. Olívio Dutra assumiu este compromisso na campanha eleitoral e transformou o OP-RS em uma realidade desde o início de seu mandato, ao criar as duas secretarias especiais – GRC e o GOF – que foram responsáveis pela sua implantação e desenvolvimento.

O elemento “vontade política” como determinante da efetivação do OP-RS é reforçado pelo fato de que, com a derrota da Frente Popular nas eleições de 2002 para o governo do

Estado e a conseqüente vitória de Germano Rigotto (PMDB), o OP estadual chegou ao fim. O novo governo propôs uma outra forma participativa, diferente do OP-RS. Aliado à vontade política do governante, o contexto onde tal decisão foi tomada também importa. O OP-RS surgiu em um estado governado pelo Partido dos Trabalhadores com uma experiência de OP no nível municipal de 16 anos. Essa experiência é considerada modelo para diversas administrações do país, independente de suas filiações partidárias. Se a história conta na construção dos arranjos institucionais, o caso do OP de Porto Alegre se traduz, sem dúvida, em uma das variáveis explicativas para a implantação do OP-RS, uma vez que este instrumento tornou uma marca das gestões petistas e, principalmente em Porto Alegre, um capital político através do qual as administrações do PT vinham disputando com a oposição uma visão alternativa de como gerir a coisa pública.

Os dados referentes à avaliação do OP-RS - que analisaremos a seguir através de uma amostra regional do processo deliberativo impulsionado pela implantação do OP no estado – comprovam que o tipo de gestão pública comprometida com o OP se diferencia das outras pelas oportunidades que ela abre para a definição, deliberação e controle da alocação dos recursos públicos. Em um país onde tradicionalmente esta tarefa coube às suas elites políticas e econômicas, sem o menor controle da população em geral, torna-se fácil entender porque este tipo de gestão revelou-se uma novidade no cenário político brasileiro.

4.2.3 - Uma amostra regional do processo deliberativo: quem são os atores e como avaliam o OP-RS

O objetivo aqui é retratar, mediante uma amostra regional, os atores que participaram do OP-RS e como avaliaram o processo deliberativo por ele impulsionado.

Os dados foram coletados mediante a aplicação de um questionário junto aos delegados da região Metropolitana Delta do Jacuí na Primeira Plenária Regional de Delegados do OP-RS/2001-2002.

A escolha desta região específica deveu-se, entre outras coisas, (1) à sua densidade demográfica¹²⁶ e (2) à vivência que parte de sua população já tinha com o OP municipal¹²⁷. Inferimos que por já conhecerem a dinâmica do OP municipal, a população que estava participando do OP estadual julgaria com mais facilidade suas qualidades e limites.

4.2.3.1 - Região Metropolitana Delta do Jacuí: perfil sócio-econômico da região

Esta região é composta por 9 municípios (Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Triunfo e Viamão) e uma população total de 2.259.301 habitantes, o que corresponde a 22,19% da população do Estado. Desta, 95,54% residem em áreas urbanas e 4,72% nas áreas rurais. Porto Alegre, a capital do estado, é o maior município da região e detém 60,19% da sua população. A região apresenta elevado grau de urbanização (95,54%), aglomerações bastante adensadas e malhas urbanas cornubadas na maioria das cidades com exceção de Glorinha e Triunfo. Todos os municípios que a compõem pertencem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Esta última exerce influência sobre toda a rede urbana regional e estadual, atingindo o grau máximo de centralidade (Governo do Estado do Rio Grande do Sul. SEPLAN. Perfil da Região Metropolitana Delta do Jacuí).

Politicamente, dos 9 municípios que compõem a região, 5 possuíam administrações petistas (Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí, Porto Alegre e Viamão) e já tinham implantado ou estavam implantando o OP municipal. As outras 4 cidades eram governadas por prefeitos de diferentes filiações partidárias: Eldorado do Sul – PSDB; Glorinha – PTB; Guaíba – PMDB e Triunfo – PDT.

4.2.3.2 – Participação da Região no OP-RS

¹²⁶ Esta região composta por 9 municípios, entre eles Porto Alegre, possui 22, 19% da população do Estado, totalizando 2.259.301 habitantes dos quais 2.158.564 vivem em áreas urbanas e 100.737 em áreas rurais.

¹²⁷ Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí, Porto Alegre e Viamão já tinham implantado Orçamentos Participativos municipais.

O quadro abaixo mostra o aumento crescente da participação da população da região no OP-RS entre os anos 1999-2002.

**Evolução da Participação no OP-RS/Região
Metropolitano Delta do Jacuí**

	1999	2000	2001
N. Credenciados	9.129	14.693	21.978
% dos Eleitores da Região*	0,63	1,02	1,53

Fonte: OP-RS - GRC: Dados de Participação, 2001.

* Considerando 1.438.459 eleitores (FEE –1998)

No que diz respeito especificamente aos delegados, o quadro abaixo mostra o número de delegados eleitos nas APMs de cada um dos nove municípios da Região no OP-RS/2001.

**Número de delegados eleitos
em cada município da região – OP-RS/2001**

Assembléia Temática	67
Alvorada	82
Cachoeirinha	107
Eldorado do Sul	26
Glorinha	15
Gravatá	109
Guaíba	96
Porto Alegre	385
Triunfo	44
Viamão	162
TOTAL	1093

O primeiro dado que chama atenção é a diferença entre o número de delegados eleitos nas APMs e o número de delegados presentes na Primeira Plenária Regional de Delegados. Dos 1093 delegados eleitos, 621 se cadastraram nesta Plenária, o equivalente a 57% do total de delegados eleitos. Se levarmos em conta que essa Plenária elege a Comissão Representativa e o Conselho do OP, este dado se torna mais relevante. Porque 43% dos delegados eleitos não compareceram à PRD? Uma das explicações para essa ausência pode estar vinculada ao fato de a Plenária ocorrer em Porto Alegre, dificultando o acesso aos delegados dos outros municípios. Supostamente todas as

despesas referentes à participação no OP-RS eram pagas pelos próprios delegados, o que era considerado, por eles mesmos, uma justificativa para se ausentarem.

Aqui já deparamos com um certo problema da estadualização do OP: o problema territorial. Diferente do OP municipal onde o deslocamento ocorria de um bairro para o outro, a participação nas Plenárias Regionais envolvia um deslocamento de um município para outro, geralmente para o município sede da região, implicando, com isso, em um deslocamento maior e, conseqüentemente, em um aumento do custo da participação.

4.2.3.3 – A trajetória participativa dos delegados da Região Metropolitana Delta do Jacuí¹²⁸

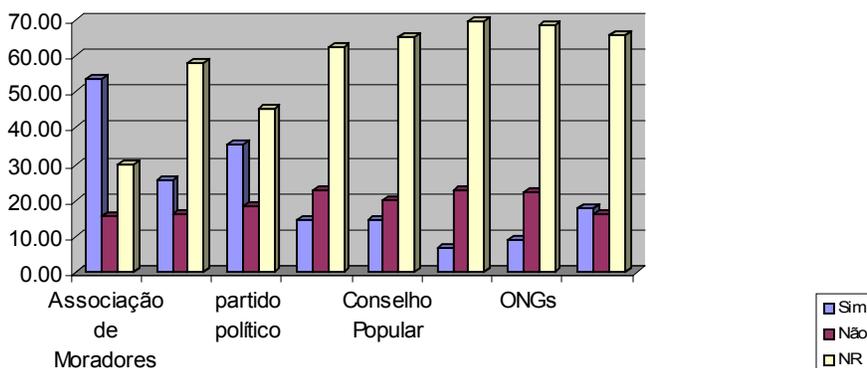
As Tabelas que se seguem buscam aferir a vivência participativa dos delegados eleitos e os meios através dos quais ouviram falar do OP-RS.

Tabela 1: Participação em Entidades

O delegado participa/participou em	Sim	Não	NR
Associação de Moradores	54.0	15.8	30.2
Grupos religioso ou cultural	25.6	16.2	58.2
Partidos Político	35.7	18.7	45.6
Sindicatos	14.5	22.7	62.8
Conselhos Populares	14.7	20.2	65.1
Conselhos Setoriais	7.1	22.9	70.0
ONGs	9.0	22.1	68.9
Outros(as)	18.0	16.0	66.0

¹²⁸ Dos 621 delegados presentes nesta Plenária, 476 responderam os questionários, correspondendo a 77% do universo pesquisado.

O entrevistado participou/participa de



A Tabela 1 busca mostrar as diversas filiações associativas dos delegados. Pode-se observar uma diversificação destes vínculos que variam entre entidades como associações de moradores, partidos políticos, grupos religiosos, sindicatos, conselhos e organizações não governamentais. Não obstante, o peso das associações de moradores como espaço de organização destes atores é significativo (54%), bem como dos partidos políticos que aparecem em segundo lugar com 35,7% seguido por grupos religioso ou cultural que aparecem com 25,6%.

O peso das associações de moradores não constitui uma novidade, uma vez que esta entidade é considerada um “locus” importante de mobilização dos setores populares quando se trata de políticas públicas (Boschi, 1987; Somarriba, 1992; Avritzer, 1998). Já a porcentagem daqueles que disseram participar de partidos políticos (35,7%) revela surpresa. Se compararmos este dado com os dados de pesquisas realizadas em duas capitais que implantaram o OP, Porto Alegre (1989) e Belo Horizonte (1993), veremos que, tal qual no estado, nas duas capitais as associações de moradores aparecem como o local de maior participação dos delegados/participantes do OP (40,9% em POA e 50,7% em BH), entretanto, os dados referentes à participação/filiação em partidos são bem menores (6% em POA e 21,1% em BH)¹²⁹.

¹²⁹ Os dados referentes ao OP-BH foram extraídos da pesquisa “Implantação e atuação dos fóruns de participação popular na administração de Belo Horizonte” coordenada pelos professores Mercês Somarriba e Otávio Dulci (1995). Os dados referentes ao OP-PoA foram extraídos da pesquisa “Quem é o público do OP 1998” realizada pelo CRC/PMPA - CIDADE -Gianpaolo Baiocchi (University of Wisconsin).

Tabela 2: Cargo na entidade da qual participa

O entrevistado ocupa cargo de direção em	Sim	Não	NR
Associação de moradores	19.8	19.5	60.7
Grupo religioso ou cultural	7.6	13.7	78.7
Partido Político	5.3	21.8	72.9
Sindicato	2.5	15.1	82.4
Conselho Popular	3.4	13.0	83.6
Conselhos Setoriais	3.2	10.1	86.7
ONGs	3.4	12.6	84.0
Outras	9.5	9.9	80.6

A Tabela 2 mostra que podemos verificar que a porcentagem daqueles que ocupavam cargo de direção nas entidades nas quais eles participam é baixa em todas elas, com exceção daqueles que participam das associações de moradores. Destes, 19,8% afirmaram ocupar cargo de direção nestas entidades, seguida de 7,6% nos grupos religioso ou cultural e 5,3% nos partidos políticos.

O fato de a porcentagem daqueles que não responderam ser bastante alta em todas as opções colocadas pode ser atribuído à decisão dos entrevistados de não revelarem tal informação. Entretanto, considerando aqueles que responderam, podemos inferir que o OP-RS, nesta região, não se configurava em um espaço de participação freqüentado majoritariamente por delegados com experiência de direção e/ou liderança em movimentos sociais, partidos, comunidades de base etc.

Tabela 3: Participação em outros fóruns

O entrevistado participa/participou de	Freqüência	Porcentagem
Reunião de COREDES	43	6.7
Consulta Popular	88	13.6
OP Municipal	313	48.5
Assembléias do Fórum Democrático	111	17.2
Nenhum desses	91	14.0
Total	646	100

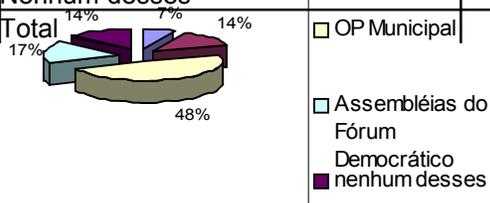
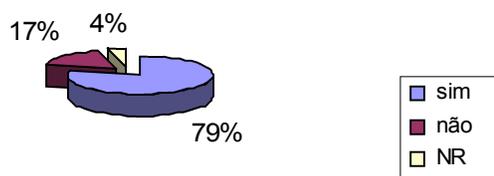


Tabela 4: É a primeira vez que o entrevistado foi eleito delegado

Primeira vez eleito delegado	Freqüência	Porcentagem
Sim	377	79.0
Não	81	17.0
NR	18	3.8
Total	476	100

1ª vez que o entrevistado é delegado



A Tabela 4 mostra que 79% dos delegados

do OP-RS/2001 foram eleitos pela primeira vez. Este dado aponta uma renovação considerável dos delegados do OP-RS.

Se considerarmos que o regimento para a eleição de delegados permite a reeleição por mais um mandato, essa renovação chama atenção. Várias hipóteses podem ser consideradas ao analisarmos essa tabela. Uma delas é o próprio crescimento regional do OP-RS de 1999 para o de 2001. A participação do número de pessoas credenciadas nas assembléias do OP-RS/1999 se comparado ao OP-RS/2001 quase triplicou, passando de 9.129 para 21.978. A renovação, neste caso, pode ser atribuída à credibilidade que este programa foi alcançando no Estado, atraindo assim mais gente. Ademais, os benefícios materiais auferidos com a participação no OP-RS podem ter estimulado novos atores a participarem e a saírem delegados.

A questão da renovação é relevante na medida que, se por um lado, a presença dos mesmos delegados vicia o processo participativo, gerando a oligopolização da participação (Santos, 1993), por outro lado, um grau muito grande de renovação contraria a expectativa dos próprios organizadores do OP que afirmavam ser necessária alguma continuidade, na medida que estes delegados constituíam a correia transmissora das informações de um processo complexo como é o OP estadual¹³⁰.

¹³⁰ Entrevista realizada com a Secretária Especial de Relações Comunitárias.

Por fim, um dos aspectos de interesse do questionário aplicado aos delegados da região Metropolitana Delta do Jacuí referiu-se aos meios pelos quais estes delegados se informavam acerca do OP-RS.

A Tabela 5 mostra que a mídia foi o meio mais eficaz de divulgação do OP-RS 2001: 22,2 % dos delegados souberam do OP estadual por meio da TV, rádio e/ou jornal. 19,5% disseram ter sabido do OP-RS através de amigos e/ou lideranças de bairro. Este dado é interessante, pois mostra a importância das relações interpessoais como veículos de divulgação deste programa, bem da importância sabida das lideranças de bairro como transmissores deste tipo de informação. 18,5% responderam que ficaram sabendo por meio das Escolas Estaduais, 16,8% através das Associações de Moradores e 10,8% através das Prefeituras. Os Coordenadores Regionais e a Igreja não constavam entre os meios mais eficazes para a divulgação do OP estadual.

Tabela 5: Meios de Informação sobre o OP-RS

Como o entrevistado ouviu falar do OP-RS	Frequência	Porcentagem
Associação de moradores	117	16.8
Igreja	11	1.6
Escolas Estaduais	129	18.5
TV, Rádio e/ou Jornal.	155	22.2
Amigos e/ou lideranças de bairro	136	19.5
Prefeituras	75	10.8
Coordenador Regional	33	4.7
Outros	41	5.9
Total	697	100

O fato de as Escolas Estaduais aparecerem na tabela acima como o terceiro meio mais eficaz de divulgação do OP estadual merece comentário.

A pesquisa de campo realizada nos municípios desta região já havia constatado que, de um modo geral, as Assembléias Públicas Municipais (2001) contaram com uma presença ativa de estudantes e professoras(es) do ensino médio, bem como pais de alunas(os).

Reportagens do Jornal Zero Hora mostraram que as Escolas passaram a dispensar os estudantes das aulas para acompanhar as assembléias do OP-RS (12/05/2000, p.22; 18/05/2000). Uma delas reportou, inclusive, que pais de alunos, em Caxias do Sul, “denunciaram que o governo utilizava as escolas como meio de induzir os estudantes a participarem do OP estadual” (01/06/2001, p.3).

A estas acusações os Coordenadores Regionais responderam que “as reuniões do OP estadual [eram] uma oportunidade para os jovens exercerem sua cidadania” (APM de Glorinha em 25/04/01).

O fato é que as escolas passaram a ver no OP estadual uma “janela de oportunidade” para obter melhorias em diversas áreas de seus interesses, tais como ampliação do número de salas de aulas, ampliação do número de vagas em cursos profissionalizantes, construção de quadras poli-esportivas, alfabetização de jovens e adultos, etc. O critério da representação numérica, que contava para a obtenção de recursos, estimulava a direção das escolas a se organizar para obter suas prioridades.

Dada a escassez dos recursos e a altíssima demanda gerada em torno da educação, particularmente no ensino médio que é de responsabilidade do estado, é compreensível que diretoras(es), professoras(es) e alunas(os) juntamente com as associações de pais de alunas(os) se organizassem para reivindicar e, neste caso, ter chances de obter as melhorias necessárias nas escolas do estado. Da mesma forma que não podemos afirmar que essa participação gera mais cidadania entre os jovens que passaram a freqüentar as reuniões do OP estadual, não podemos negar que os fóruns do OP poderiam sim constituir espaços de formação de novos cidadãos.

As associações de moradores aparecem como o quarto meio mais utilizado de obtenção de informação sobre o OP estadual. Além de serem muito bem representadas nas reuniões de delegados do OP-RS (cf. Tabela 1), elas eram também um canal importante de informação sobre o mesmo. Em quinto lugar temos as Prefeituras Municipais (10,8%). Considerando o número de prefeituras desta região que implementaram o OP em seus municípios, bem como a adesão de alguns prefeitos e/ ou secretários municipais ao OP-RS, é compreensível que parte destes delegados tenham ouvido falar deste programa por meio delas.

4.2.3.4 – Avaliação dos delegados da Região Metropolitana Delta do Jacuí sobre o OP-RS/2001

Este bloco tem como objetivo analisar como os delegados avaliavam o OP-RS/2001.

Uma vez que o OP-RS não se constituía na primeira iniciativa de participação popular nas políticas públicas estaduais, buscamos, mediante a Tabela 6, avaliar em que medida o OP-RS representava (ou não) uma novidade para os delegados.

Tabela 6: Caráter “inovador” do OP-RS

Como o entrevistado avalia o OP estadual	Freqüência	Porcentagem
É um programa novo pq a pop. decide a aplicação dos recursos	298	62.6
Não é um programa novo pq nos outros govts. a pop. decidia a aplicação dos recursos	11	2.3
Não é um programa novo, mas o cidadão decide mais sobre os recursos.	127	26.7
NS	6	1.3
NR	34	7.1
Total	476	100

Se considerarmos a Consulta Popular (1998), bem como os Coredes (1994) como iniciativas estaduais que também envolveram a participação dos cidadãos do estado na definição de prioridades orçamentárias, ainda assim, a grande maioria destes delegados considerou o OP-RS uma novidade em termos de políticas públicas: 62,6% dos delegados consideraram o OP-RS uma novidade porque a população tinha oportunidade de decidir a aplicação dos recursos, 26.7% afirmaram que, embora o OP estadual não fosse um programa novo, eles decidiam mais sobre os recursos estaduais do que através dos outros programas e 2,3% disseram que o OP-RS não era novo, pois a população já decidia através de outras iniciativas que envolviam a participação dos cidadãos.

Dado que em qualquer processo decisório a chance de os cidadãos vocalizarem sua opinião e/ou preferência e terem influência na decisão a ser tomada está diretamente vinculada às informações que eles possuem deste processo, procuramos aferir como os delegados avaliavam as informações veiculadas antes, durante e depois das suas deliberações nas plenárias do OP estadual.

As Tabelas abaixo têm como objetivo avaliar a opinião dos delegados no que diz respeito às explicações sobre (1) as regras, os critérios e o funcionamento do OP-RS, (2) os dados sobre o Orçamento Estadual, (3) o material utilizado para orientá-los no processo de definição das deliberações a serem tomadas (Lista Tipo) e, por fim, (4) os meios de prestação de contas sobre o que foi deliberado.

Tabela 7: Avaliação das explicações sobre as regras, os critérios e o funcionamento do OP-RS

Como o entrevistado avalia as explicações sobre as regras, os critérios e o funcionamento do OP-RS	Frequência	Porcentagem
Ótimas	186	39.1
Regulares	241	50.6
Ruins	27	5.7
NV*	3	0.6
NS	3	0.6
NR	16	3.4
Total	476	100

* resposta não válida

A Tabela 7 mostra que metade daqueles que responderam o questionário (51%) não estava completamente satisfeita com a forma que os representantes do governo repassavam as informações necessárias para que eles pudessem entender a dinâmica do OP-RS. Ou seja, essa tabela revela que o processo não estava sendo devidamente esclarecido para os atores que definiam o plano de programas, de obras e serviços que seria executado pelo governo do Estado.

Tabela 8: Avaliação das informações e dos esclarecimentos sobre os dados do OP-RS

Como o entrevistado avalia as informações e os esclarecimentos sobre os dados do OP-RS	Frequência	Porcentagem
Ótimas	201	42.2
Regulares	233	48.9
Ruins	19	4.0
NV	2	0.4
NS	3	0.6
NR	18	3.8
Total	476	100

A Tabela 8 buscou avaliar a opinião destes delegados sobre as informações repassadas pela equipe de governo sobre os dados do Orçamento do Estado.

Este dado é importante, na medida que o governo não só afirmava que os cidadãos tinham oportunidade de decidir sobre todo o orçamento estadual, como também por que estes mesmos cidadãos eram chamados a decidir qualquer iniciativa do executivo na área

de investimentos estaduais como, por exemplo, a discussão sobre a mudança na Matriz Tributária, proposta em 2000, que redefiniria os impostos pagos pela população gaúcha nos anos posteriores.

Embora em proporção menor, aqui também a porcentagem de delegados que consideram as informações e os esclarecimentos sobre os dados do Orçamento Estadual regulares é maior (48,9%) do que a porcentagem daqueles que os consideram ótimas (42,2%). Assim como a tabela anterior, a porcentagem daqueles que consideram as informações e os esclarecimentos ruins é baixa (4%).

Tabela 9: Avaliação da Lista Tipo

Como o entrevistado avalia o material usado para orientar os participantes na votação dos programas, obras e serviços	Freqüência	Porcentagem
Ótimo	233	48.9
Regular	198	41.6
Ruim	19	4.0
NV	1	0.2
NS	7	1.5
NR	18	3.8
Total	476	100

A **Lista Tipo** é um caderno distribuído aos participantes do OP-RS onde estão discriminados os programas, as obras e os serviços que eram escolhidos pelos mesmos. Seu objetivo era “orientar a população sobre os procedimentos para propor, debater e votar suas prioridades nos Programas Estaduais de Desenvolvimento e em Serviços e Obras de competência estadual para o Orçamento do Estado”¹³¹.

Embora muito didática, a Lista Tipo continha inúmeras informações e, conseqüentemente, exigia um certo esforço daqueles que a manuseavam pela primeira vez. Sendo assim, a opinião dos delegados sobre este material é fundamental para avaliarmos o processo de deliberação do qual eles participavam, principalmente se levarmos em conta a existência de “lobbies” nas assembleias e plenárias do OP-RS. O fato de 49% dos delegados terem avaliado a Lista Tipo como um material ótimo para lhes orientarem no momento da escolha e da votação das prioridades mostra que o esforço do governo em transmitir as informações relevantes para subsidiar este processo foi, neste caso, bem sucedido.

¹³¹ Governo do Estado. OP-RS: Orientações para Propostas, Debates e Votações nas Assembleias 2001.

Considerando que o processo de *accountability* administrativa ocorre quando os atores da sociedade civil têm chances reais de monitorarem as ações desenvolvidas pelos representantes da administração pública, torna-se imprescindível avaliar em que medida o OP estadual era permeável ao controle dos cidadãos. De um modo geral, existiam várias formas de controle sobre a execução das decisões deliberadas no OP estadual: prestação de conta nas próprias plenárias por meio de um telão, pela distribuição de material impresso, através das explicações públicas oferecidas pelos representantes dos governos nas plenárias, através da Comissão Representativa e dos membros do COP. Todas estas formas se justificavam, uma vez que uma das principais bandeiras do OP-RS era democratizar a máquina administrativa tornando as ações do governo mais transparentes. Nas Tabelas 11 e 12 buscamos avaliar qual a opinião dos delegados sobre os meios de prestação de contas do governo estadual no que diz respeito aos programas, às obras e os serviços por eles deliberados. A Tabela 12 mostra quais eram as formas de controle sobre a execução das prioridades definidas que eles mais utilizavam.

Tabela 10: Avaliação dos meios de prestação de contas dos programas de desenvolvimento

Como o entrevistado avalia os meios de prestar conta dos programas de desenvolvimento	Frequência	Porcentagem
Ótimos	207	43.5
Regulares	212	44.5
Ruins	17	3.6
NV	2	0.4
NR	38	8.0
Total	476	100

Quanto aos programas de desenvolvimento, temos que enquanto a porcentagem daqueles que avaliam os meios de prestação de contas do governo ótimos e regulares é muito próxima, os que avaliam como ruins é muito baixa.

Tabela 11: Avaliação dos meios de prestação de contas das obras e serviços

Como o entrevistado avalia os meios de prestar conta das obras e serviços	Frequência	Porcentagem
Ótimos	169	35.5
Regular	229	48.1
Ruins	17	3.6
NV	1	0.2
NR	60	12.6
Total	476	100

Quanto às obras e serviços, a porcentagem daqueles que avaliam os meios de prestação de contas do governo como regulares é superior a porcentagem daqueles que avaliam como ótimos. A porcentagem daqueles que avaliam como ruins continua sendo muito baixa.

Tabela 12: Controle da execução dos programas, obras e serviços eleitos no OP-RS

Como o entrevistado controla a execução dos programas, obras e serviços eleitos no OP-RS	Frequência	Porcentagem
Através dos Conselheiros	214	35.5
Através do Coordenador Regional	63	10.4
Através das Secretarias de Governo	46	7.6
Através das Assembléias do OP	241	40.0
Outras	39	6.5
Total	603*	100

*o entrevistado pôde responder a mais de uma alternativa.

No que diz respeito aos meios utilizados para controlar a execução dos programas e das obras e serviços eleitos no OP estadual, a Tabela 12 mostra que 40% dos delegados utilizavam as assembléias do OP estadual para realizarem este controle. Além de serem um espaço de deliberação, as plenárias do OP estadual constituíam também em um espaço importante de controle das ações do governo. Isto não surpreende posto que o governo a partir do OP-RS 2000 instituiu a Prestação de Contas como uma das primeiras tarefas das assembléias públicas. Os representantes do governo eram obrigados a prestarem conta sobre a situação dos PIs anteriores.

Além das assembléias do OP-RS, os Conselheiros também apareciam como atores relevantes (35,5%) quando se tratava do controle sobre a execução das prioridades definidas.

Se um dos princípios básicos do OP-RS era decidir coletivamente sobre todo o orçamento estadual e se o governo do estado considerava os delegados do OP como “gestores públicos”¹³² posto que definiam a alocação dos recursos para os programas de desenvolvimento e para as obras e serviços no âmbito estadual, é importante analisar como estes atores avaliavam o processo de decisão sobre a implantação dos programas de desenvolvimento (Tabela 13) e das obras e serviços (Tabela 14).

Tabela 13: Decisão sobre os Programas de Desenvolvimento Estaduais

Na sua opinião, a população que participa do OP-RS decide realmente os programas estaduais	Frequência	Porcentagem
Decide sempre	222	46.6
Nem sempre decide	208	43.7
Não decide	7	1.5
NS	1	0.2
NR	38	8.0
Total	476.00	100

Tabela 14: Decisão sobre as Obras e Serviços Estaduais

Na sua opinião, a população que participa do OP-RS decide realmente as obras e serviços estaduais	Frequência	Porcentagem
Decide sempre	200	42.0
Nem sempre decide	210	44.1
Não decide	6	1.3
NS	1	0.2
NR	59	12.4
Total	476	100

Como as tabelas acima demonstram, existe uma diferença de opiniões no que diz respeito à decisão entre os programas de desenvolvimento e as obras e serviços implementados no nível estadual: quando se trata dos programas, a maioria dos delegados (47%) considerava que a população decidia sempre. No que diz respeito às Obras e Serviços, a maioria considerava que a população nem sempre decidia (44%).

Vale a pena lembrar que estamos avaliando a opinião dos delegados sobre o processo decisório e não da população em geral. Esta consideração é importante na medida que aqueles que responderam os questionários fazem parte de um público que apresentava um poder de decisão maior do que o do público geral que comparecia nas APMs.

¹³² Entrevista realizada com o Secretario Especial do Gabinete de Orçamento e Finanças - 07/2000.

Tabela 15: Maior limitação do OP-RS

Na sua opinião qual é a maior limitação do OP-RS	Freqüência	Porcentagem
O pequeno volume de recursos	213	24.8
A demora na execução dos programas, das obras e dos serviços	224	26.0
Muitas reuniões e assembléias	78	9.0
A dificuldade da população para compreender as questões do OP	299	34.8
Outras	46	5.4
Total	860	100

A Tabela 15 revela que 35% dos delegados desta plenária apontaram “a dificuldade de compreender as questões envolvidas no OP estadual” como a maior limitação deste programa, 26% consideraram a demora na execução dos programas, obras e serviços, 25% disseram que é o pequeno volume de recursos, 9% consideraram a quantidade de reuniões e assembléias e 5% apontaram outras alternativas.

Algumas considerações devem ser feitas ao analisarmos os resultados desta tabela.

A primeira delas diz respeito ao processo de entendimento “das questões do OP-RS”. Se estas questões (metodologia, critérios e o próprio conteúdo dos programas, obras e serviços) não estão sendo devidamente compreendidas, isso provavelmente compromete um dos principais objetivos deste programa que é democratizar o processo decisório referente à confecção do orçamento estadual. Se os delegados (públicos intermediários, segundo a tipologia proposta) não conseguem compreender as questões sobre as quais eles estão deliberando temos um problema no processo participativo. Problema este bastante explorado na literatura sobre democracia.

Se a administração estadual intencionava compartilhar de fato com a população gaúcha as decisões referentes ao orçamento estadual, o principal requisito para isto era que a população entendesse as questões envolvidas nesta política.

Entretanto se levarmos em conta que: (1) esta era a primeira reunião de delegados do OP-RS/2001; (2) a porcentagem de delegados eleitos pela primeira vez era alta (79%) e (3) que existia um esforço dos representantes do estado no sentido de capacitá-los (pelo menos aqueles que compunham a CR e o Conselho) através de um curso de formação sobre orçamento público estadual, esse resultado pode ser relativizado.

As duas primeiras observações podem explicar a dificuldade na compreensão das “questões do OP-RS” na medida que ele representava uma novidade para a maioria dos

delegados. Ademais, espera-se que o curso de capacitação tornasse os representantes populares tecnicamente aptos a compartilharem com o governo as decisões referentes à confecção do PI.

A segunda consideração diz respeito às outras duas maiores limitações apontadas pelos delegados desta região. A demora na execução daquilo que foi deliberado nas assembleias do OP estadual e o pequeno volume de recursos nos remete a dois problemas diferentes. Enquanto o volume de recursos era um problema estrutural dado que, segundo o governo, ele discutia toda a receita disponível com a população, a demora na execução das obras era um problema conjuntural que, com o tempo e a insistência da oposição, deslegitimava o OP-RS.

Um dos recursos do governo para lidar com este problema era apresentar nas assembleias públicas a Prestação de Contas sobre a execução do que foi deliberado no OP, bem como prestar todos os esclarecimentos aos delegados e conselheiros, para que estes fossem capazes de transmitir estas informações à população.

Embora a publicização das informações fosse positiva e necessária para o governo, isto não era suficiente para dar conta da expectativa gerada em torno do OP-RS. No nível municipal, por exemplo, o atraso no cumprimento das obras e serviços gerava insatisfação entre os participantes e era bastante explorado pela oposição¹³³.

Por fim, vale considerar que 9% dos delegados apontaram a quantidade de reuniões como uma das maiores limitações do OP-RS. Este é um ponto importante no processo de estadualização do OP. Para estabelecer uma dinâmica participativa em todo o estado, os representantes do governo estadual fizeram mais de 3.000 reuniões por ano com os diversos atores envolvidos no OP-RS. Embora esse número não se refira à participação da população em geral, sabe-se que os delegados e os conselheiros de cada região freqüentavam inúmeras reuniões, que começavam com as preparatórias e só terminavam no final de cada ano com a reunião de avaliação do OP estadual. Em que pese o alto custo da participação, notadamente para os setores populares, esse não pareceu constituir um grande entrave para a dinâmica do OP-RS, principalmente se levarmos em conta o crescimento da participação nas assembleias estaduais.

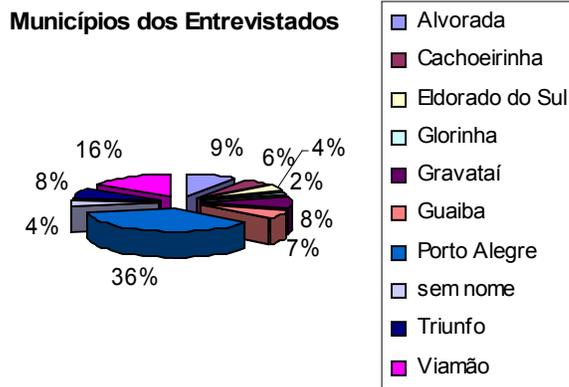
¹³³ Ver “POA – Plano de Investimentos de 1999: mais uma manipulação da vontade popular”. Dep. Estadual Berfran Rossado (PMDB).

4.2.3.5 - Perfil sócio-econômico dos delegados da Região Metropolitana Delta do Jacuí

As tabelas que se seguem buscam mostra quem são os delegados do OP-RS nesta região. Começamos por mostrar, através da Tabela 16, a distribuição dos 476 delegados por município.

Tabela 16: Município dos Delegados

Município onde mora	Freqüência	Porcentagem
Alvorada	43	9.0
Cachoeirinha	29	6.1
Eldorado do Sul	17	3.6
Glorinha	9	1.9
Gravataí	40	8.4
Guaíba	33	6.9
Porto Alegre	173	36.3
Triunfo	37	7.8
Viamão	74	15.5
Sem nome	21	4.4
Total	476	100

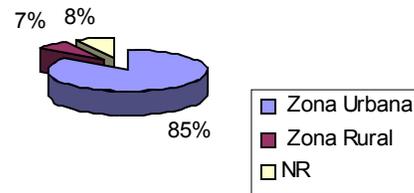


Como pode ser constatado, Porto Alegre apresentava um número de delegado consideravelmente maior do que os outros municípios. Este dado é importante porque a presença maior de delegados de Porto Alegre acarretava uma série de conflitos em torno da eleição de delegados para a Comissão Representativa e para o COP-RS.

Tabela 17: Zona onde mora

Zona onde mora	Freqüência	Porcentagem
Zona Urbana	406	85.3
Zona Rural	33	6.9
NR	37	7.8
Total	476	100

Zona onde o Entrevistado Mora

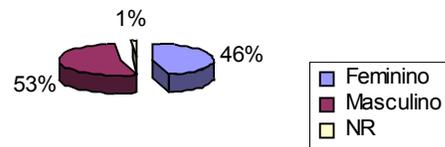


Como podemos ver na Tabela 17, a grande maioria dos delegados desta região reside em área urbana (85,3%), assim como a grande maioria da população desta região (95,4%).

Tabela 18: Sexo dos Delegados

Sexo	Freqüência	Porcentagem
Feminino	217	45.6
Masculino	253	53.2
NR	6	1.3
Total	476	100

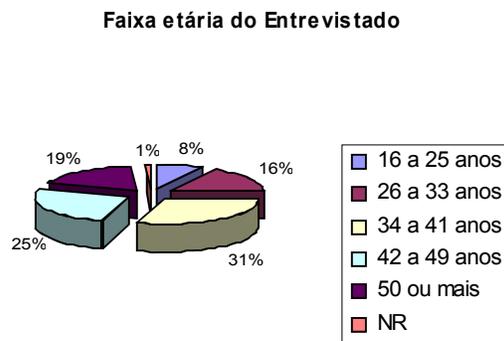
Sexo do Entrevistado



A Tabela 18 mostra o predomínio dos homens nesta Plenária Regional de Delegados (53,2%), embora a presença das mulheres tenha sido expressiva (45,6%). Este dado confirma a manutenção dos padrões culturais de gênero que ocorriam nas assembléias do OP. Se compararmos com os dados do OP/POA -1998, veremos que a tendência é a mesma: a porcentagem de delegados homens foi de 54,7% enquanto a de mulheres foi de 45,3%.

Tabela 19: Faixa Etária dos Delegados

Idade	Freqüência	Porcentagem
16 a 25 anos	38	8.0
26 a 33 anos	78	16.4
34 a 41 anos	144	30.3
42 a 49 anos	121	25.4
50 ou mais	91	19.1
NR	4	0.8
Total	476	100



As informações referentes á idade apontam para o predomínio de delegados na faixa etária de 34 a 49 anos. A presença de idosos (50 ou mais) era maior do que a dos jovens cuja participação é pouco expressiva: 19,1% e 8%, respectivamente.

Tabela 20: Nível de Escolaridade dos Delegados

Escolaridade	Freqüência	Porcentagem
Sem instrução	3	0.6
1 Grau incompleto	100	21.0
1 Grau completo	55	11.6
2 Grau incompleto	63	13.2
2 Grau completo	117	24.6
Universitário incompleto	32	6.7
Universitário Completo	103	21.6
NR	3	0.6
Total	476	100

Os delegados da Região Metropolitana Delta do Jacuí apresentavam graus de instrução variados. Chama atenção, entretanto, o número expressivo de pessoas que possuíam 2º grau completo (24.6%) e curso universitário completo (21.6%).

Tabela 21: Atividade Profissional dos Delegados

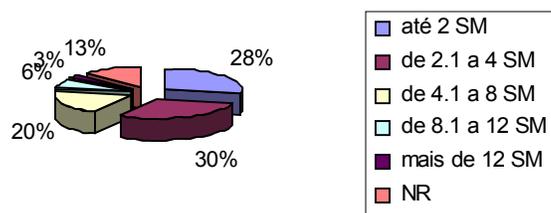
Atividade Profissional	Freqüência	Porcentagem
Científica, Técnica, Artística, Administrativa	35	7.4
Servidor Público	145	30.5
Comércio, Serviços	70	14.7
Indústria	29	6.1
Agricultura, Pecuária	7	1.5
do Lar	24	5.0
Estudante	23	4.8
Doméstica, Faxineira	7	1.5
Aposentado	44	9.2
Desempregado	35	7.4
Outros	34	7.1
NR	23	4.8
Total	476	100

No que diz respeito à atividade profissional destes delegados, a Tabela 21 aponta que a maioria deles eram servidores públicos (30.5%) ou trabalhavam no comércio e serviços (14.5%). Tais dados estão de acordo com o perfil sócio-econômico da região elaborado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado que apontava como as principais atividades econômicas da região os setores serviços, comércio e indústria (transformação, metal-mecânica, petroquímica e turismo).

Tabela 22: Renda dos Delegados

Renda	Freqüência	Porcentagem
Até 2 SM	133	27.9
De 2.1 a 4 SM	143	30.0
De 4.1 a 8 SM	94	19.7
De 8.1 a 12 SM	30	6.3
mais de 12 SM	15	3.2
NR	61	12.0
Total	476	100

Renda do Entrevistado



A Tabela 22 apresenta a renda dos delegados desta região: 28% dos delegados recebiam até 2 salários mínimos, 30% deles recebiam de 2.1 a 4 salários, 20% recebiam de 4.1 a 8 salários mínimos, 6% de 8.1 a 12 salários mínimos e apenas 3% disseram ganhar mais de 12 salários. 12,4% dos delegados não responderam.

Conclusão: Complexidade Social e formas alternativas de inclusão política

O caráter alternativo imputado a estes experimentos participativos de gestão pública reside, como já afirmado, no fato de apresentarem um padrão de solução diferente para a tensão que viemos analisando nesta tese entre complexidade social e soberania popular. A implantação destes experimentos expressa uma certa visão de sociedade que, ao mesmo tempo, se recusa a aceitar a inevitabilidade da representação política como a única solução para esta tensão e busca formas alternativas de operacionalizar o ideal da soberania popular nas sociedades complexas. Acredita-se, assim, que as políticas participativas apresentam qualidades funcionais e simbólicas que a representação, deixada por si só, não é capaz de apresentar e, por isso, se aposta nos mecanismos alternativos de inclusão política sem, contudo, desconsiderar a complexidade crescente das sociedades contemporâneas.

Tal visão coloca em questão, concomitantemente, o processo de modernização que o Brasil vem assumindo. Ao padrão autoritário e/ou excludente deste processo, permanentemente dissociado de seus fundamentos societários, propõe-se formas de gestão que vinculem mais diretamente a participação e a deliberação dos atores societários, rompendo, assim, com o encapsulamento dos centros decisórios e os abrindo às influências da sociedade como um todo ou, pelo menos, daqueles que se interessam. Do ponto de vista das experiências municipais, as análises apontam resultados positivos, tanto no que concerne à otimização das tarefas para os quais foram designados, como, também, à credibilidade alcançada junto à população por elas afetadas. A multiplicação deste experimento para uma série de localidades aponta neste sentido.

Mesmo as análises críticas reconhecem que esta forma alternativa de gestão municipal dista ainda, em muito, das formas tradicionais de gestão pública tanto no que diz respeito à diminuição das assimetrias decorrentes da política clientelista tradicional (D'Avila, 2000), como no que diz respeito ao potencial democratizante que ela ainda enseja apesar da rotinização de suas regras e da conseqüente limitação deste potencial (Navarro, 2003).

Como também já apontado, os resultados virtuosos desta política serviram de inspiração para planos mais ousados. O OP-RS nasceu destes planos, inspirados pela possibilidade de democratizar ainda mais o cenário gaúcho.

Esta decisão nos remete a uma série de problemas que já antecipamos nesta tese. Estamos lidando com um cenário diferente do local, onde as possibilidades participativas são normalmente aceitas desde que circunscritas a ele (Dahl, 1989; Pateman, 1992; Mansbridge, 1990). Neste sentido, o local constitui-se o limite. Ousar transpor tais experiências para um cenário tão mais complexo parece incorrer em dilemas já conhecidos cujas conseqüências muitas vezes são rotuladas de populistas e autoritárias. Analisar os resultados desta ousadia nos parece, por isso mesmo, importante.

No próximo capítulo nos interessa avaliar algumas variáveis que atestam a complexidade envolvida na estadualização do OP-RS, o impacto de algumas delas no formato institucional desta política e, por fim, os dilemas que elas apresentaram para a sua operacionalização. A dinâmica do OP-RS relatada na seção 4.2.1 e os dados do questionário aplicado e descritos na seção 4.3 auxiliarão nesta análise.

Capítulo 5 – OP Estadual: Complexidade social e Participação política no RS

Os argumentos referentes à complexidade social e suas conseqüência para a ampliação da democracia nas sociedades modernas interpelam diretamente a análise sobre a estadualização do OP.

Tomando como expoentes da literatura sobre este tema os autores analisados no primeiro capítulo desta tese - Weber, Luhmann e Dahl - encontramos, mediante a análise de suas obras, um conjunto de postulados que problematizam as possibilidades de ampliação da participação política nas sociedades complexas.

Em Weber, o problema da burocratização das sociedades modernas gera uma inevitável perda de controle pelos cidadãos destas mesmas sociedades do processo decisório dos sistemas que a compõem. Uma divisão de trabalho inexorável se coloca, distanciando os cidadãos comuns da operacionalização e do controle destes sistemas.

Luhmann, mediante a análise da diferenciação funcional e da conseqüente autonomização dos sistemas sociais, sustenta um processo de fechamento destes sistemas que passam a operar com códigos próprios sem as interferências dos ambientes que os circundam. Desta forma, passam a operar independentemente das vontades daqueles para os quais deveriam atuar.

Dahl mostra como a multiplicação e o crescimento do número de atores sociais e das unidades políticas limitam as chances dos cidadãos comuns de intervirem diretamente no processo decisório das sociedades modernas. Embora elabore critérios normativos que buscam assegurar um papel mais ativo para estes cidadãos neste processo, a democracia de grande escala só é possível com a representação política enquanto um mecanismo de autorização da prerrogativa de decidir para aqueles eleitos.

O diagnóstico elaborado por estes autores aponta claramente uma contradição, qual seja, a extensão da democracia nas sociedades modernas via a expansão da cidadania ocorre paralelamente à diminuição dos canais de participação e do número de participantes efetivos.

Mesmo Habermas, um dos maiores expoentes da tradição deliberativa de democracia, ao propor espaços extra-sistêmicos de participação, discussão e controle dos sistemas

sociais, mostra-se cauteloso com a ampliação da participação para além destes espaços em função do seu temor frente à força dos imperativos sistêmicos sobre tais iniciativas. O potencial inovador e criativo proveniente da participação destes atores só tem chance de sobreviver na esfera pública ao se relacionarem defensivamente com os sistemas via fluxos de influência.

Como se vê, os limites estruturais à operacionalização das formas participativas de democracia não são poucos. Não se trata aqui de refutá-los mediante a análise empírica do OP-RS. Tais limites nos servirão de guia para analisarmos o processo de implantação desta política. Ao depararmos com os dilemas que estes limites colocam para implantação e desenvolvimento do OP-RS, assim como com as soluções encontradas pelos gestores gaúchos para resolvê-los, estabeleceremos com esta literatura um diálogo. Com este fim, nas seções subseqüentes (5.1 a 5.5) apresentaremos um conjunto de variáveis que atestam a complexidade envolvida na implantação do OP-RS, analisaremos seus impactos sobre a dinâmica inclusiva desta política, bem como as soluções encontradas para tentar contornar os problemas por elas gerados. Feito isso, um balanço final da implantação do OP-RS será oferecido na última seção deste capítulo (5.6).

5.1 - A extensão territorial e o número de atores envolvidos

Tomando como ponto de partida a sugestão de Dahl de que a complexidade também se expressa pelo tamanho e pelo número de pessoas da unidade política, a extensão do OP do nível municipal para o nível estadual atesta um grau maior de complexidade envolvida na implantação e na dinâmica desta política.

O quadro abaixo apresenta uma série de indicadores, além dos referentes à população e ao tamanho do território que, comparados aos do município, atestam a magnitude da mudança envolvida na transposição do OP local para o estadual.

	Porto Alegre	Rio Grande do Sul
Área	476 km ²	282,062 km ²
População 2000	1.359.932	10.179.801
% Urbana	97.07%	81.64%
Densidade	2,857 hab./km ²	36 hab./km ²
Orçamento 1999	R\$ 944 milhões	R\$ 8.8 bilhões
Orçamento per capita	R\$ 694	R\$ 864
PIB per capita 1998	R\$ 6,948	R\$ 7,186
Taxa de Mortalidade Infantil 2000	12.2/1000	14.99/1000
Taxa de Analfabetismo 2000	1.39%	7.54%
% de Estradas Pavimentadas 1999	79%	39%

Fonte: Schneider e Godfrank, 2002

A implantação do OP estadual gerou, assim, problemas que não eram colocados para esta mesma política no nível municipal, obrigando os seus gestores a repensarem como compatibilizar a participação ampliada nas assembleias do OP-RS com o processo de tomada de decisão necessário à operacionalização do projeto orçamentário estadual.

As soluções encontradas foram muitas e seus impactos foram diferenciados.

Do ponto de vista territorial, uma das opções encontradas foi a utilização do processo de descentralização existente no estado, desde 1994, via a implantação dos COREDES¹³⁴.

Esta decisão provocou uma série de conflitos decorrentes da sobreposição de autoridades presentes naquele território. Neste caso, as elites políticas regionais que participavam destes Conselhos reagiram à implantação do OP-RS nas suas áreas de atuação, impondo mudanças na dinâmica do OP-RS.

¹³⁴ **Coredes:** Conselhos Regionais de Desenvolvimento legalizados em outubro de 1994 pela Lei 10.283.

Do ponto de vista do desenho institucional, embora o OP municipal, bem como seu sucesso, tenham servido de motivação e de inspiração para a implantação do OP-RS, a mudança de escala obrigou os gestores estaduais a fazerem um conjunto de ajustes ao seu formato original. Estas mudanças impactaram não só o processo decisório do OP-RS, mas toda a sua dinâmica.

Além dos problemas gerados pela mudança de escala, a serem analisados na seção 5.2, outras variáveis, que também atestam o processo de complexificação envolvido na expansão do OP estadual e impactaram a sua operacionalização, serão analisadas nas seções 5.3 a 5.5.

5.2 – As conseqüências da mudança de escala para o desenho institucional do OP-RS

(1) Multiplicidade de arenas pública

Uma das formas para lidar com o problema da extensão territorial e populacional, ao mesmo tempo em que viabilizar um dos principais objetivos do OP-RS – “assegurar a participação de todo cidadão gaúcho no debate orçamentário estadual” – foi a criação de centenas de assembléias públicas.

Nestas assembléias, os participantes tinham a oportunidade de debater e escolher diretamente suas prioridades orçamentárias em todo o estado.

As multiplicações dos fóruns públicos diferenciam o OP-RS das duas experiências participativas anteriores que envolviam a participação dos cidadãos na definição de estratégias de desenvolvimento e de investimentos públicos no âmbito do estado: o Coredes e a Consulta Popular¹³⁵.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regionais foram uma iniciativa das lideranças regionais cuja função é auxiliar o governo no planejamento das diversas regiões que compõem o estado. Portanto, suas deliberações, restritas aos setores organizados da

¹³⁵ **Consulta Popular**: mecanismo de participação na definição das obras de investimento do estado criado no último ano do governo Antônio Britto (PMDB) pela Lei 11.179 – Decreto no 38.610 de 25/06/1998. A Lei previa que pelo menos 35% dos recursos livres destinados para o investimento fossem rateados entre as 22 regiões dos Coredes. A partir desta distribuição, cabia aos Coredes elaborar uma lista de 10 a 20 obras consideradas prioritárias que era submetida à votação popular através de urnas distribuídas nos municípios. As cinco prioridades mais votadas em cada região deveriam constar no Orçamento para o próximo ano (Governo do Estado do RS. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Ago/1998).

sociedade gaúcha, podem ou não ser acatadas pelo poder executivo. Na Consulta Popular, instituída no último ano do governo Britto, a lista dos programas, obras e serviços a ser implementada pelo executivo era definida previamente pelos Coredes e sua votação ocorria sem nenhuma discussão com os cidadãos deste estado. As regras e os critérios que balizavam este processo de votação também não eram discutidos com os cidadãos cuja função era tão somente votar a lista nos lugares pré-determinados pelo governo. A ausência dos fóruns participativos compromete, a meu ver, não só a expressão pública das preferências dos cidadãos, mas também o controle público daquilo que era deliberado, uma vez que não existe no documento sobre a proposta da Consulta nenhuma menção de como seria feito tal controle.

Os dados do questionário aplicado apontam nesta direção. A Tabela 12 (p. 188), por exemplo, mostra que as assembleias públicas do OP estadual constituíam, pelo menos na Região Metropolitana Delta do Jacuí, o *locus* preferencial de controle das obras, serviços e programas decididos no OP-RS. Ademais, para a grande maioria dos delegados desta região, o OP-RS era uma novidade no que diz respeito às decisões da aplicação dos recursos orçamentários (Tabela 6, p. 184).

Entretanto, se o número expressivo de assembleias criadas - 2.824 assembleias públicas durante os quatro anos de vigência do OP-RS, perfazendo em média 706 assembleias por ano – indica o esforço do governo em estimular a participação e o debate público dos cidadãos gaúchos em torno da questão orçamentária, ele diz pouco sobre a qualidade da participação nestes diversos fóruns.

Deparamos aqui com um dos problemas imposto pela mudança de escala.

Para operacionalizar o OP no nível estadual, seus idealizadores tiveram que expandir o número de assembleias públicas para que os cidadãos de todas as regiões e municípios pudessem participar. O número de reuniões, portanto, cresceu enormemente, ao mesmo tempo em que, se comparamos com o OP de Porto Alegre, sua frequência diminuiu (Schneider e Godfrank, 2002).

No OP de Porto Alegre (doravante OP-PoA) eram realizadas duas assembleias públicas por região do município, ao passo que no Estado eram realizadas uma assembleia pública por município em função dos constrangimentos territorial e temporal impostos.

Os participantes do OP-RS ressentiam-se com isso, uma vez que as assembléias representavam um espaço importante de divulgação e troca de informação, essencial para a qualificação da participação nestes fóruns.

Em entrevista realizada por Schneider e Godfrank (2002), uma delegada do OP-RS afirmou que “o OP municipal oferecia aos participantes maior conhecimento do processo orçamentário e mais informação para qualificar suas decisões [na medida que] existia mais encontros e, assim, uma troca maior de informação” (p.4).

Ou seja, a extensão territorial e o problema temporal impuseram limites à frequência das reuniões, inibindo, assim, a troca de informações que no município ocorria de forma mais constante.

Os dados do questionário aplicado parecem reafirmar esta questão. Ao perguntarmos qual era a maior limitação do OP-RS, 35% dos delegados apontaram “a dificuldade da população para compreender as questões do OP-RS” (metodologia, critérios e o conteúdo dos programas, obras e serviços), enquanto que apenas 9% deles apontaram a quantidade de reuniões e assembléias (Tabela 15, p.190).

Este dado aponta a complexidade envolvida no processo participativo ensejado pelo OP estadual, podendo tornar-se um problema quando os participantes não conseguem entender as questões nele envolvidas, uma vez que a compreensão delas incide diretamente na qualidade da participação no seu processo decisório.

Se cruzarmos este dado com o nível de escolaridade apresentado pelos delegados desta região (Tabela 20, p. 194), cuja maioria afirmou ter igual ou acima do Segundo Grau Completo, o problema da compreensão das “questões” do OP-RS torna-se mais dramático, comprometendo, assim, a dinâmica participativa.

Podemos inferir a partir destes dados que o aumento substantivo do número de reuniões do OP-RS não foi suficiente para dar conta de um outro problema que vai além da criação de oportunidades para participar: o problema informacional, fundamental para se obter um processo decisório efetivo.

Como Dahl (2000) ressaltou, se as condições para a tomada de decisão não forem boas, a tendência é que os participantes deleguem o processo decisório para terceiros, inibindo, assim, os mecanismos diretos de tomada de decisão ou tornando-os meramente simbólicos.

Cientes deste constrangimento, os gestores do OP-RS implementaram algumas medidas para melhorar as fontes de informação da população participante. Investiu-se nas Plenárias Preparatórias que serviam para divulgar e explicitar as informações básicas do processo. As assembleias do OP-RS passaram a contar com recursos de informática. Um *software* próprio para o OP-RS foi introduzido com o objetivo de agilizar a tabulação da votação e informar os participantes sobre o resultado de suas votações *in locu*. Ao fim de cada assembleia, eles tomavam conhecimento do resultado do processo de votação como um todo, facilitando, posteriormente, o processo de negociação nas PRDs e a fiscalização sobre os delegados e os representantes do governo.

Foram criados também novos mecanismos representativos. A Comissão Representativa de Delegados¹³⁶, criada no segundo ano do OP-RS, tinha como objetivo coordenar a ação dos diferentes atores que participavam do OP-RS e, assim como o COP-RS, servia de correia de transmissão das informações do governo para a população participante e vice-versa.

(2) Criação de mais mecanismos representativos para coordenar a ação dos múltiplos atores.

Novamente a mudança de escala impôs mudanças na dinâmica do OP-RS.

Se compararmos com o OP municipal, veremos que novos níveis de representação foram criados, tornando, assim, o processo decisório mais indireto.

Na instância municipal, os participantes das assembleias regionais, além de elegerem suas prioridades orçamentárias, elegiam diretamente os delegados e os conselheiros que os representavam. Desta forma, o processo decisório do OP municipal envolvia a democracia direta e um nível de democracia representativa.

No âmbito estadual, os participantes das Assembleias Públicas Municipais (APMs) e das Assembleias Temáticas de Desenvolvimento (ATDs) elegiam suas prioridades orçamentárias e seus delegados, mas não elegiam os Conselheiros. Estes eram eleitos,

¹³⁶ Essa Comissão foi criada mediante a constatação da dificuldade de compatibilizar a discussão necessária para a análise das prioridades eleitas pelos participantes com seus requisitos técnicos, legais e financeiros e o número de delegados existentes. Este número era muito grande, precisando, por uma questão de eficiência, criar a CR que representava 10% dos delegados regionais eleitos (Entrevista realizada com o Secretário Estadual do GOF).

juntamente com a Comissão Representativa dos Delegados, nas Plenárias Regionais de Delegado, um fórum intermediário de participação. Os delegados da Comissão e os Conselheiros deliberavam em nome da população participante o formato final da Proposta Orçamentária e do Plano de Investimento e Serviços, mas não eram diretamente eleitos por estes participantes.

Se dividirmos o público do OP-RS no que diz respeito ao processo decisório, teremos, então, uma diferenciação entre aquilo que podemos denominar de “públicos fraco, intermediário e forte”¹³⁷.

O público fraco era constituído pela população em geral do OP estadual. Esta população elegia os delegados e votava em um conjunto de prioridades relativas aos programas, obras e serviços no âmbito estadual, mas não deliberava sobre o formato final do PI. O público intermediário era constituído pelos delegados do OP-RS. Estes tinham a função de eleger a CR e o COP.

A CR e o COP representavam, por sua vez, o público forte cujas funções eram compatibilizar e sistematizar as hierarquias estabelecidas pela população nas APMs e ATDs e deliberar a Proposta Orçamentária e o Plano de Investimento e Serviços (PI). Além disso, deliberavam sobre qualquer mudança nos procedimentos e nas regras do OP-RS.

Esta hierarquia pode ser ilustrada empiricamente pelo regimento do OP estadual e pelo trabalho de campo realizado.

No que diz respeito ao Regimento do COP-RS, seu artigo 1º estabelece que o Conselho “é o órgão máximo de participação direta da população e expressão de seu poder na definição dos rumos do estado cabendo-lhe, portanto, elaborar, apreciar, decidir e fiscalizar a receita e a despesa que serão fixadas no Orçamento do Estado” (OP-RS/2001-2202. Regimento Interno).

¹³⁷ Estou utilizando a diferenciação entre públicos fortes e fracos elaborada por Frazer (1996) ao tratar do conceito habermasiano de esfera pública. Frazer em “Rethinking the Public Sphere” afirma que “os públicos fracos são aqueles cuja prática deliberativa consiste exclusivamente na formação da opinião e não envolve o processo de tomada de decisão. (...) Públicos fortes são aqueles que envolvem tanto a formação de opinião quanto a tomada de decisão” (pp. 89-92).

Ademais, como no nível estadual o número de participantes e, conseqüentemente, de delegados era consideravelmente maior, foi introduzido um novo mecanismo representativo: a Comissão Representativa de Delegados.

Essa comissão tinha a função de “coordenar o trabalho de compatibilização e sistematização da análise técnica, legal, financeira e de carência das demandas com a hierarquia estabelecida na votação das APMs”. Como não era possível realizar tal trabalho com todos os delegados eleitos, precisou-se, assim, eleger a Comissão. É verdade que a Comissão deveria “realizar quantas reuniões fossem necessárias com os demais delegados nos municípios e microrregiões” para que ela pudesse representá-los de fato na confecção do PI (OP-RS/2001. Orientações para as propostas, debates e votações nas Assembléias).

Temos, então, que dado à extensão numérica e territorial envolvida no OP estadual foi preciso introduzir mais mecanismos representativos. Ao processo misto de decisão que ocorria no nível municipal (democracia direta e representativa), foi acrescentado, no estado, mais uma camada representativa: o delegado do OP-RS, eleito pelo cidadão participante das APMs, é quem elegia a CR e o COP que, por sua vez, definiam o Plano de Investimento e Obras do Estado e deliberavam sobre os procedimentos deste programa (2 x democracia representativa).

No que diz respeito ao trabalho de campo realizado, observamos que nas APMs, se comparadas com as PRDs, os conflitos em torno da escolha e da votação dos programas, obras e serviços, bem como da eleição dos delegados eram quase inexistentes. A primeira rodada de assembléias representava muito mais um espaço de socialização dos atores, da apresentação em público daqueles que participavam e um primeiro momento de definição e eleição das demandas e dos delegados.

Nas Plenárias Regionais de Delegados era mais comum a presença de discussões, articulações e atritos em torno da definição do número de delegados que iriam compor a CR e o COP, bem como dos recursos destinados para cada um dos municípios que compõem as regiões. Embora existisse um regimento para cada um destes itens, era comum a disputa entre os delegados nas PRDs, demonstrando o poder que estas instâncias retinham no processo decisório do OP-RS¹³⁸.

¹³⁸ No OP-RS/2001-2002, por exemplo, o conflito em torno do número de delegados que representaria a região Metropolitana Delta do Jacuí na CR e no COP quase inviabilizou a primeira PRD realizada em julho

(3) A confecção da Lista Tipo

O problema da escala afetou também a forma como eram definidas as demandas do OP-RS. Algumas modificações foram introduzidas na sua metodologia mediante a análise de que no primeiro ano, em função da metodologia existente, as demandas populares tinham sido organizadas de forma pulverizada, levando em conta apenas os interesses locais sem considerar as necessidades do Estado como um todo¹³⁹. Mediante tal diagnóstico, buscou-se aperfeiçoar o processo através de mudanças na sua metodologia.

Diferente do ano anterior, a dinâmica do OP-RS 2000 começou pelas Plenárias Regionais de Diretrizes e não mais pelas APMs. Esta mudança refletiu o debate estabelecido com os Coredes e a percepção do próprio governo de que o debate regional poderia servir de base para a definição da Lista Tipo.

Estas plenárias, como ressaltado, eram abertas à participação de todos os cidadãos e tinham como função debater e definir as diretrizes regionais, de caráter indicativo, para orientar a discussão dos Programas de Desenvolvimento e das Obras e Serviços nas Assembléias Regionais e Municipais. Essa discussão se realizava mediante diagnósticos e diretrizes elaborados pelo Governo nas áreas de infra-estrutura, políticas sociais e desenvolvimento econômico de cada região.

Com base nas discussões nestas plenárias e nas informações oferecidas pelas diversas secretarias que compunham o governo, elaborava-se, então, a Lista Tipo que se constituía

de 2001. Isso ilustra o poder destas instâncias e justifica o conflito envolvido na composição destes dois órgãos representativos. No caso desta plenária, o conflito ocorreu em torno da suposta super-representação de Porto Alegre frente aos outros municípios da região. A justificativa era que a capital, embora numericamente mais populosa, já possuía recursos e equipamentos suficientes se comparados aos outros municípios e, portanto, não precisava de tantos delegados para defenderem suas demandas. Os delegados de Porto Alegre, por sua vez, se defendiam baseados no argumento de que Porto Alegre é o município referência da região e, portanto, precisava de mais recursos para dar conta do fluxo de pessoas que buscam e utilizam seus serviços. O conflito foi acirrado mediante um processo confuso de votação dos delegados que comporiam a Comissão e o Conselho. Confuso porque o regimento sobre a eleição não foi acatado pela mesa e porque os outros oito municípios da região se organizaram para conseguir uma representação maior do que a representação da capital. Diante do protesto de parte dos delegados presentes nesta plenária, os coordenadores regionais do OP-RS prometeram reavaliar, nas próximas reuniões do COP, os critérios de votação e composição da CR e do COP.

¹³⁹ O OP-RS 1999 começava pelas APMs e pelas Assembléias Temáticas Regionalizadas seguidas pelas Plenárias Regionais.

em “um guia de votação”. É a partir dela que os cidadãos participantes do OP estadual escolhiam e votavam os programas, os serviços e as obras consideradas prioritárias. Duas ordens de questões emergem destas informações: 1) o problema da elaboração da Lista Tipo e 2) a forma como os participantes manejavam tal documento, uma vez que era através dele que eles decidiam as suas prioridades.

No que diz respeito à confecção da Lista Tipo, podemos afirmar que os participantes do OP estadual, embora debatessem e votassem os programas, as obras e os serviços contidos nesta Lista, eles não os definiam.

A Lista é composta por duas partes. Uma referente aos Temas e Programas estaduais de desenvolvimento e a outra referente aos temas de serviços e obras de competência do estado a serem feitos em todo o território estadual. A primeira parte expressava os programas de desenvolvimento econômico e de inclusão social que o governo elaborou na campanha eleitoral e desenvolveu, com maior detalhe, junto às secretarias posteriormente. A segunda parte - obras e serviços - expressava mais a vontade popular elaborada nas APMs (anexo 3).

O planejamento estadual, portanto, ficava a cargo do governo, seus secretários e técnicos. É verdade que eles levavam em consideração as discussões feitas nas PRDs, de caráter indicativo. A população não definia, portanto, os programas de desenvolvimento. Ela debatia e votava os programas considerados prioritários nas ATDs que, por sua vez, refletia o compromisso do governo estabelecido na campanha eleitoral.

Segundo análise de técnicos do governo, “o planejamento das políticas públicas do Estado ficava um pouco comprometido devido à persistência de um certo localismo das demandas populares e de um certo setorialismo da oferta de programas por parte da administração. (...) Além disso, agentes governamentais participavam ativamente do processo de escolha das prioridades no sentido de influenciarem a conformação e a votação desta Lista, configurando, assim, uma prática corporativista de certos setores do governo. (...) Isso inibia a necessidade de se constituir uma discussão mais competente que redundasse em Planos de Desenvolvimento Regionais” (Campregher; Paiva e Detoni, 2002, p.4).

Esta análise é, de certa forma, reafirmada pelo trabalho de campo realizado. Percebemos que tanto as Prefeituras quanto as Secretarias estaduais aproveitavam os espaços das

APMs para convencerem os participantes a votarem neste ou naquele programa, obras e serviços. Esse processo de convencimento ocorria por meio de defesas públicas feitas nas plenárias, mediante distribuição de panfletos defendendo determinados programas, serviços ou obras e nas reuniões preparatórias realizadas nos municípios. Constatamos também a presença de prefeitas(os) e funcionárias(os) estaduais orientando a votação das prioridades. É verdade que este processo ocorria em público e, algumas vezes, contava com uma reação negativa da plenária.

A justificativa dos funcionários ou representantes públicos era que tal prática ajudava a racionalizar o processo de votação das obras e serviços nos municípios no sentido de estabelecer um processo cooperativo entre os dois entes da federação. Não obstante, em nome dessa racionalização, muitas vezes os representantes públicos induziam o processo de escolha das prioridades orçamentárias.

Por outro lado, a atuação dos funcionários estaduais e/ou municipais nestas plenárias demonstrava a importância do OP estadual na definição e na distribuição dos recursos do Estado.

Em função da importância que a Lista Tipo possuía como guia de discussão e votação, o questionário aplicado buscou avaliar a qualidade das informações ali contidas. Embora muito didática, a Lista Tipo continha inúmeras informações e, conseqüentemente, exigia um certo esforço daqueles que a manejavam. Sendo assim, a opinião dos delegados sobre este material é fundamental para avaliarmos o processo de deliberação do qual eles participavam, principalmente tendo em conta a existência dos “lobbies” nas assembleias e plenárias do OP-RS.

Segundo a Tabela 9 (p. 186), 49% dos delegados a consideraram ótima; 42% regular e 5,5% não sabiam ou não responderam.

Este dado revela que se, por um lado, os participantes do OP-RS não definiam o conteúdo da Lista Tipo, ou seja, as diretrizes de desenvolvimento do Estado, cabendo aos técnicos e secretários de governo fazê-lo, por outro, esta Lista constituía, para a maioria daqueles que responderam o questionário, um bom guia para a escolha e a votação dos programas, obras e serviços considerados prioritários.

(4) Distribuição de recursos

As diferenças regionais, expressadas tanto em termos do número de habitantes quanto da carência de serviços públicos e infra-estrutura apresentada, determinaram a elaboração dos critérios para a escolha das prioridades temáticas gerais e para a distribuição das verbas entre as regiões (anexo 4).

Buscou-se criar critérios que levassem em conta a população da região, a carência de infra-estrutura ou serviço de cada tema na região e as prioridades temáticas do OP na região. A partir deles elaborava-se o Plano de Investimento e Serviços – PI.

Segundo o regimento do OP-RS, para cada região era dada uma pontuação ponderada tendo como base estes critérios. Esta pontuação era usada para calcular, então, a proporção de recursos para cada região no total de recursos alocados para investimento em cada tema oferecido.

Assim, por exemplo, cada região atribuía um nível de prioridade para cada tema escolhido (1, 2, 3). A pontuação da população aumentava de 0,5 para cada 150.000 habitantes da região (0,5 - 4). O nível de carência de cada um dos temas na região aumentava de 0,5 para cada 10% da população sem acesso (0,5 - 5). Estas pontuações eram ponderadas segundo a seguinte fórmula:

Proporção regional = $(3 \times \text{prioridade}) + (2 \times \text{população}) + (4 \times \text{nível de carência}) / \text{soma de todas as pontuações regionais}$.

A distribuição dos recursos do estado através destes critérios teve conseqüências para a relação entre as autoridades eleitoralmente constituídas. Uma destas conseqüências diz respeito à mudança na forma tradicional de distribuição política dos recursos estaduais. Deputados e prefeitos passaram a ter mais dificuldade de barganhar politicamente com o executivo estadual os recursos que serviriam para atender suas demandas regionais, uma vez que o espaço para tal distribuição tornara-se público.

Esta forma de distribuição de recursos levou muitos prefeitos gaúchos a participarem do OP-RS, posto que o critério participação contava no *ranking* final das prioridades escolhidas. Era importante para eles que a participação fosse numericamente expressiva para que conseguissem obter as obras e os serviços de competência estadual para os seus municípios.

Schmidt e Herrlein Jr. (2003) afirmam que “mesmo os prefeitos do interior, acostumados com uma relação clientelista com o governo estadual, perceberam a existência do canal que o OP-RS representava em termos de satisfação de demandas e passaram a mobilizar as populações de seus municípios para reivindicar melhorias nas estradas” (p. 106).

No trabalho de campo realizado, encontramos este mesmo padrão de ação: segundo o então prefeito de Guaíba (PMDB/PPB) e o então secretário de agricultura de Glorinha (PTB), as prefeituras dos dois municípios, embora de oposição, ajudavam a convocar a população para as assembleias do OP-RS, uma vez que percebiam nele um canal de obtenção dos recursos estaduais para os seus municípios¹⁴⁰.

Além da metodologia para se chegar ao tema prioritário, uma vez constatado o 1º deles, aplicava-se os três critérios gerais para a distribuição de recursos entre as regiões. O critério carência em infra-estrutura e serviços, aquele de maior peso, passou a atender, via critérios técnicos e não mais políticos, as regiões mais desfavorecidas, promovendo, pelo menos potencialmente, uma redistribuição de recursos no estado.

Neste caso, o OP-RS não se diferenciou do OP municipal que também possuía uma metodologia e critérios objetivos para distribuir os recursos entre as regiões de Porto Alegre. O resultado ao longo de seus 16 anos de vigência foi uma distribuição mais equitativa das obras e serviços realizados (Marquetti, 2003).

Algumas análises afirmam inclusive que o fortalecimento do contato direto entre o executivo e os cidadãos aumentou sua efetividade administrativa dado que receitas e despesas tornaram-se mais previsíveis e mais facilmente controladas (Schneider e Godfrank, 2002).

A mudança no padrão de relação entre as autoridades estaduais pode ser sentida também pelo grau de conflito que esta proposta de redistribuição dos recursos estaduais provocou. Temendo perder seu poder de intermediação entre o executivo estadual e suas clientelas regionais, tanto os deputados como os prefeitos de oposição resistiram fortemente à implantação do OP-RS. Os desdobramentos desta resistência serão analisados na seção 5.5. A seguir discutiremos outras variáveis que atestam a complexidade envolvida na passagem do OP municipal para o estadual para além da extensão territorial e o número de atores envolvidos no OP-RS. Os tipos de programas, obras e serviços discutidos, o

¹⁴⁰ Entrevistas realizadas com o prefeito e vice-prefeito de Guaíba e com o secretário municipal de agricultura de Glorinha em abril de 2001.

tamanho e a capacidade da burocracia estadual, bem como a sobreposição de autoridades e a capacidade de influência e/ou resistência delas contam como indicadores deste processo de complexificação, uma vez que incidiram no processo de implantação do OP-RS e exigiram dos seus “designers” uma atenção constante na coordenação desta política.

5.3 - Os tipos de programas, obras e serviços discutidos

Segundo o governo, todo o orçamento do Estado era discutido e deliberado com a população participante nas plenárias do OP-RS. Isto significava debater e deliberar “sobre gastos de pessoal, dívida pública, serviços essenciais, investimentos e atividades fins, projetos de desenvolvimento, bem como os recursos extra-orçamentários disponíveis para financiamento através do Banco do Estado” (OP-RS. 2002. Quatro Anos de Gestão Democrática, p. 1). Sendo assim, comparado aos municípios, no OP estadual eram debatidos e deliberados temas e recursos muito mais abrangentes. Exemplos emblemáticos disto foram os debates e as votações sobre a criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, sobre a Matriz Tributária ou sobre a distribuição de crédito agrícola para pequenos agricultores.

Tais temas exigiam, portanto, um esforço maior do poder público estadual no sentido de esclarecer, nas plenárias do OP-RS, as informações referentes ao orçamento do estado, aos programas, obras e serviços de competência estadual, como deveriam ser votadas e para quais fins.

Aqui, novamente, a Lista Tipo ganha relevância como instrumento através do qual aqueles cidadãos participantes do OP-RS votavam nos programas de desenvolvimento e nos serviços e nas obras de abrangência estadual. Esta lista servia, como mostramos, de guia de votação. Nela eram contidas as informações norteadoras da política de planejamento do Estado que deveria ser executada mediante o acordo com os seus cidadãos.

Dos 10 temas previamente definidos para a votação dos Programas de Desenvolvimento, encontravam-se nesta lista os diferentes programas, com suas definições, públicos-alvo e os tipos de ações e instrumentos que deveriam ser utilizados para as suas execuções.

Isso se repetia no caso das Obras e Serviços. Nela encontravam-se os temas e os programas referentes às Obras e Serviços de competência do Estado com a especificação dos órgãos responsáveis que, junto com o GOF, tinham de responder pela viabilidade técnica e orçamentária das prioridades votadas (anexo 3).

Não só os temas e os programas debatidos e deliberados atestam a complexidade envolvida no processo decisório do OP-RS, posto que exigem um conhecimento mais abrangente da população participante sobre o significado de cada opção para o seu bairro, cidade e região, como a própria dinâmica do debate tornava-se mais complexa dado, entre outras coisas, o limite de tempo colocado por cada assembleia.

Neste sentido, as Plenárias Preparatórias, que eram realizadas com os participantes de diversas áreas temáticas, setores ou bairros, auxiliavam na organização prévia dos debates das assembleias públicas. Segundo o próprio governo, onde esta dinâmica acontecia, ocorriam assembleias públicas de melhor qualidade. O conhecimento necessário do processo, as informações sobre os limites institucionais dos poderes públicos, as competências próprias do estado, do município e da União eram previamente repassadas e, com isso, as demandas nas assembleias públicas eram encaminhadas de forma mais organizada (OP-RS. 2002. Quatro Anos de Gestão Democrática, p. 4).

5.4 - O tamanho e a capacidade da burocracia estadual

Assim como mostrou Weber, o processo de burocratização das estruturas do estado moderno se, por um lado, possibilita maior eficiência e agilidade às decisões públicas, por outro, cria uma autonomização dos seus setores e funcionários frente aos seus públicos alvos que acaba por gerar decisões despersonalizadas, rotinizadas e sem criatividade. Neste processo autônomo de funcionamento, os cidadãos se vêm cada vez mais incapacitados de intervir e controlar. É certo que Weber não chega a afirmar o fechamento completo deste sistema às disposições societárias, tal como o faz Luhmann (2000), mas estabelece limites claros para que uma intervenção criativa dos atores sociais.

A coordenação do poder estadual requer, como se sabe, uma burocracia numericamente maior e espacialmente mais ampla do que a municipal. A divisão de trabalho decorrente

desta situação muitas vezes separa o público alvo destas burocracias daqueles supostamente capazes de tomarem as decisões em seu nome, dificultando com isso o controle da administração estadual.

O OP-RS ao debater todas as políticas públicas do estado, acabou envolvendo vários setores da burocracia estadual nas suas assembléias públicas. Mas ele teve que lidar, concomitantemente, com o problema da setorialização, ou seja, a compartimentalização das decisões de planejamento das políticas públicas do estado em cada secretaria que, por vezes, disputavam entre si. Como cada uma delas demandavam mais recursos para seus programas, elas acabavam entrando em conflito com a coordenação do OP que, muitas vezes, resistia em liberar recursos que não fossem discutidos nas assembléias do OP¹⁴¹. A acomodação parcial deste tipo de conflito se deu através da confecção da Lista Tipo. Ela contemplava as diversas diretrizes das secretarias para o planejamento das políticas públicas estaduais. Não obstante, para terem certos programas viabilizados, a população precisava referendá-los nas plenárias do OP estadual mediante votação. Com isso, os representantes das secretarias precisavam convencer os cidadãos participantes nestas plenárias. Esta prática os aproximava, quebrando, em certa medida, o processo de distanciamento das agências estaduais de seus públicos-alvo; mas, ao mesmo tempo, corria-se o risco de direcionar o processo de discussão e escolha realizado pelos participantes.

Um problema sério para o planejamento do Estado era o conflito recorrente entre setorialização e territorialização, ou seja, a estrutura administrativa regional do Estado, tal como era montada, não correspondia à regionalização do OP, os dois mapas não coincidiam, obrigando o governo a implementar um “programa” administrativo cujo objetivo era adaptar a estrutura administrativa regional do Estado ao mapa do OP e dos Coredes. Dividiu-se o Estado em 22 áreas onde todas as secretarias e órgãos do estado deveriam se organizar internamente segundo um mesmo padrão espacial e não mais setorial. Dado a ausência de sincronização entre as estruturas do estado em função da qual alguns municípios ficam sob diferentes formas de supervisão regional, “esperava-se

¹⁴¹ Existia uma Junta Financeira, composta pelos membros do GOF, pelo vice-governador, pelo Secretário de Finanças e por representantes administrativos, que analisava a Matriz Orçamentária paralelamente à análise pelos órgãos do governo das demandas do OP. Uma vez acordado entre os membros do governo sobre despesas e receitas disponíveis e a viabilidade das demandas, a matriz orçamentária retornava para o COP.

com este programa atingir maior eficiência e integração entre os órgãos do governo” (ZH, 12/02/2001). O OP-RS acabou impondo, portanto, uma reforma no próprio aparelho do Estado.

5.5 - A sobreposição de autoridades no contexto estadual e a capacidade de influência e/ou resistência delas

A sobreposição de poderes no nível estadual é muito maior do que a do nível municipal. O estado, além do executivo e do legislativo, deve administrar também suas relações com os municípios que, embora entes da federação independentes, guardam com ele relações importantes e nem sempre cooperativas.

A implantação do OP-RS e de suas assembléias públicas municipais e regionais atravessou estes limites territoriais, uma vez que elas eram instaladas em todos os municípios e regiões do estado independente da adesão prévia das respectivas autoridades. Sendo assim, ao executá-lo, o poder público estadual tinha que lidar não apenas com a resistência ou o apoio do outro poder estatal legalmente constituído, a Assembléia Legislativa, mas também com os outros poderes municipais na pessoa dos prefeitos e dos vereadores, bem como de todas as entidades representativas existentes neste território.

Este conjunto de atores passou a intermediar a relação entre o executivo estadual e a população participante do OP no estado, obrigando-o a acomodar interesses e poderes diferenciados na confecção do orçamento estadual. Se no município, esta relação era direta, por vezes intermediada pelos vereadores, no estado esta relação tomou outras proporções dado estes diversos poderes constituídos.

O problema da sobreposição de autoridades gerou uma série de conflitos envolvendo vários setores representativos do Estado. Entidades representativas de diversos segmentos da população gaúcha - Coredes, Famurs, Uvergs e o Legislativo estadual – resistiram à implantação do OP estadual, gerando uma reação que precisou ser intermediada pelo poder Judiciário dado a ausência de diálogo entre as partes. Esse padrão de conflito sustenta mais uma vez a tese da complexidade envolvida na implantação do OP estadual.

As conseqüências dos conflitos instalados foram relevantes uma vez que redefiniram, como veremos a seguir, a agenda do Executivo e do Legislativo estaduais.

5.5.1 - O conflito gerado com a implantação do OP-RS: a disputa intra-elites

Desde janeiro de 1999, as duas secretarias especiais que compunham a espinha dorsal do OP-RS - Gabinete de Relações Comunitárias e Gabinete de Orçamento e Finanças – começaram a preparar sua implantação nos municípios do Estado. O ponto de partida, segundo a Secretária Especial de Relações Comunitárias¹⁴², foi o mapeamento de todos os movimentos organizados das regiões. Uma vez identificadas as lideranças locais – sindicatos, associações de bairro, representantes das universidades, clubes de mãe, movimentos sociais, enfim, toda a rede associativa imersa nos municípios e regiões do estado – buscou-se realizar o que a secretária denominou de “rodadas de convencimento”, ou seja, reuniões preparatórias que tinham o objetivo de convencer as lideranças locais sobre a importância da implantação do OP no estado. Esperava-se que estes atores, uma vez convencidos, atuariam como os multiplicadores da idéia na medida que convenceriam suas bases e somariam esforços na organização dos eventos do OP-RS. Os trabalhos de mapear e contatar essa rede associativa foram realizados pelos Coordenadores Regionais do OP. Estes coordenadores, segundo a secretária, “também faziam parte desta rede, pois vinham dos movimentos de base”.

Foi exatamente a presença destes coordenadores, nos diversos municípios-chave para a organização do OP, que criou a primeira grande reação a este programa. Uma disputa de poder entre as lideranças locais e regionais e os coordenadores foi instalada logo na primeira fase de implantação do OP. Essa disputa pode ser traduzida, em primeiro lugar, no impasse criado com os Coredes¹⁴³. Aliados do processo de implementação do OP,

¹⁴² Entrevista realizada em 07/2000.

¹⁴³ **Coredes:** Conselhos Regionais de Desenvolvimento criados em outubro de 1994 pela Lei 10.283. **Atividades desenvolvidas pelos Coredes:** 1) colaboração com os órgãos estaduais da área de planejamento, instituições de ensino superior e outras entidades públicas ou privadas na elaboração de diagnósticos regionais, visando à preparação do Plano Estadual e dos Planos Regionais de Desenvolvimento e suas respectivas alterações e atualizações; 2) ajuda na identificação das principais necessidades de atendimento dos serviços prestados pelo Estado; 3) fiscalização da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos estaduais; 4) colaboração na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento de investimentos públicos; 5) apoio às reivindicações de interesse regional junto ao governo federal; 6) engajamento na mobilização da comunidade local em torno das campanhas desencadeadas pelo

representantes destes conselhos viram com “indignação” a presença dos coordenadores e, na medida que se sentiram desprestigiados, tomaram a decisão de romper com o Executivo Estadual (ZH, 13/03/99; p. 12)¹⁴⁴.

Antes mesmo de seu lançamento oficial, criou-se um impasse entre representantes do governo, dos Coredes e os deputados da oposição (PMDB, PPB, PTB, PSDB, PFL). Tal impasse tomou proporções jurídicas quando o deputado federal Alceu Collares, filiado ao PDT - um dos partidos que compunham a Frente que elegeu o então governador Olívio Dutra - ingressou com uma ação popular contra o governo e em defesa dos Coredes. Collares foi responsável pela implantação dos Coredes no Estado quando foi governador no período 1989-1993. A justificativa do ex-governador era a mesma dos presidentes dos Coredes, ou seja, teria havido um desrespeito com um dos “principais” mecanismos de representação regional do Estado, na medida que as funções dos Coordenadores se sobrepunham às dos presidentes dos Conselhos Regionais (ZH, 31/03/99; p.12).

A solução para o impasse criado entre os Coredes e o Executivo estadual ocorreu mediante um acordo firmado no qual foram previstas mudanças na organização e na metodologia do OP, bem como na representação do COP.

Quanto às assembléias do OP, os Coredes foram convidados a organizar as assembléias do OP-RS, a fazer parte da mesa coordenadora juntamente com os Coordenadores e a assinar todo o material de divulgação do OP-RS. No que diz respeito à metodologia, houve uma mudança nas etapas do processo: a primeira fase do OP-2000 começou pelas Plenárias Regionais de Diretrizes e não mais pelas Assembléias Municipais como em 1999. A lista de prioridades regionais - Diretrizes Estratégicas Regionais Pró-Desenvolvimento - passou a ser definida nestas plenárias junto com os Coredes e passou a servir de parâmetro para organizar a Lista Tipo. Com isso, o Executivo acatou a reivindicação dos Coredes de manter a definição das prioridades do OP em bases

governo do Estado. **Composição dos Coredes:** 1) Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do Conselho; 2) Prefeitos e Presidentes das Câmaras de Vereadores; 3) Representantes das instituições de ensino superior que atuam na região; 4) Representantes das associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por lei – empresários e trabalhadores da indústria, comércio e setor serviço; empresários e trabalhadores rurais; cooperativas e associações de produtores; conselho de desenvolvimento municipal; movimentos ecológicos, comunitários; entidades da sociedade organizada e cidadãos residentes na região de abrangência. **Estrutura dos Conselhos:** Assembléia Geral Regional; Conselho dos Representantes; Comissões Setoriais (Coredes-RS, 1999).

¹⁴⁴ Vale mencionar que a decisão do rompimento foi comunicada pelo então Presidente do Fórum dos Coredes que é filiado ao PT, mesmo partido do Governador e do Vice-Governador (ZH, 12/03/99; p. 12).

regionais. Entretanto, destes, o ponto mais polêmico foi a participação direta dos representantes dos Coredes no processo de deliberação dos programas prioritários para cada uma das 22 regiões. Os representantes dos Coredes não queriam abrir mão da prerrogativa de definir os programas de desenvolvimento regional. Com a introdução do OP-RS, quem passaria a definir essa política seriam os delegados eleitos nos municípios e não mais os Coredes que não teriam direito a voto nas assembleias. Um novo impasse foi criado. Para resolvê-lo, foi sugerido um sistema misto de decisão através do qual os representantes dos Coredes seriam integrados ao COP, com direito a voto, sem passar pelo processo eleitoral pelo qual os delegados do OP estadual eram submetidos. Embora com resistência, o Executivo acatou a demanda dos Coredes e cada um dos 22 Conselhos passou a ter direito a indicar dois membros para o COP.

Um outro ponto de conflito entre Executivo, Coredes e Legislativo foi o cumprimento das prioridades definidas na Consulta Popular. O governo teria ignorado, no primeiro momento, as consultas realizadas no ano anterior com a justificativa legal de que o Orçamento é uma iniciativa do chefe do Executivo e de que a lei da Consulta é apenas facultativa. Tanto os representantes dos Coredes quanto os deputados de oposição (35 dos 55 deputados) ameaçaram entrar na justiça caso o governo não cumprisse a legislação e considerasse o “plebiscito” realizado no ano anterior. Diante desta ameaça, o governo se antecipou e entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal demandando a suspensão da lei. O executivo argumentou que a Lei da Consulta feria a Constituição Federal (art. 165) que reserva à União o direito de estabelecer normas sobre o orçamento. Para a oposição, entretanto, a tentativa de suspensão das Consultas constituía uma prova cabal da utilização do OP como um “instrumento de propaganda das administrações petistas” (ZH, 20/05/99; p.6).

Nesse íterim, o juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública concedeu uma medida liminar que suspendeu os atos administrativos do governador referentes à implantação do OP.

Enquanto não fosse julgado o mérito da ação, o governo do Estado não poderia usar veículos, pagar despesas e utilizar funcionários na dinâmica do OP. Embora o governo tenha recorrido judicialmente, a justiça manteve a liminar.

Mesmo com a derrota jurídica, a decisão do Executivo foi dar prosseguimento à dinâmica em curso do OP. Para isso, o executivo estadual contou com os delegados eleitos na

primeira fase e toda aquela rede associativa já mencionada. Aos delegados eleitos foi repassada a tarefa de realizar as reuniões que faltavam para a conclusão do processo. Manifestações de protesto contra a decisão judicial envolvendo os delegados, os funcionários do governo e os movimentos organizados foram reportadas em todo o Estado.

A este quadro de disputa, pode ser acrescentado um outro ponto de conflito: os deputados de oposição, além de insistirem na manutenção da lei da Consulta Popular, passaram a exigir a regulamentação do OP-RS por lei.

Essa é uma antiga reivindicação da oposição no âmbito municipal que passou a ser defendida pelos deputados estaduais com o argumento de que o legalizando, o “OP estaria sujeito ao controle de uma série de instituições, a começar pelos poderes Legislativo e Judiciário e deixaria de ser utilizado como *marketing* eleitoreiro e partidário” (Informativo do Deputado Paulo Odone – PMDB/maio-2000). Diante da recusa do Executivo, cuja justificativa baseava-se no argumento de que “o OP [era] um processo auto-regulamentado”¹⁴⁵, esses mesmos deputados resolveram criar uma versão do OP no Legislativo. Segundo reportagem do jornal ZH, o bloco oposicionista passou a elaborar uma proposta de discussão popular dos orçamentos anuais inspiradas no modelo petista com o objetivo explícito de se contrapor ao OP Estadual (21/06/99; p. 14).

A proposta da ALRS foi utilizar os diversos conselhos existentes no estado - municipais e regionais - para debater o projeto orçamentário do governo. O debate começaria quando o projeto chegasse na ALRS. Em vez de utilizar as suas prerrogativas constitucionais de emendar o projeto orçamentário nos gabinetes e nas comissões parlamentares, a oposição propôs fazer um debate externo em todas as regiões do Estado.

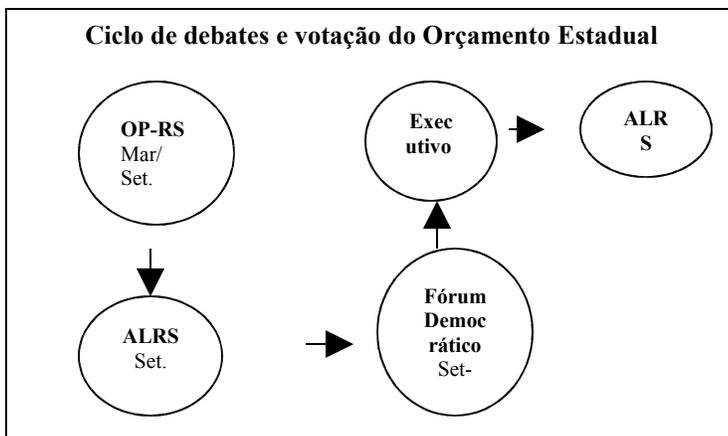
As emendas seriam apresentadas pelos Coredes, em seguida o tema seria tratado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) e nas assembleias públicas municipais por eles convocadas. Tal iniciativa recebeu o nome de Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Entrevista com o Secretário Especial do Gabinete de Orçamento e Finanças – 07/2000.

¹⁴⁶ O **Fórum Democrático** foi criado com o objetivo de viabilizar a participação dos cidadãos nas discussões da Assembleia Legislativa sobre questões prioritárias para o desenvolvimento do RS. **Objetivos:** 1) Debater com os cidadãos assuntos de interesse da sociedade; 2) Construir políticas regionais de desenvolvimento; 3) Propor investimentos de interesse regional; 3) Fiscalizar a aplicação de recursos públicos; 4) Dar conhecimento e assegurar a participação da sociedade gaúcha no processo de discussão do

Assim como a implantação do OP estadual, a criação do Fórum Democrático causou uma série de conflitos entre governo e oposição: embora apoiado integralmente pelos deputados de oposição, os deputados governistas consideraram o Fórum um terceiro turno das eleições de 1998 e resistiram à sua implantação. Entretanto, acordo firmado entre ALRS, Coredes, União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (Uvergs) e Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) assegurou a confecção e a aprovação da Resolução n° 2771 de 8/9/199 que criou o Fórum na ALRS.

A partir de setembro de 1999, o estado do Rio Grande do Sul passou a contar com dois processos participativos na confecção orçamentária: o OP-RS, uma iniciativa do Executivo estadual e o Fórum Democrático, uma iniciativa dos deputados de oposição na ALRS. Criou-se, portanto, uma “onda participativa” em torno da definição do Orçamento do Estado que se estendia de março a novembro de cada ano.



... sua execução. **Quem participa:** 1) Vereadores; 4) Prefeitos e 5) Deputados.

Como participar: Comparecendo nas Assembleias Populares; através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes e através dos Coredes. **Como as leis do orçamento podem ser modificadas:** através das emendas dos deputados; das emendas populares e das emendas dos Coredes. **Dinâmica do Fórum:** As emendas e a votação do projeto orçamentário se realizará através de 4 etapas: 1ª) a ALRS recebe o projeto do Executivo e o entrega detalhado para os COREDES que ficam responsáveis pela análise das possíveis alterações; 2ª) Os COREDES encaminham as propostas aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento; 3ª) Os COMUDES convocam assembleias populares em cada município para debater o projeto final; 4ª) as prioridades definidas nas Assembleias Municipais são encaminhadas à Comissão de Finanças e Planejamento da ALRS. Essa comissão promove Audiências Públicas nas 22 regiões do Estado com o objetivo de ouvir as necessidades locais. Depois das audiências, esta Comissão analisa a viabilidade técnica, financeira e jurídica das propostas recebidas. O texto final deve ser votado pela ALRS e sancionado pelo governador até o dia 30 de novembro (Fórum Democrático – Democracia com Responsabilidade, s/d).

Depois das assembléias do OP, o texto orçamentário passou a contar com mais uma bateria de discussões em audiências públicas coordenadas pela Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia Legislativa¹⁴⁷. Essa Comissão, presidida por um deputado ligado ao partido do governo, saía em caravana pelas 22 regiões do Estado. As audiências públicas organizadas pelo Legislativo estadual eram abertas à população e tinham como finalidade debater e sistematizar as emendas que seriam agregadas ao texto original do Orçamento. Tais emendas precisavam ser assinadas por duas entidades representativas ou por pelo menos 500 pessoas, precisavam conter a fonte de recursos e deviam estar de acordo com o Plano Plurianual de Investimentos e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se aprovadas, eram votadas em plenário pelos 55 deputados. O texto final era entregue ao governador até o dia 30/11 de cada ano para ser sancionado até o dia 15/12. O governador podia vetar as emendas assim como a ALRS podia derrubar o veto do governador.

Embora com resistência, o executivo cedeu tanto em relação à realização das obras votadas na Consulta Popular que passaram a constar no projeto orçamentário do governo quanto em relação ao Fórum. O Secretario do GOF passou a participar de todas as audiências públicas do Fórum, prestando esclarecimentos e debatendo o projeto orçamentário elaborado.

Balanco do Fórum Democrático:

Ano	1999
Audiências Públicas	22
Participação	7.549
Número de propostas de emendas	501
Prioridades mais votadas	1 ^a) Asfalto, Estradas e Acesso Rodoviário; 2 ^a) Educação; 3 ^a) Agricultura; 4 ^a) Saúde

Fonte: Jornal ZH

¹⁴⁷ **Dinâmica das Audiências Públicas:** A proposta orçamentária era detalhada pelo secretario do GOF, representantes dos Coredes e os deputados debatiam as emendas propostas e a população participante discutia e apresentava sugestões por meio de emendas populares.

Depois de finalizada as audiências públicas do Fórum Democrático, o novo embate entre Executivo e Legislativo ocorreu em torno do número de emendas ao projeto. Sob forte crítica dos parlamentares de oposição ao projeto orçamentário enviado à ALRS que, segundo eles, não estava contemplando as promessas de campanha, o executivo começou a negociar o número de emendas ao projeto orçamentário proposto através do Fórum Democrático. Temendo sua desfiguração, o governo argumentou com base na tradição do Legislativo de não acatar um número excessivo de emendas (cf. quadro abaixo). Em função das negociações entre os dois poderes, as prioridades do projeto original do Governo foram mantidas em sua essência: das 1276 emendas apresentadas pelos deputados (415), pela população (177) e pelas comissões (648) apenas 224 foram aprovadas no plenário. Destas, o executivo vetou 92.

Número de emendas apresentadas e aprovadas pela Comissão:

Ano	1995	1996	1997	1998	1999
No. de Emendas	471	675	552	1758	251
Aprovadas	58	33	28	23	29

Fonte: Jornal ZH

A aprovação do projeto foi comemorada tanto pelo governo quanto pela oposição. Governistas sentiram aliviados na medida que conseguiram preservar as prioridades do OP estadual e evitar mudanças maiores no projeto orçamentário. A oposição ficou satisfeita por ter conseguido aprovar suas emendas através do Fórum Democrático, obrigando o governo a reconhecê-lo. Por fim, depois de oito meses de discussão em todo o Estado, o Orçamento Estadual para 2000 foi aprovado.

As polêmicas em torno do projeto do Executivo no que diz respeito à confecção do Orçamento do estado redefiniram a agenda do Legislativo. O ano de 2000 iniciou com uma reorientação do Legislativo de se aproximar ainda mais da sociedade. Tal orientação pode ser comprovada pelo depoimento do novo presidente da casa, deputado Otomar Vivian (PPB): “a essência da AL é a democracia representativa, mas todos nós estamos vendo um avanço da democracia participativa” (ZH, 31/01/2000; p.6). O pepebista tinha como meta para o seu mandato reforçar essa linha de atuação que, no ano anterior, culminou com o surgimento do Fórum Democrático.

Tal declaração pode ser considerada uma demonstração do “consenso” que estava se formando em torno do modelo participativo introduzido pelo Executivo para elaborar o

orçamento do Estado. Uma vez que não podiam se opor às Assembléias do OP sem se desgastarem politicamente, a estratégia da oposição foi criar novos fóruns participativos que dessem legitimidade às emendas e/ou vetos que seriam apresentados.

Assim como o atual presidente, o ex-presidente da casa, deputado Paulo Odone (PMDB), também ressaltou a importância da dinâmica participativa que agora era executada pelos dois poderes. Segundo Odone, um dos pontos positivos de sua gestão teria sido a criação do Fórum Democrático e o surgimento de um “novo clima” nas relações entre os palácios. Para o deputado, o diálogo entre os dois poderes teria avançado e as dificuldades anteriores estavam sendo superadas.

Em que pese o diagnóstico apresentado, os dois anos subsequentes do governo Olívio Dutra foram também marcados por uma série de conflitos entre as duas casas resolvidos, por vezes, por decisão judicial. Além da presença do judiciário, tanto o Executivo como o Legislativo contaram também com os seus respectivos fóruns participativos com o objetivo de ganharem maior respaldo popular para os projetos discutidos. Duas situações ilustram bem como esses fóruns participativos reconfiguraram os impasses criados entre os dois poderes: 1) a discussão sobre a mudança da Matriz Tributária do Governo e 2) o debate sobre a implantação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)¹⁴⁸.

Em meio à comemoração resultante da decisão do Supremo Tribunal da Justiça (STJ) de liberar os gastos públicos na execução do OP-RS, o Executivo deparou, no segundo ano, com a resistência da ALRS em alterar as alíquotas do ICMS que, segundo o governo, promoveria justiça fiscal no estado. No ano seguinte, um novo impasse foi criado frente à proposta do executivo de implementar uma das principais demandas do OP-RS e promessa de campanha do governador Olívio Dutra: a UERGS.

Tanto as plenárias do OP-RS quanto à do Fórum Democrático passaram a ser palco de discussões e deliberações de dois temas contenciosos entre as casas.

Através das assembléias do OP-RS, o executivo tinha a possibilidade de publicizar tais conflitos e debater com a população, politizando, assim, o debate. Uma vez convencidos da validade das propostas do Executivo, os Conselheiros do OP pressionavam os seus representantes no Legislativo que, por sua vez, tinham de explicar porque não acatariam essa ou aquela proposta gestada no âmbito governamental. Para tal, o Legislativo

¹⁴⁸ Descrição mais detalhada destas iniciativas e do impasse decorrente encontra-se em Faria (2002)

utilizava o espaço do Fórum Democrático com o intuito de debater e justificar junto à população o possível veto ao executivo e, quando fosse o caso, qualificar as propostas encaminhadas antes de serem votadas no plenário da ALRS. Esse foi o padrão de solução dos conflitos nos dois casos mencionados.

No caso da mudança na Matriz Tributária que já tinha sido vetada pelo Legislativo no ano anterior, o governo introduziu esse debate nas assembleias do OP-RS/2000 argumentando que as mudanças introduzidas com a Matriz Tributária eram essenciais para o cumprimento das despesas do Orçamento. Embora contando com o apoio do COP-RS e de parte dos prefeitos que seriam beneficiados com o aumento seletivo do ICMS, o executivo não conseguiu implementar sua proposta. A maioria dos deputados, que considerava uma “chantagem” do governo vincular o aumento das alíquotas do ICMS ao cumprimento do projeto orçamentário, vetou o projeto. Entretanto, antes de fazê-lo, eles realizaram, no interior do Estado, uma série de debates sobre o tema, reunindo no Fórum representantes de entidades empresariais e trabalhistas, entidades civis, do OP, do governo, da oposição e a mídia.

No caso da criação da UERGS, o padrão de conflito foi o mesmo embora a solução tenha sido diferente. O projeto de Lei 01/2001, que versava sobre a criação da UERGS, sofreu inúmeras críticas quando chegou na ALRS. Para a maioria dos deputados, o projeto, como foi elaborado, “constituía um cheque em branco para o governo e uma ilusão para os milhares de estudantes que sonham com o ensino de 3º grau gratuito” (RS - Diário da Assembleia/abril-maio de 2001). Diante da reação dos parlamentares, a Mesa Diretora da ALRS decidiu que o Fórum Democrático concentraria seus esforços no projeto de criação da UERGS. Pela primeira vez, o Fórum discutiu um tema desvinculado da área orçamentária.

Além de ter sido debatida nas assembleias do OP, a população gaúcha pôde discutir e apresentar emendas ao projeto de Lei 01/2001 nas 22 audiências públicas organizadas pela Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da ALRS. A caravana do Fórum Democrático começou em abril e prosseguiu até o final de maio contando com uma participação expressiva da população gaúcha¹⁴⁹. O objetivo foi coletar

¹⁴⁹ A pesquisadora presenciou uma Reunião do Fórum Democrático sobre a UERGS em Novo Hamburgo (10/05/2001) que contou com a participação de mais de 600 pessoas. Os dados sobre a participação total nos 22 fóruns não foram computados pela Secretaria do Fórum Democrático, mas o padrão participativo das audiências foi, segundo o secretário executivo do mesmo, igual ou superior ao de Novo Hamburgo.

sugestões da comunidade que orientassem na apreciação do projeto. Temas como custo e financiamento da nova instituição levaram representantes de diversas categorias do ensino médio e universitário a polemizarem com o executivo. Após um ciclo de 22 audiências públicas no interior do Estado, a Comissão responsável sistematizou as emendas protocoladas e as propostas recebidas durante o Fórum. O governo, por sua vez, modificou a proposta inicial em decorrências das sugestões colhidas nas audiências públicas. Ao final do processo, o projeto teve aprovação unânime dos 40 deputados que participaram da sessão.

O saldo das discussões do Fórum Democrático sobre o projeto da UERGS pode ser considerado positivo para os dois lados: para a oposição que temia que o projeto da UERGS fosse um “cheque em branco para o atual governo”, a discussão permitiu que os seus representantes se apropriassem mais de um projeto gestado pelo executivo e aprovado pela população nas assembleias do OP; para o governo, co-gestor de uma demanda histórica no estado, as sugestões oriundas das audiências públicas serviram para aprimorar o seu projeto.

O padrão de conflito entre os poderes no nível estadual a partir da implementação do OP-RS difere do que comumente ocorre no nível municipal. Algumas análises sobre o OP municipal, por exemplo, enfatizam o impacto da sua implantação nas câmaras municipais (Faria, 1996; Fedozzi, 1999; Melo, 2000). Dado que os vereadores brasileiros, quase sempre assumem a função de agenciador de demandas individuais e coletivas junto aos órgãos governamentais, a implantação do OP tornou-se uma ameaça para estes representantes, uma vez que viram seus mandatos esvaziados com a implementação dos fóruns participativos que estabelecem canais diretos de negociação entre a população e o Executivo municipal. De um modo geral, a reação dos vereadores foi, no primeiro momento, de repúdio à implantação do OP. Posteriormente, eles começaram a disputar com as lideranças locais a alocação dos recursos do orçamento e com a própria administração municipal a paternidade das obras executadas. Tentativas de mudança institucional no legislativo municipal, como resposta ao novo arranjo participativo, parece não ter vingado. Em Porto Alegre, por exemplo, a iniciativa de implementar o projeto “Câmara Comunitária” cujo objetivo era aproximar o Legislativo das

comunidades numa tentativa de democratizá-lo não prosseguiu, resumindo-se a uma única sessão inaugural na própria Câmara dos Vereadores (Câmara Municipal de Porto Alegre *apud* Fedozzi, 1999, p. 228). O que sempre ocorreu em Porto Alegre, assim como em outros municípios, era a tentativa feita pelas Câmaras de Vereadores de institucionalizar o OP. Assim como no nível municipal, essa mesma reivindicação foi feita no nível estadual com base na acusação de que o OP era utilizado como um “marketing eleitoreiro do PT”.

Diante da resistência dos gestores municipais e estaduais à demanda de institucionalização, a atitude da oposição na ALRS frente à implantação do OP-RS foi bem diferente. Se levarmos em conta a tese sobre a facilidade que os governadores brasileiros possuem para implementar e impor suas políticas, sem grande resistência dos legisladores estaduais e/ou as elites executivas regionais, a reação dos deputados opositoristas na ALRS frente à ameaça “do jeito petista de governar” ganha maior relevância¹⁵⁰.

O que explicaria a reação da oposição na ALRS ao OP-RS? Porque essa reação resultou na ampliação dos fóruns participativos no Estado? Exploraremos a seguir alguns elementos que podem explicar este padrão de comportamento.

5.5.2 – Elementos explicativos para o padrão de solução de conflito surgido

Pelo menos três variáveis ajudam a explicar o resultado alcançado no RS que implicou na formação de novas arenas participativas sob a liderança não só do executivo, mas também do legislativo estadual:

¹⁵⁰ Segundo Abrúcio (1998), o sistema político estadual no Brasil é definido basicamente pelo Governador que possui instrumentos políticos suficientes para cooptar a classe política formando coalizões que tornam o executivo estadual um poder sem controle institucional. Isso caracterizaria o que o autor denomina de Ultrapresidencialismo estadual. No que diz respeito especificamente ao Orçamento estadual, o autor afirma que, de um modo geral, as Assembléias Legislativas brasileiras tiveram um papel meramente homologatório no período analisado (91-94) baseado no que ele chama de “pacto homologatório” que ocorre entre executivo e legislativo estadual. Dois elementos sustentam tal pacto: a cooptação dos deputados através da distribuição dos recursos clientelistas e a ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante das políticas públicas implementadas pelo Executivo (pp. 113-115). Para análise sobre os legislativos estaduais e suas relações com os Executivos ver também Santos (2001) onde o caso gaúcho é analisado no período 95-98. Grohmann (2001), ao analisar a legislação produzida no período, constata uma preponderância do Executivo gaúcho sobre o Legislativo alcançado através da maioria parlamentar obtida e do poder de veto do governador.

(1) a tradição associativa existente no RS; (2) o sucesso do OP municipal em Porto Alegre e (3) a percepção (ou o cálculo, se quiserem) de certos atores do legislativo estadual de que a criação de mais um canal participativo nos moldes petistas daria maior legitimidade às suas ações tanto em termos das emendas parlamentares quanto em termos dos possíveis vetos às propostas do executivo. Diante do conflito de poder estabelecido, a solução encontrada parece ter sido mais participação, uma linguagem comum aos gaúchos.

(1) A tradição associativa do RS

Embora apresentando diferenças regionais importantes no que diz respeito às suas tradições associativas, este Estado possui uma densidade associativa cuja origem encontra-se nos movimentos populares e sociais que emergiram nos períodos anteriores e deram sustentação ao processo de redemocratização no país (Baierle, 1992; Silva, 2001), no sistema partidário competitivo, composto por partidos bem estruturados regionalmente como é o caso do PT, PPB, PMDB, PTB, PDT, além dos partidos com menor representação como o PFL, PSDB, PC do B e o PPS, em uma série de entidades representativas como a dos trabalhadores rurais - FETAG, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – como a do movimento sindical (CUT e CGT), a dos municípios (FAMURS), a dos empresários (FEDERASUL), a dos vereadores (UVERGS), além dos inúmeros Conselhos como os Coredes, os Comudes, os Conselhos Gestores de Educação, Saúde, Direitos Humanos, Assistência Social, etc.

Essa rede composta por diferentes atores foi extremamente importante na operacionalização tanto do OP-RS como o Fórum Democrático. Parte dela sustentou, por exemplo, a organização do OP estadual no período em que o governo foi impedido judicialmente de alocar recursos estaduais na sua organização. Como declarou o presidente da CUT/RS, “a CUT, seus sindicatos, os partidos políticos que sustenta[ram] o governo e outras entidades garanti[ram] o apoio, os recursos e os encaminhamentos necessários para que este processo de democracia e transparência funcion[asse]” (Marques, 1999, p.185).

Ao pesquisarmos o perfil político dos delegados do OP, constatamos que estes atores estão intimamente vinculados a essa rede. A tabela abaixo ilustra as diversas filiações representativas que os delegados do OP-RS (Metropolitano Delta do Jacuí) possuem.

Participação em Entidades (OP-RS/2001)

O delegado participa/participou em	Sim	Não	NR
Associação de Moradores	54.0	15.8	30.2
Grupos religioso ou cultural	25.6	16.2	58.2
Partidos Político	35.7	18.7	45.6
Sindicatos	14.5	22.7	62.8
Conselhos Populares	14.7	20.2	65.1
Conselhos Setoriais	7.1	22.9	70.0
ONGs	9.0	22.1	68.9
Outros(as)	18.0	16.0	66.0

Por outro lado, a constituição do Fórum Democrático contou com o apoio, como vimos, dos Coredes, Comudes, de entidades representativas dos municípios, dos vereadores, dos empresários, dos diversos conselhos setoriais existentes. Embora não possamos afirmar ao certo os vínculos políticos daqueles que freqüentam as audiências públicas realizadas pelo Fórum¹⁵¹, podemos inferir que, tal como os delegados do OP-RS, o público deste fórum também é associado a alguma entidade representativa, uma vez que o direito de voto nas audiências pressupunha, institucionalmente, alguma vinculação associativa. Somente os representantes das entidades tinham direito de voto nestas reuniões. O que temos, portanto, neste estado é um conjunto de atores com uma vivência associativa que conformou um o ambiente propício para a criação não só do OP-RS, mas também do Fórum Democrático.

(2) O sucesso do OP-PoA

O êxito que estamos atribuindo ao OP-PoA baseia-se em uma série de análises sobre o tema em questão¹⁵². Depois de mais de 12 anos de sua implantação, esse mecanismo teria

¹⁵¹ Cortês (s/d) mostra a diferença entre as vinculações políticas dos participantes do OP-RS e dos integrantes dos Coredes, um dos principais integrantes do Fórum Democrático. Segundo a autora, enquanto no OP destacava-se pessoas vinculadas à FETAG, ao MPA, ao MST, à CUT e à comunidade escolar das escolas estaduais públicas, os integrantes dos Coredes eram vinculados à ALRS, às Prefeituras, às Câmaras de Vereadores, aos sindicatos patronais, etc. (pp. 10-11).

¹⁵² Para uma explicação deste êxito ver Silva (2002).

contribuído tanto para a democratização das relações entre o poder público municipal e a sociedade civil quanto para uma distribuição mais equitativa dos bens públicos municipais gerando aquilo que Santos (1998) denominou de “justiça distributiva”. Como aponta Avritzer (2002), o primeiro elemento que confirma tal democratização é a dinâmica do OP. As assembleias municipais ao criarem um método público de decisões das obras pela população acabam por fornecer uma outra resposta ao particularismo e a forma opaca de tomada de decisão usual nas administrações brasileiras. Além disso, a formação de instâncias como o Conselho do OP permite aos representantes monitorarem as ações da Prefeitura rompendo também com a prática de insulamento das burocracias locais. Ademais, ao transferir para a população a decisão sobre a distribuição dos bens públicos, por meio das assembleias públicas e de critérios publicamente discutidos, o OP-PoA obstaculariza a ação dos mediadores políticos (vereadores, agentes da administração municipal, etc.) criando uma relação mais equânime na distribuição destes bens (pp. 14-15).

O efeito do OP pode ser sentido também na própria burocracia municipal. Navarro (1998) mostrou, por exemplo, como a implantação deste mecanismo afetou a capacidade da administração municipal de construir, na cidade, a rede de saneamento público. O desempenho dos órgãos responsáveis aumentou depois do OP municipal tanto quantitativamente quanto qualitativamente. Ora, maior eficiência da máquina em implementar tais bens acaba por gerar maior equidade no atendimento das demandas resultantes deste processo participativo¹⁵³.

Tais fatos podem atestar o êxito que este mecanismo participativo alcançou no nível municipal. Tal êxito se constituiu em um ganho para os cidadãos de Porto Alegre e para a administração petista, representou concomitantemente uma ameaça para a oposição que, segundo o ex-presidente da ALRS, “nunca mais tinha conseguido governar o município”.

(3) O cálculo dos deputados

O contexto político que levou a criação do Fórum Democrático esteve intimamente relacionado à implantação do OP-RS. A visão dos deputados, principalmente da oposição, era a de que o OP-RS era uma forma de legitimar a proposta de governo na

¹⁵³ Sobre o caráter distributivo do OP-PoA ver Marqueti (2003).

medida que esta, através das assembléias do Orçamento Participativo, ganhava respaldo popular e, com isso, dificultava a ação dos parlamentares no sentido de emendar ou vetar aquilo que teria sido legitimamente aprovado pelo povo.¹⁵⁴

Diante de tal avaliação, a oposição que detinha 35 dos 55 deputados, eleita na mesma eleição que elegeu o governador Olívio Dutra (PT), buscou politizar o debate em torno do Orçamento estadual através das audiências públicas do Fórum Democrático. Como reação, a ALRS criou o Fórum com o intuito de debater a peça orçamentária enviada pelo executivo e ganhar legitimidade para as possíveis emendas e vetos necessários. O recurso ao arranjo político participativo criado pela ALRS permitiu que os deputados disputassem com o executivo a legitimidade do projeto orçamentário e continuassem a exercer o seu papel de “agenciador” na medida que garantiam as verbas necessárias às suas clientelas por meio de emendas na votação da Comissão. Tais emendas passaram a ter também, como os programas temáticos, as obras e os serviços do OP-RS, respaldo popular. Mas esse não teria sido o único efeito do Fórum: segundo o presidente da Comissão de Finanças e Planejamento da ALRS (1999-2001), tal arranjo teria proporcionado (1) uma racionalização do número de emendas propostas, sejam elas de origem popular, dos deputados ou das Comissões Parlamentares (cf. Quadro na p. 222); (2) uma ampliação do debate sobre o orçamento na medida que setores que não participaram do OP-RS encontraram nas audiências do Fórum um espaço para debater e demandar propostas que não foram contempladas pelo OP-RS e, por fim, (3) mais uma oportunidade para o executivo reafirmar o seu projeto Orçamentário na medida que o secretário do GOF era convidado a apresentar e debater com a população e os deputados presentes o projeto original e as possíveis emendas apresentadas¹⁵⁵.

Os debates ensejados pela criação da UERGS ilustram, a meu ver, o círculo virtuoso que este desenho participativo causou na relação Executivo e Legislativo estaduais. Segundo o presidente da ALRS (2001), Sérgio Zambiasi (PTB), “se o projeto de autoria do executivo não fosse publicamente debatido nas audiências do Fórum, as emendas que com certeza os deputados fariam ao projeto inicial seriam alvo de críticas do executivo,

¹⁵⁴ Tal afirmação apareceu nas entrevistas realizadas com os dois presidentes da casa (mandatos 1999 e 2001).

¹⁵⁵ Entrevista realizada com o Presidente da Comissão de Finanças e Planejamento da ALRS em 07/2000.

de polêmica com a população e indutora de mais um desgaste desnecessário. Uma vez debatido com os diversos setores representativos, os deputados sentiram-se mais confiantes em relação as possíveis emendas que seriam feitas”. As discussões prévias informaram, portanto, o voto dos parlamentares e, por outro lado, informaram também a decisão do executivo de aperfeiçoar o projeto.

Mas a virtude do debate estabelecido não está unicamente na capacidade dos parlamentares de emendar ou não os projetos do executivo com respaldo popular, mas no fato de esta casa começar a exercer uma de suas importantes funções: de contrapeso ao poder executivo. Aqui vale a pena voltar novamente à tese dos “Barões da República”. Segundo Abrúcio (1998), em quase todos os estados brasileiros, o governador para obter sua força busca neutralizar a possibilidade dos outros poderes de controlarem institucionalmente o executivo destruindo, assim, o princípio de *checks and balances* (p. 111). No Rio Grande do Sul, com a introdução do OP-RS e do Fórum Democrático foram reforçados, na minha opinião, tanto os mecanismos verticais de controle do executivo quanto os mecanismos horizontais. Na medida que publicizavam o debate, os deputados, mesmo que apoiados em cálculos estritamente eleitorais, acabaram por ajudar a população gaúcha a aperfeiçoar projetos relevantes e a fiscalizar a capacidade de execução deles pelo executivo. Juntamente com a Comissão Representativa e o Conselho do OP-RS, os deputados passaram a controlar o governo no sentido de cumprir aquilo que foi gestado nas assembleias do OP, tornando a peça orçamentária, que de um modo geral é uma ficção no Brasil, algo real¹⁵⁶.

¹⁵⁶ A tentativa da oposição em 2002 de passar uma emenda constitucional que obrigava o governo a cumprir aquilo que estava na Lei Orçamentária tinha, a meu ver, um duplo sentido: por um lado, era mais uma forma de oposição ao governo e uma tentativa de desgastar o seu principal instrumento de gestão pública, mas por outro lado, eles exerciam o papel de fiscalizadores da capacidade de execução do executivo da Lei Orçamentária, reforçando, assim, o “espírito” do OP-RS.

5.6 – O Balanço da implantação do OP-RS

O primeiro fato que chama atenção ao analisarmos o OP estadual é a sua vigência durante os quatro anos de governo com uma participação em crescimento nos três primeiros anos. A duração deste modo de gestão pública desafia a literatura sobre participação política e a própria prática participativa no Brasil, uma vez que o estado do Rio Grande do Sul foi o único a vivenciar tal desafio. Numericamente falando, não existe no país um único estado que levasse tal prática até o fim em que pese algumas promessas, como foram os casos do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul. Em termos de municípios que implantaram o OP, Ribeiro e Grazia (2003) mostram que apenas 5% deles apresentam uma população maior do que 1.000.000 de habitantes.

Sua implantação e duração no RS constituíram, portanto, uma grande novidade. Durante quatro anos, o governo Olívio Dutra manteve uma forma participativa de definição do orçamento público estadual em um contexto expressivamente mais complexo.

Elementos como (1) a legislação brasileira que permite os executivos definirem como querem elaborar seus orçamentos, (2) a vontade política dos gestores públicos gaúchos em discuti-lo com os cidadãos do estado e (3) o exemplo bem sucedido do OP de Porto Alegre nos permitem explicar porque a administração da Frente Popular levou a cabo uma forma de gestão pública executada por meio de centenas de audiências públicas abertas a toda população deste estado.

É verdade, portanto, que as oportunidades para participar deste debate foram potencializadas com a introdução do OP-RS e de suas audiências públicas, mas tal fato diz pouco sobre a qualidade desta participação.

A promessa do OP estadual era de que seus participantes fossem os co-gestores da confecção do Projeto Orçamentário para o estado. Ser co-gestor significava decidir juntamente com os representantes públicos as políticas públicas e as definições orçamentárias estaduais. Propunha-se, então, um partilhamento tanto do planejamento do estado como de suas decisões orçamentárias. Os objetivos eram incluir politicamente os setores antes excluídos do processo decisório sobre estes temas, democratizando, assim, a relação entre o estado e a população gaúcha.

Como vimos, o processo inclusivo ativado pela implantação do OP apresentou problemas derivados, dentre outras coisas, do próprio processo de estadualização deste programa. Se tomarmos a qualidade das informações veiculadas como um indicador fundamental para a efetividade do processo decisório e da inclusão política real, as dimensões territorial e temporal acabaram comprometendo a troca de informações e a sua própria qualidade, uma vez que diminuiu a frequência das reuniões do OP. No estado, como mostramos, não era possível realizar mais de uma reunião por município. Embora houvesse uma multiplicidade de fóruns no OP estadual, cobrindo todo o estado, a frequência deles era menor. Com isso, os encontros face-a-face, o reconhecimento dos participantes e as trocas substantivas de informações ficaram comprometidos.

Conseqüentemente, a apropriação das informações relevantes ao processo deliberativo acabou se concentrando na mão de alguns e não de todos os participantes.

A extensão numérica potencializada pelo crescimento da participação no OP levou, como vimos, a criação de novos níveis de representação. O processo decisório tornou-se, com isto, mais indireto quando comparado com o OP-PoA. Ademais, dada a quantidade de delegados eleitos, foi preciso criar mais um mecanismo representativo, a CR.

Esta Comissão e o COP tornaram-se os públicos fortes do OP estadual. Eles deliberavam de fato, uma vez que o resultado final ficava a cargo deles. É verdade que ambos precisavam retornar as discussões para as suas bases. Precisavam justificar porque aquela obra e serviço ou aquele programa não foram operacionalizados. Tinham que transmitir ao governo as insatisfações que surgiam. Nesse sentido, criavam uma certa correia de transmissão das informações sobre as questões do OP-RS.

Vale perguntar ainda, se estes atores eram os verdadeiros co-gestores do orçamento e das políticas públicas do Estado.

A confecção da Lista Tipo nos permitiu avaliar o caráter deliberativo do planejamento estadual. Como mostramos, sua confecção expressava, através dos temas e programas de desenvolvimento, o conjunto de políticas de desenvolvimento elaborado pelo governo, seus técnicos e secretários. A população organizada, neste caso, tinha a chance de informar o governo via suas sugestões, de caráter indicativo, nas Plenárias Regionais de Diretrizes, mas não eram os planejadores destes programas. Cabia a população que participava do OP-RS debater, escolher e votar aquilo que tinha sido previamente

planejado pelo governo. Não obstante, no que dizia respeito às obras e serviços, também contidas nesta mesma Lista, esta população tinha mais autonomia para definir aquilo que, posteriormente, votava.

A crítica a esta forma de planejamento vinha tanto da oposição quanto de certos setores do próprio governo. A oposição acusava o governo de utilizar o OP para referendar seu programa de governo. A situação criticava a fragmentação e a pulverização das ações do estado decorrente das votações do OP que, em última análise, comprometia uma visão mais abrangente de suas políticas de desenvolvimento. Entretanto, ambos concordavam em uma coisa: as assembléias e os fóruns do OP-RS aproximavam a população participante de temas e representantes antes circunscritos às elites estaduais. Além disso, para o governo e seus planejadores, a troca de informações que ocorria entre os técnicos e os representantes do COP e da CR ajudava a reavaliar determinadas metas regionais com informações reais, baseadas no dia-a-dia daqueles que vivenciam os resultados deste mesmo planejamento¹⁵⁷.

Assim, se, por um lado, o planejamento não era elaborado pela população participante do OP-RS, ele era, ao menos, balizado pela discussão e pela deliberação de certos públicos deste programa. A prova disso era o assédio que este público sofria de parte dos representantes do governo. Com a justificativa de racionalizar o processo de votação das demandas orçamentárias, funcionários do governo defendiam nas plenárias seus programas, obras e serviços prioritários.

Ressaltamos que esta atitude comporta duas análises: reforça a importância do OP na definição dos recursos orçamentários, posto que tais representantes precisavam convencer os participantes da relevância deste ou daquele programa, obra ou serviço para que fossem votados, obrigando-os a se aproximarem mais da população que eles devem servir. Ao mesmo tempo, esta conduta acabava induzindo o processo decisório, comprometendo a autonomia deliberativa dos participantes.

Para alguns conselheiros, só o tempo poderia ajudá-los a se apropriar por completo das informações referentes à máquina pública estadual, tornando-os mais aptos a dividirem,

¹⁵⁷ Reunião assistida pela pesquisadora entre os membros do COP e da CR e um representante da Secretaria de Planejamento para avaliar o Plano de Desenvolvimento do Estado em 10.07.2000.

de fato, com os representantes públicos, a gestão do estado¹⁵⁸. Novamente o fator tempo se interpunha no processo participativo impulsionado pelo OP estadual.

Embora não existam dados disponíveis sobre o montante real de programas, obras e serviços concluídos como resultado do OP estadual, discutir a forma como os recursos foram distribuídos importa na análise sobre a efetividade do processo decisório.

No caso do OP estadual, como vimos, a forma como se deu a distribuição dos recursos estaduais impactou tanto sua dinâmica interna como a relação entre o governo e os outros poderes no Estado.

Os critérios de distribuição, como mostramos, envolviam a participação da população, a carência de recursos na região, bem como a prioridade dos temas escolhidos.

Internamente, apesar da existência dos critérios técnicos, eram comum as disputas nas PRDs em torno da definição do número de delegados, da quantidade de recursos e da sua alocação. Em função do conflito ali instalado, os representantes do governo defendiam insistentemente a solidariedade entre os representantes das regiões e municípios.

Externamente, estes critérios acabaram redefinindo as relações entre as autoridades políticas estaduais. Prefeitos e deputados, bem como lideranças representativas se viram obrigados a participar ou apoiar a participação nos fóruns do OP para conseguirem recursos para seus municípios e regiões. Além disso, os públicos fortes do OP controlavam o número de emendas feitas pelos deputados para que estas não descaracterizassem o projeto orçamentário construído nos fóruns do OP.

A fim de conferir a legitimidade da proposta orçamentária final e atender um outro público que não aquele que participava do OP, os deputados da oposição implementaram um novo processo participativo de verificação desta proposta. Buscava-se, com isso, contemplar um outro setor e legitimar, assim, as possíveis emendas efetuadas. Com isso, criou-se uma onda participativa no estado, movimentando-o durante todo o ano em torno das questões orçamentárias. Desta forma, ambos, executivo e legislativo estadual buscavam respaldo popular para suas propostas, aproximando, assim, as elites políticas estaduais da população gaúcha.

Esta participação acabou por conferir, em um cenário adverso para o executivo federal, governabilidade à sua proposta alternativa de gestão pública, dado que discutida com a

¹⁵⁸ Entrevista realizada em 2.05.01.

população e referendada por ela via votação. O legislativo e as outras lideranças estaduais não vinculadas ao OP-RS conseguiam, através do Fórum Democrático, polemizar e, por vezes, aperfeiçoar parte desta proposta.

Os fóruns do OP-RS, portanto, interpuseram-se às tradicionais relações entre executivo estadual, executivo municipal e legislativo. A barganha em torno dos recursos orçamentários passou a se dar nos diversos fóruns públicos implantados. Deve-se a este fato a adesão dos prefeitos às plenárias do OP-RS. Não obstante, esta adesão nem sempre era voluntária. Como nos disse o então vice-prefeito de Guaíba (PPB), “não temos outro recurso, o jeito é participar”. Isso, se por um lado, deu condições ao governo de governar sem uma base de sustentação na ALRS, construiu também uma rede de oposição significativa no Estado que viabilizou a derrota do candidato do PT nas eleições de 2002¹⁵⁹.

A derrota eleitoral do PT pôs fim, como se sabe, no OP-RS, mas não acabou com as formas participativas de discussão orçamentária. O novo governo implantou uma outra proposta, a Consulta Popular. Como a tradição política do estado manda, está em disputa novamente o melhor desenho que viabilize a inclusão política dos seus cidadãos. No caso da Consulta, a participação dos cidadãos se dará indiretamente via os conselhos municipais, regionais e estaduais existentes. A pouca repercussão que a decisão de acabar com o OP-RS causou¹⁶⁰ nos remete a duas hipóteses (1) a incerteza dos seus próprios participantes quanto à validade do processo e/ou (2) a importância da variável vontade política do gestor na implantação, condução e aperfeiçoamento de uma política pública participativa, pelo menos enquanto, como já ressaltado, uma cultura participativa não se efetivar como padrão de ação dos diversos atores sociais deste estado.

¹⁵⁹ Esta, sem dúvida, não foi a única razão da derrota do PT nas eleições, dado que, a meu ver, problemas internos ao partido também fragilizaram sua viabilidade eleitoral. Mas, a polarização com a atual administração era constante e envolveu a maioria das elites políticas e econômicas do estado, inclusive a RBS, principal empresa de comunicações no estado.

¹⁶⁰ Houve manifestação dos Conselheiros do OP-RS através de duas Cartas Abertas endereçadas ao Governador do Estado (19/02/2003 e 18/03/2003, respectivamente) e uma manifestação na ALRS liderada pelos deputados de oposição (ZH, 02/2003).

Conclusão: Complexidade social e Soberania Popular: uma reavaliação da tensão constitutiva na teoria democrática

Esta tese buscou analisar as possibilidades de expansão da participação política nas sociedades complexas através de um diálogo importante no interior da teoria democrática, assim como, buscou analisar, à luz desta discussão, um experimento de inclusão política específico, o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul.

Do ponto de vista teórico, o ponto de partida foi o debate estabelecido entre dois modelos de democracia: o realista e o deliberativo.

Um conjunto de autores, aqui retratados pelas obras de Max Weber, Niklas Luhmann e Robert Dahl, partem do argumento da complexidade social para mostrarem os limites da operacionalização da soberania popular nas sociedades complexas. Em função da análise de uma série de fatos sociais pelos quais estas sociedades vêm passando, a participação dos cidadãos no processo decisório destas mesmas sociedades é limitada, só podendo ser operacionalizada por meio dos mecanismos representativos, mais comumente, o voto em eleições periódicas. A possibilidade de autodeterminação política dos cidadãos destas sociedades torna-se, então, cada vez mais limitada, cabendo sua delegação aos representantes eleitos.

A tensão entre complexidade social e soberania popular encontra na representação política o padrão de solução. A representação torna-se o arranjo possível para se operacionalizar a inclusão política dos cidadãos nos processos decisórios das sociedades complexas, implicando uma delegação privada da autoridade de decidir para aqueles eleitos. O direito de eleger àqueles que decidirão se estende, nestas sociedades, concomitantemente à restrição daqueles capazes de decidirem diretamente.

Este diagnóstico foi reavaliado quando analisamos a obra de Jürgen Habermas. Em diálogo com estes autores, Habermas aponta novas soluções para a tensão analisada. Mesmo considerando os fatos sociais que deram origem a tal tensão, Habermas, como mostramos, aposta ainda na ampliação da participação política em contextos complexos. Esta participação ocorre em uma esfera pública dinâmica e fluida que, ao se diferenciar

funcionalmente dos sistemas sociais que compõem estas sociedades, é capaz de influenciar seus processos decisórios.

O fato de defender a participação neste local e, somente aí, já aponta a cautela deste autor frente ao argumento da complexidade. Embora seja possível insistir nas potencialidades práticas de uma participação ampliada, ela deve ocorrer fora dos sistemas sociais. A influência e o direito passam a ser os meios capazes de conectar a participação extra-sistêmica com as decisões tomadas no interior destes sistemas. Estes meios devem balizar as decisões aí tomadas para que elas se tornem decisões legítimas.

Habermas acredita que se demandarmos muito do processo participativo, transpondo-o para dentro do “circuito do poder”, corremos o risco de vermos esta participação “colonizada” pelos imperativos que regem estes sistemas, empobrecendo, assim, o potencial democrático contido neste processo de participação.

Este padrão de solução para a tensão entre complexidade e soberania popular, o torna vulnerável à crítica da parcialidade. Habermas, embora analiticamente amplie o escopo da participação nas sociedades complexas através da introdução do conceito de esfera pública, o faz mediante uma estratégia defensiva de operacionalização da soberania popular nestas mesmas sociedades.

Se Habermas não foi capaz de tornar a participação política de uma promessa inclusiva em decisões efetivas, um conjunto de autores buscou fazê-lo, uma vez que acreditam que os públicos da esfera pública devem ter oportunidades concretas de decidirem os rumos do poder. Um novo diálogo foi estabelecido no interior do modelo deliberativo de democracia. Os autores analisados buscaram ir além de Habermas ao apontarem situações institucionalizadas dentro e fora do sistema político para que os públicos possam efetivamente tomar parte das decisões ali tomadas.

As três sugestões analisadas buscam tornar, então, o executivo e o legislativo permeáveis à participação e à deliberação dos cidadãos. Processos de monitoramento dentro e fora destas instituições são também sugeridos com o objetivo de controlar a efetividade destas deliberações. O problema da escala é resolvido mediante uma engenharia institucional que vincula exemplos participativos bem sucedidos nos níveis local, estadual e federal. As três estratégias participativas propostas, em que pese suas diferenças, buscam,

portanto, formas mais efetivas de concretizar a soberania popular na medida que apostam na capacidade decisória dos participantes da esfera pública.

Algumas considerações foram feitas ao analisarmos tais propostas.

A primeira delas, como sugerido, é o problema de quem operacionalizará tais desenhos. A vontade política do governante tratada, pelos autores, como uma variável dada, foi considerada aqui fundamental para transformar as promessas inclusivas em uma realidade prática.

Entretanto, uma vez existindo disposição política de implementar formatos participativos efetivos, uma nova questão entrou em cena, qual seja, a preocupação com a autonomia dos atores societários. A relação entre participação no processo decisório e os imperativos sistêmicos se recoloca quando as possibilidades participativas se abrem, criando assim novos constrangimentos para o processo de operacionalização da soberania popular em contextos complexos.

Esta é uma questão que Habermas levou em conta ao nos oferecer sua estratégia dual de compatibilização entre complexidade e soberania popular. Apenas a participação extra-institucional teria condições de manter vivo o potencial democratizante do mundo da vida. A discussão e o debate que ela enseja, podem criar novos padrões de ação que checarão e influenciarão aqueles que efetivamente tomam as decisões, mas não podem e não devem substituí-los. As disposições societárias devem, assim, transitar em lugares diferentes para não serem destruídas nem pela rotinização burocrática nem pela monetarização. Reside aí o receio de Habermas e, por isso, sua cautela.

A insistência neste ponto me parece relevante, principalmente quando localizamos este debate em um contexto específico. No caso brasileiro, por exemplo, as disposições de incluir politicamente acabaram redundando em uma certa perda de autonomia do espaço público, seja em função da tradição privatista da nossa sociedade, seja em função da persistência de assimetrias oriundas dos déficits organizacionais e econômicos entre os grupos. Se, em qualquer situação, a relação entre estes dois pólos é tensa, em um país cuja tradição pública ainda está em desenvolvimento, este problema ganha novas proporções.

A análise do OP-RS - uma forma de gestão pública que tinha como objetivo promover a inclusão política dos cidadãos gaúchos – foi guiada por estas preocupações.

Inserido em um contexto específico, este caso nos possibilitou reavaliar muitos dos argumentos aqui desenvolvidos. Não se tratou, como muitas vezes mencionamos, de corroborá-los ou falseá-los. Buscamos, tão somente, problematizá-los à luz de um experimento prático que tentou tornar realidade uma promessa histórica de parte da esquerda brasileira: aproximar o povo do poder, tornando-o, efetivamente e não simbolicamente, co-autor das suas decisões. Buscava-se, pelo menos em tese, “democratizar a democracia” naquele estado.

Tendo, portanto, como guia as preocupações analíticas discutidas, examinamos detalhadamente a implantação deste experimento. Muitos dos dilemas decorrentes da vontade de compatibilizar complexidade e soberania popular foram relativizados ao passo que outros persistiram, nos mostrando que esta ainda é uma agenda de pesquisa promissora.

A estadualização do OP nos mostrou que, em um contexto onde existe disposição governamental aliada à densidade associativa, as chances de inclusão política no processo decisório de um determinado território são grandes. Não obstante, constrangimentos territorial e numérico colocaram certos limites à qualidade deste processo inclusivo. Estas variáveis, como vimos, inibiram um debate mais constante entre os participantes. A diminuição da frequência das assembleias públicas e a necessidade de coordenar uma multiplicidade de atores tornaram o processo decisório mais indireto, privilegiando alguns interlocutores em detrimento do todo. Assim, novos níveis e mecanismos representativos foram criados para que as decisões fossem operacionalizadas em tempo hábil. A lei elaborada por Dahl sobre o tempo e o número de cidadãos chamados a decidir diretamente deve, portanto, ser considerada.

Entretanto, tais constrangimentos não foram suficientes para impedir a decisão política anterior de implantar as arenas públicas em todo o estado, aumentando conseqüentemente as oportunidades de participação desta população.

Ademais, a introdução dos mecanismos representativos, se, por um lado, inibiu a prerrogativa decisória de todos, por outro lado, a introdução dos fóruns participativos implicou, dentre outras coisas, em uma aproximação dos representantes públicos dos públicos do OP-RS e na introdução de mecanismos mais constantes de monitoramento e controle destes representantes. Com isso, se nem toda a população gaúcha que participava

do OP-RS decidia efetivamente programas, obras e serviços de competência estadual, ela conseguia informar e controlar, de forma mais sistemática, aqueles que tomavam as decisões em seu nome.

Para isso, a abertura destes fóruns participativos foi fundamental, uma vez que possibilitou o debate público de temas desconhecidos e/ou privadamente debatidos. Mas, isto ainda nos diz pouco sobre a autonomia decisória dos públicos participantes. Uma questão que emerge quando estamos analisando possibilidades concretas de inclusão política.

Mostramos que a implantação do OP-RS contou com um conjunto de atores organizados vinculados à proposta de governo do Partido dos Trabalhadores. Essa “rede imersa na sociedade” não só foi a multiplicadora da idéia no estado como sustentou a dinâmica do OP-RS quando ele foi juridicamente obstacularizado. O envolvimento destes atores com esta proposta de gestão pública tornou, assim, patente. Mas, em que medida este envolvimento não comprometia suas práticas participativas e, em última instância, suas capacidades decisórias?

No caso do Rio Grande do Sul, como a duração do OP circunscreveu-se aos quatro anos do governo Olívio Dutra, não foi possível afirmarmos empiricamente seu impacto no dinamismo societário deste estado, mas foi possível, entretanto, levantarmos algumas questões que se aproximam desta preocupação analítica.

Se seguirmos a sugestão de Dryzek (1996, 2000), podemos afirmar que o convite à participação dos cidadãos gaúchos nas decisões orçamentárias estaduais vinculava-se a pelo menos um dos “imperativos do Estado” sugerido por este autor como relevante para o não comprometimento do processo participativo, qual seja, a busca de legitimidade popular para as ações do governo.

O contexto no qual o ex-governador Olívio Dutra assumiu o governo do estado foi marcado por uma polarização ideológica forte que se traduziu, através do processo eleitoral, em número de cadeiras na Assembléia Legislativa deste estado. O ex-governador ganhou a eleição, mas não conseguiu maioria na Câmara, ao contrário, sua base aliada era minoritária. A população gaúcha que participava do OP-RS tornou-se, assim, uma parceira em potencial das propostas governamentais. Como narramos, uma vez debatidas e priorizadas nas assembleias do OP-RS, elas eram defendidas por esta

população publicamente, garantindo ao governo a legitimidade necessária para a operacionalização de seu programa de governo.

As assembléias do OP-RS serviam, assim, para politizar determinados temas e programas que dificilmente seriam colocados em prática se não tivessem o respaldo popular. O caso da criação da Universidade Estadual foi paradigmático neste sentido, levando o Legislativo, inclusive, a fazer uma nova rodada de debates no Fórum Democrático para aferir sua legitimidade e dividir com o governo sua paternidade.

O OP-RS contava, portanto, com uma série de aliados populares, que não só participavam desta política como também a promoviam. Sua implantação só foi possível em função desta rede de atores vinculados à plataforma petista.

Está claro, portanto, que no lugar de tentar estabelecer um governo de coalizão com os seus opositores, sabe-se lá a que custo, o governo Olívio Dutra optou por um outro tipo de coalizão, aquele que envolvia, como parceiros prioritários, a população que participava do OP-RS e seus aliados.

Entretanto, mesmos estes atores se viam diante de temas, programas, obras e serviços cuja compreensão não era automática. Em um contexto temporalmente limitado, o risco consistia em referendar publicamente as propostas do governo sem, contudo, conseguir debater-las criticamente, de priorizá-las, sem efetivamente decepe-las.

Uma das críticas recentes ao OP-PoA vai de encontro a esta questão. Esta forma de gestão teria absorvido por demais os atores organizados, vinculados às associações e movimentos sociais, comprometendo assim, o dinamismo societário e a prática democrática naquele município. As várias formas de indução praticadas pelos representantes do governo acabaram comprometendo o processo deliberativo posto em prática naquele município (Navarro, 2003).

Se, por um lado, a crítica de Navarro procede, por outro lado, este mesmo experimento comportou também uma série de práticas que modificou a gestão pública naquele local. Parte desta mudança decorreu do fato de que aqueles chamados a decidirem foram aos poucos se “apoderando” das informações e passando a dividir com os representantes municipais as decisões sobre a gestão municipal (Abers, 1998; Avritzer, 2002; Fedozzi, 1999; Navarro, 1998).

No caso do Estado, mostramos, por exemplo, que as assembleias do OP-RS, locais regulares de participação, tinham também a função de democratizar a gestão estadual. Embora não sendo os verdadeiros autores do planejamento do Estado, parte dos públicos destas assembleias foi, de fato, co-gestor deste planejamento. Debatiam e priorizavam os programas, disputavam onde alocá-los e cooperavam entre si, quando necessário, como decorrência do processo de debate instalado. Assim, se não decidiam toda a agenda orçamentária do governo, decidiam parte e, por vezes, apresentavam soluções alternativas a ela, oxigenando o padrão de ação da burocracia do estado. Além de deliberarem, parte dos atores destas assembleias tinham a oportunidade de checar a ação do governo, dado que seus representantes estavam presentes, prestando contas daquilo que tinha sido deliberado.

É certo, como afirmamos, que nem todos exerciam este papel no OP-RS, daí a necessidade de uma tipologia sobre participação. Os públicos fracos não possuíam as mesmas condições deliberativas que os públicos intermediários e os fortes, dado o problema temporal e informacional que o OP-RS apresentava. A presença de *lobbies*, tanto por parte dos funcionários do governo estadual, dos governos municipais e de setores organizados da sociedade, só reforçava esta assimetria e a preocupação com a autonomia decisória daqueles que efetivamente decidiam.

O que podemos afirmar aqui é que este público não era totalmente passivo às incursões governamentais e, ademais, contavam a seu favor não só com o caráter público das assembleias, mas também com um conjunto de opositores do OP-RS institucionalmente localizados, como os parlamentares e os prefeitos de oposição.

A introdução do OP-RS teve, como mostramos, um impacto importante na ação destes atores. No caso do legislativo estadual, por exemplo, sua dinâmica forçou, segundo depoimento de um dos presidentes da ALRS, seus representantes a se interiorizarem, os aproximando, assim, de seus representados em todo o estado. Os deputados passaram a percorrer todas as regiões do estado com as caravanas do Fórum Democrático. As audiências promovidas por este fórum abriram oportunidades de debate sobre o projeto orçamentário confeccionado no âmbito do executivo. Deputados, representantes dos executivos e população participante debatiam a qualidade deste projeto e propunham emendas orçamentárias. Uma prática comum aos gabinetes dos deputados tornou-se

pública. Para debater a proposta orçamentária gestada junto com a população que participava do OP, contrapô-la e/ou legitimar suas possíveis emendas orçamentárias, os deputados tinham que disponibilizar informações, fazer defesas públicas, organizar suas bases e discutir publicamente com o governo que também participava destas audiências. Esta dinâmica abriu mais uma oportunidade para que seus participantes se aproximassem de seus representantes, ganhando mais aliados tanto no executivo quanto no legislativo. As dimensões participativa e pública valorizadas por este experimento e amparada pela literatura que trabalha com o modelo deliberativo de democracia ampliaram, a nosso ver, as possibilidades de participação e controle dos poderes constituídos neste estado. Se elas não respondem todos os problemas colocados à operacionalização da soberania popular em contextos complexos, remodela esta discussão ao apresentar espaços adicionais para a prática participativa. Ao defendê-los e, em última instância, criá-los, novos desafios emergem, só que, agora, no interior de um novo marco analítico.

O fato de o OP-RS não ter se mantido nos coloca, por exemplo, diante de mais uma questão que merece atenção analítica. Embora tenha sido possível implantar uma dinâmica participativa em todo o estado, com milhares de participantes, isso não foi suficiente para mantê-lo. O governo de Germano Rigotto, atual governador do RS, se negou a fazê-lo, mesmo reconhecendo que o “OP-RS aproximava os cidadãos gaúchos do poder”¹⁶¹. 53% da população do RS elegeu este candidato e pouco, ou nada, foi relatado sobre as manifestações contrárias à decisão de acabá-lo e substituí-lo por um outro mecanismo, mais indireto, de definição do orçamento estadual.

Se, por um lado, isto fortalece a variável vontade política como determinante do processo de operacionalização de um desenho participativo, pouco explica sobre a ausência de disposição da sociedade gaúcha para reivindicá-lo.

Uma das justificativas apresentadas pela atual equipe de governo para acabar com o OP-RS vinculava-se ao padrão de conflito político que este experimento provocou, criando com as diversas autoridades estaduais uma série de problemas. Além disso, o OP-RS não se mostrou, na visão desta nova equipe, uma forma adequada de planejamento das políticas estaduais¹⁶². Já as razões que levaram a população do estado à não defender a sua

¹⁶¹ Entrevista com o coordenador da Secretaria de Planejamento do governo Germano Rigotto.

¹⁶² Entrevista com o coordenador da Secretaria de Planejamento do governo Germano Rigotto.

manutenção merecem, com certeza, uma análise mais aprofundada que, entretanto, vão além do escopo desta tese.

Bibliografia

- Abers, R. 1998. Learning democratic practice: distributing government resource through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil. IN: Douglass, M. & Friedmann, J. **Cities for Citizens**. NY: John Wiley & Sons.
- Abrúcio, F. L. (1998) **Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec. Departamento de Ciência Política, USP.
- Abrúcio, F. L. e Costa, V. M. F. (1998) **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. SP: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Almeida, M. H. T. de (1996) **Crise Econômica & Interesses Organizados: o sindicalismo no Brasil dos anos 80**. SP: EDUSP.
- Almeida, M. H. T. de (2001) Oliveira Viana - Instituições Políticas Brasileiras. In: Mota, L. D. (org.) **Introdução ao Brasil. Um Banquete no Trópico**. Vols. I e II. SP: Ed. SENAC.
- Alvarez, S., Evelina, D. & Escobar, A. (eds.) (1998) **Cultures of Politics. Politics of Cultures**. Westview Press.
- Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (1999) **Fórum Democrático**.
- Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. 2001. **Legislando**.
- Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Fórum Democrático**.
www.al.rs.gov.br
- Avritzer, L. (2003) O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L e Navarro, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. SP: Cortez.
- Avritzer, L. (1996) **A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. SP: Ed. Perspectiva; BH: Ed. da UFMG
- Avritzer, L. (1997) Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo. **Revista Lua Nova**, n. 39.
- Avritzer, L. (1998) Changes in Associative Pattern in Brazil Chicago: **Latin American Studies Association**.
- Avritzer, L. (2002a) **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2002b) Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. SP: Paz e Terra
- Avritzer, L. (org.) (1994) **Sociedade Civil e Democratização**. BH: Ed. Del Rey.
- Avritzer, L. (2000) Teoria democrática e deliberação pública. In: **Revista Lua Nova**, n. 50.

- Azevedo, S. e Anastasia, F. (2002) Governança, Accountability e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1.
- Azevedo, S. e Prates, A. A. P. (1990) Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva: a questão do Estado e as populações periféricas no contexto brasileiro. Trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da ANPOCS – Caxambu. **(mimeo)**
- Baeta Neves, C. e Samios, E. M. B. (orgs.) (1997) **Niklas Luhmann: a nova teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Ed. da Universidade e Goethe-Institut.
- Baierle, S. G. (1992) Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Campinas: **Dissertação de Mestrado**. Departamento de Ciência Política da UNICAMP.
- Bendix, R. (1977) **Max Weber. An Intellectual Portrait**. University of California Press.
- Benevides, M. V. (1991) **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. SP: Ed. Ática
- Birnbaum, N. (1994) Interpretações conflitantes sobre a gênese do capitalismo: Marx e Weber. In: Gertz, R. E. (org.) **Max Weber e Karl Marx**. SP: Ed. Hucitec.
- Bodea, M. (1992) **Trabalhismo e Populismo no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS
- Bohman, J. & Rehg, W. (1997). **Deliberative Democracy**. Cambridge: MIT Press
- Bohman, J. (1996) **Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT Press.
- Boschi, R. (1987) **A arte da associação**. Rio de Janeiro: Ed. Vértice.
- Boschi, R. (1999) Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, RJ, v. 42, n. 4.
- Boschi, R. e Soares, M. R. (2002) O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: Vianna, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes**. BH: Ed. UFMG, RJ: IUPERJ/FAPERJ.
- Campelo de Souza, M. C. A democracia populista (1945-1964): bases e limites. In: Rouquié, A. et. al. (orgs) (1985) **Como Renascer as Democracias**. SP: Ed. Brasiliense.
- Campregher, G.; Paiva, C. e Detoni, J. (2002) A política pública de ênfase territorial – avanços e limites da experiência gaúcha recente. Porto Alegre: Textos Técnicos **(mimeo)**
- Cardoso, F. H. (1979) **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. SP/RJ: Ed. Difel.
- Cardoso, R. C. L. (1988) Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática. In: O'Donnell, G. e Reis, F. W. (org.) **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. RJ: Vértice.

- Cardoso, R. C. L. (1994) A trajetória dos movimentos sociais. In: Dagnino, E. (org.) **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. SP: Brasiliense.
- Carvalho, J. M. (1995) **Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, J. & Sabel, C. (1997) Directly-Deliberative Poyarchy. **European Law Journal**, 3: 313-342.
- Cohen, J. (1989) Deliberation and Democratic Legitimacy. In: Hamlin, A. and Pettit, P. (eds.). **The Good Polity**. Blackwell Publishers.
- Cohen, J. (1991) Review Symposium on Democracy and its Critics. **Journal of Politics**. Vol. 53, n. 1.
- Cohen, J. 1998. Reflections on Habermas on Democracy. Florence: European University Institute (**mimeo**)
- Cohen, J. and Arato, A. (1992) Civil Society and Political Theory. Cambridge: MIT Press.
- Colen, C. M. L.(2001) Reforma do Estado: em busca do dissenso perdido. Análise da crise do paradigma neoliberal a partir das controvérsias teóricas entre Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso e Fábio Wanderley Reis. BH: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política da UFMG. **Dissertação de Mestrado**.
- Coredes-RS (1999) **Pró-RS – Estratégicas Regionais Pró-Desenvolvimento do RS**.
- Côrtes, S. M. V. (2004) O Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul: fortalecendo aliados regionais e construindo governabilidade – 1999 a 2002. (**mimeo**)
- Costa, S. (1994) Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, nº38.
- Costa, S. (2001) Complexidade, diversidade e democracia: alguns apontamentos conceituais e uma alusão à singularidade brasileira. In: Souza, J. (org.) **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- CRC/PMPA - CIDADE - Gianpaolo Baiocchi (University of Wisconsin). (1998) **Quem é o público do OP /1998**.
- Cunha, E. S. M. (2004) Aprofundando a Democracia: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos. BH: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política da UFMG. **Dissertação de Mestrado**.
- Dagnino, E. (org.) (2002) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. RJ: Paz e Terra.
- Dahl, R. (1989) **Democracy and Its Critics**. Yale University Press.
- Dahl, R. (1989) **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Dahl, R. (2000) **On Democracy**. Yale University Press.
- Dahl, R. A. e Tufte, E. R. (1973) **Size and Democracy**. Stanford University Press.

- Delgado, I. G. (2001) **Previdência social e mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira**. SP: LTr.
- Diniz, E. (1985) A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. In: **Dados**, vol. 28, n. 3.
- Diniz, E. (1991) O Estado Novo: Estrutura de Poder e Relações de Classe. In: Fausto, B. (org.). **O Brasil Republicano. Sociedade e Política (1930-64)**. Vol. 3. RJ: Ed. Bertrand Brasil.
- Diniz, E. (1997) **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995**. RJ: Ed. FGV.
- Diniz, E. e Boschi, R. (1989) A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: Diniz, e. et al. (1989) **Modernização e Consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República**. SP: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais.
- Diniz, E. e Lima Jr., O. B. (1986) Modernização Autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia. Brasília: IPEA/CEPAL (**mimeo**).
- Diniz, Eli e Boschi, R. (1977) Estado e Sociedade em Perspectiva: uma revisão crítica. In: **BIB**, n. 1.
- Doimo, A. M. (1995) **A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. RJ: Relume-Dumará, ANPOCS.
- Draibe, S. et.al. (1991) O sistema de proteção social no Brasil. Campinas: UNICAMP/NEPP (**mimeo**).
- Dryzek, J. S. (1996) Political inclusion and the dynamics of democratization. **American Political Science Review**, v. 90, n. 1.
- Dryzek, J. S. (2000) **Deliberative Democracy and Beyond**. Oxford University Press.
- Elster, J. (ed.) (1998) **Deliberative Democracy**. Cambridge University Press.
- Faoro, R.. (1997) **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. Vol. I e II. RJ: Ed. Globo.
- Faria, C. F. (1996) Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o Orçamento Participativo em Belo Horizonte. BH: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política da UFMG. **Dissertação de Mestrado**.
- Faria, C. F. (2000) Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. In: **Revista Lua Nova**, n. 50.
- Faria, C. F. (2001) Considerações sobre a dinâmica, a implementação e os atores do Orçamento Participativo-RS. **Relatório de Pesquisa**.
- Fausto, B. (1983) **A revolução de 1930: historiografia e história**. SP: Ed. Brasiliense.
- Fausto, B. (1997) **História do Brasil**. SP: EDUSP.
- Fedozzi, L. (1999) **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR.

- Filgueiras, C. (2002) Relaciones entre el Estado y la sociedad civil. In: Tomassini, L. (ed.). **Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y desafíos**. Santiago: LOM Ediciones/ Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.
- Frazer, N. (1996). Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: Calhoun, C. (ed.) **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge: MIT Press
- Gay, R. (1998) Rethinking clientelism: demands, discourses and practices in contemporary Brazil. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, n. 65.
- Gerth, H. H. e Wright Mills, C. (orgs.)(1982) **Max Weber – Ensaios de Sociologia**. RJ: Ed. Guanabara.
- Gohn, M. G. (1995) Movimentos, ONGs e Lutas Sociais no Brasil dos anos 90. Caxambu: Texto apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS (**mimeo**).
- Gohn, M. G. (1997) **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. SP: Edições Loyola.
- Gomes, A. M. C. (1991a) República, Trabalho e Cidadania. In: Boschi, R. (org.) **Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. RJ: Rio Fundo Ed./ IUPERJ.
- Gomes, A. M. C. (1991b) Confronto e Compromisso no Processo de Constitucionalização (1930-1935). In: Fausto, B. (org.). **O Brasil Republicano. Sociedade e Política (1930-64)**. Vol. 3. RJ: Ed. Bertrand Brasil.
- Governo do RS (1998) **Consulta Popular**. Secretaria da Coordenação e Planejamento.
- Governo do RS. OP-RS (2000) **Prestação de Contas do Governo do RS**.
- Governo do RS. OP-RS (2002) **Quatro Anos de Gestão Democrática**.
- Governo do RS (2000) **OP-RS - Participar é Construir**.
- Governo do RS (2000) OP-RS. **Prioridades do Estado. Temática de Desenvolvimento & Obras e Serviços**.
- Governo do RS (2001) OP-RS. **Prioridades do Estado. Temática de Desenvolvimento & Obras e Serviços**.
- Governo do RS. OP-RS 2001/2002. **Regimento Interno: Critérios e Metodologia**.
- Governo do RS. OP-RS. (2000) **Plano de Investimento e Serviços**.
- Governo do RS. OP-RS. **O processo em 2001. Para elaborar o Orçamento Estadual de 2002**.
- Governo do RS. OP-RS. **Orientações para Propostas, Debates e Votações nas Assembléias 2001**.
- Governo do RS. OP-RS. **Proposta de Processo para o OP 2000/2001**
- Governo do RS. OP-RS/2001. **Construção de uma Nova Matriz Tributária de Investimentos e Salarial**.

- Governo do RS. OP-RS/2001. Plenária Regional de Diretrizes. **Perfil da Região Metropolitana Delta do Jacuí.**
- Governo do RS. Secretaria da Educação (2001) **Universidade Estadual-RS.**
- Grohmann, L. G. (2001) O Processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: Santos, F. (org.) **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência.** RJ: Ed. FGV.
- Guimarães, J. (2004) As culturas brasileiras da participação democrática. In: Avritzer, L. (org.) **A participação em São Paulo.** SP: Ed. da UNESP
- Habermas, J. (1975) **Legitimation Crisis.** Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1984) **Mudança Estrutural da Esfera Pública.** RJ: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (1971) **La Lógica de las Ciencias Sociales.** Editorial Tecnos.
- Habermas, J. (1989) **The Theory of Communicative Action.** Vols. I e II. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1997) **Between Facts and Norms.** London: Polity Press
- Hagopian, F. (1994) Traditional politics against state transformation in Brazil. In: Migdal, J.; Kohli, A. and Shue, V. **Domination and Transformation in the Third World.** Cambridge University Press.
- Held, D. (1995) **Modelos de Democracia.** Belo Horizonte: Ed. Paidéia.
- Iglésias, F. (1993) **Trajetória Política do Brasil - 1500-1964.** SP: Cia das Letras.
- Ingram, D. (1993) **Habermas e a Dialética da Razão.** Brasília: Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- Keck, M. (1988) O “novo sindicalismo” na transição brasileira. In: Stepan, A. (org.). **Democratizando o Brasil.** RJ: Paz e Terra.
- King, M. and Schutz, A. (1994) The ambitions modesty of Niklas Luhmann. **Journal of Law and Society**, v. 21, n. 3.
- Lamounier, B. (1994) E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil, 1930-1994. In: Lamounier, B. et.al. **50 anos de Brasil: 50 anos de FGV.** RJ: FGV.
- Landim, L. (2003) Associativismo e Organizações Voluntárias. In: IBGE – Centro de Documentação e Disseminação de Informações. **Estatísticas do Século XX.** RJ: IBGE.
- Leal, V. N. (1997) **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil.** RJ: Ed. Nova Fronteira.
- Lima Jr., O. B. (1990) O regime de 1945: o sistema partidário e a representação política. In: Lima Jr., O. B. (org) **O Balanço do Poder. Formas de Dominação e Representação.** RJ: Rio Fundo Ed./IUPERJ.
- Love, J. L. (1975) **O Regionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução de 1930.** SP: Ed. Perspectiva.

- Luhmann, N. (1982) **The Differentiation of Society**. New York. Columbia University Press
- Luhmann, N. (1990) **Political Theory in the Welfare State**. New York. Walter de Gruyter.
- Magalhães, J. N. (2001) A história semântica do conceito de soberania: o paradoxo da soberania popular. BH: Faculdade de Direito da UFMG, **Tese de Doutorado**.
- Mainwaring, S. (1991) Clientelism, Patrimonialism and Economic Crisis: Brazil since 1979. Paper for the Latin American Studies Association Meetings. **(mimeo)**
- Mansbridge, J. (ed.) (1990) **Beyond Self-Interest**. The University of Chicago Press.
- Marques, L. (org.) (1999) **Rio Grande do Sul: Estado e Cidadania**. Porto Alegre: Palmarinca.
- Marquetti, A. (2003) Participação e Redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, L e Navarro, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. SP: Cortez.
- McCarthy, T. (1978) **The Critical Theory of Jürgen Habermas**. The MIT Press.
- McCarthy, T. (1985) Complexity and Democracy or The Seductions of Systems Theory. **New German Critique**, n. 35.
- Mello, M. A; Resende, F. e Lubambo, C. (2000) Urban Governance, Accountability and Poverty: the politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil. University of Birmingham. **(mimeo)**
- Melucci, A. (1996) **Challenging Codes: Collective Action in the Information Age**. NY: Cambridge University Press.
- Mommsen, W. J. (1982) **Max Weber and German Politics: 1890-1920**. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mommsen, W. J. (1989) **The Political and Social Theory of Max Weber. Collected Essays**. The University of Chicago Press.
- Moura, A. R. (1990) Rumo à entropia: a política econômica de Geisel a Collor. In: Lamounier, B. (org.) **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. SP: Ed. Brasiliense.
- Navarro, Z. (1998) Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil. **World Bank**.
- Nogueira, M. A. (2004) **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos para a gestão democrática**. SP: Ed. Cortez.
- Nunes, E. (1997) **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. RJ: Jorge Zahar; DF: ENAP
- O'Donnell, G. (1976) Sobre o Corporativismo e a questão do Estado. In: **Cadernos do DCP**, n. 3.
- O'Donnell, G. (1991) Democracia Delegativa? In: **Novos Estudos Cebrap**, n.31.

Offe, C. e Wiesenthal, H. (1984) Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: Offe, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. RJ: Tempo Brasileiro.

OP-RS. www.estado.rs.gov.br

Pateman, C. (1992) **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Pereira, L. C. B. (1995) Modernização incompleta e pactos políticos no Brasil. In: Sola, L. e Paulani, L. (orgs.) **Lições da Década de 80**. SP: Ed. Edusp.

Pereira, L. C. B. (2001) Do estado patrimonial ao estado gerencial. In: Sachs, I.; Wilhelm, J. e Pinheiro, P. S. (orgs.) **Brasil: um século de transformações**. SP: Ed. Cia das Letras

Pinheiro, P. S. (1990) O proletariado industrial na Primeira República. In: Fausto, B. (org.). **O Brasil Republicano. Sociedade e Instituições (1889-1930)**. Vol. 2. RJ: Ed. Bertrand Brasil.

Pinto, C. R. J. (1986) **Positivismo. Um projeto político alternativo (RS: 1889-1930)**. Porto Alegre: L&PM Editores.

Pompermayer, M. J. (org.) (1987) **Movimentos Sociais em Minas Gerais**. BH: UFMG.

Przeworski, A; Stokes, S & Manin, B. (1999) **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge University Press.

Reis, E. P. (1991) Poder Privado e Construção de Estado sob a Primeira República. In: Boschi, R. (org.) **Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. RJ: Rio Fundo Ed./ IUPERJ.

Ribeiro, A. C. T. e Grazia, G. (2003) **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000**. SP: Fórum Nacional de Participação Popular e Vozes Editora.

Rodrigues, L. M. (1991) Sindicalismo e Classe Operária. In: Fausto, B. **O Brasil Republicano. Sociedade e Política (1930-64)**. Vol. 3. RJ: Ed. Bertrand Brasil.

Rossado, B. (1999) **PoA – Plano de Investimento de 1999: mais uma manipulação da vontade popular**.

Santos, W. G. (1985) A Pós- “Revolução” Brasileira”. In: Jaguaribe, H. et. al. (orgs.) **Brasil, Sociedade Democrática**. RJ: José Olympio.

Santos, W. G. dos (1986) **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise**. RJ: Ed. Vértice.

Santos, W. G. dos (1987a) **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. RJ: Campus.

Santos, W. G. dos (1987b) **Crise e Castigo: partidos e generais na política brasileira**. SP: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais/RJ: IUPERJ.

Santos, W. G. dos (1993) **Razões da Desordem**. RJ: Rocco

Schluchter, W. (1979) **The rise of western rationalism: Max Weber’s developmental history**. Berkeley, London: University of California

- Schluchter, W. (1989) **Rationalism, Religion and Domination. A Weberian Perspective**. University of California Press.
- Schmidt, C. e Herrlein Jr. (2003) Os dois projetos contemporâneos de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul. RS: Fapergs. **Relatório de Pesquisa**.
- Schneider, A. and Goldfrank, B. (2002) Budgets and Ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state. Brighton: **IDS Working Paper**, n. 149.
- Schumpeter, J. (1984) **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Schwartzman, S. (1982) **As Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Brasília: Ed. UNB.
- Silva, M. K. (2001) Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre: Departamento de Sociologia da UFRGS. **Tese Doutorado**.
- Silva, M. K. (2003) A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: Avritzer, L e Navarro, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. SP: Cortez.
- Silva, D. R. da (2005) **Democracia e Direitos Políticos**. Campinas: Instituto de Direitos Políticos.
- Singer, P. (1986) Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: Fausto, B. (org.). **O Brasil Republicano. Economia e Cultura (1930-1964)**. Vol. 4. RJ: Ed. Bertrand Brasil.
- Singer, P. (2003) A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: Lesbaupin, I. (org.) **O desmonte da nação: o balanço do governo FHC**. Petrópolis: Ed. Vozes.
- Skidmore, T. (1976) **Brasil: de Castelo a Tancredo**. RJ: Paz e Terra.
- Skidmore, T. (1988) **Brasil: de Getulio a Castelo**. RJ: Paz e Terra.
- Soares, G. A. D. (2001) **A Democracia Interrompida**. RJ: Ed. FVG.
- Somarriba, M. (1992) Movimentos Reivindicatórios Urbanos - Elementos de um Marco Interpretativo. **Análise & Conjuntura**, BH, v. 7, n. 2 e 3.
- Somarriba, M. e Dulci, O. (1997) A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: Diniz, E. e Azevedo, S. (orgs.) **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**. Brasília: Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- Souza Santos, B. (1998) Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, vol. 26, n. 4.
- Souza, J. (2000) **A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- Souza, Ubiratan (1999) Orçamento Participativo – Experiência do Rio Grande do Sul. **(mimeo)**

- Stepan, A. (1971) **Os militares na Política. As mudanças de padrões na vida brasileira**. RJ: Ed. Artenova.
- Tatagiba, L. (2002) Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. RJ: Paz e Terra.
- Teixeira, A. C. C. (2002) A Atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. RJ: Paz e Terra.
- Texto para Discussão (1998) **Programa de Governo da Frente Popular - RS**.
- Vianna, L.W. (1999) **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. BH: Ed. UFMG.
- Viola, E. & Mainwaring, S. (1985) Novos Movimentos Sociais - cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: Scherer-Warren, I. & Krischke, P. **Uma Revolução no Cotidiano?** SP: Ed. Brasiliense.
- Von Schomberg, R. and Baynes, K. (ed.) (2002) **Discourse and Democracy. Essays on Habermas's Between Facts and Norms**. State University of New York Press.
- Wampler, B. e Avritzer, L. (2004) Participatory Publics: Civil society and New Institutions in Democratic Brazil. **Comparative Politics**, n. 36.
- Wampler, B. e Avritzer, L. (2005) The spread of participatory democracy in Brazil. In: OP Brasil. **Relatório de Pesquisa**. Democracia Participativa – UFMG.
- Weber, M. (1978) **Economy and Society**. University of California Press, vols. I e II.
- Weber, M. (1992) **The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism**. NY: Routledge
- Weffort, F. (1980) **O populismo na Política Brasileira**. SP: Ed. Brasiliense
- Young, I. M. 2000. **Inclusion and Democracy**. Oxford University Press.
- Zolo, D. (1992) **Democracy and Complexity. A realist approach**. The Pennsylvania State University Press.

Anexos

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)