



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Talita São Thiago Tanscheit

**Democracia e participação no Brasil: o Partido dos Trabalhadores e a
Política Nacional de Participação Social**

Rio de Janeiro

2014

Talita São Thiago Tanscheit

**Democracia e Participação no Brasil:
O Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social**

Dissertação apresentada, como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Área de concentração: Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Thamy Pogrebinski

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

T168 Tanscheit, Talita São Thiago.
Democracia e participação no Brasil: o partido dos trabalhadores e a política nacional de participação social / Talita São Thiago Tanscheit. - 2014.
131 f.

Orientador: Thamy Pogrebinski.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Democracia - Teses. 2. Partidos dos Trabalhadores – Teses. 3. Participação social – Teses. 4. Ciência Política – Teses. I. Pogrebinski, Thamy. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378(043.2)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Talita São Thiago Tanscheit

**Democracia e Participação no Brasil:
o Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social**

Dissertação apresentada, como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Área de concentração: Ciência Política.

Aprovada em 12 de dezembro de 2014.

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Thamy Pogrebinski (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Darlan Montenegro
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2014

AGRADECIMENTOS

À minha família, que sempre me acompanhou nas minhas decisões ao longo da vida, dando não apenas apoio, mas me apresentando em casa a importância da atividade intelectual para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Aos professores e aos funcionários do IESP, que me apresentaram um ambiente convidativo e estimulante à atividade intelectual, além de acolhedor e aberto ao tão caro diálogo democrático. À minha orientadora, Thamy Pogrebinski, pela paciência com a qual me orientou ao longo deste período, seja em nossos encontros presenciais ou em nossas inúmeras trocas de e-mails, e também por ter me apresentado um objeto de pesquisa que se confunde, de alguma maneira, com a minha própria trajetória de vida.

Aos queridos amigos e às queridas amigas que me acompanham desde o colégio ou desde a Universidade, bem como os que pude fazer ao longo destes dois anos no IESP. O apoio e a solidariedade de vocês foram fundamentais para a realização desta dissertação. Em especial ao Tiago e ao Alessandro - companheiros de pesquisas e de estudos que deram contribuições valiosas à esta dissertação – que se tornaram grandes amigos e pessoas indispensáveis em minha vida, e à Marcia, que em tão pouco tempo de convívio foi uma grande amiga e soube me compreender e me estimular no desenvolvimento desta dissertação.

À todos os companheiros e à todas as companheiras que caminharam ou caminham ao meu lado nos meus espaços de militância e que, direta ou indiretamente, contribuíram para o meu interesse em estudar a participação social e para as minhas reflexões sobre a democracia.

À FAPERJ, pelo apoio financeiro ao longo do Mestrado, que possibilitou à minha dedicação exclusiva aos estudos.

Visto que se trata de uma tarefa que não pode terminar até que a própria experiência termine, a tarefa da democracia será sempre criar uma experiência mais livre e mais humana, na qual todos compartilham e para a qual todos contribuem.

John Dewey, Democracia Criativa: a tarefa diante de nós, 1939.

RESUMO

TANSCHKEIT, Talita São Thiago. *Democracia e participação no Brasil: o Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social*. 2014. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

O objetivo desta dissertação é investigar a democracia brasileira sob os governos do Partido dos Trabalhadores - PT, relacionando-a com a efetivação de um dos principais pilares do “modo petista de governar”: o fortalecimento dos vínculos entre o Estado e a sociedade. Como expressão do protagonismo do PT em relação à consolidação da participação social, será analisado o Decreto 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Esta análise argumentará sobre a importância da PNPS e do SNPS na consolidação da participação social na gestão pública brasileira, convertendo este pilar do “modo petista de governar” em uma política de Estado que tem, como objetivo principal, a construção de uma sociedade mais democrática no que diz respeito ao acesso e à distribuição de seus bens sociais e econômicos.

Palavras-chave: Democracia. Instituições Participativas. Partidos dos Trabalhadores. Política Nacional de Participação Social. Sistema Nacional de Participação Social.

ABSTRACT

TANSCHKEIT, Talita São Thiago. *Democracy and participation in Brazil: the Workers Party and the National Policy for Social Participation*. 2014. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The aim of this work is to investigate Brazilian democracy under the governments of the Partido dos Trabalhadores - PT (Worker's Party), by relating it to the execution of one of the main pillars of the "PT way of governing": strengthening the links between State and society. As the expression of the role of PT in the consolidation of social participation, Decree 8243/2014 will be analyzed. That decree laid foundation for the National Policy for Social Participation (PNPS) and the National Social Participation System (SNPS). This analysis will advocate the importance of PNPS and SNPS in the consolidation of social participation in the Brazilian public management by converting this pillar of the "PT way of governing" in a State policy that has as its main goal the construction of a more democratic society with respect to the access to and to the distribution of its social and economic goods.

Keywords: Democracy. Participatory institutions. Workers' party. National Policy on Social Participation. National System of Social Participation

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CGPP – Conselho Gestor de Políticas Públicas

CNPP – Conferência Nacional de Políticas Públicas

CNPS – Compromisso Nacional pela Participação Social

DEM – Democratas

INAPP-PT – Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas do Partido dos Trabalhadores

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OP- Orçamento Participativo

SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República

SNAI-PT – Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do Partido dos Trabalhadores

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

PDC – Projeto de Decreto da Câmara dos Deputados

PDS – Projeto de Decreto do Senado Federal

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PPS – Partido Popular Socialista

PPA – Plano Plurianual

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Socialdemocracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

SUMÁRIO

| | | |
|---------|---|----|
| | INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 | DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA | 16 |
| 1.1 | Introdução | 16 |
| 1.2 | A teoria da democracia de John Dewey | 20 |
| 1.2.1 | <u>Um breve histórico do pragmatismo</u> | 20 |
| 1.2.2 | <u>A democracia é uma ideia</u> | 24 |
| 1.2.3 | <u>A democracia é um método</u> | 27 |
| 1.2.4 | <u>A democracia como um modo de vida</u> | 30 |
| 1.3 | A teoria democrática contemporânea: balanços e perspectivas | 33 |
| 1.4 | Os sistemas deliberativos | 37 |
| 1.5 | Um diálogo entre a democracia pragmatista e a abordagem sistêmica da democracia deliberativo | 43 |
| 2 | DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: O PROTAGONISMO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES | 48 |
| 2.1 | Introdução | 48 |
| 2.2 | Um balanço da participação Política no Brasil pós-1988 | 50 |
| 2.3 | O Partido dos Trabalhadores e a trajetória da participação social no Brasil | 56 |
| 2.3.1 | <u>A participação social como um princípio programático do PT</u> | 59 |
| 2.3.2 | <u>A participação social como uma marca do “modo petista de governar”</u> | 63 |
| 2.3.3 | <u>A participação social como um “método democrático de gestão”</u> | 68 |
| 2.4 | A participação social e o Partido dos Trabalhadores: uma trajetória conjunta de aprofundamento democrático | 76 |
| 3 | A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL | 79 |
| 3.1 | Introdução | 79 |
| 3.2 | Desafios de uma abordagem metodológica da democracia | 81 |
| 3.3 | A Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social . | 85 |
| 3.3.1 | <u>Origens e desenvolvimento da PNPS e do SNPS</u> | 85 |
| 3.3.1.1 | O Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS) | 91 |
| 3.3.1.2 | A consulta pública para a elaboração da PNPS e do SNPS: o papel do Participa.br | 93 |
| 3.3.2 | <u>O Decreto 8.243/2014</u> | 95 |
| 3.3.3 | <u>A reação conservadora à PNPS e ao SNPS</u> | 99 |

| | |
|---|------------|
| 3.3.3.1 Os meios de comunicação de massa..... | 100 |
| 3.3.3.2 O Congresso Nacional..... | 105 |
| 3.4 A PNPS e o SNPS: uma abordagem metodológica e sistêmica da democracia..... | 109 |
| CONCLUSÃO | 115 |
| REFERÊNCIAS | 122 |

INTRODUÇÃO

*“A utopia está lá no horizonte.
Me aproximo dois passos,
ela se afasta dois passos.
Caminho dez passos
e o horizonte corre dez passos.
Por mais que eu caminhe, jamais
alcançarei.
Para que serve a utopia?
Serve para isso:
para que eu não deixe de caminhar”.*

Fernando Birri.

A utopia a que se refere o cineasta argentino Fernando Birri poderia ser facilmente substituída pela democracia, horizonte normativo das reflexões e dos processos políticos vivenciados em grande parte dos países do mundo – e neste caso em especial do Brasil – no decorrer do século XX. Mais de 25 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do restabelecimento da democracia no Brasil, convém analisar tanto os passos que vêm sendo dados quanto o horizonte que vem se realizando nesta ainda jovem democracia, compreendendo, principalmente, que os passos estão intrinsicamente conectados ao horizonte que se pretende realizar.

À luz da teoria da democracia pragmatista – enfatizando a abordagem metodológica da democracia proposta por John Dewey – e da abordagem sistêmica da democracia deliberativa proposta por Jane Mansbridge e John Parkinson, esta dissertação analisará a democracia brasileira sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), enfatizando o seu papel no aprofundamento da participação social e da democracia no país. Tem como objetivo, portanto, contribuir para uma análise do protagonismo do PT na trajetória da participação política – destacando-se a participação social – verificando em que medida o partido foi determinante para a materialização de preceitos constitucionais relacionados à participação social e para a sua implementação e consolidação nos ciclos de políticas públicas do Estado brasileiro.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período no que diz respeito à participação política no Brasil, restabelecendo os partidos políticos e a competição política-eleitoral (HUNTINGTON, 1991) e consagrando diversos direitos constitucionais relacionados à participação social nas instituições representativas. No que diz respeito aos partidos políticos e conseqüente competição política-eleitoral, destaca-se a fundação do PT,

originado a partir da confluência de diversos atores políticos e sociais. Em relação à consagração de direitos relacionados à participação social, observa-se o início de uma trajetória de forte experimentalismo democrático, com a introdução e o desenvolvimento de variadas formas de participação social.

Estas formas de participação social, usualmente denominadas pela literatura “instituições participativas” (AVRITZER, 2009) ou “inovações democráticas” (SMITH, 2008), consistem em espaços variados de incorporação dos cidadãos e de associações da sociedade civil nos processos deliberativos dos ciclos de políticas públicas. Conforme argumentarei nesta dissertação, tais espaços adquiriram um forte protagonismo a partir do crescimento institucional do PT. Destaca-se, como primeira instituição participativa, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, criado em 1989 sob a administração de Olívio Dutra e implementado no decorrer da década de 90 por centenas de municípios brasileiros. Com o insucesso de experiências estaduais de participação social, a chegada de Lula à Presidência da República, em 2003, propicia a realização de “um novo impulso nacional” (VENTURA, 2013), baseado no aperfeiçoamento de diversos mecanismos de participação social e principalmente na potencialização dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, demonstrando que as instituições participativas são, de fato, uma marca registrada do Partido dos Trabalhadores (AVRITZER, 2013a).

O desenvolvimento da participação social foi constantemente conjugado ao “modo petista de governar”, denominação conferida às administrações públicas do partido, destacando-se a relação de coexistência estabelecida entre a representação política e a participação social, em que ambas são indispensáveis à democracia. Com o “novo impulso nacional” (VENTURA, 2013), o PT, além de potencializar as instituições participativas de forma inédita, efetiva um percurso de ampliação da participação social no que diz respeito à sua escala (SANTOS; POGREBINSCHI, 2011; POGREBINSCHI, 2012a). Se durante a década de 1990 as experiências participativas limitavam-se às esferas locais, a vitória de Lula em 2003 eleva a participação social a nível nacional, em um interessante processo em que o Estado e a sociedade compartilham uma série de atribuições no ciclo de políticas públicas do Governo Federal.

Destaca-se também, como outro elemento central do “modo petista de governar”, a inversão de prioridades, construindo políticas públicas para a classe trabalhadora, os setores populares e os menos favorecidos, visando a redução das desigualdades sociais e econômicas

(SAMUELS, 2011). Da conjugação entre a “promoção da participação e a inversão de prioridades” (BEZERRA, 2014), dois dos pilares do “modo petista de governar”, deve-se compreender a finalidade da participação para o PT, que passa, fundamentalmente, pela concretização de ideais de justiça e igualdade social (POGREBINSCHI, 2012a).

Esta nova fase para a participação social, iniciada em 2003, teve continuidade durante todo o governo Lula (2003-2010), possibilitando, a partir de seu aperfeiçoamento e de sua potencialização, a sua conversão em um “método democrático de gestão” (POGREBINSCHI, 2012a, 2012b), em que a institucionalização da participação transforma-a em um elemento constitutivo da democracia brasileira. Como expressão deste longo processo de amadurecimento da participação social, o governo de Dilma Roussef dedicou-se, a partir de 2011, à elaboração do que acabou por culminar na edição do Decreto 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

A proposta de elaboração de um sistema de participação é anterior a 2011, podendo ser verificada tanto nas pretensões do então ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) do governo Lula, Luiz Dulci, quanto nas resoluções políticas do PT no decorrer dos anos 2000. A sua elaboração efetiva, contudo, inicia-se no governo Dilma, sob a responsabilidade do novo ministro da SGPR, Gilberto Carvalho. A principal expectativa em torno de sua elaboração consiste na regulamentação da participação social na gestão pública brasileira e na capacidade do “modo petista de governar” converter-se de uma política de governo e um “método democrático de gestão” ou um “método de governo” a uma política de Estado (POGREBINSCHI, 2012b).

A PNPS e o SNPS baseiam-se em uma nova abordagem conferida à participação social, estabelecendo os mecanismos de participação social que deverão constituir o sistema – os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Comissões de Políticas Públicas, as Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Ouvidoria Pública Federal – sem impossibilitar que outros mecanismos possam fazer parte do sistema, que tem como proposta integrar e aperfeiçoar o diálogo entre estes mecanismos de participação social, reconhecendo também a sua relação de complementaridade, transversalidade e integração às formas de representação política.

Nesta trajetória democrática brasileira, a presente dissertação busca compreender o potencial do Partido dos Trabalhadores em promover a participação social e consolidá-la na

gestão pública do Estado, bem como analisar os novos passos que vêm sendo dados para uma aproximação com o seu horizonte, quais sejam: a construção de uma sociedade mais democrática no que diz respeito ao acesso e à distribuição de seus bens sociais e econômicos.

Esta dissertação será dividida em três capítulos, além desta introdução e de suas devidas considerações finais. Abaixo será apresentada uma pequena explicação de sua organização.

O primeiro capítulo tem como objetivo apresentar os referenciais teóricos desta dissertação, visando conjugar a democracia pragmatista com a abordagem sistêmica da democracia deliberativa – os chamados “sistemas deliberativos”. Em primeiro lugar, será apresentada a teoria da democracia do pragmatista John Dewey, apontando as suas contribuições enriquecedoras para o desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia, e como a abordagem metodológica da democracia proposta pelo autor – em que métodos democráticos devem ser conjugados a fins democráticos – são interessantes para a análise do protagonismo do PT na trajetória democrática brasileira.

Em segundo lugar, será realizado um breve panorama das principais discussões realizadas nas últimas décadas pelos teóricos da democracia, visando apontar as alternativas à concepção elitista de democracia propostas pelos teóricos da democracia participativa e da democracia deliberativa. Feito este panorama, será apresentada a abordagem sistêmica da democracia deliberativa proposta por Jane Mansbridge e John Parkinson, em que se visa analisar a democracia deliberativa a partir da interação das diferentes partes do sistema democrático. Nesta abordagem, a deliberação não deve ser reduzida a uma arena específica e restrita de forma espacial e temporal, devendo ser compreendida de maneira mais ampla, em que cada arena cumpre um papel na efetivação da deliberação e no aperfeiçoamento das democracias contemporâneas.

Ao final do primeiro capítulo, será estabelecido um diálogo entre a democracia pragmatista e os sistemas deliberativos, demonstrando como ambas as propostas são valorosas para a compreensão do protagonismo do PT no desenvolvimento da participação social no Brasil nas últimas décadas, tanto no que diz respeito ao fortalecimento das instituições participativas e a consolidação da participação social como uma opção metodológica e como um aspecto constitutivo da gestão pública quanto no que diz respeito ao seu amadurecimento,

em que se busca regulamentar a participação social através do desenvolvimento de um Sistema Nacional de Participação Social.

O segundo capítulo desta dissertação tem como objetivo analisar o protagonismo do PT na expansão e no fortalecimento da participação social no Brasil. Argumenta-se que, ainda que diversos atores políticos e sociais devam ser considerados para esta análise, o PT possui um papel central na efetivação das instituições participativas no país, sendo pioneiro não apenas na experimentação, mas também na institucionalização da participação social no ciclo de política pública e nos programas governamentais das administrações públicas no território nacional. Em primeiro lugar, será realizado um balanço da participação política no Brasil após o estabelecimento da Constituição de 1988, destacando-se, além da consolidação e da estabilização da competição política-eleitoral, o desenvolvimento e a ampliação de formas participativas e deliberativas de democracia.

Em segundo lugar, será analisado o protagonismo petista em relação ao desenvolvimento da participação social, destacando-se: a) a participação social como um princípio programático do PT; b) a participação social como uma marca do “modo petista de governar”; c) a participação social como um “método democrático de gestão”. Neste enquadramento analítico, se argumentará que a despeito das diversas transformações do PT, a participação social mantém-se como um aspecto fundamental de seu programa político, expressando-se no “modo petista de governar” e na sua respectiva valorização da participação social no decorrer de seu crescimento político-institucional, consolidando-a, por fim, em um “método democrático de gestão” a partir de 2003, com a chegada de Lula à Presidência da República.

O terceiro e último capítulo tem como objetivo analisar o Decreto 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. O objetivo é demonstrar como a PNPS e o SNPS representam uma trajetória de amadurecimento da participação social e da democracia no Brasil, expressando tanto uma abordagem metodológica e sistêmica quanto o pioneirismo do PT em inovar em relação à participação social, desta vez consolidando-a de uma política e um método de governo a uma política e um método de Estado (POGREBINSCHI, 2012b).

A análise da PNPS e do SNPS não deixa de estar sujeita, todavia, às contingências próprias dos processos políticos democráticos. Logo após a sua instituição, foram

encaminhados um Projeto de Decreto da Câmara dos Deputados e um Projeto de Decreto do Senado Federal, visando sustar o Decreto 8.243/2014. Os resultados finais deste processo permanecem em aberto no momento em que esta dissertação termina de ser escrita. Independentemente destes resultados, esta dissertação busca contribuir para a compreensão do processo de amadurecimento da participação social e da democracia brasileira. Se esta será consolidada como um método e como uma política de Estado dependerá, em grande medida, das opções políticas e das concepções democráticas de nossos representantes no Legislativo e do próximo mandato presidencial de Dilma Rousseff.

1 Deliberação e participação na teoria democrática

1.1 Introdução

Esta dissertação versa sobre o protagonismo do Partido dos Trabalhadores no aprofundamento da participação social e da democracia no Brasil. Mais de 25 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, torna-se necessário verificar em que medida o partido foi importante para o desenvolvimento da participação social e para a sua implementação e consolidação nos ciclos de políticas públicas e nos programas governamentais desenvolvidos no Estado brasileiro.

Torna-se necessário, portanto, buscar na teoria política e nos estudos relacionados à democracia referenciais teóricos que possibilitem compreender a trajetória da participação social no Brasil. Dentro desta gama de reflexões sobre a democracia, este capítulo destacará duas abordagens: a abordagem da democracia pragmatista, a ser analisada a partir dos escritos políticos de John Dewey (1859-1942) e para quem a democracia, seja como um ideal social ou como um modo de vida, deve ser concebida a partir de uma perspectiva metodológica (POGREBINSCHI, 2004); a abordagem sistêmica da democracia deliberativa, proposta por Jane Mansbridge e John Parkinson (2012) – os chamados sistemas deliberativos. Argumentarei, neste capítulo, que tanto a abordagem metodológica quanto a abordagem sistêmica da democracia são referenciais teóricos interessantes para a compreensão da trajetória da participação social e da democracia no Brasil.

No que diz respeito à teoria da democracia desenvolvida por Dewey, um dos fundadores e o mais impactante filósofo do pragmatismo, destacam-se as suas propostas relacionadas aos debates democráticos contemporâneos, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia. Apesar de nas últimas três décadas os estudos do pragmatismo e da teoria política de Dewey terem sido retomados pela Ciência Política, em especial nos Estados Unidos da América¹, os seus escritos políticos são praticamente desconhecidos no Brasil, que também desconhece, em grande medida, a importância do autor para as reflexões democráticas contemporâneas (POGREBINSCHI, 2004).

¹ O ressurgimento do Pragmatismo é atribuído à Richard Rorty (1931-2007) e à sua filosofia, denominada pelo próprio autor com o nome de “neopragmatismo”. Realça-se que este trabalho não tem como objetivo um diálogo com o “neopragmatismo”, mas sim com as bases fundadoras do Pragmatismo e em especial a teoria política de Dewey.

A análise da teoria da democracia de Dewey será baseada, em sua maioria, nos escritos políticos deixados pelo autor, onde as suas principais contribuições podem ser encontradas. As reflexões de Dewey, que viveu em um período de profundas transformações globais, não são apenas escritas, mas tem base nas próprias vivências e experiências do autor, pelas quais Dewey elaborará a sua “ideia normativa de democracia como um ideal social” (FRANCO, 2008, p. 21). A democracia como um “ideal” social implica em dois fatores: em primeiro lugar, na dissociação entre a democracia política – entendida pelos seus sistemas de governo e suas respectivas instituições políticas – e a democracia como ideia – em que a democracia é compreendida, em seu sentido forte, como um projeto de vida em comunidade; em segundo lugar, na compreensão de que a democracia como um ideal social, em seu sentido radical, deve ser uma opção metodológica, em que a sua experiência, como meio e como fim, tem a participação e a deliberação pública como fundamentais para a sua constituição (DEWEY, 2008[1937]).

As incursões na democracia pragmatista, como já afirmado anteriormente, são perfeitamente condizentes à teoria política contemporânea, que entendendo tanto os limites da representação política quanto a insuficiência das concepções elitistas de democracia, vêm propondo formas participativas e deliberativas de democracia (FERES JUNIOR; POGERBINSCHI, 2010, p. 141).

No que diz respeito à abordagem sistêmica da democracia deliberativa, este capítulo irá apresentar um breve panorama sobre as reflexões realizadas na última década sobre a democracia, destacando-se a literatura insurgente a partir da segunda metade do século XX e que teve como objetivo reascender uma compreensão de democracia que vai além de um mecanismo para a constituição de governos, consistindo em uma forma de organização e de prática societária (SANTOS; AVRITZER, 2003) que deve ser realizada a partir do cumprimento de dois requisitos: da participação e da deliberação pública nos processos políticos.

As formas participativas e deliberativas de democracia propostas pela teoria política contemporânea vêm sendo consideravelmente amadurecidas nas últimas quatro décadas. Se inicialmente a participação e a deliberação eram experimentadas em uma localidade específica e de forma singular e episódica (FUNG, 2004; AVRITZER, 2009; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014), a literatura contemporânea vêm propondo uma compreensão ampliada da participação e da deliberação, em que os processos participativos e deliberativos devem ser

compreendidos a partir de uma perspectiva integradora e sistêmica (WARREN, 2012; MANSBRIDGE, 2010, MANSBRIDGE et al, 2012; FUNG, 2012). Destaca-se, desta proposta, os estudos de Pogrebinski (2013a, 2013c), que demonstram empiricamente como o Brasil, apesar da descrença de grande parte dos teóricos da democracia deliberativa, conjuga participação e deliberação em larga-escala através das Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

As incursões sobre os diferentes teóricos desta trajetória recente da teoria democrática têm como objetivo orientar esta dissertação tanto no que diz respeito à construção de uma nova relação entre o Estado e a sociedade em curso no Brasil – em que além da representação política, a participação e a deliberação são incorporadas progressivamente no cenário institucional – quanto no que se refere à necessidade de que esta nova relação seja baseada em uma concepção sistêmica da democracia – em que se concebe uma relação de interdependência entre as formas participativas e deliberativas de democracia e a representação política (FUNG, 2007), de tal maneira que um reforce o outro.

Ao final, este capítulo buscará estabelecer um diálogo entre a democracia pragmatista e a teoria democrática desenvolvida nas últimas décadas. Este diálogo tem como objetivo demonstrar que tanto a democracia pragmatista – e a sua abordagem metodológica da democracia - quanto a abordagem sistêmica da democracia deliberativa são enriquecedoras para a análise da trajetória democrática brasileira e para o desenvolvimento da participação social e da deliberação pública no Brasil.

Esta trajetória, desenvolvida no decorrer das últimas décadas, é reconhecida pela introdução e pelo fortalecimento de diversos mecanismos de participação social e de deliberação pública em nível local, estadual e nacional – as instituições participativas – e pelo impacto positivo que estes mecanismos – como o Orçamento Participativo, os Conselhos de Gestores de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas - possuem na representação política. Este diálogo torna-se fundamental para a análise a qual esta dissertação busca contribuir: como estas abordagens metodológica e sistêmica da democracia são desenvolvidas pelo PT e se expressam, 25 anos após a promulgação da Constituição de 1988, na construção da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) – exemplos substantivos da trajetória do PT em relação à participação social e do amadurecimento da democracia no Brasil.

1.2 A teoria da democracia de John Dewey

1.2.1 Um breve histórico do pragmatismo

John Dewey é considerado o pensador mais influente do pragmatismo e a sua teoria vem sendo absorvida por diversas áreas de conhecimento das ciências humanas e sociais. As obras do autor, escritas entre os séculos XIX e XX, estão conectadas não apenas a um pensamento filosófico, mas às transformações pelas quais os Estados Unidos e o mundo passaram durante este período e às percepções do autor sobre estas transformações. Dada a importância de Dewey no pensamento filosófico contemporâneo, é curioso o fato de o autor ser praticamente desconhecido no Brasil, especialmente no que diz respeito à sua teoria política, desconsiderando as suas propostas inovadoras para os desafios das democracias contemporâneas e para a contribuição nos estudos relacionados à participação e à deliberação².

John Dewey, em conjunto com Charles Peirce (1839-1914) e William James (1842-1910), é um dos fundadores do Pragmatismo, doutrina filosófica fundada nos Estados Unidos em meados do século XIX. O primeiro ambiente onde se iniciaram as reflexões do pragmatismo é atribuído ao Clube Metafísico, fundado em 1872 na cidade de Cambridge por alguns estudantes de pós-graduação, destacando-se, além de Peirce e James, Oliver Wendell Holmes Jr (POGREBINSCHI, 2005: 11). Apesar de sua denominação, as suas reuniões tinham como objetivo opor-se à metafísica tradicional e ao idealismo neokantiano (Dewey, 2007 [1931]). Foram nestas reuniões onde Peirce apresentou pela primeira vez alguns esboços e anotações do método pragmático por ele desenvolvido, que seria posteriormente sistematizado por James, em que Peirce:

“Na qualidade de lógico, estava interessado na arte e técnica do pensar real e, no que concerne ao método pragmático, especialmente interessado na arte de clarificar conceitos ou de construir definições adequadas e efetivas de acordo com o espírito do método científico (DEWEY, 2007 [1931], p. 2).

² Destacam-se no Brasil os trabalhos de Pogrebinschi (2004; 2005; 2010), que dão uma contribuição fundamental para os estudos do pragmatismo e de John Dewey no país.

A obra em que Peirce desenvolveu a sua teoria denomina-se “Como tornar as suas ideias claras” (1878), todavia, com a pouca atenção recebida pelos meios filosóficos da época, apenas através da obra de James, “Concepções filosóficas e resultados práticos” (1898) - em que James ao mesmo tempo em que afinou a aplicação do método pragmático, o estendeu -, o pragmatismo passou a ser reconhecido como uma escola filosófica importante dos Estados Unidos (DEWEY, 1998 [1925]). Foi James, também, que sabendo da existência de um grupo de professores da Universidade de Chicago influenciados pelo seu pensamento, iniciou as primeiras correspondências com Dewey, momento a partir do qual o pragmatismo tornou-se por um longo período – até meados do século XX - a mais importante doutrina filosófica dos Estados Unidos.

Eclipsado no decorrer do século XX pela filosofia analítica, o pragmatismo ressurgiu nas duas últimas décadas, expandindo-se para a sociologia, a educação, a ciência política, o direito e a literatura (POGREBINSCHI, 2005, p. 13), em que através de um estudo renovado de Peirce, James e Dewey, o pragmatismo é influenciado das mais variadas formas. As reflexões relacionadas ao pensamento pragmatista vêm ocupando um grande espaço nos Estados Unidos e na Europa, não apenas como um estudo renovado de Peirce, James e Dewey, mas com uma vasta variedade de influências, expressando “um inegável pluralismo e uma infinita capacidade de se harmonizar com outras e distintas formas de pensamento” (POGREBINSCHI, 2005, p. 15).

Pelas restrições próprias desta dissertação, não será possível realizar uma análise ampla do pensamento pragmático ou de suas mais variadas influências, motivos pelos quais me dedicarei estritamente à análise da teoria da democracia de John Dewey. Todavia, existem alguns elementos constitutivos do pragmatismo que devem ser citados, a fim de melhor analisar a democracia em Dewey. Identificados por Pogrebinschi (2005)³, estes elementos perpassam a filosofia dos três fundadores do pragmatismo, sendo estes: o antifundacionalismo; o consequencialismo; e o contextualismo.

O primeiro destes elementos, o **antifundacionalismo** – advindo da negação ao essencialismo, ao idealismo e ao realismo da filosofia tradicional – opõe-se a toda e qualquer explicação baseada em uma verdade objetiva e universal, considerada abstrata ou que tenha

³ A obra “Pragmatismo: Teoria Social e Política” (2005) é uma das mais reconhecidas obras sobre o Pragmatismo no Brasil. Sabendo que, idealmente, a análise deveria se realizada diretamente com base nos autores, este tripé – o antifundacionalismo, o consequencialismo e o contextualismo – proposto por Pogrebinschi vem sendo utilizado amplamente por trabalhos interessados em introduzir análises sobre o pragmatismo, razões pelas quais o utilizei para a realização desta breve introdução ao pensamento pragmatista.

relação à tradição do pensamento filosófico metafísico. Nas palavras de Pogrebinschi, o antifundacionalismo consiste na

“rejeição de quaisquer espécies de entidades metafísicas, conceitos abstratos, categorias apriorísticas, princípios perpétuos, instâncias últimas, entes transcendentais, dogmas, entre outros tipos de fundações possíveis ao pensamento” (POGREBINSCHI, 2005, p. 26).

Na acepção dos autores pragmatistas, a verdade não deve ser relacionada a um juízo, devendo significar, sobretudo, verificação, e ser concebida a partir do teste de suas consequências. Da mesma maneira, o pensamento filosófico não pode ser visto como um sistema fechado e ahistórico, imune às realidades.

O antifundacionalismo do pensamento pragmatista implica em uma relação com a ação, ou seja, com a conduta humana (DEWEY, 2007 [1931]), se opondo, contudo, à restrição da ação à realização de um fim particular, entendendo que a verdade não é um fim ou um meio, mas simultaneamente um fim e um meio, ou seja: um método (POGREBINSCHI, 2005, p.79). Portanto, o pragmatismo não possui um fundamento estático, perpétuo e imutável, sendo apenas um método de pensamento que deve estar constantemente submetido à investigação e ao teste de suas consequências, como proposto a seguir.

O segundo elemento, o **consequencialismo** - instrumentalismo ou experimentalismo – reifica a valorização do método científico para o teste das verdades, opondo-se à ideia de que há uma verdade final a ser atingida e insistindo na necessidade de que os conceitos sejam incessantemente submetidos à sua verificação e ao teste de suas consequências futuras.

Desta forma, pretende-se olhar para o futuro e não para o passado, uma vez que um conceito – ou uma verdade – só poderá ser bem observado se as suas consequências forem experimentadas (POGREBINSCHI, 2005, p. 38). A valorização do futuro é uma constante no pensamento filosófico do pragmatismo, em que seus autores entendem ser através desta compreensão que será possível produzir conhecimento: uma vez que passado, presente e futuro encontram-se inter-relacionados, o futuro deve ser antecipado para que o conceito seja mais bem compreendido.

O consequencialismo significa, em última instância, a necessidade de que os conceitos sejam submetidos a teste, ou seja, sejam entendidos como experimentos, tendo como objetivo

nos auxiliar na compreensão sobre qual das ‘verdades’ pode nos guiar melhor em nossas vidas, sem partir de juízos de valor pré-estabelecidos e garantindo através do método científico que a ‘verdade’ mais adequada à realidade seja a adotada.

O terceiro e último elemento, o **contextualismo**, possui um grande impacto na filosofia pragmatista, e relaciona-se obrigatoriamente ao antifundacionalismo e ao consequencialismo. O contextualismo, segundo definição de Pogrebinschi (2005):

“Trata-se de insistir na importância de que as investigações filosóficas estejam atentas ao papel do contexto em seu desenvolvimento. Em outras palavras, trata-se de reivindicar consideração às crenças políticas, religiosas, científicas, enfim, à cultura da sociedade e às relações que mantém com as instituições e práticas sociais” (POGREBINSCHI, 2005, p. 49).

A estas diversidades de crenças, o pensamento do pragmatismo denomina experiência, conceito que será bem explorado por Dewey e em suas formulações sobre a democracia. Deve-se destacar que a experiência relaciona-se, sobretudo, à prática e à ação, que deve por sua vez estar submetida ao contexto pelo qual o experimento está sendo considerado, testado e verificado (POGREBINSCHI, 2005, p. 49).

O contexto à qual os indivíduos fazem parte é intrinsecamente relacionado à maneira pela qual os indivíduos vivem e pensam (GUERRA, 2013). O contextualismo trata-se de enfatizar as relações dos indivíduos e de suas crenças em suas realidades, valorizando a concretude da vida e evitando – tal como no antifundacionalismo e no consequencialismo – abstrações atemporais e universais. Trata-se, por fim, em dizer que o contexto, as crenças e as experiências que delas derivam, devem ser dimensionadas na aplicação da filosofia pragmatista, seja em sua relação entre os indivíduos e a sociedade seja em sua relação entre as práticas sociais e as instituições.

Estes três elementos constitutivos do pragmatismo perpassam o pensamento filosófico de seus três autores fundadores. Neste trabalho, reconhece-se que cada autor valorizou um aspecto específico de cada um desses elementos, e o que foi apresentado diz respeito a uma noção geral do pragmatismo, considerada importante para que possamos analisar a teoria da democracia em Dewey. Em seguida, pretende-se demonstrar, através dos escritos políticos de Dewey, como este teórico do pragmatismo possui de fato uma teoria política enriquecedora e atual, que pode nos auxiliar nas reflexões sobre a democracia contemporânea.

1.2.2 A democracia é uma ideia

Seja como uma palavra seja como um conceito, a democracia pode conter diferentes significados. Em Dewey, para além de um significado, a democracia deve ser compreendida a partir da realidade a qual ela está inserida, não possuindo uma base fundacional, um significado ou um fim absoluto e imutável.

Este caráter antidogmático da filosofia de Dewey (MORRIS; SHAPIRO, 1993) nos leva a compreender a democracia como um experimento e como uma maneira de viver no mundo, fazendo-se necessário compreendê-la a partir de uma distinção básica, entre a *democracia política como um sistema de governo* e a *democracia como uma ideia social* (DEWEY, 2008 [1927a]).

Em primeiro lugar, deve-se entender que a democracia política e a democracia como uma ideia não são duas compreensões opostas, mas que para que possam ser conectadas devem ser distinguidas. A democracia política, como um sistema de governo, refere-se às práticas governamentais dos Estados democráticos, quais sejam: sufrágio universal, representantes eleitos, regras da maioria, etc., dizendo respeito às instituições e aos processos políticos pelos quais os governos são constituídos, estando atrelada ao Estado (DEWEY, 2008, p. 52 [1927a]). É a democracia como uma ideia social, entretanto, a qual Dewey está preocupado em compreender (Pogrebinschi, 2005: 156), e que só possui sentido quando encarnada nas relações humanas, representando uma ideia mais substantiva de democracia do que a que pode ser exemplificada e desenvolvida pelo Estado (Dewey, 2008 [1927a]).

A democracia política foi em grande medida influenciada pela ideia de democracia, não sendo esta, todavia, que a causou, visto que a democracia política desenvolveu-se “representando o efeito cumulativo de uma multitude de eventos não premeditados no que dizia respeito aos efeitos políticos, e tendo consequências imprevisíveis” (DEWEY, 2008, p.52 [1937]). Desta afirmativa, Dewey reforça também a sua compreensão de que os mecanismos desenvolvidos pelo Estado não são espécies de santidades, tampouco são imutáveis, e devem ter como finalidade garantir que a ideia democrática possa ser operada. Portanto, a operação de uma ideia de democracia, não representa a “totalidade da ideia democrática, mas elas a

expressam em sua fase política” (DEWEY, 2008, p. 53 [1927a]). A democracia política e os sistemas de governo apenas fazem sentido se garantirem a democracia como uma ideia social (POGREBINSCHI, 2005, p. 159), a qual Dewey dedica-se a compreender e que pode ser explicada a partir da seguinte definição:

“Considerada como uma ideia, a democracia não é uma alternativa a outros princípios de vida associada. Ela é a ideia da própria vida em comunidade” (DEWEY, 2008, p. 55 [1927a]).

A comunidade e a democracia são os dois principais conceitos explorados por Dewey. Pelas questões a qual este trabalho específico pretende contribuir, o conceito de comunidade não será aprofundado neste estudo, devendo-se, todavia destacar algumas questões principais em relação à comunidade, uma vez que este conceito está intrinsecamente conectado à ideia de democracia em Dewey.

A principal investigação de Dewey diz respeito às condições pelas quais será possível que a Grande Sociedade ⁴ poderá ser convertida na Grande Comunidade, possibilitada principalmente através da experiência e da associação humana, ou seja, a Grande Comunidade só poderá desenvolver-se na medida em que as suas consequências sejam conhecidas e logo, estimadas e buscadas. Desta maneira, a comunidade define-se pela possibilidade de efetivação de uma vida comunitária que possui a atividade coletiva como a sua principal condição, emocional, intelectual e conscientemente sustentada (DEWEY, 2008, p. 57 [1927a]).

A comunidade é, portanto, um ideal social, assim como a democracia, e tem a sua sobrevivência baseada em uma atividade coletiva desempenhada com um interesse comum em torno de um fim a ser alcançado (DEWEY, 2008, p. 59 [1927a]). Postas estas breves colocações sobre a comunidade, retornemos à democracia como uma ideia social em que, como um modo de vida em comunidade, transcende os limites do Estado - reconhecido pela democracia política -, significando uma prática de vida em um mundo que não está nem nunca estará pronto (DEWEY, 1993, p. 44 [1919]).

⁴ A Grande Sociedade, segundo Pogrebinschi (2004, p. 45): “Lembramos que o conceito de “Grande Sociedade” foi criado pelo teórico político britânico Graham Wallas, amigo de Walter Lippmann, que, por sua vez, era um grande adversário intelectual de Dewey. Esse conceito implica a ideia de que as sociedades industriais modernas são crescentemente abstratas e impessoais, bem como crescentemente privam seus membros de entenderem-se uns com os outros por meio de um contato pessoal em comunidades de pequena escala”.

“A ideia de democracia é uma ideia mais ampla e mais plena do que pode ser exemplificada no Estado. Para ser percebida ela deve afetar todas as formas de associação humana, a família, a escola, a indústria, a religião. E mesmo no que diz respeito as organizações políticas, as instituições governamentais são apenas um mecanismo para garantir a uma ideia canais de operação efetiva” (DEWEY, 2008, p. 51 [1927]).

Se a conversão da Grande Sociedade em Grande Comunidade - fundamental para a concretização da democracia como um ideal social - só é possível através da experiência e da associação humana, a importância conferida à investigação da realidade tem como objetivo também compreender os desafios da associação humana para a superação do individualismo, ou melhor ainda, ao excesso de liberdade individual de algumas concepções de democracia (CAMPBELL, 1999, p. 3)

Uma vez que a ideia de democracia deve ser desenvolvida em cada indivíduo (DEWEY, 1993, p. 61 [1888]), o autor realiza uma crítica veemente à sociedade em desenvolvimento no decorrer dos séculos XIX e XX, que ao passo que provocou uma grande revolução social – possibilitada principalmente pela revolução industrial – não levou a uma emancipação individual e na igualdade entre os indivíduos ou tampouco ao entendimento de que o indivíduo é mais do que apenas um indivíduo, é uma personalidade (DEWEY, 1993, p. 62 [1888]).

Esta valorização do indivíduo em detrimento de uma vida comunal cria obstáculos também à própria democracia como um ideal social (DEWEY, 1993, p. 179-80 [1927a]) uma vez que desconhece a importância da interação, da associação e da cooperação dos indivíduos para a efetivação da democracia. Para Dewey, a democracia não deve desvalorizar o individualismo, mas sim o individualismo numérico, que ao negar a associação humana, não garante ao indivíduo uma liberdade e uma responsabilidade próprias de um ideal ético de democracia (DEWEY, 1993, p. 173 [1927b]).

O ideal ético de democracia implica também em um ideal em torno da ideia de igualdade, na qual cada indivíduo deve ter a oportunidade de tornar-se uma personalidade, possuidor de verdadeiras e infinitas capacidades que possibilitem a vivência em comunidade em sua plenitude (DEWEY, 1993, p. 65 [1888]). Esta relação entre a personalidade e a associação humana implica em dizer que, para que a ideia de democracia seja efetivada deve-se demandar tanto dos indivíduos quanto dos grupos sociais, sendo fundamental deixar claro

que as responsabilidades para a realização da democracia como um modo de vida é ao mesmo tempo individual e comunal.

Segundo Pogrebinski (2004), ao passo que, para Dewey, a ideia de democracia é inabalável, a democracia política poderá estar sempre sujeita a crises (POGREBINSCHI, 2004, p. 44), uma vez que os seus mecanismos não necessariamente estarão representando a ideia de democracia a qual Dewey propõe. A crise da democracia – e o excesso de individualismo - a qual Dewey se refere e a qual todas as sociedades podem estar sujeitas deve ser uma preocupação tanto individual quanto coletiva da população, não estando restrita ao Estado, uma vez que a democracia não é apenas um sistema de governo e tampouco representa o Estado a totalidade do que deve ser compreendido como democracia, mas devendo ser compreendida em todas as formas de associação humana. Neste sentido, Dewey rejeita as propostas para a solução desta crise que se baseiam unicamente nos mecanismos políticos próprios da democracia política, uma vez que as instituições governamentais são apenas os mecanismos políticos pelos quais podem ser garantidos a operação da ideia da democracia, rejeitando também o ditado de que a solução para a crise da democracia deve ser “mais democracia” quando este ditado reduz a democracia apenas à reforma dos mecanismos já existentes ou à introdução de mecanismos do mesmo tipo. A solução, portanto, não é mais democracia, mas mais ideia de democracia (DEWEY, 2008, p. 52 [1927a]), que apenas pode ser efetivada se conseguirmos, de fato, viver em comunidade, espaço onde as instituições e as práticas sociais se harmonizarão e efetivarão o ideal de democracia em todas as formas de associação humana (POGREBINSCHI, 2008, p. 143).

1.2.3 A democracia é um método

Esta importância conferida à associação humana – e esta busca pela Grande Comunidade – é central na teoria da democracia de Dewey, uma vez que a democracia “encontra-se em todos os modos de associação humana dentro da comunidade, afetando-os reciprocamente” (POGREBINSCHI, 2004, p. 44).

Como, então, construir esse associativismo tão importante para a democracia? Retornando aos elementos fundacionais do pragmatismo – o antifundacionalismo, o consequencialismo e o contextualismo – ver-se-á que há uma opção que perpassa toda a base do pragmatismo, e, conseqüentemente, do pensamento de Dewey: a lógica metodológica pela qual a efetivação da ideia de democracia deve estar submetida (POGREBINSCHI, 2005, p. 162; DEWEY, 1993, p. 186 [1927c])

Em primeiro lugar, em relação ao antifundacionalismo e a sua rejeição à qualquer base fundacional, abstrata e universal para a análise dos conceitos, deve-se compreender a democracia como um experimento, que estará constantemente sendo verificado e submetido ao teste de suas conseqüências (POGREBINSCHI, 2005, p. 26), a partir dos quais poder-se-á compreender melhor os caminhos pelos quais a democracia deve percorrer para que seja efetivada.

Em segundo lugar, em relação ao consequencialismo, deve-se compreender que assim como não há uma base fundacional, também não há um curso predestinado ou estágios fixos a serem percorridos pela democracia (DEWEY, 1993, p. 185 [1927c]), prevalecendo, mais uma vez, a necessidade do teste e a valorização da verificação em rejeição ao dogma, para que o percurso democrático possa ser analisado menos cegamente e menos sujeito a acidentes (DEWEY, 2008, p. 25 [1927c]).

Em terceiro lugar, em relação ao contextualismo – e a sua rejeição absoluta a verdades abstratas ou universais – a ideia de democracia deve basear-se em seus sistemas de crenças – políticas, sociais, religiosas, científicas e etc. – e nas formas pelas quais estas crenças são constitutivas da vida em comunidade.

Deve-se, portanto, conceber a democracia como uma experiência e como um conceito em constante desenvolvimento – em processo – em que os seus meios e os seus fins são interdependentes e inseparáveis entre si (POGREBINSCHI, 2004, p. 49). Dadas essas considerações, a lógica metodológica da democracia envolve dois fatores: 1) de que a democracia, como qualquer conceito, princípios gerais ou teorias que são indispensáveis a qualquer conhecimento sistemático deve ser compreendida e testada como uma ferramenta de investigação; 2) de que as propostas para a valorização da democracia – como um modo de vida e como uma ideia – devem ser concebidas como uma hipótese, sujeita à observação de suas

consequências e à sua revisão a partir da análise de suas consequências (DEWEY, 1993, p. 186 [1927c]).

Tratando-se de uma experiência e devendo estar constantemente submetida à investigação, os desafios para a solução dos males da democracia passam pelo aperfeiçoamento dos métodos e das condições para a existência do debate, da discussão e da persuasão, ou seja, para o fortalecimento da ideia de democracia (DEWEY, 1993, p. 187 [1927c]). Neste sentido é fundamental compreender que a opção metodológica da democracia a qual Dewey se refere passa pelo entendimento de que, se o meio e o fim são unos e inseparáveis, a realização de fins democráticos requer como condição *sine qua non* métodos democráticos (DEWEY, 1993, p. 205 [1939]). Como fio condutor, existem dois elementos fundamentais: a participação e a deliberação pública – a comunicação (POGREBINSCHI, 2005).

Dewey analisa a participação ao tratar da conversão do indivíduo em personalidade, afirmando a dependência da democracia – como um modo de vida – à associação humana e ao entendimento de que é por esta que o indivíduo, em seu intercurso, poderá fazer a vida do outro mais distinta e contribuir não somente para a sua própria personalidade, mas para a comunidade em si (DEWEY, 1993 [1888]). Como colocado por Pogrebinschi, a “ideia de democracia se expressa na participação do indivíduo em todos os lugares da vida comunal” (POGREBINSCHI, 2005, p. 47). Portanto, a participação é condição para a existência da comunidade, e deve ser efetivada nos diversos espaços da vida em comunidade, inclusive nos governos e nas suas instituições.

A comunicação – o primeiro valor e a primeira lealdade com a qual a democracia deve estar comprometida – relaciona-se invariavelmente à participação, valorizando ainda a importância da deliberação pública em sua concepção de democracia, uma vez que estamos comprometidos simultaneamente com métodos e com ideais democráticos.

Na esteira deste método, Dewey afirma que se “em seu sentido mais profundo e mais rico a comunidade deve sempre permanecer uma questão de interação face-a-face”⁵ (DEWEY, 1993, p. 189 [1927c], tradução nossa), a interação face-a-face é fundamental para a vida em

⁵ O texto em língua estrangeira é: “in its deepest and richest sense a community must always remain a matter of face-to-face intercourse”.

comunidade. Qual o método democrático para que esta interação ocorra? Nas palavras de Dewey:

“Pode ser próprio apenas pela extensão da aplicação de métodos democráticos, métodos de consulta, persuasão, negociação, inteligência cooperativa com o objetivo de fazer as nossas próprias políticas, indústria, educação – a nossa cultura em geral – um servo e uma manifestação envolvente das ideias democráticas”⁶ (DEWEY, 1993, p. 205 [1939], tradução nossa).

Desta maneira, e como um homem preocupado com questões objetivas de seu tempo, Dewey está apresentando os caminhos pelos quais a deliberação se desenvolve em seu método: o da conferência, da consulta e da discussão (DEWEY, 1993, p. 208 [1941]), os quais, dentre tantos outros, são espaços por onde tanto as experiências podem ser verificadas quanto podem levar, a partir de uma ação conjunta, à efetivação dos fins democráticos.

1.2.4 A democracia como um modo de vida

A lógica metodológica da democracia em Dewey é o fio condutor para a compreensão da democracia como uma ideia e como um modo de vida, bem como de que este curso deve ser guiado pela participação e pela comunicação. Neste sentido, a ideia da democracia encontra-se muito mais no social do que no político (POGREBINSCHI, 2004, p. 46) – uma vez que é um modo de vida em comunidade – não significando, todavia, que a democracia política – apenas uma face da democracia - não possua um papel importante para a sua concretização.

A democracia política em Dewey deve ser compreendida da mesma forma que os outros espaços de associação e de cooperação humana são compreendidos: como um experimento. Portanto, Dewey rejeita as teorias que concebem o Estado como um instrumento rígido e imutável, e afirma que o Estado, ao contrário, deve ser concebido a partir de uma visão flexível e experimental (DEWEY, 2008, p. 44 [1927d]).

Em seu diagnóstico, todavia, ao invés de ser reificado este caráter experimental do Estado, valorizando-o como um regente e como um mecanismo absorvedor e inclusivo –

⁶ O texto em língua estrangeira é: “It can be own only by extending the application of democratic methods, methods of consultation, persuasion, negotiation, cooperative intelligence in the tasking of making our own politics, industry, education – our culture generally – a servant and an envolving manifestation of democratic ideas”.

perfeito para a democracia – o Estado comporta-se (no contexto o qual Dewey está inserido) como o mecanismo mais ocioso e vazio dos arranjos sociais. (DEWEY, 2008, p. 44 [1927d]).

Dado este diagnóstico, deve-se realçar que, se o Estado é uma experiência, ele está suscetível à transformações, transformações estas que serão propiciadas pela inserção de mais ideia de democracia e pelo aprimoramento dos métodos democráticos pelos quais a democracia política se baseia, ou seja: pela participação e pela deliberação.

“Difícilmente adiantará dizer que as críticas ao mecanismo político deixam aquele que acredita na ideia intocado. Pois, até onde elas são justificadas - e ninguém que acredite na ideia sinceramente pode negar que muitas dessas críticas são muito bem fundamentadas – elas o levam a se movimentar para que a ideia possa encontrar um mecanismo mais adequado por meio do qual possa operar” (DEWEY, 2008, p. 51 [1927a]).

A busca pelo mecanismo mais adequado para que a ideia de democracia possa operar antecipa em décadas os debates da democracia participativa e da democracia deliberativa. Ao não negar as instituições, Dewey poderia facilmente ser enquadrado como um teórico da democracia deliberativa (POGREBINSCHI, 2004, p. 6), uma vez que as instituições políticas não são opostas à sua ideia de democracia, mas devem estar sujeitas a esta, em especial no que diz respeito à necessidade de que para que estas possam operar com a ideia de democracia, sejam completamente deliberativas, tal como todas as outras formas de vida em comunidade constituintes do ideal de democracia do autor. Nas palavras de Dewey:

“A democracia se tornará ela mesma, pois democracia é um nome para uma vida de comunhão livre e enriquecedora (...). Ela terá a sua consumação quando a investigação social livre estiver indissolúvelmente unida à arte da comunicação plena e móbil” (DEWEY, 2008, p. 82 [1927a]).

Então, se o método democrático é fundamental para uma concepção forte de democracia, esta opção metodológica deve fazer-se presente também na democracia política, de tal maneira a torná-la absorvedora e inclusiva de uma ideia de democracia em que meios democráticos articulam-se a fins sociais democráticos e radicais (DEWEY, 2008, p. 132 [1937]).

Por fim, deve-se dizer que a concepção de democracia pragmática elaborada pelo autor, em que a sua ideia e o seu modo de vida devem constituir-se como um método, se enquadra na

democracia como um ideal social de Dewey, que baseia-se em grande medida em uma fé democrática e que acredita indiscriminadamente na potencialidade da natureza humana e na democracia como uma experiência de meio e de fim (DEWEY, 2008, p. 138 [1939]).

“O que é a fé na democracia no papel de consulta, de conferência, de persuasão, de discussão, na formação da opinião pública, a qual a longo prazo é autocorretiva, senão a fé na capacidade da inteligência do homem comum de responder com bom senso ao livre curso dos fatos e ideias que são asseguradas por garantias efetivas de livre investigação, de livre reunião e livre comunicação?” (DEWEY, 2008, p. 139 [1939]).

O que buscou-se mostrar, portanto, é que Dewey antecipou em muitos aspectos os debates democráticos sobre participação e deliberação pública que encontram-se em voga na teoria democrática (POGREBINSCHI, 2004, 2005). A sua ênfase na associação humana, na interdependência e na cooperação ativa entre os indivíduos demonstram as inúmeras contribuições do autor para as formulações sobre a participação e a deliberação na contemporaneidade. Destaca-se, em especial, o papel conferido ao método democrático: é através dele pelo qual a ideia de democracia poderá ser implementada e o modo de vida poderá ser efetivado.

Desta contribuição de Dewey, podemos ter conexões enriquecedoras às análises dos processos democráticos em curso. Nesta dissertação, destaca-se como a abordagem metodológica da democracia proposta por Dewey pode ser relacionada à concepção de democracia desenvolvida pelo PT, seja em relação às suas resoluções partidárias seja em relação às suas experiências administrativas – ao “modo petista de governar”. Isto porque o PT - como será analisado no segundo capítulo -, a despeito de todas as suas transformações, manteve viva uma concepção de democracia capaz de conjugar representação política e participação social (BITTAR, 1992; PONTUAL; SILVA, 1999; REIS, 2014) fortalecendo a representação e transformando a participação social em um “método de governo”, em que os processos sobre as decisões políticas governamentais baseiam-se tanto nas instituições representativas quanto nas instituições participativas (POGREBINSCHI, 2012a).

Cabe, portanto, entender como este debate foi estabelecido entre os teóricos da democracia nas últimas décadas, a fim de auxiliar no desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia. Assim como Dewey, que foi em última instância um homem preocupado com o seu tempo, a literatura contemporânea vêm se preocupando com a democracia de nosso tempo, buscando contribuir - com propostas normativas e empíricas - na superação dos desafios democráticos atuais.

1.3 A teoria democrática contemporânea: balanços e perspectivas

Apesar de Dewey não ser um autor recorrente nos estudos sobre a democracia, e das suas contribuições serem praticamente desconhecidas – ou pouco mobilizadas – pela literatura contemporânea relacionada ao desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia, as reflexões e as práticas políticas sobre a participação e a deliberação foram e permanecem sendo centrais das democracias contemporâneas.

Estas reflexões surgem como uma alternativa ao modelo elitista de democracia, a concepção hegemônica durante o século XX (SANTOS; AVRITZER, 2003) e que viria a tornar-se a ideologia oficial dos regimes democráticos ocidentais. Esta concepção tem como principal expoente o economista austríaco Joseph Schumpeter, em que através de seu livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1942) apresenta as bases de seu modelo, que tem como objetivo apresentar uma teoria da democracia condizente à organização das sociedades liberais.

Esta concepção surge, inicialmente, da crítica ao que Schumpeter denomina de “doutrina clássica de democracia”, na qual a democracia seria um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas onde todos os indivíduos deveriam participar e realizar coletivamente o “bem-comum” (SCHUMPETER, 1984, p. 313 [1942]). Através da crítica ao “bem-comum”, em que Schumpeter afirma ser impossível se chegar racionalmente a este, uma vez que as pessoas possuem aspirações e desejos diferentes, o autor irá apresentar a sua definição de democracia: “O método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984[1942], p. 336). Nesta definição, a democracia é um arranjo institucional destituído de valor normativo, uma vez que não há um valor na participação da população, e tem como objetivo apenas organizar a competição política e a disputa das lideranças pelos votos do povo.

Com estas bases democráticas, a concepção de democracia proposta por Schumpeter teve prosseguimento em diversos autores que buscaram comprovar empiricamente o papel da democracia enquanto um método para a constituição de governos (DOWNS,1999 [1957]);

SARTORI, 1982 [1976]). Ainda que outros autores tenham inserido novos elementos à concepção elitista de democracia, como Robert Dahl, que introduz o conceito de responsividade, baseado na ideia de que as preferências dos cidadãos devem ser consideradas pelos governos ao formularem as suas políticas (DAHL, 2005 [1971]), prevalece nesta concepção uma visão restritiva da democracia, seja enquanto uma prática política para a legitimação de governos seja enquanto um processo político cujo objetivo é a agregação de preferências individuais.

Segundo Miguel, esta concepção possui dois problemas cruciais: 1) o isolamento da esfera política em relação ao mundo social e 2) a redução da política a um processo de escolha (MIGUEL, 2005, p. 12). A construção dos interesses é suprimida da política, ou seja, a esfera política resume-se a uma agregação de preferências já existentes e que não são transformadas no intercurso da própria atividade política. Frente a este esvaziamento da atividade política, são desenvolvidas novas concepções da democracia como alternativa à democracia elitista, destacando-se as teorias participativa e deliberativa.

A democracia participativa é responsável pela primeira onda de críticas à democracia elitista – onde o processo político é de caráter privado e fruto da agregação de preferências individuais (MIGUEL, 2005, p. 7) –, realizadas ao longo das décadas de 1970 e 1980. Esta teoria, que construiu-se em uma crítica à concepção de democracia atrelada à tradição liberal, defende a introdução e a ampliação de espaços de participação direta da população em contraponto ao conceito de representação política próprio dos elitistas e do liberalismo (PATEMAN, 1970; MACPHERSON, 1978; BARBER, 1984).

Para os objetivos desta dissertação a principal contribuição dos teóricos da democracia participativa diz respeito à reconexão entre a esfera social e a esfera política, em que as desigualdades sociais e econômicas são reintroduzidas na teoria, nas reflexões e nas práticas políticas democráticas e passa-se a defender a participação da população não apenas na competição política eleitoral, mas em todas as decisões políticas constituintes das mais diversas faces da vida associativa (PATEMAN, 1970).

Em que pese a discordância no que diz respeito à polarização entre a participação e a representação política elaborada por alguns teóricos da democracia participativa (BARBER, 1984), a sua contribuição para a associação entre a participação – e o diálogo com as forças sociais em movimento – e as transformações sociais foi fundamental para a revitalização da

democracia e também para a abertura de espaços para o experimentalismo democrático (MIGUEL, 2005, p. 28): no Brasil, por exemplo, as experiências do Orçamento Participativo, iniciadas no final da década de 1980, estão relacionadas à esta tradição teórica.

A democracia deliberativa é responsável pela segunda onda crítica à concepção elitista, e desenvolveu-se, sobretudo, a partir da década de 1980. Incorporando o ideal participativo dos teóricos da democracia participativa, a ênfase dos *deliberacionistas* é nos mecanismos discursivos da prática política, e a necessidade de que as decisões estejam submetidas ao “raciocínio público e livre entre iguais” (COHEN, 1998, p. 86).

A democracia deliberativa, como contraponto à democracia elitista, resgata um sentido normativo da democracia, enfatizando o papel da interação entre os indivíduos na esfera pública para a construção dos interesses e da igualdade da participação (MANSBRIDGE, 2003 [1980]; GUTMAN; THOMPSON, 1996, 2004). Apesar de suas distintas abordagens, a democracia deliberativa pode ser compreendida, de uma maneira geral, a partir da seguinte definição:

“Most fundamentally, deliberative democracy affirms the need to justify decisions made by citizens and their representatives. Both are expected to justify the laws they would impose on one another. In a democracy, leaders should therefore give reasons for their decisions, and respond to the reasons that citizens give in return. But not all issues, all the time, require deliberation. Deliberative democracy makes room for many other forms of decision-making (including bargaining among groups, and secret operations ordered by executives), as long as the use of these forms themselves is justified at some point in a deliberative process. Its first and most important characteristic, then, is its *reason-giving* requirement” (GUTMAN; THOMPSON, 2004, p. 3).

Dois aspectos são fundamentais no que diz respeito à democracia deliberativa: em primeiro lugar, os *deliberacionistas* não incorporam a polarização entre representação política e participação, adequando ambos os mecanismos à sua concepção de democracia, desde que o processo de representação política e de participação sejam deliberativos; em segundo lugar, a teoria deliberativa diz respeito à realização da autonomia das pessoas, “entendendo-se (*autonomia*) como autodeterminação, isto é a disposição e a capacidade de determinar os rumos da própria vida privada ou pública por meio da deliberação, da reflexão informada, do julgamento e da persuasão que alia a retórica à razão” (GUTMAN, 1993, p. 20).

Ao colocar a deliberação pública no centro dos processos políticos, a teoria da democracia deliberativa passou, inicialmente, por um período em que desvalorizava a competição política-eleitoral, colocando de um lado o mecanismo do voto e do outro o da deliberação pública (VENTURA, 2013, p. 66). No entanto, frente aos próprios dilemas e

desafios das democracias, os *deliberacionistas* vão aos poucos incorporando a representação política, desenvolvendo uma teoria normativa em que a representação, a participação e a deliberação devem ser combinadas, visando o aperfeiçoamento dos processos políticos em curso (FUNG, 2004, 2012; GOODIN; DRYZEK, 2006; MANSBRIDGE, 2010).

Estes dilemas e desafios dizem respeito às mudanças da própria sociedade em relação à democracia e à sua legitimidade. Com as bases fornecidas pelas críticas à concepção elitista da democracia, e o diagnóstico de *deficits democráticos*, produtos da insuficiência das eleições como única forma de participação ⁷, bem como dos novos dilemas oriundos das democracias contemporâneas ⁸, pergunta-se: como conjugar representação, participação e deliberação? (WARREN, 2009, p. 2).

Os caminhos para o aperfeiçoamento da democracia são, segundo Warren (2009), dois: em primeiro lugar, a realização de reformas nas instituições políticas tradicionais; em segundo lugar, a experimentação de novas formas de democracia (ARREN, 2009, p.2). Fung et al (2007), defenderão também reformas que incorporem a participação e a deliberação nas instituições formais de democracia, além da criação de outros espaços que propiciem à população uma intervenção mais efetiva nas decisões políticas (FUNG ET AL, 2007, p. 222). Pogrebinski (2010), em um estudo sobre as Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Brasil, demonstra como a participação fortalece a representação política e a democracia, permitindo que o cidadão se envolva de forma direta nos ciclos de políticas públicas e revigorando a atividade legislativa. Newton (2012) sugere que os *déficits democráticos*, ou a *malaise* da democracia, podem ser suprimidos a partir da introdução de formas participativas e deliberativas de democracia, ou seja, de inovações democráticas (NEWTON, 2012, p. 6). Estas propostas podem ser condensadas a partir do seguinte trecho:

⁷ Manin et al (2006) apresenta dois problemas cruciais no que diz respeito à competição política eleitoral como única forma de promoção da representação e da participação política: a impossibilidade de que um único mecanismo – o voto – possa produzir simultaneamente a “representação por mandato” (em que os representantes eleitos devem cumprir à risca as suas plataformas políticas) e a “representação por prestação de contas” (em que as eleições tem como objetivo selecionar representantes que optarão por boas políticas). Neste caso, demonstrando que as eleições são um mecanismo insuficiente em uma democracia, os autores propõem que haja reformas e inovações institucionais, capaz de transformar a relação entre representantes e representados e de maximizar o bem-estar dos cidadãos.

⁸ Warren (2009), em consonância com Manin, aponta para a insuficiência do voto como único mecanismo de participação da população, bem como a sua incapacidade em responder às três dimensões da representação política e da participação: a autorização; a inclusão política e a *accountability*.

“Os arranjos participativo-deliberativos e a representação competitiva podem ser transformados e ligados de modo que um reforce o outro. Se tais arranjos tornassem-se uma forma comum de resolução de problemas locais e administrativos, o papel das legislaturas e órgãos públicos centralizados não mais seria o de solucionar diretamente os vários problemas sociais, mas o de apoiar os esforços das várias deliberações participativas, mantendo sua integridade democrática e garantindo sua coordenação” (FUNG ET AL, 2007, p. 233).

O que está em debate então é a ampliação da deliberação e da participação, seja na esfera pública – como abordado inicialmente pelos deliberacionistas – seja nas instituições políticas tradicionais – as instituições representativas. Desta forma, a partir dos resultados destes processos, será possível verificar quais destes podem gerar melhores resultados e em que circunstâncias, de maneira que os processos participativo-deliberativos e a representação tenham um impacto amplo na legitimidade e no aperfeiçoamento democrático.

Esta ligação entre representação, participação e deliberação vem avançando de maneira significativa pelos teóricos da democracia, preocupados tanto com o engajamento da população quanto na qualidade da deliberação nos processos políticos contemporâneos. Mais de meio século de construção de alternativas à concepção elitista de democracia e de efervescência de diversas formas participativas e deliberativas de democracia ⁹ está em desenvolvimento uma proposta ampla para a análise da democracia: uma abordagem sistêmica da democracia deliberativa (WARREN, 2009, 2012; MANSBRIDGE ET AL, 2012).

1.4 Os sistemas deliberativos

Os teóricos da democracia propõem frequentemente - a partir de uma visão processual e comunicativa em que a democracia é um processo contínuo de participação e de deliberação sobre políticas - novos elementos normativos e empíricos para a análise dos processos políticos e democráticos (FARIA, 2012). Recentemente, após a experimentação de diversas formas participativas e deliberativas durante um longo período (FUNG, 2004; SANTOS; AVRITZER, 2003; AVRITZER, 2009), a teoria política vêm propondo uma abordagem sistêmica da democracia deliberativa, que diz respeito à análise dos processos democráticos para além da agregação de momentos deliberativos, abrindo um caminho para uma série de estudos

⁹ Para uma síntese das principais reflexões sobre a democracia na teoria política contemporânea, sugere-se a leitura de Miguel (2005).

normativos e empíricos a serem realizados à luz de uma perspectiva integrada da deliberação, o que Mansbridge et al (2012) denominam de sistemas deliberativos.

Este modelo analítico esteve, de maneira geral, em gestação pelos teóricos da democracia deliberativa, podendo ser encontrado em diversas formulações ao longo dos últimos anos (BENHABIB, 1996; MANSBRIDGE, 1999; BOHMAN, 2007; GOODIN; DRYZEK, 2006; WARREN, 2009, 2012). Como base deste modelo está a reivindicação de uma abordagem em que a deliberação pública não seja analisada a partir de um episódio singular, mas de maneira transversal, integrada e sistêmica, em que possam ser analisados conjuntamente os diferentes episódios e espaços potencialmente deliberativos. Segue uma definição ampla do que seriam estes sistemas deliberativos:

“A *system* here means a set of distinguishable, differentiated, but to some degree interdependent parts, often with distributed functions and a division of labour, connected in such a way as to form a complex whole. It requires both differentiation and integration among the parts. It requires some functional division of labour, so that some parts do work that others cannot do as well. And it requires some relational interdependence, so that a change in one component will bring about changes in some others. A *deliberative* system is one that encompasses a talk-based approach to political conflict and problem-solving – through arguing, demonstrating, expressing, and persuading. In a good deliberative system, persuasion that raises relevant considerations should replace suppression, oppression, and thoughtless neglect. Normatively, a systemic approach means that the system should be judged as a whole in addition to the parts being judged independently. We need to ask not only what good deliberation would be both in general and in particular settings, but also what a good deliberative system would entail” (MANSBRIDGE ET AL, 2012, p. 4).

A abordagem sistêmica da democracia oferece três vantagens analíticas: 1) **expande a escala pela qual os processos deliberativos podem ser analisados**, permitindo tanto a sua ampliação quanto uma análise espaço-temporal dos processos deliberativos, em um contexto onde as diferentes escalas e as instituições interagem e contribuem para a produção de um sistema deliberativo saudável; 2) **possibilita a análise da divisão do trabalho entre as diferentes partes do sistema**, e seus respectivos pontos fortes e fracos em relação às suas qualidades deliberativas, permitindo que, as contribuições destas partes sejam benéficas ao sistema deliberativo como um todo; 3) **amplia a quantidade de elementos disponíveis para a análise das inadequações do sistema**, identificando os ‘*gaps*’ – ou os déficits – a serem solucionados para o crescimento qualitativo do sistema deliberativo e, conseqüentemente, da democracia como um todo (MANSBRIDGE ET AL, 2012, pp. 2-4).

No que diz respeito à **primeira vantagem** analítica, a expansão da escala de análise dos processos deliberativos tem como objetivo ampliar a deliberação pública, deixando de

compreendê-la como um único episódio aplicável a apenas um número reduzido de pessoas – os “mini públicos”¹⁰ -, e afirmando que a deliberação deve perpassar diversas arenas, visando tornar a deliberação mais inclusiva e efetiva nas decisões políticas (MANSBRIDGE, 1999).

Segundo CHAMBERS (2012) a abordagem sistêmica da deliberação permite tanto que as conversas informais impactem no poder quanto trazem qualidade à participação e à representação, construindo novas práticas políticas e ampliando a interação entre as instituições de tal maneira que o poder seja exercido coletivamente (CHAMBERS, 2012, p. 62).

“So what makes deliberation democratic? Deliberation is democratic when it is undertaken by a group of equals faced with a collective decision. So the question is how do – or ought - a group of equals reason together? Another way to put this is that democratic deliberation contains a model of collective democratic practical reasoning. On this view, democratic deliberation is not itself a decision procedure. It is compatible with a number of decision procedures from consensus to majority voting” (CHAMBERS, 2012, p. 60).

Por outro lado, não são todas as arenas que são deliberativas, devendo compreendê-las e incluí-las nos sistemas a partir da análise das normas, das práticas e das instituições dos sistemas democráticos que estas adotam – incluindo instituições não governamentais. Portanto, os sistemas deliberativos incluem quatro arenas principais: **1)** o Estado – e as decisões políticas decorrentes dele; **2)** as atividades diretamente relacionadas à produção das decisões do Estado; **3)** os espaços informais de conversa – “informal talk” – relacionados à esta decisão vinculativa; e **4)** as arenas informais de conversa relacionadas a decisões de interesse comum que não possuem vinculação às decisões tomadas pelo Estado (MANSBRIDGE ET AL, 2012, p. 9).

Definidas as suas arenas, os sistemas deliberativos avançam na análise da relação entre Estado e sociedade, seja no que diz respeito à interferência de outras arenas nas decisões do Estado seja na compatibilização dos processos deliberativos aos processos eleitorais próprios das democracias de larga escala e de massas.

Em relação à **segunda vantagem**, a análise da divisão do trabalho entre as diferentes partes do sistema possibilita que as arenas que compõem os sistemas deliberativos sejam

¹⁰ Os “mini públicos” são pequenos grupos compostos por cidadãos que atuam como representantes não eleitos reunidos para debater e se chegar a algum consenso sobre as políticas públicas. Tidos pelos *deliberacionistas* como um modelo ideal de deliberação, ou “esferas públicas mais perfeitas” (FUNG, 2003, p. 339), os “mini públicos” foram desenvolvidos com o objetivo de serem representativos e genuinamente deliberativos, apresentando-se como espaços privilegiados de concretização do ideal deliberativo de uma democracia (GOODIN; DRYZEK, 2006). Contudo, a partir de sua experimentação, os minipúblicos demonstraram-se insuficientes frente às complexidades dos sistemas democráticos e as demandas por inclusão política e ampliação dos processos deliberativos (CHAMBERS, 2009).

relacionadas, favorecendo a compreensão das funções que cada uma destas arenas deve ter em uma democracia. A abordagem sistêmica permite que as diferentes partes do sistema possuam uma relação de complementaridade entre si, em que, como exemplificado por Mansbridge (2012), uma parte do sistema pode suprir as deficiências deliberativas de outra parte do sistema (MANSBRIDGE ET AL, 2013, p. 3).

Nesta abordagem, a análise efetiva da deliberação será comprometida se ela for feita a partir de uma única prática ou instituição, devendo sempre ser integrada às outras partes do sistema deliberativo, como se fosse uma teia de aranha – que está permanentemente em construção –, em que um fio de seda sozinho não significa nada, necessitando ser tecido a partir de outros fios de seda que, interligados, formarão as estruturas – a teia - pelas quais a aranha poderá se locomover.

A relação de complementaridade entre as diferentes partes do sistema deliberativo devem, ainda, ser analisadas para além de seu valor normativo, mas a partir da realização de trabalhos empíricos que abordem a conectividade entre as diferentes arenas ou partes do processo deliberativo. Por isso, longe de ser um sistema perfeito, as suas dificuldades devem ser apresentadas, como bem destacadas por Parkinson (2012), quais sejam: a) a criação de novas assimetrias políticas; b) o enfraquecimento do princípio da legitimidade pela expansão dos poderes discricionários dos representantes; e c) a incompatibilidade existente entre as diferentes dinâmicas discursivas (PARKINSON, 2012; MENDONÇA, 2013, p. 19-20).

Estas considerações nos fazem, por fim, chegar à **terceira vantagem** dos sistemas deliberativos que dizem respeito à identificação dos “*gaps*” – ou déficits – que impactam na qualidade dos sistemas deliberativos. Como exemplo, Mansbridge et al (2012, p. 3) citam a falha de um sistema deliberativo em promover inclusão política ou a valorização excessiva do parlamento em detrimento de outros espaços deliberativos. Em uma abordagem sistêmica, é possível que seja visto de maneira mais clara em quais arenas a deliberação e a democracia podem ser aperfeiçoadas, recomendando outras instituições ou inovações democráticas nas áreas onde a efetividade da deliberação está comprometida (SMITH, 2009; NEWTON, 2012).

Feitas estas considerações sobre as vantagens analíticas dos sistemas deliberativos, destacam-se também as três funções que uma abordagem sistêmica da deliberação cumpre: 1) **epistêmica**, em que a produção de preferências, opiniões e decisões devem ser baseadas em informações de fatos lógicos, produzindo deliberações substantivas e relevantes para o sistema

deliberativo; 2) **ética**, em que os espaços públicos de deliberação contribuem para a produção do respeito mútuo entre os cidadãos; 3) **democrática**, em que esta concepção sistêmica tem o poder de promover inclusão e igualdade política, incluindo múltiplas vozes, preocupações, interesses e objetivos no processo democrático. É a realização bem-sucedida destas três funções que irá gerar legitimidade aos processos de decisão política e à democracia (MANSBRIDGE ET AL, 2012, pp. 11-12).

Neste sentido, destaca-se que a proposta central de um sistema deliberativo consiste em fazer da razão pública o coração dos processos políticos, em que para que um sistema seja considerado democrático ele deve ser sensível a todas as intervenções dos cidadãos nas esferas públicas (PARKINSON, 2012, p. 153), ou seja: ele deve ser altamente inclusivo e deliberativo.

Como ressalva, destaca-se também a observação de Parkinson (2012) de que para que a democracia seja baseada em um projeto normativo e emancipador, deve-se não apenas analisar a maneira pela qual a deliberação é conduzida pelas diferentes arenas e partes inseridas em uma abordagem sistêmica da deliberação, mas também, e fundamentalmente, analisar o contexto no qual o sistema deliberativo está inserido em diferentes realidades sociais. Portanto, um sistema deliberativo não deve se propor apenas em enfrentar os desafios da deliberação como se esta estivesse descolada das realidades e das disputas econômicas, sociais, e culturais, devendo ser entendido de maneira integrada à esta realidade, que, por sua vez, deve interconectar-se ao sistema, uma vez que as decisões de um afetam no outro e vice-versa, e que ambos impactam e estão relacionados aos desafios da democracia (PARKINSON, 2012, p. 171).

Estas abordagens sistêmicas da deliberação vêm sendo objeto de uma parte considerável das agendas de pesquisas sobre a democracia, seja adotando-a e utilizando-a normativa e empiricamente ou apontando ressalvas à esta análise. Portanto, este trabalho não descarta a existência de críticas a serem realizadas aos sistemas deliberativos, mas não as aprofundará por fugirem de seus objetivos, que delimitam-se à apresentação das linhas gerais dos sistemas deliberativos como uma abordagem interessante para o patamar de desenvolvimento da democracia e da participação no Brasil ¹¹.

Como sugestão para uma futura agenda de pesquisas, Parkinson sugere três experimentos importantes para que os sistemas deliberativos não sejam abordados

¹¹ Para uma análise das críticas e dos dilemas dos sistemas deliberativos, ver Mendonça (2013).

abstratamente e possam ser desenvolvidos no mundo real: 1) sujeitar o modelo a críticas, em que sejam apontadas não apenas as suas contradições, mas também aspectos que foram esquecidos ou que necessitam ser mais valorizados pelos *deliberacionistas*; 2) enfrentar os desafios empíricos apresentados ao sistema, aprofundando o entendimento sobre as realidades e as possibilidades de uma deliberação integrada e de larga escala; e 3) buscar exemplos empíricos de sistemas deliberativos, de tal maneira que a realidade confronte a normatividade e que a teoria e a empiria possam ser aperfeiçoadas (PARKINSON, 2012, p. 171).

Destaca-se que, como um conceito novo, este deve ser submetido a testes teóricos e empíricos rigorosos (MENDONÇA, 2013, p. 25). Como proposta de abordagem dos *deliberacionistas*, os sistemas deliberativos são um importante avanço no que diz respeito a como lidar com os experimentos deliberativos e com os sistemas democráticos da atualidade. Ao combinar representação, participação e deliberação, os sistemas deliberativos acompanham uma trajetória de amadurecimento não apenas da teoria política, mas também das práticas políticas e dos debates democráticos.

A análise da trajetória democrática brasileira demonstra que, em alguma medida, as suas experiências políticas se anteciparam frente à teoria na experimentação de formas participativas e deliberativas de democracia, que posteriormente seriam analisadas com mais rigor – uma análise mais detalhada da trajetória da participação no país será realizada no segundo capítulo. Desde o retorno da democracia o Brasil vem experimentando diversos mecanismos participativos, seja em nível local, com o já citado Orçamento Participativo, seja em nível nacional, como por exemplo através das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas ou da Ouvidoria Pública Federal. Estes mecanismos, que tem como marca registrada a sua consolidação através das administrações do PT (AVRITZER, 2013a), foram claramente potencializados a partir da chegada de Lula à Presidência da República em 2003, adquirindo contornos representativos, participativos e deliberativos (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Esta potencialização de mecanismos participativos no mandato de Lula (2003-2010) teve continuidade ao longo do governo Dilma, que as manteve como um elemento constitutivo para o desenvolvimento de políticas públicas e para os programas governamentais, buscando, ainda, dar um passo à frente no que diz respeito à sua potencialização, consolidando-as através da instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que tem como objetivo construir um sistema de participação

baseado na integração entre os diferentes mecanismos participativos e na relação de complementaridade e de coexistência entre as instâncias de representação política. Nesta acepção, o SNPS pode ser analisado como um exemplo interessante do que a experiência política brasileira vem construindo em relação a uma abordagem sistêmica da democracia. A partir da análise da trajetória da teoria democrática nas últimas décadas e do entendimento de que representação, participação e deliberação devem ser conjugados em um sistema democrático, o SNPS é um objeto interessante para a verificação dos pressupostos teóricos dos sistemas deliberativos, orientando e aperfeiçoando a teoria e a prática da democracia em todo o território nacional.

1.5 Um diálogo entre a democracia pragmatista e a abordagem sistêmica da democracia deliberativo

Este capítulo teve como objetivo apresentar o referencial teórico desta dissertação, argumentando-se que tanto a democracia pragmatista quanto a abordagem sistêmica da democracia deliberativa são enriquecedoras para a análise da participação social e da democracia no Brasil. No que diz respeito à democracia pragmatista, deve-se destacar como a sua abordagem metodológica - em que os métodos democráticos devem estar sempre conjugados à realização de fins democráticos -, é interessante para a análise do desenvolvimento da democracia pelo “modo petista de governar” e o seu objetivo em, através da promoção da participação social em suas administrações no Executivo, reduzir as desigualdades sociais e econômicas no país (SAMUELS, 2011) e produzir justiça e igualdade social (POGREBINSCHI, 2012a, 2012b). No que diz respeito à abordagem sistêmica da democracia deliberativa, esta se apresenta como um referencial teórico interessante para a análise do SNPS, um sistema de participação que tem como objetivo regulamentar a participação social como uma política de Estado (POGREBINSCHI, 2012b). O SNPS, elaborado, desenvolvido e instituído pelos governos Lula e Dilma, pode ser considerado, portanto, uma expressão do amadurecimento do “modo petista de governar” no que diz respeito à participação social.

Estes referenciais teóricos são interessantes, portanto, tanto para a análise da democracia brasileira sob os governos do PT quanto para uma análise do desenvolvimento da participação e do aprofundamento da democracia, expressos através do SNPS. Os escritos políticos de Dewey além de demonstrarem que o autor possui de fato uma teoria da democracia, são de uma

atualidade surpreendente, estando perfeitamente condizentes aos principais temas que as reflexões democráticas contemporâneas têm se dedicado: a ampliação da participação e da deliberação.

Mesmo com o ressurgimento do pragmatismo a partir da segunda metade do século XX – destacando-se Dewey como o teórico do pragmatismo mais estudado – é curioso notar que as contribuições de Dewey em relação à democracia são praticamente ignoradas nos estudos sobre a democracia, em especial pelos teóricos da democracia deliberativa, a qual a concepção de democracia do autor possui uma profunda familiaridade (POGREBINSCHI, 2004, p. 48).

Mais recentemente, alguns estudiosos têm chamado a atenção para a importância da concepção de democracia em Dewey no aperfeiçoamento da participação e da deliberação nas sociedades democráticas (WESTBROOK, 1998; POGREBINSCHI, 2004, 2005, 2008, 2010, 2013; FUNG 2012). Estes valiosos trabalhos podem nos auxiliar na realização das pontes necessárias entre a democracia pragmatista e os sistemas deliberativos, nos quais se destacam os aspectos principais da concepção pragmatista de democracia: 1) não abdicar das instituições representativas (POGREBINSCHI, 2004, p. 48), ao passo que estas são apenas uma face da democracia e de um ideal de vida em comunidade e devem estar constantemente sujeitas ao seu aperfeiçoamento; 2) possuir a capacidade de adequar-se às circunstâncias e aos problemas sociais aos quais está inserida, estando aberta a uma grande variedade de modelos institucionais; 3) frente a distintas circunstâncias sociais, dispõe-se a experimentar diversos arranjos institucionais, visando a operação de um arranjo que melhor se adeque à efetivação da democracia como um modo de vida (FUNG, 2012, pp. 610-11).

Estas análises mais recentes a respeito da concepção pragmatista de democracia em Dewey, ao nos auxiliarem a relacionar esta concepção às abordagens sistêmicas da deliberação, resgatam um aspecto fundamental da democracia em Dewey, desenvolvida ao longo deste capítulo: **a lógica metodológica que deve conduzir a democracia.**

A abertura da democracia pragmatista a diversas formas de participação e de deliberação possuem, como será analisado, um objetivo claramente metodológico: 1) demonstrar que não há uma fórmula democrática finalizada, e de que a melhor maneira para que a democracia seja desenvolvida é através da aplicação de métodos e de práticas de investigação; 2) garantir que as investigações contenham julgamentos práticos e morais – sendo também uma teoria normativa – através dos quais possam ser analisados os problemas sociais e políticos das comunidades; 3) condicionar os fins da democracia a processos investigativos democráticos, em que a participação da população na formulação e na escolha de políticas públicas é

fundamental, uma vez que a democracia deve ser um ideal compartilhado por todas e todos (WESTBROOK, 1998, p. 131).

Neste mesmo caminho, e tomando a democracia como um método que deve ser aperfeiçoado constantemente, a democracia pragmatista será concebida pela sua dedicação constante ao desenvolvimento de métodos democráticos – não defendendo um conjunto pré-determinado de valores ou de instituições -, seja para reafirmá-los e aprimorá-los ou para introduzir outros métodos que contribuam para a concretização de fins democráticos (FUNG, 2012, p. 611). Esta abordagem metodológica implica, também, em compreender que a democracia pragmatista propõe um entendimento da democracia como um método investigativo, a ser exercido deliberativamente nas múltiplas formas deliberativas da sociedade, como um “modo de viver que acredita simultaneamente na experiência como meio e como fim” (POGREBINSCHI, 2004, p. 49-50).

As considerações realizadas por Westbrook (1998), Pogrebinschi (2004, 2005, 2008) e Fung (2012) sobre a concepção de democracia em Dewey contribuem para alguns apontamentos que devem ser analisados na trajetória democrática brasileira, destacando-se a relação harmoniosa e de coexistência entre as instituições participativas e representativas e a valorização de que ambas as instâncias baseiem as suas decisões políticas a partir de processos deliberativos. Estas características imprimem um forte sentido metodológico à democracia no país, que efetiva, além de uma democracia política, a democracia como um modo de vida, baseada no desenvolvimento de formas participativas e deliberativas à democracia (POGREBINSCHI, 2012b).

Em uma agenda de pesquisas mais recente, contudo anterior à abordagem sistêmica da democracia deliberativa (MANSBRIDGE; PARKINSON, 2012), Pogrebinschi (2010) irá apresentar um conceito que teria como objetivo lidar com as supostas polarizações entre representação e participação e representação e deliberação: a democracia pragmática (POGREBINSCHI, 2010, p. 659). Tendo como base os pressupostos filosóficos do pragmatismo – o antifundacionalismo, o consequencialismo e o contextualismo -, a democracia pragmática diz respeito tanto a um conceito normativo quanto a uma abordagem analítica da democracia, em que a “representação política deve gestar e fortalecer em si mesma os arranjos participativos e deliberativos que possibilitem a sua superação” (POGREBINSCHI, 2010, p. 688).

Reivindicando que esta teoria seja empiricamente orientada, Pogrebinschi realça ainda que este modelo requer um redesenho institucional (POGREBINSCHI, 2010, p. 689) que,

aplicado, deve combinar representação, participação e deliberação (POGREBINSCHI, 2013, p. 4). As experiências latino-americanas, por exemplo, seriam um interessante caso de gestação da democracia pragmática: com a eleição de presidentes identificados ideologicamente à esquerda do espectro político, tendo como marco a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998, os governos passam a reconhecer as limitações empíricas da democracia representativa na produção de normatividade, investido na expansão do significado da democracia através da combinação de representação, participação e deliberação. Com a introdução de inovações democráticas, como as Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Brasil, a democracia se estrutura nas instituições representativas e também na participação social, dependendo de outras arenas e em outros espaços da democracia onde poderá construir uma nova gramática social e política da democracia – como um modo de vida – e produzir justiça e equidade social (POGREBINSCHI, 2013).

As considerações realizadas sobre as abordagens teóricas recentes da democracia influenciadas pelo pragmatismo têm como objetivo, além de valorizar esta agenda de pesquisas, demonstrar, através de intelectuais consagrados dos estudos sobre a democracia, como o pragmatismo adequa-se e enriquece os desafios democráticos contemporâneos. A democracia pragmática (POGREBINSCHI, 2013), ao conjugar representação, participação e deliberação, demonstra-se profundamente adequada aos estudos mais avançados da democracia deliberativa, os dos sistemas deliberativos, que se propõem após décadas de debates teóricos e de experimentações políticas fragmentadas – localmente e episodicamente – dar um passo à frente nos estudos e nos desafios empíricos da deliberação, adequando-a a um sistema democrático que esteja baseado na integração entre a representação, a participação e a deliberação exercida pelas suas diversas partes.

Com efeito, a abordagem metodológica proposta por Dewey é enriquecedora à análise da trajetória democrática brasileira e, conseqüentemente, para as propostas dos sistemas deliberativos. Esta conexão deve ser feita baseada no entendimento de que, se a lógica metodológica da democracia está impressa no “modo petista de governar”, como será analisado no próximo capítulo, e se a construção do SNPS é uma expressão dos acúmulos do “modo petista de governar” em relação à participação social, tanto a democracia enquanto método quanto a abordagem sistêmica da democracia deliberativa são referenciais interessantes para que a democracia no Brasil possa ser analisada.

Ao abordarem o tema da participação social em seu governo, tanto Lula quanto Dilma defendem a sua consolidação enquanto um “método de governo” ou um “método de gestão”.

(POGREBINSCHI, 2012a, 2012b). Como passo fundamental para a consolidação deste método, o Governo Federal dedicou-se à construção do Sistema Nacional de Participação Social, visando garantir que este método de governo pudesse tornar-se um método de Estado. Portanto, esta opção metodológica dos governos petistas traduz-se no SNPS, podendo ser relacionadas à análise realizada pelos *deliberacionistas* em relação aos sistemas deliberativos.

Os sistemas deliberativos, apresentando-se como uma abordagem de uma teoria que está constantemente em processo – e nunca finalizada – comportam-se como verdadeiras experiências de orientação normativa e empírica. Em sua orientação, os sistemas deliberativos são, destacadamente, expressões de infundáveis diálogos e questionamentos democráticos feitos nos últimos vinte anos, e que ainda que possuam diversas deficiências – que devem ser sempre esperadas dos métodos democráticos – são um caminho interessante para a construção de abordagens que mantenham o ideal deliberativo de discussões e debates ao mesmo tempo em que condicionam este ideal a uma concepção ampliada e integrada de participação e de deliberação.

Desta análise, em que a democracia pragmatista pode ser relacionada ao “modo petista de governar” e a abordagem sistêmica da deliberação pode ser testada a partir de um processo de efetivação do SNPS, a democracia brasileira caminha para a efetivação de um ideal procedimental e normativo de democracia, que será utilizado como fio condutor da análise da democracia e da participação no Brasil, entendida aqui como em exemplo de uma trajetória virtuosa de conjugação da representação, da participação e da deliberação em seu percurso democrático, visando não apenas promover uma deliberação democrática em suas diferentes arenas, mas articulando, sobretudo, o seu método democrático de promoção de justiça e de igualdade social (POGREBINSCHI, 2013b).

À guisa de conclusão, o que se propõe é que a análise da democracia no Brasil afira em que medida estamos conseguindo combinar métodos democráticos a fins socialmente democráticos e radicais (DEWEY, 2008, p. 132 [1937]), em que tanto a concepção de democracia do pragmatismo quanto a abordagem sistêmica proposta pelos teóricos da democracia deliberativa – não sendo entendidas como modelos perfeitos, mas sujeitos a críticas, principalmente no que diz respeito às limitações dos teóricos da democracia deliberativa em concordar que é, sim, possível efetivar a democracia em larga-escala (POGREBINSCHI, 2013a) -, podem nos orientar para um melhor entendimento da trajetória de expansão e de fortalecimento da participação social e da democracia no país.

Estes processos democráticos podem ser aprimorados a partir de suas próprias experiências, contribuindo para a efetivação de um ciclo virtuoso responsável por instituir e efetivar a participação e a deliberação como constitutivas da democracia brasileira, propiciando a construção de um sistema nacional de participação que é, sem embargo, uma expressão significativa dos avanços teóricos, reflexivos, empíricos e práticos da democracia em nosso país.

2 Democracia e participação no Brasil: o protagonismo do Partido dos Trabalhadores

2.1 Introdução

O capítulo anterior desta dissertação teve como objetivo apresentar os referenciais teóricos pelos quais se buscará analisar o papel do Partido dos Trabalhadores na trajetória democrática brasileira, destacando-se três objetivos principais: 1) resgatar, através do pensamento político de John Dewey, a abordagem metodológica da democracia pragmatista; 2) apresentar um breve panorama do desenvolvimento da teoria democrática nas últimas décadas e das alternativas à concepção elitista de democracia, formuladas pelos teóricos da democracia participativa e da democracia deliberativa, destacando-se a abordagem sistêmica da democracia deliberativa; 3) estabelecer um diálogo entre a democracia pragmatista e os sistemas

deliberativos. Argumenta-se que estes referenciais teóricos – metodológico e sistêmico – são enriquecedores para a compreensão do protagonismo do PT em relação ao desenvolvimento e à consolidação da participação social no Brasil.

Neste capítulo, será analisado como a participação social se relaciona com a trajetória do PT, seja no que diz respeito aos seus princípios programáticos e às suas resoluções partidárias seja no que diz respeito à sua experiência institucional, entendendo o PT como um ator político protagonista no desenvolvimento de mecanismos de participação social após a redemocratização e a instituição da Constituição Federal de 1988 e na consolidação das instituições participativas (AVRITZER, 2009) na democracia brasileira.

Após mais de 20 anos de governos militares, a redemocratização brasileira¹² caracterizou-se como um período de grande efervescência política, em que os debates centravam-se na construção de uma nova Constituição Federal. Gerada através de uma Assembleia Constituinte, a Constituição de 1988 é fruto de um rico processo participativo, em que são garantidos constitucionalmente direitos civis, políticos e sociais, apontando também, através do estabelecimento de uma série de conceitos relacionados à implementação de práticas participativas nas três esferas da federação, para um novo horizonte para a participação política brasileira (AVRITZER, 2009; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao impulsionamento de práticas participativas a partir de 1988, o Brasil destaca-se, no mundo, pelo seu elevado grau de “experimentalismo democrático” (POGREBINSCHI ET AL, 2010) no que diz respeito à criação e ao desenvolvimento de diversas instituições participativas à democracia (AVRITZER, 2009). Da gestação do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, em 1989, à promulgação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), em 2014, o fato é que nos últimos 25 anos diversas formas de participação vêm se tornando a cada dia mais relevantes nos governos municipais, estaduais e federal, consolidando a participação social como um aspecto constitutivo da democracia brasileira (POGREBINSCHI, 2012a).

Em segundo lugar, em relação ao reestabelecimento da existência dos partidos políticos, em que antigos partidos retornaram à legalidade e novos partidos foram criados, destaca-se a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980. Desde a sua fundação, o PT vêm sendo

¹² Segundo Avritzer (2009), a redemocratização brasileira diz respeito ao período entre 1974 e 1988.

um objeto de estudos de destaque nas Ciências Sociais¹³ e fundamental para a compreensão das transformações pelos quais o Brasil vem passando desde a sua fundação, comprovando a célebre frase de Antonio Gramsci de que “escrever a história de um partido significa escrever a história geral de um país a partir de um ponto de vista monográfico” (GRAMSCI, 2000, p. 87).

Da convergência de uma intelectualidade universitária localizada principalmente em São Paulo, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) – redes de organismos populares insurgentes no meio do catolicismo - e do novo sindicalismo em emergência no “ABC” paulista, responsáveis por fundar o PT (MENEGUELLO, 1989; KECK, 1991), à eleição de Dilma Roussef em 2010 - a primeira mulher Presidenta da República no país -, a sua singularidade no cenário político brasileiro e mundial levou Perry Anderson (2011) a compreendê-lo como o único partido de trabalhadores e de massas existente no mundo após a Segunda Guerra Mundial, capaz de ao longo de sua trajetória, permanecer não apenas como um partido com características típicas de um partido de massas (DUVERGER, 1970), mas também como um partido eleitoralmente viável.

A diversidade nos estudos relacionados ao PT é tão grande quanto os diversos sentidos e interpretações que são conferidos ao papel do partido na democracia brasileira. Neste trabalho, analisarei o PT no que diz respeito a um de seus aspectos: a participação social. O que será desenvolvido, no decorrer deste capítulo, é a comprovação da profunda relação entre a trajetória da democracia no país e o PT, demonstrando que este é, de fato, um elemento fundamental para a compreensão do desenvolvimento das instituições participativas no país, e de que esta trajetória se confunde, em grande medida, com a história do próprio PT.

2.2 Um Balanço da Participação Política no Brasil pós-1988

Com o reestabelecimento da democracia e a promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1988, dois aspectos podem ser identificados em relação à inclusão e à participação política da população: de um lado, a consolidação e a estabilização da competição política-

¹³ Ver “Partidos dos Trabalhadores: Bibliografia Comentada (1978-2002)” (2014), organizada pela Fundação Perseu Abramo. Disponível em: http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/pt_bibliografia_led.pdf. Acesso em 27/09/2014.

eleitoral e, de outro lado, o desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia. No que diz respeito à criação de inovações participativas, é um consenso, na literatura, de que a Constituição de 1988 foi fundamental para o avanço da participação social (AVRITZER, 2013^a, p. 11) e para a criação, a expansão e o fortalecimento das instituições participativas no país.

De fato, o próprio período da redemocratização foi marcado pelo amplo envolvimento dos partidos políticos, movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil na elaboração da Carta Constitucional, contribuindo para a inclusão e para a participação política, bem como para o “fortalecimento dos contornos democráticos da relação Estado e sociedade no Brasil” (VENTURA, 2013, p. 29).

As abordagens da literatura sobre o desenvolvimento das instituições participativas focaram-se, durante um longo período, no papel da sociedade civil para a propulsão destas inovações e nas experiências municipais de participação social (AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2006, GURZA LAVALLE, 2006). Análises posteriores, realizadas mais recentemente (POGREBINSCHI, 2012a, 2012b; AVRITZER, 2009, 2012, 2013a; SAMUELS, 2011; GURZA LAVALLE, 2014), tem apresentado novos enfoques no que diz respeito a escala e a efetividade da participação social, bem como outros atores políticos importantes para a propulsão destas inovações, como os partidos políticos, e, destacadamente, o PT. Para os objetivos desta dissertação nos cabe realçar dois elementos que estão imbricados em relação à participação social no Brasil: a) o desenvolvimento das instituições participativas à luz de um processo progressivo de aprofundamento democrático; b) o papel dos governos do PT na promoção e na consolidação das instituições participativas no país.

Em um balanço sobre a participação social no Brasil, Avritzer (2013a) destaca que o nosso processo de aprofundamento democrático é marcado por três momentos: 1) a promulgação da Constituição Federal de 1988, construída com um forte engajamento da sociedade civil e dos movimentos sociais e responsável por criar, de maneira inédita, instituições participativas em áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas; 2) a explosão da participação social nas administrações municipais no decorrer dos anos 1990, inicialmente através da participação nas áreas de saúde e nos planos diretores municipais e, posteriormente, pela proliferação do Orçamento Participativo (OP), introduzido pelo então prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra em 1989, e estendido para mais de 300 prefeituras entre 1989 e 2004 (AVRITZER; WAMPLER, 2005); 3) o despontamento

das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPP) a partir de 2003, com a chegada de Lula à Presidência da República (AVRITZER, 2013a, pp. 11-12).

De maneira similar, Gurza Lavalle et al (2014), identificam três ondas de implementação das instituições participativas no país: 1) a primeira onda, ocorrida no decorrer da década de 90, diz respeito à criação, consolidação e difusão do OP no território nacional; 2) a segunda onda, ocorrida a partir da consagração de mecanismos participativos estabelecidos pela Constituição de 1988, é responsável pela regulamentação dos Conselhos de Administração de Políticas Públicas (CGPPs). Integrados por representantes do Estado e da sociedade civil, os CGPPs asseguram a “gestão compartilhada” e a participação social nos processos de políticas públicas do Executivo; e 3) a terceira onda, referente, também, à expansão das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs) a partir de 2003 (GURZA LAVALLE ET AL, 2014, pp. 28-30).

Ainda que possuindo algumas diferenças em relação a estes três momentos ou a estas três ondas de instituições participativas e de aprofundamento democrático, ambas as análises contribuem para os objetivos deste trabalho, identificando um percurso histórico construído após a Constituição de 1988 marcado pela introdução, consolidação e expansão das instituições participativas. Destacam-se, neste percurso, três instituições participativas estudadas em maior ou menor grau pela literatura e que representam o desenvolvimento da participação social no Brasil: a) o Orçamento Participativo (OP); b) os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs); e c) as Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs).

A primeira instituição participativa, o OP, implementada por uma prefeitura do PT, caracteriza-se como um mecanismo onde a população é convidada pelo Executivo a “participar do processo de elaboração da peça orçamentária que será enviada à Câmara de Vereadores pelo executivo municipal para ser votada” (D’AVILA, 2002, p. 23), permitindo que a população local participe nas decisões sobre a alocação dos recursos públicos destinados a obras de investimento. Apesar das transformações ocorridas no OP e das suas variações municipais, destaca-se que o caráter desta primeira instituição participativa experimentada no país foi, sobretudo, local. Avritzer (2013a) é objetivo ao reforçar o caráter municipal o qual o OP está associado:

“Olivio Dutra foi prefeito de Porto Alegre em 1988, e introduziu o Orçamento Participativo (OP) na cidade. Diz respeito à uma política participativa local, que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado no nível local. Ele inclui

atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação que acontece em duas etapas: uma etapa participativa, em que a participação é direta, e uma etapa representativa, na qual a participação ocorre por meio da eleição de delegados e ou conselheiros (...) Mais uma vez, podemos ver uma forte interação entre associativismo em organizações da sociedade civil e a operação de um processo participativo por parte do Estado” (AVRITZER, 2013a, p. 12).

No decorrer da década de 90, o OP foi expandido para grande parte do território nacional. Se o OP esteve fortemente conectado às administrações locais do PT – entre os anos de 1989-2004, 100% dos grandes municípios (com uma população superior a 100.000 habitantes) administrados pelo partido adotavam o OP – deve-se realçar que esta instituição participativa foi introduzida por prefeituras de diversas orientações partidárias - por volta de 2001, dois terços das prefeituras que adotavam o OP não pertenciam ao PT (WAMPLER, 2008, p. 67) -, tornando-se uma marca não apenas dos governos petistas, mas do processo de aprofundamento da democracia em curso no Brasil.

A segunda instituição participativa, os CGPPs, foram introduzidos após a promulgação da Constituição de 1988, em que são previstas instâncias institucionais destinadas à garantia da formulação conjunta do Estado e da sociedade nos ciclos de políticas públicas do Executivo (TATAGIBA, 2006; PONTUAL, 2008; COHN, 2011). A partir de 1988, os CGPPs foram criados nos três níveis da federação, sendo organizados por áreas temáticas – como educação, saúde, meio ambiente, entre outros – e, em sua grande maioria, regulamentados por Lei¹⁴, que asseguram principalmente a sua durabilidade e a sua expansão territorial. Cunha (2010) identifica também uma constituição e um empoderamento dos CGPPs em nível nacional – os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas - a partir do governo Lula ¹⁵. É interessante notar, em contraste com o OP, tanto o caráter legal quanto a escala de abrangência dos CGPPs:

“Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo

¹⁴ Gurza Lavalle et al apontam (2014: 29), todavia, haver toda uma gama de CGPPs que não estão previstos na lei e que, por isso, tendem a ter sua efetividade comprometida por circunstâncias políticas locais e pela sua cooptação ou anulação caso o Executivo seja modificado e inverta as prioridades em sua gestão.

¹⁵ Até 2010, o Brasil possuía 39 Conselhos Nacionais, sendo 19 destes criados durante os Governos Lula (2003-2010). Ver http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/guiaconselhosnacionais2013_abril_web.pdf. Acesso em 09/10/2014.

entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2006: 209).

A terceira instituição participativa são as Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs), expandidas a partir do governo Lula, em 2003, e que merecerão uma atenção mais detalhada, tanto pelo que diz respeito à sua efetividade e à sua amplitude – visto que elevam a participação a nível nacional -, quanto pelo que diz respeito a uma menor quantidade de estudos na literatura sobre instituições participativas quando comparada ao OP e aos CGPPs.

Apesar de não serem uma novidade na história política brasileira, visto que o surgimento das CNPPs é datado de 1941, é apenas após a promulgação da Constituição de 1988 que as CNPPs passam a adquirir, progressivamente, contornos participativos e deliberativos, passando a ter relevância nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil (Pogrebinschi e Santos, 2011: 262). Com o início do governo Lula, todavia, as CNPPs adquirem um novo patamar frente ao desenvolvimento das políticas públicas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011), quando podem passar a ser definidas como:

“(...) espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade, por meio de suas mais diversas representações, travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos” (GOVERNO FEDERAL, 2007 *apud* SOUZA, 2012 *apud* VENTURA, 2013).

Para Avritzer (2012), a potencialização das CNPPs torna-as, de fato, uma marca registrada dos governos Lula. Pogrebinschi (2012a) destaca também que dentre os mecanismos participativos adotados durante os governos Lula – como os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, as mesas de diálogo entre governos e movimentos sociais e as Ouvidorias Públicas -, as CNPPs seriam os de maior relevância e abrangência.

Segundo Pogrebinschi e Santos (2011), o patamar conferido às CNPPs durante os governos Lula pode ser verificado a partir de quatro aspectos: a) a sua amplitude, envolvendo um número cada vez maior de pessoas em suas etapas municipais, estaduais ou nacionais, bem como nas conferências livres e nas conferências virtuais; b) a sua abrangência, englobando um número cada vez maior de temas e deixando de ser restrita às áreas de saúde - de onde elas

originaram-se -, assistência social e direitos humanos; c) a sua inclusão, reunindo um grupo cada vez mais diverso e heterogêneo de atores sociais; e d) a sua frequência, possuindo uma maior periodicidade (POGREBINSCHI ET AL, 2011, p. 262). Os números, de fato, não negam: os governos Lula foram responsáveis por realizar 75% das CNPPs desde 1988, com uma média de 7,9 edições por ano e envolvendo, no período 2003-2011, 7 milhões de pessoas em todas as suas etapas¹⁶ (POGREBINSCHI, 2012^a, p. 2).

Pogrebinschi e Santos argumentam que a partir de 2003 as CNPPs assumem quatro feições: a) participativa, sendo totalmente aberta à participação social em suas etapas municipais, onde serão eleitos delegados para as etapas estaduais, onde novamente serão eleitos delegados para a última etapa, a nacional, devendo obrigatoriamente obedecer a um formato de composição bipartite (em que a sociedade civil tem 60% dos delegados e o governo 40%) ou tripartite (nos casos em que os trabalhadores são uma terceira categoria); b) deliberativa, devendo respeitar a procedimentos deliberativos baseados na formação de consensos e na aprovação de um documento final, que conterà as diretrizes para as políticas públicas a serem implementadas pelo Estado; c) normativa, uma vez que suas deliberações resultam na aprovação de um documento final, debatido, votado e aprovado pelos delegados; e d) representativa, onde, através da eleição dos delegados para as etapas estaduais e nacional, as CNPPs constituem-se como um espaço de representação extraparlamentar (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, pp. 263-4).

Samuels (2011, p. 14) realça que esta experiência permitiu ainda a diversificação das vozes a serem ouvidas pelo Governo Federal. Pogrebinschi e Samuels (2014, p. 318), ao analisarem as CNPPs, consideram-nas uma oportunidade sem precedentes para a participação da população na formulação de políticas públicas nacionais. Ventura (2013, p. 79), indica que a “ampliação da realização das conferências, a partir de 2003, tornou-as um dado no cenário político brasileiro, constituindo-se como o principal instrumento de diálogo entre Estado e sociedade”.

O caminho apontado pelas CNPPs é de que, de um “experimentalismo democrático” (POGREBINSCHI ET AL, 2010), proporcionado pelo OP, e de consagração de mecanismos de participação previstos pela Constituição de 1988, a este “novo impulso nacional” (VENTURA, 2013) com o despontamento das CNPPs, a participação social e as instituições

¹⁶ As informações são da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso em 30/11/2014.

participativas vêm sendo, consecutivamente, cada vez mais presentes no Brasil em suas três esferas da federação. Este breve balanço indica que o desenvolvimento das instituições participativas: a) acompanhou uma trajetória de ampliação da participação social, iniciada localmente durante a década de 90 e expandida, progressivamente, para um contexto nacional, com as CNPPs; e b) foram, em seu conjunto, introduzidas ou potencializadas por governos petistas e suas respectivas administrações. Nestes dois aspectos levantados, a hipótese é de que a trajetória da implementação, do fortalecimento e da expansão da participação social no Brasil não pode ser dissociada da própria trajetória do Partido dos Trabalhadores, do seu crescimento institucional e de sua consequente importância para a democratização e para a consolidação da participação social no Estado brasileiro.

2.3 O Partido dos Trabalhadores e a trajetória da participação social no Brasil

São infundáveis os estudos relacionados à origem e à trajetória do PT no Brasil e no mundo. Destacam-se, inicialmente, os estudos de Keck (1991) e Meneguello (1989), que tiveram como objetivo analisar a origem do PT, seja em relação aos processos políticos que resultaram em sua fundação – destacando-se a criação de um partido com fortes vínculos com a sociedade civil e com setores historicamente excluídos dos processos políticos –, seja em relação ao processo de institucionalização do partido e às suas primeiras disputas eleitorais, no decorrer da década de 80.

Com o crescimento eleitoral do PT, a partir da conquista de assentos no Legislativo e da vitória em diversas eleições municipais no Executivo, destacando-se a conquista das prefeituras de Diadema (SP) e de Fortaleza (CE), em 1985, e de Vitória (ES) e Porto Alegre (RS) em 1989 (onde ocorreram as primeiras experiências práticas sobre o “modo petista de governar”), as pesquisas acadêmicas focaram-se, durante a década de 90, nas experiências do PT em suas administrações municipais, em especial nas experiências participativas desenvolvidas pelas prefeituras, com destaque para o Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2000; DUTRA, 2001; AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002; D’AAVILA, 2002). No início dos anos 2000, o PT já havia governado alguns estados – como Acre, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro – e, com a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, os estudos

se centram, nos anos 2000, na atuação do PT em escalas mais amplas, em especial na experiência petista no Governo Federal.

Hunter (2006) e Ribeiro (2010), a partir de uma análise baseada na literatura sobre partidos políticos (DUVERGER, 1970; SARTORI, 1982; PANEBIANCO, 1995), analisam as transformações pelas quais o PT passou em suas interações com suas bases sociais e com o Estado ao chegar à Presidência da República. Para Hunter (2006), ainda que o partido mantenha algumas de suas características originais, a chegada do PT à Presidência da República transformou-o em um partido cada vez mais preocupado com a disputa institucional e com a ampliação de seus eleitores, tendo como consequência uma moderação de seu discurso ideológico justificada na busca por alianças eleitorais amplas (HUNTER, 2006, p. 1). Para Ribeiro, estas transformações resultaram em um partido *anfíbio*, que embora nascido na sociedade civil, está cada vez mais ajustado e dependente dos vínculos estatais: é este o novo lócus do petismo (RIBEIRO, 2010, p. 179).

A análise de Singer (2012) sobre o PT, de sua origem à sua chegada ao Governo Federal, expõe o grande contraste entre o passado e o presente do partido, marcados, para o autor, entre o espírito do Sion – colégio em São Paulo onde o PT foi fundado e expressão de um partido de claras inspirações socialistas e de insatisfação com o mundo organizado e moldado pelo capital- e o espírito do Anhembi – inaugurado a partir da divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”¹⁷, em 22 de junho de 2002, onde o partido se afasta de setores anticapitalistas e se dispõe a aceitar a ordem do capital e trazê-la para dentro do partido, demonstrando disposições pragmáticas opostas ao antigo “purismo” do Sion (SINGER, 2012, pp. 85-100).

Estes três autores (HUNTER, 2006; FLORIANO, 2010; SINGER, 2012) reconhecem, todavia, que ao passo que o PT tenha passado por profundas transformações, acarretando principalmente em sua crescente profissionalização eleitoral e na sua forte dependência à estrutura estatal, o PT, além de permanecer com um enraizamento social significativo e maior do que qualquer outro partido do Brasil, mantém em suas resoluções internas e aplica em suas administrações no Executivo princípios programáticos que remetem à fundação e às origens do PT. Para Singer:

¹⁷ A “Carta ao Povo Brasileiro” foi apresentada por Lula, em sua campanha de 2002, buscando ressaltar a face moderada do país na tentativa de acalmar o mercado e o poder econômico e ampliar a sua base eleitoral. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em 12/10/2014.

“Pode-se dizer que, a *grosso modo*, que a presença do PT no governo federal organizou-se ao redor de dar materialidade aos preceitos da Constituição de 1988. Em última análise, o partido tem sido um instrumento de avanços na direção de um Estado de bem-estar social, com aumento do emprego, transferência de renda para os mais pobres, e progresso na construção de sistemas públicos de saúde e de educação” (SINGER, 2012, p. 122).

Em relação à organização do PT ao redor de “dar materialidade aos preceitos da Constituição de 1988”, destaca-se, para os objetivos desta dissertação, os esforços do PT em efetivar as garantias constitucionais relacionadas à participação social. Esta organização ainda confunde-se com a própria fundação e trajetória do partido, que participou ativamente da redemocratização do país. Assim, a despeito de todas as suas transformações, este trabalho pretende analisar como o aprofundamento democrático vivenciado no Brasil se relaciona à trajetória do PT e evoca o espírito do Sion, demonstrando uma preocupação genuína do partido com a participação social, expressa tanto em suas formulações partidárias quanto em suas administrações no Executivo. Nas próximas páginas, esta análise será aprofundada a partir de sua divisão em três partes: 1) a participação social como um princípio programático do PT – baseada na análise de documentos partidários, destacando-se o Manifesto de Fundação do PT (1980), o Código de Ética do PT (2009), as resoluções congressuais do PT (1991, 1999, 2007, 2010) e entrevistas realizadas com os dirigentes partidários Raul Pont¹⁸, Olívio Dutra¹⁹, Rui Falcão²⁰ e Luiz Dulci²¹; 2) a participação social como uma marca do “modo petista de governar” – que será analisada com base nas experiências petistas em suas administrações públicas, de documentos, de formulações partidárias, da literatura acadêmica especializada e das entrevistas aos dirigentes partidários supracitados; e 3) a participação social como um “método democrático de gestão” – que terá como principal objetivo uma análise da participação social após 12 anos de administrações do PT no Governo Federal.

¹⁸ Vice-prefeito (1993-1996) e prefeito de Porto Alegre (1997-2000). É Deputado Estadual do Rio Grande do Sul desde 2003.

¹⁹ Prefeito de Porto Alegre (1989-1992) e governador do Rio Grande do Sul (1999-2002) pelo PT. Foi também ministro das Cidades (2003-2005) do governo Lula.

²⁰ Atual presidente do PT.

²¹ Integrante da Executiva Nacional do PT (1980-2003), membro do Diretório Nacional do PT (1980-Atual), presidente da Fundação Perseu Abramo (1996-2003) e ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República (2003-2010). Atualmente é diretor do Instituto Lula.

2.3.1 A participação social como um princípio programático do PT

Pogrebinschi (2012) sugere que, ao chegar ao Governo Federal, o PT concretiza princípios programáticos de participação social, através da criação e/ou expansão de espaços institucionais de participação da sociedade nas decisões políticas e nos ciclos de políticas públicas do Estado brasileiro. Esta sugestão implica em afirmar que, a despeito das transformações vivenciadas pelo PT, a participação social permanece, ao longo destes quase 35 anos de história, um princípio central do partido, como afirmado no dia de sua fundação, no Colégio Sion:

“O PT pretende ser uma real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista. Somos um Partido dos Trabalhadores, não um partido para iludir os trabalhadores. Queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade. O PT quer atuar não apenas nos momentos das eleições, mas, principalmente, no dia-a-dia de todos os trabalhadores, pois só assim será possível construir uma nova forma de democracia, cujas raízes estejam nas organizações de base da sociedade e cujas decisões sejam tomadas pelas maiorias” (Manifesto de Fundação do PT, 1980) ²².

Ao afirmar o direito de que todas e todos possam participar de todas as decisões da sociedade para a construção de uma nova forma de democracia, o Manifesto de Fundação do PT demarca o compromisso com a participação social como um princípio programático que deverá nortear as experiências políticas do partido, destacando-se as experiências a serem desenvolvidas no Estado brasileiro.

Este compromisso está associado também à *terceira onda de democratização*, ocorrida na América Latina (HUNTINGTON, 1991) - em que a competição política e as eleições são restauradas - e ao compromisso dos partidos de esquerda e identificados com o socialismo de que a democracia seja concebida não como um instrumento, mas como um valor intrínseco ao projeto de transformação socialista (CARRERAS, 2012).

Ao articular a democracia como um valor intrínseco ao projeto socialista do PT, Benevides (2001) dirá que a concepção de democracia para o partido implica não apenas na

²² Manifesto aprovado pelo Movimento Pró-PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP), e publicado no Diário Oficial da União em 21 de outubro de 1980. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/manifesto-aprovado-na-reuniao-do-sion>. Acesso em 29/09/2014.

“democracia política”, ou seja, nas formas de participação indireta e direta da democracia, mas também na “democracia social”, que tem o dever de efetivar direitos sociais, econômicos e culturais. Para a autora, se não há associação entre “democracia política” e “democracia social”, não se pode falar em democracia. No mesmo sentido, Pont (2003, p. 25) considera que, para o PT, a conquista do socialismo é indissociável à democracia, sendo ambos interesses sociais e históricos que fundamentam o projeto político-partidário do PT.

Celso Daniel ²³, liderança histórica do PT e prefeito da cidade de Santo André (SP) por três mandatos (1989-1992; 1997-2000; 2001-2002), uma das primeiras administrações municipais petistas, afirma que o princípio da participação, para o PT, deve ser articulado às suas administrações municipais, efetivando o que o autor irá chamar de “gestão democrática” – método pelo qual os direitos da população, expressos na Constituição de 1988, serão efetivados (Daniel, 1988 ²⁴). O que podemos aferir, destas afirmativas, é de que a participação social, além de ser um princípio programático do PT, possui um objetivo claro de concretização de ideais, não sendo apenas um princípio, mas um meio e um fim. Como colocado por Rui Falcão, presidente do PT (2011 - Atual):

“Tudo isso tem uma base ainda não teorizada, digamos assim, sobre a importância da participação popular. O socialismo será obra de milhares ou não será. Tudo isso está na raiz da participação popular, e quando nós ganhamos as primeiras eleições municipais, já tinha um princípio de assembleísmo, ouvir o povo para tudo (...) então nós sempre fomos muito, digamos assim, fecundados pela ideia de que um partido como o PT, nos seus governos tem que ter compromissos populares” (FALCÃO, 2014).

É importante realçar também que, ao definir a gestão democrática, Daniel (1988) coloca a necessidade de articular a democracia representativa com canais de democracia direta, visando: criar novas relações entre a “comunidade” – a sociedade civil – e o Poder Estatal – o Estado – e construir uma cultura política alternativa à dominante – nesta época além do voto ser indireto, a população não possuía nenhum mecanismo de participação na gestão pública de nenhuma instância federativa do país.

²³ Celso Daniel foi também responsável inicial pelo Programa de Governo da candidatura de Lula, em 2002. Com o seu assassinato, foi substituído por Antonio Palocci.

²⁴ Daniel (1988) – Participação Popular. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/participacao-popular?page=full>. Acesso em 30/09/2014.

Plotke (1997), ao analisar o conceito de “participação política”, afirma que participação não é o oposto de representação: o oposto da representação é a exclusão e o oposto da participação é a abstenção (PLOTKE, 1997: 19 *apud* REIS; BUENO, 2006 *apud* REIS, 2014). Segundo Reis (2014), mesmo o PT tendo se constituído, em sua origem, como um partido *outsider* ao cenário político e institucional da época e com origem extraparlamentar, sempre se dispôs a disputar as eleições, diferentemente de outros partidos de esquerda, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) (REIS, 2014, p. 116).

Benevides (2001), ao analisar a defesa da democracia como um princípio fundador do PT, reforça o argumento de que a defesa da democracia direta, em suas mais variadas formas, não exclui a democracia representativa e a eleição de representantes para o Legislativo e para o Executivo (BENEVIDES, 2001: 22). Notar-se-á, posteriormente, que o sucesso eleitoral do PT conduziu não apenas à implementação de instituições participativas, efetivadas através de mecanismos de gestão com contornos participativos e deliberativos, mas também ao fortalecimento e à multiplicação das próprias instâncias de representação política e à diversificação das formas de representação política (REIS, 2014; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Este compromisso partidário com a participação social (DANIEL, 1988; BENEVIDES, 2001) bem como a relação de coexistência entre as instâncias representativas e participativas da democracia são notadamente elementos constitutivos do PT, que estão permanentemente presentes nos documentos partidários e nas resoluções congressuais do partido. Quase 20 anos após a sua fundação, o seu II Congresso Nacional, em 1999, definirá que:

“Desde o nível local até o nacional, é preciso fortalecer os canais de participação, de maneira associada às instituições da democracia representativa” (II CONGRESSO NACIONAL DO PT, 1999: 54).

Este princípio será regulado para os mandatos petistas no Legislativo e no Executivo apenas em 2009, quando é instituído o Código de Ética e Disciplina do PT²⁵. Do próprio texto:

“Seção II
Do exercício de mandatos junto ao Executivo e ao Legislativo
Art. 14. O exercício de mandato popular junto aos Poderes Executivo e Legislativo se dará em consonância com o Estatuto partidário, este Código de Ética e Disciplina, o programa partidário, as resoluções do partido e, em especial, com os seguintes princípios:

²⁵ Disponível em: <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/codigodeetica.pdf>. Acesso em 30/09/2014.

(...)

II – empenho na elaboração e na aprovação de proposições legislativas, no desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao combate da exclusão social, da discriminação e das desigualdades econômicas e sociais, bem como na construção de uma sociedade justa, democrática, plural, igualitária socialista;

III - busca do aperfeiçoamento do sistema político e dos mecanismos do exercício da democracia, combatendo toda e qualquer forma de distorção nos sistemas de representação e votação, particularmente a influência do poder econômico nos processos eleitorais;

(...)

VI – defesa da transparência na gestão das finanças públicas e nos processos decisórios do Estado, bem como da participação popular e do desenvolvimento de mecanismos de controle social sobre as estruturas decisórias da Administração Pública” (CÓDIGO DE ÉTICA DO PT, 2009, p. 18).

A participação social como um princípio programático do partido é marcada por duas características: 1) pela defesa da democracia e da participação como um valor intrínseco às políticas desenvolvidas pelas administrações petistas, sendo um elemento constitutivo do que Daniel (1988) denomina de “gestão democrática” e do processo de efetivação dos direitos garantidos pela Constituição de 1988; 2) a não valorização dos processos políticos eleitorais em detrimento de outros processos participativos ou deliberativos de democracia, ou vice e versa, através do entendimento de que a relação entre a representação e a participação deve ser de coexistência, e não de exclusão. Estas características podem ser sintetizadas, por exemplo, em uma fala de Olívio Dutra, considerado um dos principais formuladores do princípio da participação social expresso pelo PT:

“A democracia é com base no exercício da cidadania, cidadania não se resume a um direito de votar, que é sagrado evidentemente, mas aí tu é cidadão só quando tem eleição (...) a cidadania tem que ser exercida na sua plenitude e no cotidiano da vida das pessoas, né. Então tem que fazer cada vez mais espaços conquistados pelas pessoas, e não doados pelo governante como um favor pro seu fulano, pro seu beltrano né, espaços conquistados para a cidadania ser exercida, para as pessoas serem sujeito e não objeto da política” (DUTRA, 2014).

A breve análise dos documentos partidários, as entrevistas realizadas com dirigentes partidários e os estudos e reflexões intelectuais e acadêmicas relacionados aos princípios programáticos do PT evidenciam que tanto a representação quanto a participação social sempre estiveram presentes e em diálogo no programa partidário do PT. De alguma maneira, seja no espírito do Sion ou no espírito do Anhembi, o fato é que a trajetória petista em relação à participação social é de reafirmação de seus princípios programáticos e de acúmulos sobre

como estes fundamentos partidários devem conduzir as mais distintas maneiras de atuação do partido e as relações desenvolvidas entre o Estado e a sociedade.

É importante analisarmos, também, como este princípio é evidenciado nas administrações petistas, pois, tratando-se de um partido que se dispôs a ter uma forte presença institucional, a sua interação com o Estado é fundamental para uma melhor compreensão de sua trajetória. Reis (2014) considera que ao analisar partidos políticos bem-sucedidos eleitoralmente, para além das análises de seus documentos, é importante compreender as condições *ex-post* sobre aquilo que o partido se viu compelido a fazer. Neste caso, sobre a relação do PT com o Estado, definidora do que ficará conhecido como o “modo petista de governar”.

2.3.2 A participação social como uma marca do “modo petista de governar”

O “modo petista de governar” é o conceito pelo qual as administrações petistas no Executivo passaram a ser reconhecidas. As pesquisas relacionadas à compreensão do conceito vêm, primeiramente, do próprio PT, e da necessidade de que o partido entenda melhor o papel de sua atuação institucional e os desafios a ela colocados. Posteriormente, esta agenda de pesquisas foi incorporada no ambiente acadêmico, que vêm continuamente buscando compreender o “modo petista de governar”.

A primeira iniciativa para a compreensão do “modo petista de governar”, vem, segundo Bezerra (2014: 81), com a criação da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI-PT), em 1989, cujo primeiro secretário é Luiz Dulci. Ao mesmo tempo, o Diretório Nacional cria o Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas (INAPP-PT), voltado para a elaboração de políticas públicas, enquanto Bezerra (2014) demonstra que a SNAI-PT possuía um papel de articulação política.

O livro “O Modo Petista de Governar” (1992), organizado por Jorge Bittar ²⁶ e pela SINAI-PT, é a primeira síntese sobre a atuação do PT nas administrações municipais, estabelecendo também as orientações para as suas práticas participativas e para as suas políticas públicas, tendo três objetivos: 1) Realizar um balanço dos três anos de PT à frente das administrações municipais; 2) Contribuir para o debate de reforma do Estado e políticas sociais; e 3) Construir uma referência para a elaboração de programas de governo para as cidades em que o PT disputará as eleições municipais. Estes objetivos estão orientados através de quatro princípios, descritos abaixo:

- “- Pela necessidade de alterar o próprio modelo de legitimação do poder político local, baseando-o numa cultura política dos direitos coletivos e individuais;
- Pelo fortalecimento político real do Legislativo e desmonte dos procedimentos que transformam os vereadores em despachantes do Executivo;
- Pelo reconhecimento do caráter estratégico da ética para a afirmação de uma política transformadora, resgatando o mais absoluto respeito à moralidade no trato da coisa pública;
- **Pela instituição do direito à participação, combinando elementos da democracia representativa aos da democracia participativa, aprofundando as formas de controle da sociedade sobre a prefeitura, como aquelas desenvolvidas, em todas as prefeituras petistas, por ocasião do orçamento municipal através de conselhos, audiências públicas e plenárias de bairros (*grifo meu*)”.** (BITTAR, 1992, p. 25).

A participação social, segundo Bittar (1992), norteia toda a atuação do “modo petista de governar” e os diversos processos de políticas públicas desenvolvidos por suas administrações, seja em Assistência Social e Educação ou em Meio Ambiente e Esporte e Lazer, por exemplo. Para Bittar, a participação popular como princípio do “modo petista de governar” significa “buscar na sociedade civil e na cidadania os fundamentos do governo democrático e das políticas públicas” (BITTAR, 1992: 209).

É marcante, também nesta trajetória, o reconhecimento do PT da importância dos procedimentos formais de competição – o processo eleitoral com base no sufrágio universal -, mas afirmando sempre, que o “modo petista de governar” baseia-se principalmente na busca pela participação política dos cidadãos e das cidadãs permanentemente.

Samuels (2004; 2008; 2009; 2011) possui estudos sistemáticos em relação ao “modo petista de governar” e à sua relação com a trajetória da democracia. Para o autor, o “modo petista de governar” deve ser compreendido pela articulação de três pilares: 1) o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade; 2) a redução das desigualdades sociais e econômicas; e 3) o aperfeiçoamento do Estado de direito – “improving the *rule of law*” (SAMUELS, 2011, p.

²⁶ Vereador (1992-1999) do Rio de Janeiro e Deputado Federal do Rio de Janeiro (1999-2014) pelo PT.

4). Bezerra (2014) irá identificar que a chave do “modo petista de governar” está fundada na “inversão de prioridades e na promoção da participação”, desenvolvendo políticas públicas voltadas para a classe trabalhadora e para os setores menos favorecidos da sociedade e defendendo e promovendo a participação social da população, seja por mecanismos diretos e por relações com os movimentos sociais organizados, seja pela instituição de mecanismos de participação social em suas administrações (BEZERRA, 2014, p. 39).

Identificamos esta incipiência da participação social no modo petista de governar, de forma mais rudimentar, nas primeiras administrações do PT, como a da cidade de Icapuí, administrada pelo PT durante o período da redemocratização (1985-1988) ²⁷:

“Nessa história de pioneiro, tem aquela cidade do Ceará, como é que chama (...). Icapuí. O primeiro prefeito nosso prestava contas numa parede de uma casa toda pintada de branco com um risco no meio, receitas versus despesas, e todo mês mudava aquilo, prestando contas para a população” (Entrevista concedida por Rui Falcão, 2014).

No período 1989-1992, o PT já administrava uma quantidade relevante de cidades, e tem uma concepção de participação social baseada nos Conselhos Populares, primeira inovação democrática formulada pelo partido para promover a participação em suas administrações. Os Conselhos Populares seriam espaços pelos quais os movimentos sociais exerceriam uma intervenção direta e constituir-se-iam como os atores centrais das administrações petistas, não havendo, no entanto, uma diretriz que explicasse o que significava governar por Conselhos Populares (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 62; BEZERRA, 2014, p. 50). No entanto, esta concepção vai se transformando a partir da própria experiência do partido em suas prefeituras e principalmente a partir da constatação de que existiam outros setores, inseridos em contextos de carências e exclusões de várias ordens, que não faziam parte destes movimentos sociais, obrigando o partido a construir um novo olhar sobre a participação social (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 63).

²⁷ Icapuí consagrou-se, após a eleição de José Airton Teixeira para a Prefeitura do Município, em 1985, como uma das primeiras cidades governadas pelo PT. Disponível em: <http://www.dedeteixeira.org.br/imprimir.asp?id=84>. Acesso em 12/10/2014.

Muitas das experiências que foram definidas por Conselhos Populares, caracterizavam-se, em sua maioria, como espaços de organização de movimentos sociais e populares sem vínculos com o Estado, como alguns Conselhos Populares experimentados em Porto Alegre (FEDOZZI, 2000). Azevedo (1988) aponta que, apesar de terem sido incentivados por alguns governos, os Conselhos Populares constituíram-se como canais de participação autônomos em relação ao governo e com a participação de toda a população em sua eleição/definição de funcionamento. O único local onde os Conselhos Populares seriam experimentados de alguma maneira pelo PT seria em Diadema, a partir de 1982, quando foram estabelecidos alguns Conselhos Populares nas áreas de Transporte, Saúde e Saneamento (AZEVEDO, 1988 *apud* BEZERRA, 2014).

Sobre estas primeiras experiências, o PT irá vivenciar o que Pontual e Silva (1999: 63) chamaram de “choque de realidade”, em que o partido reconhece a presença de uma maior pluralidade de atores no próprio exercício do seu governo e inicia a ideia de partilha de poder, que será caracterizada pela defesa da criação de mecanismos de participação popular baseados na cogestão – “a gestão compartilhada” - entre os governos e os diversos segmentos da sociedade.

A introdução do OP pelas administrações petistas será produto deste “choque de realidade” vivenciado pelo PT em suas administrações municipais, mecanismo este que será uma referência sobre como efetivar o princípio da promoção da participação social (BEZERRA, 2014), ou o pilar do fortalecimento das relações entre Estado e sociedade (SAMUELS, 2011), próprios do “modo petista de governar”. Este norteamento torna-se notável pelas palavras de Olívio Dutra:

“O Orçamento Participativo é também uma espécie de escola provocadora, onde todos nós aprendemos. Não tem o professor e o aluno, todos somos ao mesmo tempo professores e alunos, mas *bueno*, é um projeto de vida, não é uma coisa eleitoreira, passageira, episódica. Eu penso que a democracia, seja aqui, ali ou acolá, só se realiza como algo, digamos, que é, como um valor insubstituível, se ela se realizar na vida das pessoas. Então os espaços conquistados através do Orçamento Participativo são possibilitadores desta assumpção pela pessoa, através do protagonismo, de criar a possibilidade de um mundo melhor, de um mundo mais justo, igualitário, fraterno (...) Ele cria também solidariedade, que é um valor também fundamental para a convivência humana”. (DUTRA, 2014).

A maneira pela qual a participação social será efetivada no “modo petista de governar” sofrerá transformações no próprio curso da história democrática do país, mas a sua marca, baseada na “inversão de prioridades e na promoção da participação” (BEZERRA, 2014), será

mantida. Mais uma vez, o que pôde ser identificado, no decorrer da década de 90, é a permanente articulação para a promoção conjunta da participação e da justiça social, seja pelo OP seja pelos CGPPs que, apesar de não possuírem o destaque ou a atenção conferida ao OP pelo “modo petista de governar”, são destacados como espaços de co-gestão importantes para a produção de políticas públicas. Como realça Dirceu (1999), as prefeituras petistas da década de 90 tiveram como objetivo “democratizar o Estado no modo de governar mediante controle social do orçamento, da participação popular, da inversão de prioridades e da transparência” (DIRCEU, 1999: 18).

Com as parcas experiências de participação nos governos estaduais de uma maneira geral ²⁸, podemos identificar a participação social como uma marca do “modo petista de governar” ao analisarmos a experiência do PT no Governo Federal, sob Lula e Dilma. A vitória de Lula, em 2002, é amalgamada pela expectativa de que sejam efetivados os principais elementos presentes no “modo petista de governar”, em especial, para os objetivos deste trabalho, para que o PT efetive, nacionalmente, o que as suas administrações construíram em suas esferas subnacionais no decorrer da década de 90: mecanismos democráticos e instituições participativas. Ainda que esta trajetória não seja linear, cabe realçar, sobre o PT:

“Ele, como é o partido que mais experimentou, é o partido que mesmo não fazendo de maneira uniforme, semelhante, idêntica em todos os governos municipais ou estaduais que ele pratica, ao menos não é o partido que se envergonha de defender a tese. Os outros partidos nem a tese defendem, estão todos subordinados a lógica da ordem estabelecida. Vai em um debate na Assembleia Legislativa, na Câmara de Vereadores, a direita, o centro, tá todo mundo ali... pra eles a democracia é isto, a democracia é ter a Câmara, tem a Assembleia, eleger o prefeito, isso é a democracia. Portanto eles nem se preocupam, para eles a institucionalidade atual é a ideal. No PT ainda se resiste né, infelizmente já tem uma boa parte do PT que já tá capturada por isso...” (PONT, 2014).

No Governo Federal identifica-se que o PT buscou dar seguimento à sua trajetória pioneira de introdução de instituições participativas no Executivo. Nos governos Lula e Dilma, as instituições participativas foram projetadas em nível nacional - destacando-se os CGPPs e as CNPPs – de maneira inédita na história da democracia brasileira (SAMUELS, 2011).

²⁸ É notável a incapacidade de produção de experiências bem-sucedidas de participação social nos governos estaduais do Brasil. As suas causas e consequências devem ser analisadas com cuidado em uma futura e interessante agenda de pesquisa sobre os impactos diferenciados do “experimentalismo democrático” brasileiro nas três esferas da federação.

Mecanismos como as CNPPs expressam o compromisso singular do PT com a efetivação da participação social em suas administrações, como colocado pelas palavras de Raul Pont. Neste sentido, demarcam também a diferenciação entre o PT e os outros partidos políticos brasileiros, em especial o seu principal opositor em nível federal, o Partido da Socialdemocracia Brasileira (PSDB). Em 2010, em oposição às políticas de participação social do Governo Federal, o então candidato do PSDB à Presidência da República declarou que as CNPPs não representavam o povo brasileiro, mas um único partido político ²⁹ (Samuels, 2011; Pogrebinschi, 2012), aversão expressa também através da oposição dos parlamentares do PSDB ao Decreto 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) ³⁰, que será estudado de forma detalhada no próximo capítulo. O fato é que a trajetória do PT, desde as suas administrações municipais até sua chegada ao Governo Federal o destaca, de fato, como o “partido da participação” no Brasil.

Esta maneira pela qual a participação foi impulsionada, durante os governos Lula, e é, atualmente, impulsionada pelo governo Dilma, bem como o histórico de adoção e inovação de práticas participativas em administrações petistas no Poder Executivo, apontam que o despontar da participação social nos governos Lula e Dilma concretiza princípios programáticos do PT e promove a participação social prevista pelo “modo petista de governar”. Através de espaços institucionais, a participação social torna-se uma política pública, e, indo além de um princípio, um “método democrático de gestão”. Este novo e importante passo é fundamental para compreendermos o patamar atual do país em relação à participação social.

2.3.3 A participação social como um “método democrático de gestão”

Em 2014, completam-se doze anos de administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) frente à Presidência da República no Brasil, consagradas por três vitórias eleitorais, em 2002 e

²⁹ Ver “Dulci acusa Serra de defender o retorno de uma democracia elitista”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/dulci-acusa-serra-de-defender-retorno-de-uma-democracia-elitista-4990730>. Acesso em 28/10/2014.

³⁰Ver “PSDB quer revogar decreto de Dilma sobre superestrutura social no governo”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/psdb-do-senado-quer-revogar-decreto-de-dilma-sobre-superestrutura-social-no-governo-12693146>. Acesso em 28/10/2014.

em 2006, com as eleições de Lula, e em 2010, com a eleição de Dilma. Estas três vitórias significaram, na história brasileira, não apenas a eleição do primeiro operário e nordestino ou da primeira mulher, mas, fundamentalmente, a vitória inédita de um partido de trabalhadores e de massas à Presidência da República. Os sentidos e as interpretações destes últimos 12 anos abarcam uma diversidade imensa de opiniões. Como definido por Singer, sobre os dois primeiros mandatos presidenciais do PT e o fenômeno do *lulismo*:

“O *lulismo* existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança, num mesmo movimento. É o caráter ambíguo do fenômeno que torna difícil a sua interpretação. No entanto, é preciso arriscar os sentidos, as resultantes das forças em jogo, se desejamos avançar a compreensão do período” (SINGER, 2012, p. 9).

Singer (2012) irá sustentar ainda que, durante os governos Lula, ocorreu no Brasil uma rearticulação ideológica, em que o conflito principal deixou de ser entre esquerda e direita e passou a ser entre ricos e pobres ou, de maneira mais interessante, entre excluídos e incluídos. Este conflito, entre excluídos e incluídos seria, todavia, apenas de ordem econômica? Na perspectiva deste trabalho, o conflito, além de ser de ordem econômica, como bem explorado por Singer, diz respeito também à participação política, ao aprofundamento da democracia e à progressiva inclusão da cidadania em processos democráticos que vão muito além dos procedimentos eleitorais.

Se, por um lado, partidos como o PSDB – que governou o país de 1994 a 2002 - possuem uma visão restritiva da participação social, valorizando, em seu detrimento, apenas a representação política, a trajetória institucional do PT tem como objetivo fortalecer a representação política e a participação social, possibilitando que esta última se consolide - pela introdução em nível nacional de diversas formas de participação social - através de instituições participativas, que se tornaram centrais nas políticas públicas do Governo Federal a partir da chegada de Lula à Presidência da República.

Em que pese a diversidade de opiniões, bem como as contradições pelas quais estão impressas as administrações federais do PT no período do *lulismo* e de Rouseff – que tem o seu primeiro mandato prestes a se encerrar – a trajetória do PT no que diz respeito à participação social é considerada neste trabalho como uma trajetória de acúmulos na qual, do local ao nacional, a participação torna-se um elemento constitutivo de suas administrações, caminhando, por fim, para a sua consolidação como um “método democrático de gestão”, termo recuperado

de uma fala de 2010, do então ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República - órgão responsável pela articulação do governo com a sociedade civil e pela implementação de mecanismos de participação social - Luiz Dulci (POGREBINSCHI, 2012).

A ideia da participação como um “método de governo” ou como um “método democrático de gestão” consiste na institucionalização e na integração dos mecanismos de participação social no desenvolvimento das políticas públicas do Governo Federal. Neste processo, a gestão pública do Estado passa a ser compartilhada com a população, estabelecendo uma “nova relação entre o Estado e a sociedade” (CARVALHO, 2011).

A institucionalização da participação social em escala nacional vem sendo gestada desde a chegada de Lula à Presidência da República, com a potencialização de diversos mecanismos participativos. Ventura (2013: 41) irá destacar três grupos de mecanismos que foram impulsionados nacionalmente: a criação de instrumentos de diálogo entre o governo e a sociedade, com um destaque para a criação de 84 ouvidorias públicas nos três primeiros anos de governo Lula, a utilização de audiências públicas e a criação de mesas permanentes de diálogos entre governo e sociedade civil; a constituição, a potencialização e o fortalecimento dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas; e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

Destaca-se também que a potencialização destes mecanismos de participação social envolveram um processo de qualificação de seus participantes. No caso dos CGPPs, por exemplo, a SGPR criou, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG): o Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, tendo como objetivo “consolidar e sistematizar o conhecimento à respeito da participação social no âmbito do governo federal”³¹. O programa, em vigor desde 2010, visa qualificar os conselheiros dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas - além de gestores e técnicos do Governo Federal que trabalham com instituições participativas -, oferecendo cursos de especialização na modalidade de educação a distância e com a duração de 24 meses. Na opinião de Dulci, estes programas tinham como objetivo iniciar um processo de capacitação que deveria resultar na formação de gestores de políticas participativas:

“Então a minha ideia também era essa, consolidar como método de governo, em que sentido, por exemplo, você tem assessores parlamentares em todos os ministérios. Nós estávamos propondo que no ano seguinte pudesse ter assessores de participação social

³¹ Informação disponível em: <https://www.ufmg.br/conselheirosnacionais/>. Acesso em 21/11/2014.

em todos os ministérios. Você tem concursados da administração pública especializados em políticas sociais, que pudesse também ter concursados especializados em políticas participativas (...) o que eu estou dizendo é o seguinte, tem gestor de política social, que haja também de participação (...) vamos capacitar pessoas para que façam isso. Nós estávamos querendo criar mecanismos na estrutura do Estado brasileiro igual tem para políticas sociais, igual tem para políticas econômicas, também para políticas participativas. Porque não?” (DULCI, 2014).

Desta maneira, deve-se notar que a institucionalização da participação social passa pelo seu estabelecimento como um requisito para a gestão pública. Transformá-la em um método diz respeito a uma determinada lógica pela qual a democracia deve desenvolver-se, dando um passo a frente em seu processo de experimentação e garantindo que a participação social consolide-se como um método fundamental nos ciclos de políticas públicas e nos programas desenvolvidos pelo Estado brasileiro (POGREBINSCHI, 2012a, p. 11).

“Mais do que tornar as políticas públicas abertas a uma construção coletiva entre governo e sociedade civil através da participação, o governo Lula, ao impulsionar o processo de institucionalização de diversas instâncias participativas, fez da própria participação uma política pública. Para além de um meio passível de realizar os fins necessários ao desenvolvimento do Estado brasileiro baseado na promoção da igualdade e da inclusão social, os dois mandatos de Lula revelaram a participação como um fim em si, um objetivo político e social que pode ser perseguido conjuntamente pelo Estado e pela sociedade de modo a aperfeiçoar e aprofundar a democracia no Brasil” (POGREBINSCHI, 2012a, p. 4).

Como Pogrebinschi (2012a, 2012b) destaca, esta nova relação entre o Estado e a sociedade implicam fundamentalmente em um método pelo qual poderão ser efetivados fins sociais. Este método é aferido em diversos momentos, desde o primeiro ano de governo, em 2003, quando Dulci afirma, ao abordar a importância da participação, que promover uma nova relação com a sociedade civil é fundamental para um governo que pretende realizar profundas transformações sociais e econômicas no país (DULCI, 2003: 4), até o último ano de governo Lula, em 2010, quando os documentos da SGPR, ao analisarem a participação como um “método democrático de gestão”, destacam que a participação social e a aproximação entre o Estado e a sociedade contribuem para o fortalecimento da democracia, para o “crescimento econômico com justa distribuição de renda” (SGPR, 2010) e para “transformar a participação em política de Estado e em método de governo” (SGPR, 2011: 7).

Esta definição da participação social como um “método democrático de gestão” pode ser compreendida em sintonia com a abordagem metodológica da democracia proposta por

Dewey e analisadas no primeiro capítulo desta dissertação, destacando-se três de seus aspectos principais: 1) a compreensão da democracia como um experimento, que deverá sempre ser verificado e submetido ao teste de suas consequências (Pogrebinschi, 2005: 26); 2) a valorização da verificação dos métodos democráticos em rejeição ao dogma, para que o percurso democrático possa ser analisado menos cegamente e menos sujeito à acidentes (DEWEY, 2008, p. 25 [1927c]); 3) o entendimento da democracia enquanto uma experiência que estará sempre em processo de aperfeiçoamento e na qual seus meios e os seus fins são interdependentes e inseparáveis entre si (POGREBINSCHI, 2004, p. 49). Como fio condutor destes aspectos, destaca-se a submissão da democracia à participação e à deliberação (POGREBINSCHI, 2005).

Inicialmente, deve-se destacar que esta abordagem metodológica da democracia perpassa toda a trajetória do “modo petista de governar”, desde as suas primeiras experiências institucionais, na década de 90, às experiências desenvolvidas no decorrer dos anos 2000, com a sua chegada ao governo federal.

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao caráter experimental da democracia, deve-se destacar que o experimentalismo democrático é uma marca da democracia brasileira (POGREBINSCHI, 2010). Entendendo que o PT tem um papel fundamental na trajetória democrática do país, esta marca relaciona-se aos próprios debates internos do PT sobre a forma como um projeto de transformações socialista deveria ser desenvolvido, como destacado por Dulci:

“Uma coisa mais intuitiva, que tinham medo da gente ser um partido popular, comprometido com os interesses dos pobres e dos trabalhadores, um partido que apresentasse um projeto de transformação socialista do Brasil, mas que não fossemos um partido democrático no seu funcionamento cotidiano (...) o que unifica o partido é o seu programa, suas deliberações políticas, e deve ser legitimado não por uma filosofia oficial mas pelas suas ações políticas e pelo resultado que as classes populares atribuíram à ação concreta do partido” (DULCI, 2014).

Posto isto, destacam-se dois aspectos deste experimentalismo democrático que se relacionam com a trajetória do PT: 1) a experimentação de variados mecanismos participativos formulados previamente pelo partido – como os Conselhos Populares – ou no próprio processo de suas experiências administrativas – como o Orçamento Participativo e a sua submissão ao teste para a verificação se os seus objetivos estavam sendo cumpridos. Vale observar, neste

aspecto, que as experiências formuladas antecipadamente – destacando-se novamente os Conselhos Populares – em sua maioria não vingaram, ao contrário das experiências formuladas a partir das próprias realidades com as quais os governos do PT se depararam. Portanto, percebe-se que o “modo petista de governar” se caracteriza também pela verificação de seus experimentos como garantia de seu êxito; 2) a reestruturação e a ampliação de experiências pré-existentes, como os CCGP e as CNPPs, que como já analisado, tomaram outras proporções a partir da chegada de Lula à Presidência da República (Pogrebinski et al, 2010). Neste sentido, destaca-se que, apesar do PT ser o partido que mais inovou, ele não baseia a sua concepção de democracia em modelos fixos e inabaláveis, incorporando a si outros experimentos já existentes e integrando-os a uma abordagem metodológica, em que estes experimentos passam a adquirir contornos claramente participativos e deliberativos e, conseqüentemente, mais democráticos na acepção pragmatista de democracia.

Em segundo lugar, no que diz respeito à verificação da rejeição ao dogma para uma melhor análise do percurso democrático, o PT e o “modo petista de governar” caracterizam-se por uma reflexão constante de suas experiências administrativas, destacando-se dois grupos principais: 1) os seus ambientes de análise e de reflexões políticas internas, protagonizados pela Secretaria de Assuntos Institucionais e da Fundação Perseu Abramo, que realizam regularmente publicações normativas e empíricas em relação às concepções políticas do partido e às suas experiências administrativas que devem caracterizar o “modo petista de governar”. As publicações da Fundação Perseu Abramo, além de reunirem reflexões de dirigentes partidários, dialogam também com uma ampla gama de intelectuais, que publicam regularmente artigos e análises em suas publicações, apresentando-se como um espaço propício e estimulante para o desenvolvimento da democracia; 2) os espaços desenvolvidos nos órgãos do governo para que sejam realizadas reflexões sobre a participação social, destacando-se as atividades do Departamento de Participação Social da SGPR, que produz frequentemente materiais sobre a participação social no Estado brasileiro, lançando mais recentemente a revista “Democracia e Participação”³², destinada à análise da participação social no território nacional e as pesquisas desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), destacando-se uma série

³² A revista é dedicada ao estudo das experiências participativas no Brasil e foi criada em abril. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/revista-democracia-e-participacao>. Acesso em 02/12/2014.

de estudos cujo objetivo é o de fornecer informações qualificadas e sistematizadas no que se refere à participação da população nas instituições representativas ³³.

Estes dois grupos de reflexões vêm contribuindo continuamente para a avaliação das experiências participativas, bem como para as suas inadequações e os seus déficits, auxiliando na percepção de onde devem ser aprimoradas e também nos passos a serem realizados para um aperfeiçoamento da perspectiva metodológica da participação social e da democracia (PIRES ET AL, 2012).

Em terceiro lugar, e talvez o mais importante aspecto da abordagem metodológica de Dewey empreendida pelo “modo petista de governar”, está a relação entre os meios e os fins, em que os métodos democráticos têm como objetivo a realização de fins democráticos voltados para a transformação das instituições e da democracia como um todo, tendo como cerne a inter-relação entre as ações observáveis e os seus resultados (DEWEY, 2008, p. 50 [1927d]). Posto isto, destacam-se duas características: 1) para o PT, a democracia deve ser realizada também nas instituições representativas – a democracia política – mas não somente, visto que as instituições representativas são apenas um espaço onde pode ser desenvolvido o projeto partidário de redução de desigualdades sociais e econômicas. Por isso, o PT valoriza e consolida outros espaços considerados fundamentais para a sua concepção de democracia, destacando-se as instituições participativas, concebendo-as como espaços importantes para a inclusão social e para a promoção da cidadania (BITTAR, 1992). Esta concepção é fundante na trajetória do PT e nas suas definições sobre suas administrações públicas, como a definição de “gestão compartilhada” ou a própria definição de “método democrático de gestão”; 2) deve-se destacar também a relação de coexistência e harmonia entre as instituições participativas e as instituições representativas valorizadas pelo PT e aperfeiçoadas no “modo petista de governar” com a sua chegada ao governo federal, em que as deliberações das instituições participativas auxiliam para que a atividade legislativa esteja relacionada à amplos processos de participação e deliberação pública. As Conferências Nacionais são um exemplo significativo deste impacto positivo, bem como para desconstruir uma noção de que a participação é o oposto de representação (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Pelo contrário, o necessário é que a representação seja aperfeiçoada através da sua interdependência com os mecanismos participativos, auxiliando para que as decisões dos parlamentares sejam referenciadas tanto na

³³ Ver “Participação em Foco”. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/>. Acesso em 02/12/2014.

representação política – forma pela qual eles foram eleitos – quando na participação social e na deliberação pública.

Por fim, deve-se compreender que, a democracia como uma ideia social ou como um modo de vida, tal qual como concebido por Dewey, tem seus fins submetidos à associação entre os indivíduos (POGREBINSCHI, 2008, p. 142). Na trajetória do PT, esta abordagem metodológica faz parte de toda a narrativa conferida à democracia, em que a participação e a deliberação não dizem respeito apenas à consagração de preceitos constitucionais relacionados à participação social, mas a possibilidade de que representação política e participação social efetivem direitos constitucionais relacionados à inclusão social e à democratização de bens sociais e econômicos (SINGER, 2012).

Nesta perspectiva metodológica da participação, os governos Lula foram vitoriosos justamente por terem promovido, de maneira articulada, dois dos pilares do “modo petista de governar” que dizem respeito ao entendimento de que meios e fins democráticos são unos e inseparáveis: 1) o fortalecimento dos vínculos entre o Estado e a sociedade e 2) a redução das desigualdades sociais e econômicas (SAMUELS, 2011, p. 30). Esta dupla característica do papel da participação social nas administrações do PT no Governo Federal, além de demarcar claramente uma abordagem metodológica, contribui para o desenvolvimento de uma abordagem sistêmica da democracia. Como observado por Pogrebinschi:

“Ao alcançar o governo federal, o PT esboça o método que lhe permitiria efetivamente cumprir seu ‘compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas’, criando espaços institucionais para as ‘massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade’, e praticando a política como uma atividade que se exerce não apenas nos momentos das eleições” (POGREBINSCHI, 2012a, p. 5).

Esta perspectiva de exercício amplo da democracia por todos que desejarem participar dos processos decisórios de políticas públicas, expressas na participação como “método democrático de gestão”, está presente também nos documentos do PT, que tem resoluções que apontam para a construção de “um sistema federal de democracia participativa” (III Congresso Nacional do PT, 2007: 46-7) e o “fortalecimento da participação popular, com maior integração entre mecanismos de democracia participativa locais e estaduais com o sistema nacional, dando ênfase às conferências nacionais para subsidiar políticas públicas e iniciativas do Legislativo” (IV Congresso do PT, 2010: 15) e da SGPR (2010, 2011). Portanto, percebe-se a manutenção

de uma articulação profunda entre o programa político do PT e as suas experiências administrativas; neste caso, as suas resoluções são traduzidas nas propostas de aperfeiçoamento da participação social no Governo Federal.

Com a institucionalização das instituições participativas no decorrer dos governos Lula, os governos Dilma, em consonância às propostas do PT citadas no parágrafo anterior, tiveram como objetivo aperfeiçoar este processo, através da integração e da regulamentação das instituições participativas e do desenvolvimento de um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

A elaboração do SNPS foi a principal tarefa do Departamento de Participação Social da SGPR durante o governo Dilma – que será analisada no próximo capítulo -, devendo ser entendido a partir de uma trajetória de amadurecimento da participação social e de sua consolidação nas administrações públicas do país, oficializando, ainda, a participação social como constituinte da construção do Estado brasileiro e visando regulamentar a participação como um “método democrático de gestão” (POGREBINSCHI, 2012a, 2012b), expressão substantiva da sua valorização e da trajetória política institucional do Partido dos Trabalhadores.

2.4 A participação social e o Partido dos Trabalhadores: uma trajetória conjunta de aprofundamento democrático

Este capítulo teve como objetivo analisar articuladamente o desenvolvimento da participação e do PT na democracia brasileira. Argumentou-se que a potencialização das instituições participativas e o aprofundamento da democracia é protagonizado – ainda que diversos atores políticos e sociais devam ser considerados – pelo PT, que expressa, em suas administrações municipais – através do modo petista de governar -, princípios programáticos relacionados à participação social e à abertura e permeabilidade do Estado à participação ampla da população, seja via instituições representativas seja via instituições participativas.

O próximo capítulo deverá realizar as conexões entre os referenciais teóricos apresentados no primeiro capítulo desta dissertação com o processo de aprofundamento democrático das últimas décadas, e, em especial, com a expressão de uma trajetória de

acúmulos do PT e da participação social que culminou, mais recentemente, na promulgação do decreto 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

No decorrer da década de 1990, o Orçamento Participativo, introduzido por uma administração do PT, foi disseminado amplamente no país, primeiramente através das prefeituras petistas e, posteriormente, por prefeituras de distintas orientações ideológicas. Em 2003, com a chegada do PT ao Governo Federal, diversas instituições participativas, com destaque para as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, adquirem um papel sem precedentes no ciclo de gestão de políticas públicas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI, 2012a, 2012b, 2013a; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014). Se não exclusivas das administrações públicas do PT, o fato é que a potencialização das instituições participativas é uma marca inegável do modo petista de governar, que, ao institucionalizá-las no Governo Federal, deixam um legado de fundamental relevância para o entendimento sobre como o Estado brasileiro deve ser conduzido.

Desta maneira, o que pode ser aferido ainda é que o PT foi fundamental para a expansão e a ampliação da democracia no Brasil, na medida em que a participação social não esteve restrita às suas experiências administrativas municipais. Ao possibilitar que a participação seja efetivada em todo o território nacional, o PT destaca-se não apenas pelo seu experimentalismo democrático e pela demonstração de que participação e deliberação podem ser efetivadas em larga-escala – como as CNPPs demonstram (POGREBINSCHI, 2013a, 2013c; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014) - mas principalmente por ter tornado a própria participação social uma política pública do Estado brasileiro (POGREBINSCHI, 2012a).

Segundo Pogrebinschi (2013a) a expansão da participação social no Brasil em nível nacional desafia uma ampla gama de teóricos da democracia deliberativa, para os quais seria impossível conjugar em larga escala formas participativas e deliberativas de democracia (SHAPIRO, 1999 *apud* POGREBINSCHI 2013a; DRYZEK, 2008 *apud* POGREBINSCHI 2013a; FISHKIN, 2009 *apud* POGREBINSCHI 2013a; PRZEWORSKI, 2010 *apud* POGREBINSCHI 2013a). Para Shapiro (1999), por exemplo, o sucesso da deliberação estaria condicionado à sua realização com um número pequeno de pessoas (SHAPIRO, 1999 *apud* POGREBINSCHI, 2012a). Dryzek (2008), neste mesmo caminho, irá avaliar que quanto maior o número de participantes, maior a dificuldade para a efetivação da deliberação (DYZEK, 2008 *apud* POGREBINSCHI, 2013a). Ao contrário destes estudiosos, que concentraram suas

pesquisas empíricas em experiências deliberativas direcionadas a um número reduzido de participantes – os mini públicos - o que a experiência brasileira demonstra é que é perfeitamente possível efetivar a deliberação e a participação política em escala nacional (POGREBINSCHI, 2013a).

A abordagem metodológica pela qual a participação social é conduzida nas administrações do PT são frutos de uma opção histórica e programática do partido de valorização da disputa institucional como forma de aperfeiçoamento da democracia – através da potencialização de mecanismos participativos – e de realização de transformações sociais, econômicas e culturais. A relação de coexistência da representação política e da participação social sempre esteve presente nas formulações e nas práticas do partido, verificando-se que o crescimento institucional do PT favoreceu a ampliação da participação social no Estado brasileiro, o que significa também afirmar que, assim como sempre estiveram presentes nos programas do partido, foram mutuamente valorizadas em suas administrações públicas. Desta realização de coexistência consistem as formulações partidárias e governamentais definidas como “gestão democrática” (DANIEL, 1988) ou como um “método democrático de gestão” (DULCI, 2010).

Destaca-se também que os dois pilares do “modo petista de governar” foram efetivados nas administrações do PT no Governo Federal, quais sejam: o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade e a redução das desigualdades sociais e econômicas (SAMUELS, 2011) ou a “inversão de prioridades e a promoção da participação” (Bezerra, 2014). Como analisado, a expansão da participação social é marcada pela redução das desigualdades sociais e econômicas³⁴ e pela melhoria nas condições sociais da população brasileira^{35 36}. O “método democrático de gestão”, ao visar institucionalizar e regulamentar a participação social nas decisões políticas dos diversos órgãos do Executivo, visa também estabelecer um método para a realização de fins sociais, em que a democracia não se resume apenas à direitos políticos e à

³⁴ Ver “PNAD/IBGE mostra queda recorde de desemprego e redução da desigualdade”. Disponível em: <http://ciencia.estadao.com.br/noticias/geral.pnadibge-mostra-queda-recorde-de-desemprego-e-reducao-de-desigualdade,933435>. Acesso em 30/10/2014.

³⁵ Ver “Em dez anos, renda dos mais pobres cresceu 90”. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15593. Acesso em 30/10/2014.

³⁶ Ver “A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, pobreza e políticas de renda.” Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf. Acesso em 30/10/2014.

liberdades civis, mas à práticas democráticas cujo objetivo é a concretização da justiça e da igualdade social (POGREBINSCHI, 2013b: 18).

À guisa de conclusão, tanto os princípios programáticos partidários quanto o “modo petista de governar” são expressos de forma determinante na trajetória democrática brasileira, na qual a participação social torna-se fundamental para a formulação e para a promoção de políticas públicas que promovam a inclusão social e política da população (POGREBINSCHI, 2013b). A continuidade do “método democrático de gestão” e a possibilidade de estabelecimento deste método como uma política do Estado foi a principal dedicação do governo Dilma em relação à participação social, e o seu desenvolvimento, a sua institucionalização e a sua efetivação através do Decreto 8.243/2014 – que será analisado no próximo capítulo - serão decisivos para o prosseguimento do aprofundamento democrático e para a continuidade de um método que vêm contribuindo de forma significativa para a ampliação da democracia e para a conquista de direitos sociais por parcelas expressivas que tiveram nos últimos doze anos um acesso à cidadania sem precedentes na história recente do país.

3 A Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social

3.1 Introdução

O primeiro capítulo teve como objetivo apresentar os referenciais teóricos desta dissertação. A análise da democracia pragmatista – principalmente no que diz respeito à opção “metodológica” pela democracia - pode ser perfeitamente conjugada às formas participativas e deliberativas de democracia que vêm sendo propostas nas últimas décadas. Relacionados a uma destas formas, a abordagem sistêmica da democracia deliberativa, podem ser fornecidos enfoques interessantes para a compreensão da trajetória da participação social e da democracia no Brasil.

O segundo capítulo deste trabalho teve como objetivo analisar o papel do Partido dos Trabalhadores no desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia no Brasil. Argumentou-se, no capítulo, que a trajetória da participação social no país confunde-se com a própria história do PT, em que princípios programáticos do partido em relação à

participação social expressaram-se de maneira decisiva no “modo petista de governar”, responsável pela consolidação das instituições participativas e pelo desenvolvimento da participação social enquanto um “método democrático de gestão” (POGREBINSCHI, 2012a).

Este capítulo tem como objetivo demonstrar o principal argumento desta dissertação: a trajetória da participação social no Brasil confunde-se com a própria trajetória do PT, estabelecida em seus princípios programáticos e expressa em seus governos. Esta trajetória é pioneira de uma opção metodológica e de uma abordagem sistêmica da democracia, o que pode ser aferido a partir da consolidação da participação como um “método democrático de gestão” e no desenvolvimento de um sistema nacional de participação social.

Como uma expressão significativa desta trajetória, este capítulo propõe-se a analisar o Decreto 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Este capítulo será dividido em três partes: 1) uma breve análise dos desafios à construção de um sistema de participação no Brasil; 2) análise da origem, do desenvolvimento, da instituição e das reações ao Decreto 8.243/2014; 3) estabelecimento de um diálogo entre a PNPS e o SNPS e os referenciais teóricos desta dissertação: a democracia pragmatista e a abordagem sistêmica da democracia deliberativa.

A primeira parte tecerá algumas considerações sobre o desenvolvimento dos mecanismos de participação social e no seu estabelecimento como “método de governo”, destacando-se alguns dos desafios estabelecidos previamente ao processo de elaboração da PNPS e do SNPS. Estes desafios estão relacionados ao desenvolvimento da participação no período 2003-2014 - em que as instituições participativas foram fundamentais no próprio entendimento sobre o “modo petista de governar” – ao mesmo tempo em que se gestou também uma abordagem sistêmica da democracia, iniciada no governo Lula e desenvolvida e instituída no governo Dilma através do SNPS, abordagem esta que aponta para a construção de uma democracia em que a participação social é indispensável no desenvolvimento das políticas públicas em nível nacional.

A segunda parte terá como objetivo analisar o Decreto 8.243/2014, dividindo-se: a) na exposição sobre a origem e o desenvolvimento da PNPS e do SNPS a partir de 2003, baseando-se principalmente em fontes primárias, quais sejam: documentos do Governo Federal, notícias e matérias dos meios de comunicação e entrevistas com o ministro da SGPR Luiz Dulci (2003-2010) e com o diretor do Departamento de Participação Social da SGPR Pedro Pontual (2010-

2014); b) na análise do texto do Decreto 8.243/2014, destacando-se os seus principais aspectos que reforçam o argumento de que a PNPS e o SNPS são expressões de uma trajetória de acúmulos e de amadurecimento da participação social; c) na “reação conservadora” – oriunda tanto dos meios de comunicação de massa quanto de parlamentares do Congresso Nacional - ao Decreto 8.243/2014, bem como nas respostas a esta “reação conservadora” - baseadas principalmente em matérias de meios de comunicação alternativos, nas entrevistas supracitadas e no apoio de alguns parlamentares no Congresso Nacional.

A terceira e última parte deste capítulo irá expor algumas conclusões sobre o significado da PNPS e do SNPS na trajetória da participação social no Brasil, considerando-se: a) sua relação com a abordagem metodológica e sistêmica da democracia; b) sua conexão intrínseca ao modo petista de governar; c) a sua capacidade em expressar a consolidação da participação como “um método democrático de gestão”, fruto do amadurecimento e do novo patamar adquirido pela participação social no Brasil, que de método e de política de governo passa a constituir-se como um método e uma política de Estado (POGREBINSCHI, 2012b).

3.2 Desafios de uma abordagem metodológica da democracia

A abordagem metodológica da democracia esteve, ao longo do período 2003-2014, nas declarações públicas do ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, ora abordando-se a participação como um “método de governo” ora abordando-se a participação como “método democrático de gestão”.

A luz da democracia pragmatista, e na sua ênfase de que os métodos democráticos tenham como objetivo alcançar fins democráticos socialmente radicais (DEWEY, 2008 [1937]), os métodos democráticos: a) se estruturam tanto nas instituições representativas – na democracia enquanto um sistema de governo – quanto na participação social – em que a participação individual e coletiva dos indivíduos é fundamental para que os fins democráticos possam ser alcançados (POGREBINSCHI, 2004: 48); b) devem ser concebidos como hipóteses e estar constantemente submetidos à testes e sujeitos à observação e à revisão a partir da análise dos testes de suas consequências (DEWEY, 2008 [1927c]).

Postos estes dois aspectos pelos quais os métodos democráticos se estruturam e devem ser concebidos, a sua familiaridade com o desenvolvimento das instituições participativas protagonizadas pelo PT pode ser aferida. Em primeiro lugar, o PT orienta-se, desde a sua

fundação – como demonstrado no segundo capítulo ao analisar as principais resoluções programáticas do partido – pela valorização das instituições representativas e das instituições participativas. Nesta acepção, a relação entre a representação política e a participação social deve ser de coexistência, em que o fortalecimento dos canais de participação social é desenvolvido de forma associada ao fortalecimento das instituições representativas (II Congresso Nacional do PT, 1999: 54). Posteriormente, ver-se-á como esta relação expressou-se a partir do crescimento eleitoral do partido e de suas vitórias em prefeituras, governos estaduais e no Governo Federal – as suas administrações que caracterizam o “modo petista de governar” – e o pioneirismo do PT em introduzir, expandir e fortalecer uma variedade de instituições participativas, como o Orçamento Participativo, as Conferências Nacionais de Políticas Públicas ou os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

A conjugação da representação política e da participação social vem tornando-se uma característica marcante do modo petista de governar. Em relação à representação política, diversos estudos demonstram como as instituições participativas têm um impacto positivo na representação política (POGREBINSCHI ET AL, 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI, 2012a, 2012b, 2013a, 2013c; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014; VENTURA, 2013; REIS, 2014). Em relação às CNPPs, por exemplo, Pogrebinschi e Santos (2011) demonstrarão como as diretrizes aprovadas pelas CNPPs são incorporadas pelo Legislativo na elaboração de leis. Reis (2014) realçará, no que diz respeito ao conjunto das instituições participativas introduzidas pelo PT, a sua capacidade em multiplicar a representação e promover novos atores políticos, como mulheres, negros e os povos indígenas (REIS, 2014, p. 116).

No que diz respeito à participação social, além da multiplicação das formas de participação direta de indivíduos e de grupos sociais, verifica-se um progressivo aumento da participação da população no desenvolvimento das políticas públicas do Executivo em todos os níveis da Federação. No OP de Porto Alegre, por exemplo, houve um salto de 976 participantes em 1990 para 19.295 participantes em 2000 (PONT, 2008, p. 11). Nas CNPPs, estima-se que cerca de cinco milhões de pessoas participaram de suas etapas municipais, estaduais e federal no período 2003-2010, durante o Governo Lula (POGREBINSCHI, 2012a: 2). Desta forma, o desenvolvimento da participação social no Brasil pode ser concebido a partir da valorização de uma lógica metodológica, em que não se abdica das instituições representativas e que, conforme argumenta Pogrebinschi (2004), possibilita a promoção da democracia como um

ideal social e auxilia no aperfeiçoamento de uma das fases da democracia – o seu sistema político (POGREBINSCHI, 2004: 45).

Estes métodos democráticos referenciados nas instituições participativas desenvolvidas nas últimas décadas estiveram permanentemente submetidos à experimentação, à revisão e ao aperfeiçoamento. Destaca-se também que os métodos democráticos, por não serem verdades absolutas, ou modelos prontos, foram introduzidos a partir dos próprios desafios das administrações petistas. A formulação inicial do PT, baseada nos Conselhos Populares, quando submetida ao teste foi surpreendida pelo “choque de realidade” do PT ao deparar-se com as complexidades próprias das administrações no Executivo (PONTUAL; SILVA, 1999). Por outro lado, o OP, que não possuía uma formulação prévia e que foi desenvolvido após o primeiro ano de gestão do PT na prefeitura de Porto Alegre, sucedeu-se como a instituição participativa em nível local de maior referência na administração pública do país e de reconhecimento nacional e internacional. É necessário também destacar que, como hipóteses, estiveram e estão constantemente submetidas à testes. No caso do OP de Porto Alegre, por exemplo, o seu Regimento Interno pôde ser modificado anualmente durante o período em que o PT esteve na prefeitura (1989-2004) (D’AVILA, 2002).

Da mesma forma, a “promoção da participação e a inversão de prioridades”, o principal objetivo do modo petista de governar, conecta-se na abordagem metodológica ao conceber a democracia como uma experiência que é, simultaneamente, um meio e um fim (Pogrebinschi, 2004). Neste pilar, a participação social é um aspecto determinante para a realização de reformas sociais, devendo conduzir o “desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao combate da exclusão social, da discriminação e das desigualdades econômicas e sociais, bem como na construção de uma sociedade justa, democrática, plural, igualitária socialista” (Código de Ética do PT, 2009: 18), como será defendido por Luiz Dulci:

“(…) eu acho que nós pensamos mais como forma de incorporar parcelas enormes da população que estavam fora do exercício da cidadania, claro isso vinculado com a ideia de que quanto mais participação social houver melhor será para que o país faça as reformas políticas, econômicas e sociais” (DULCI, 2014).

O que deve ser observado, no entanto, é se a opção metodológica da democracia protagonizada pelas administrações petistas pode ser expressa não apenas nos governos do PT, mas na maneira pela qual a gestão pública é conduzida no Brasil (POGREBINSCHI, 2012b). Em continuidade à esta abordagem metodológica, o desenvolvimento do SNPS aponta para a consolidação da participação como um “método democrático de gestão” e para uma abordagem

sistêmica da democracia. Se os consecutivos estudos de Pogrebinschi (2011, 2012a, 2012b, 2013a) demonstram que ao chegar ao governo federal o PT efetivou a participação social como um método e como uma política de governo, conciliando a participação e a representação e demonstrando que é possível efetivar a deliberação pública em escala nacional, a pergunta sobre a capacidade do modo petista de governar em converter-se em um método e em uma política de Estado permanece em aberto. Esta pergunta tem orientado os principais debates acadêmicos e políticos em relação à participação social nos dias de hoje, e ainda não pode ser respondida negativamente ou positivamente. O que pode ser dito, no entanto, é que esta pergunta relaciona-se à principal política desenvolvida pela SGPR no período 2010-2014: a PNPS e o SNPS.

A PNPS e o SNPS, gestados com o objetivo de regulamentar a participação social em todas as políticas públicas e programas desenvolvidos pelo Executivo, surgem também da necessidade de um aprimoramento da análise dos efeitos da participação social na democracia. Visando auxiliar em sua construção, Pires et al (2012), ao analisarem os mecanismos de interface socioestatal ³⁷ durante o período 2002-2010, destacam: uma variação positiva do número de programas desenvolvidos pelo Governo Federal que possuem interface socioestatal; uma diversificação dos órgãos governamentais que passaram a adotar estes mecanismos em seus programas a partir de 2003; e um aumento do número de interfaces socioestatais pelos órgãos que já adotavam estes mecanismos em relação ao ano de 2002 (PIRES ET AL, 2012, p. 20). Esta variedade de formas de participação social foram sendo amadurecidas tanto pelo Governo Federal quanto pelo PT, como destaca Dulci, ao abordar este acúmulo:

“Nós do PT até fizemos e propusemos (referendos) algumas vezes, como o das armas. Agora o PT foi evoluindo numa linha em que a participação social passa por canais de discussão, de informação, de discussão e de elaboração das políticas públicas, e depois canais de acompanhamento, de fiscalização, daí por exemplo valorizar muito os conselhos pra avaliar se as políticas estão funcionando ou não (...) Mas uma política pública anual que você vai renovar no ano seguinte, corrigir, aperfeiçoar, que isso deve ser objeto de discussão, de análise, de aperfeiçoamento né, de debate” (DULCI, 2014).

³⁷ Os autores utilizam o conceito de “interface socioestatal” em substituição ao conceito de “participação social”, entendendo-o como uma base analítica que possui uma maior capacidade de compreender e explicar os canais de interação existentes entre Estado e sociedade no país (PIRES ET AL, 2012, p. 8). Entende-se, todavia, que esta mudança não interfere nas análises sobre a interação entre o Estado e a sociedade as quais esta dissertação busca analisar, uma vez que os mecanismos analisados são os mesmos: os CGPPs, as CNPPs, as reuniões com grupos de interesse – através das mesas de negociação entre Estado e sociedade civil –; os Planos Plurianuais participativos; as Ouvidorias Públicas; e as Audiências ou Consultas Públicas (PIRES ET AL, 2012, p. 25).

Esta diversificação dos mecanismos de participação social ao longo deste período (PIRES ET AL, 2012, pp. 42-3) associa diferentes mecanismos à diferentes áreas temáticas de políticas públicas, devendo-se entender que cada mecanismo possui uma vocação e um potencial diferente dentro da gestão pública (PIRES ET AL, 2012: 51). Desta maneira, a construção de um SNPS, além de ser fundamental para a conversão da participação em um “método democrático de gestão”, é fundamental também para que a participação social possa ser analisada sistemicamente.

O seu processo de elaboração, desenvolvimento e instituição dizem respeito aos desafios colocados à uma abordagem metodológica da participação social e à sua consolidação na gestão pública brasileira. Não se esperava, ainda, que a PNPS e o SNPS gerariam tanta polêmica, como será aferido a seguir, correndo sérios riscos de não serem de fato implementados e efetivados. Como um desafio, e no entendimento desta dissertação, o sistema nacional de participação social representa a continuidade de um ciclo virtuoso de amadurecimento e aprofundamento democrático no país. Cabe, portanto, analisá-lo.

3.3 A Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social

3.3.1 Origens e desenvolvimento da PNPS e do SNPS

Em 23 de maio de 2014, a Presidenta Dilma Roussef assinou, durante a Arena de Participação Social e a 5ª edição do Prêmio de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) ³⁸, o Decreto 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, publicado no Diário Oficial da União em 26 de maio de 2014 e entrando em vigor nesta mesma data.

A institucionalização da PNPS está relacionada a uma trajetória de acúmulos no que diz respeito à participação política – e em especial a participação social – no Brasil. Como analisado no segundo capítulo deste trabalho, desde a promulgação da Constituição de 1988 o “experimentalismo democrático” vem sendo uma característica marcante do Estado brasileiro.

³⁸ O Prêmio de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio tem como objetivo reconhecer as 30 melhores práticas de gestão municipal e de projetos sociais que contribuem para o alcance das metas do milênio. Informação disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3862>. Acesso em 03/11/2014.

Acompanhando também o desenvolvimento e a potencialização destas instituições participativas, bem como o crescimento institucional do PT – reconhecido pelo seu pioneirismo no fortalecimento das instituições participativas nas administrações públicas brasileiras -, com a chegada de Lula e do PT à Presidência da República, em 2003, a participação social adquire um papel central no ciclo de políticas públicas do Governo Federal. Destaca-se que em 2003, ao mesmo tempo em que as instituições participativas eram introduzidas ou potencializadas, o desenvolvimento de um sistema de participação social já fazia parte dos debates políticos do Governo Federal, como evidenciado nas edições do Fóruns do Planalto destinado à discussão da participação social nos governos Lula e Dilma.

O Fóruns do Planalto é um evento que desde 2003 reúne periodicamente servidores da Presidência da República, com o objetivo de avaliar e debater sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo. Desde a sua segunda edição, destaca-se o debate em torno de uma proposta de desenvolvimento de um sistema nacional de participação social.

O 2º Fóruns do Planalto, apresentado pelo então ministro da SGPR Luiz Dulci, teve como objetivo debater “O Plano Plurianual (PPA) e a Participação Social no Governo”. Em sua palestra, Dulci destaca que o processo de participação social no PPA faz parte de um investimento do governo Lula em criar uma nova relação do Estado com a sociedade civil, baseada na ideia de que seria necessário “planejar o Brasil ouvindo a sociedade” (Dulci, 2003: 15).

O principal desafio, segundo Dulci, seria “fazer com que o cidadão não se afaste da política; com que os cidadãos e as cidadãs não se alienem das decisões políticas, não fiquem alheados dos processos de decisão; que não participem apenas dos períodos eleitorais” (DULCI, 2003, p. 5). Dentro deste desafio, destacam-se duas afirmações: de que o objetivo da participação popular no governo Lula não seria criar formas participativas de democracia alternativas ou concorrenciais ao Congresso Nacional, mas que, pelo contrário, havia um entendimento do Governo Federal de que a participação social é enriquecedora à própria representação política (DULCI, 2003, p. 6); e de que a qualidade das mudanças sociais, no governo Lula seria dependente da participação e do engajamento da sociedade -quanto maior o engajamento, maior a qualidade das mudanças e da democracia (DULCI, 2003, p. 12). Neste sentido, Dulci é assertivo ao destacar a importância da participação da sociedade nas mudanças sociais:

“Eu me habituei a destacar certas coisas que o Presidente diz. E ele falou uma outra coisa também, muito forte, muito poderosa: que ninguém se torna corresponsável por aquilo que não ajudou a construir. Então se o governo quer que haja corresponsabilidade do parlamento, tem que construir com o parlamento. Se o governo quer que haja corresponsabilidade da sociedade civil tem que construir com a sociedade civil. Não pode apenas comunicar à sociedade civil e pedir uma adesão. Não pode se contentar com uma postura passiva, de observadora da sociedade. Tem que criar os mecanismos e fazer todos os esforços que estejam ao seu alcance para que a sociedade se envolva com o processo e se engaje” (DULCI, 2003, p. 12).

O papel conferido à participação social pode ser analisado também a partir do compromisso com o governo em garantir que os mecanismos de participação social sejam não só introduzidos ou potencializados, mas também integrados, através da construção de um sistema de participação social:

“Aqueles que já tinham um dinamismo forte foram mantidos e potencializados; os que tinham, os que demandavam uma reforma, uma revisão, estão experimentando esse processo... Agora estamos vivendo as conferências, conferências da cidade, conferências de meio ambiente, conferências da saúde... Então na verdade é uma soma de mecanismos para a participação social, que nós pretendemos que se torne aos poucos um sistema de participação da sociedade civil, na definição das políticas públicas” (DULCI: 2003, p. 12).

É notável, nesta frase de Dulci, o outro tratamento conferido a estes mecanismos de participação social a partir do Governo Lula, seja pela sua revisão ou pela sua potencialização, como no caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (AVRITZER, 2013b; POGREBINSCHI, 2012a, 2012b, 2013a, 2013c; VENTURA, 2013). Este papel conferido aos mecanismos de participação e o compromisso com a participação social não são de responsabilidade exclusiva da SGPR, possuindo centralidade nas ações do Governo Federal em sua totalidade. As diversas CNPPs e os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, por exemplo, estão ligadas a ministérios distintos, de acordo com a temática de cada um deles, e demonstram haver de fato uma transversalidade em relação às políticas públicas de participação social desenvolvidas a partir do governo Lula. Também em 2003, durante o 4º Fóruns do Planalto, intitulado “Desenvolvimento com Distribuição de Renda. Este é o nosso desafio” e palestrado por José Dirceu, então ministro da Casa Civil – um dos ministérios mais importantes do Poder Executivo. Dirceu irá afirmar que:

“Uma das características importantes do nosso governo é o diálogo com a sociedade civil e com a sociedade civil organizada, é a parceria com a sociedade civil e com a sociedade civil organizada, é o chamamento à sociedade para que enfrente os problemas sociais e econômicos do país. Nós não acreditamos, e não acreditamos

mesmo, que seja possível superar os problemas num país com a dimensão do Brasil apenas a partir do Estado, apenas a partir do governo. Sem uma participação ampla, geral e irrestrita da sociedade brasileira organizada, não será possível superar esses desafios” (DIRCEU 2003, p. 11).

Em 2009, a proposta de construção de um sistema já fazia parte da agenda presidencial, integrando um projeto de “Consolidação das Leis Sociais” que Lula enviaria ao Congresso Nacional³⁹. Apesar da ideia de desenvolvimento de um sistema de participação já estar presente no início do governo Lula, a proposta da CLS acabou não saindo do papel, e os dois mandatos de Lula foram dedicados especialmente à potencialização das instituições participativas - como observado no capítulo anterior deste trabalho – deixando-a a cargo de sua sucessora, a presidenta Dilma Rouseff⁴⁰. Com a sua consolidação, em que é possível afirmar uma opção metodológica pela participação social, o governo Dilma deu continuidade às ações de consolidação das instituições participativas, dedicando-se, principalmente, ao desenvolvimento da PNPS e do SNPS. A construção de um sistema justifica-se, por exemplo, na seguinte argumentação:

“Qual era a ideia de sistema, porque muita gente falava assim, conferência é uma coisa, ‘ah as conferências’, mas esquecia os conselhos, as mesas permanentes de negociação, as ouvidorias (...) sabe, como canais de interlocução com a sociedade. E outros canais novos (...) além dos representantes dos conselhos eleitos, dos gestores de participação, dos assessores de participação, do fórum, esse fórum era dos (...) das pessoas que estavam responsáveis pela participação em cada ministério.. então o que a gente estava chamando de sistema era mais ou menos isso, sistema em que sentido, garantir uma interface entre essas coisas” (DULCI, 2014).

Em 2011, com o início do governo Dilma, Dulci foi substituído pelo atual ministro da SGPR, Gilberto Carvalho. Dando continuidade às reflexões governamentais sobre a participação social, em sua palestra no 28º Fórum do Planalto em 2011, no primeiro ano de governo Dilma, intitulada “Participação social e governo: opção metodológica do governo Dilma”⁴¹, Carvalho realiza um apanhado histórico da participação social no Brasil, realçando

³⁹ Ver artigo de Pogrebinschi (2014), “Participação Na forma e no conteúdo”.

⁴⁰ Ver “Consolidação das Leis Sociais fica para Dilma”. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral/consolidacao-das-leis-sociais-fica-para-dilma-imp-646379>. Acesso em 28/11/2014.

⁴¹ Diferentemente do 2º e do 4º Fórum do Planalto, a sua 28ª edição não possui um relatório contendo a transcrição da intervenção do palestrante. Neste caso, a análise foi realizada pela sua disponibilização em formato de vídeo. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=bBSdX2y_5zI. Acesso em 04/11/2014.

dois aspectos de seu amadurecimento, já indicados neste trabalho como determinantes para o desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia: a) a promulgação de uma Constituição Federal “participativa e cidadã” em 1988; b) a vitória de Lula em 2003, quando as “portas democráticas foram abertas como nunca antes na história deste país”, e a mudança da maneira pela qual o Governo Federal passou a compreender a participação social. Para Carvalho:

“A participação se colocava não como elemento paralelo, não como uma concessão do poderoso, não como uma benesse, um benefício, um ato de generosidade do governante, e sim como um elemento necessário, constitutivo de uma democracia” (CARVALHO, 2011).

Com este novo patamar da participação, Carvalho afirma que além das instituições participativas terem sido multiplicadas, intensificadas e adquirirem uma qualidade inédita, a forma pela qual a participação é implementada deixou de ser distinguida de seu conteúdo, e uma relação antes episódica foi transformada em um espaço permanente de diálogo entre o Estado e a sociedade.

Neste novo passo, é estabelecida uma relação de continuidade, em que as diversas instâncias de participação social devem ser coordenadas por um sistema de participação social. Reforçando a definição de participação como “método democrático de gestão” de Dulci, Carvalho apresenta a gestação do SNPS, que seria uma expressão desta “opção metodológica” pela participação social no governo Dilma, em que a forma deixa de ser distinguida de seu conteúdo e em que a metodologia participativa permitiu que os “que sempre foram excluídos passaram a ter direitos”.

Neste processo de amadurecimento destaca-se, também, a realização do 1º Seminário de Participação Social, ocorrido em outubro de 2011, em que o governo e a sociedade civil se reuniram para pensar formas de aprofundamento institucional da participação social no país. Em seu relatório ⁴² destaca-se a realização da mesa “Participação e Cidadania: Novos Horizontes e Desafios”, apresentada pelo Diretor do Departamento de Participação Social da

⁴² O relatório foi produzido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento em parceria com o Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) da Universidade de São Paulo. Disponível em: http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/i_sem_nacional_partic_social_relatorio_final.pdf. Acesso em 05/11/2014.

SGPR, Pedro Pontual, que teve como objetivo divulgar uma versão provisória e sujeita a modificações daquilo que já era reconhecido como um Sistema Nacional de Participação Social.

Pontual reforça que o conceito de sistema passa por dois processos aos quais os mecanismos participativos devem ser submetidos: a sua interdependência, em que são aprofundadas as articulações entre as diferentes interfaces das instâncias de participação, e a sua integração, em que, em conjunto ao processo de interdependência os mecanismos participativos são acionados em uma perspectivada integrada, compartilhando objetivos comuns e contribuindo para o fortalecimento da democracia (Relatório do 1º Seminário de Participação Social, 2011: 17).

No Seminário, ocorreram também diversos Grupos de Trabalho que visaram através do debate público, contribuir para a construção do SNPS. Este caráter aberto perpassou todo o processo de construção do SNPS. Ao fim do seminário, Pontual e Paulo Maldos, Secretário Nacional de Articulação Social da SGPR, destacaram alguns pontos que devem ser levados em consideração em uma agenda de construção da SNPS: a sua elaboração a partir das instituições participativas já existentes, mas incorporando novas práticas que surgirão a partir de seu próprio desenvolvimento; a participação deverá ser tanto coletiva quanto individual; o sistema deve auxiliar para que a participação da sociedade se efetive principalmente nos centros de decisão política nacional, onde são definidas as políticas macroeconômica e de infraestrutura; o SNPS deve ser uma política implementada nos três níveis da Federação, possibilitando que os mecanismos participativos construam políticas públicas que tenham impacto no cotidiano da população (Relatório do 1º Seminário de Participação Social, 2011: 57).

Após o 1º Seminário de Participação Social, e sob responsabilidade, coordenação e supervisão do Departamento de Participação Social da SGPR, a PNPS iniciou o seu processo definitivo de elaboração, desenvolvimento e implementação. A instituição de uma política nem sempre esteve presente na proposta do governo, e ocorreu após um debate interno do governo, através da criação, em 2011, de uma Sala de Situação⁴³, onde foi estabelecida uma diferenciação conceitual entre a PNPS e o SNPS: a PNPS diria respeito às diretrizes e às orientações gerais para a participação social, e o SNPS deveria abordar a institucionalização e a articulação dos

⁴³ A Sala de Situação é um espaço interministerial que tem como objetivo subsidiar os debates para a elaboração de uma determinada política pública a ser desenvolvida pelo Executivo.

mecanismos participativos no Governo Federal e na sua relação federativa com os governos estaduais e municipais.

A PNPS, como expresso no decreto, passa a ser então a política responsável por estabelecer os princípios e as diretrizes gerais da regulamentação da participação social, bem como coordenar a implementação do SNPS:

“A Política Nacional explicitará os princípios e diretrizes gerais da participação social que incidirão sobre a gestão governamental como um todo e definirá o papel do Estado como agente promotor do direito humano à participação;
O Sistema Nacional de Participação Social se concretizará no conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com as novas formas e linguagens participativas”⁴⁴.

Segundo os documentos oficiais da SGPR, os principais objetivos da PNPS e do SNPS, são: garantir o direito humano à participação social; estimular a cultura da participação social; estabelecer a participação social como método de governo e de gestão; promover a participação social no ciclo de políticas públicas; e estabelecer canais de articulação entre gestores da participação social nos níveis federal, estaduais e municipais da federação.

No âmbito do Governo Federal, a PNPS e o SNPS se articularam, em sua fase de desenvolvimento, a partir dos seguintes espaços, além da Sala de Situação: Fórum Governamental de Participação Social (FOGOPS); Reuniões de Secretários Executivos de Conselhos e Fórum Interconselhos; Comissões Organizadoras das Conferências Nacionais de Políticas Públicas; Fórum das Ouvidorias; Pesquisas; Redes de Movimentos Sociais e ONGs.

3.3.1.1 O Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS)

Para que a PNPS e o SNPS possam ser articulados às outras esferas da Federação, inserindo os estados e os municípios nesta “opção metodológica pela participação social” e possibilitando que os mecanismos participativos tenham uma incidência ampla e efetiva nos

⁴⁴ Documento da SGPR: “A Participação Social como método de governo”. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/reuniao%20secretarios%20estaduais%20politica%20e%20sistema%20nacional%20de.pdf>. Acesso em 03/11/2014.

diálogos entre Estado e sociedade e na formulação conjunta de políticas públicas, foi desenvolvido o Compromisso Nacional Pela Participação Social (CNPS).

O CNPS é um compromisso estabelecido entre os governos federal, estadual e municipal, que tem como objetivo estabelecer as diretrizes para que a participação social seja efetivada como um método de governo e para que os mecanismos e as instâncias de diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil sejam fortalecidos.

Aprovado durante o 3º Fórum de Secretários Estaduais de Participação Social, em 26 de outubro de 2013, o CNPS é o resultado de uma ação conjunta entre a SGPR e os secretários estaduais de participação social, envolvendo também municípios, estados e outros órgãos da administração pública do Governo Federal.

Os estados e os municípios que desejaram aderir ao CNPS deveriam fazê-lo através de um Termo de Adesão⁴⁵, no qual afirmam o compromisso pela adoção da participação social e com a implementação, o fortalecimento e a expansão, em suas circunscrições, dos diversos mecanismos participativos previstos, bem como com a instituição da PNPS e com o desenvolvimento do SNPS.

Em relação às diretrizes do CNPS, destaca-se o compromisso pela incorporação da participação social como método de governo; da afirmação da participação social como direito humano e do Estado como promotor deste direito; do reconhecimento da importância da participação social para a promoção da inclusão social e da cidadania; e da promoção e do fortalecimento de práticas educativas e participativas entre o Estado e a Sociedade Civil, voltada para a construção de uma cidadania ativa no país (Cláusula Segunda, CNPS, 2013).

Em relação aos objetivos do CNPS destacam-se os seguintes compromissos firmados pelos governantes ao aderirem ao Termo de Adesão: a garantia de que mecanismos participativos sejam adotados no processo de desenvolvimento dos ciclos de políticas públicas do Estado; a garantia da representatividade, nestes mecanismos participativos, à grupos que representem a diversidade da sociedade, como mulheres, negros e jovens; a contínua avaliação e o monitoramento dos processos participativos e de suas conseqüentes políticas públicas; a consideração das opiniões oriundas através das redes sociais e de plataformas virtuais na

⁴⁵ Termo de Adesão ao Compromisso Nacional Pela Participação Social. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/compromisso/adesao-estado>. Acesso em 03/11/2014.

internet; e a promoção de iniciativas de formação e de educação para a cidadania ativa de agentes públicas e da sociedade civil (Cláusula Terceira, CNPS, 2013).

A SGPR também possui compromissos e competências, no que diz respeito à implementação, ao monitoramento e à avaliação do CNPS, destacando-se: disponibilizar um Guia Técnico⁴⁶ responsável por orientar os estados e os municípios na confecção do Plano de Ação do CNPS; publicar o seu plano de ação 120 dias após o lançamento do compromisso; acompanhar a implementação da CNPS de forma pactuada em cada plano de ação; organizar um encontro anual de avaliação e de balanço da participação social, estimulando o avanço contínuo de implementação da CNPS. Os estados e os municípios, em contrapartida, comprometem-se: a publicar, em até 180 dias após a sua adesão ao CNPS, um plano de ação para o cumprimento dos objetivos específicos; a apresentar um balanço anual à sociedade civil sobre as ações decorrentes do CNPS; e a apresentar metas para a ampliação da participação social nos próximos cinco anos.

De maneira integrada, o CNPS pretende afirmar o compromisso pela instituição da SNPS e pelo desenvolvimento do PNPS, envolvendo os três níveis de federação na promoção da participação social como método de governo e de gestão, em um processo em que a integração e o fortalecimento de mecanismos participativos propiciam a construção de políticas públicas capazes de promover a inclusão social e ampliar o acesso à cidadania da população brasileira.

3.3.1.2 A consulta pública para a elaboração da PNPS e do SNPS: o papel do Participa.br

É importante destacar, no que diz respeito ao desenvolvimento da PNPS e do SNPS, bem como do CNPS, que todos estes também foram elaborados de maneira conjunta entre o Estado e a Sociedade Civil através de um mecanismo virtual de participação social, denominado Participa.br.

⁴⁶ O Guia Técnico Orientador está disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0007/2606/Guia_T%C3%A9cnico_Orientador.pdf. Acesso em 05/11/2014.

O Participa.br ⁴⁷ é a Plataforma Federal Para a Participação Social e para a escuta e o diálogo entre o Governo Federal e a Sociedade Civil, tendo como objetivo desenvolver inovações à participação social através da internet, oferecendo espaços de manifestação para qualquer cidadã ou cidadão que queira participar no processo de construção das políticas públicas do Estado brasileiro.

A participação no Participa.br ocorre de duas formas: pelas Comunidades ou pelas Trilhas da Participação. As Comunidades são destinadas ao debate de algum tema específico, que pode ser sugerido por qualquer pessoa, devendo seguir os seguintes passos: a) escolhe-se um macro tema; b) delimita-se o tema; c) justifica-se a escolha do tema para o debate; d) a equipe do Participa.br avalia o tema e busca um responsável no Governo Federal para participar da comunidade, debatendo e planejando as melhores ações para a área escolhida.

As Trilhas da Participação representam o caminho percorrido para a criação ou a alteração de uma política pública, em que se organiza uma consulta pública em uma Comunidade em relação a alguma política pública específica, propiciando uma “construção colaborativa de políticas públicas” entre o Governo e a Sociedade Civil.

Em relação à PNPS, o SNPS e o CNPS, deve-se realçar que estes foram a primeira consulta pública realizada pelo Participa.br, estando em debate em uma Comunidade denominada Política e Compromisso Nacional Pela Participação Social, e que constituíram uma Trilha da Participação na plataforma do Participa.br, momento em que os membros da Comunidade puderam enviar comentários em relação ao texto do Decreto 8.243/2014 e do CNPS – precisamente entre os dias 18 de julho e 6 de setembro de 2013. Segundo o Participa.br, foram registradas mais de 700 contribuições e mais de 200 visitas diárias durante o período em que o Decreto e o CNPS estiveram disponíveis para a alteração.

Segundo levantamento realizado por Santos e Gugliano (2014), existiram diversas mudanças em relação à minuta apresentada para a consulta e o texto final da PNPS e do SNPS, incorporando variadas contribuições, destacando-se: a definição dos atores da participação; o uso de uma linguagem simples e objetiva pelos mecanismos participativos; a ampliação dos mecanismos de controle social; a acessibilidade dos mecanismos participativos para grupos sociais historicamente excluídos; a indicação da periodicidade dos mecanismos participativos;

⁴⁷ Todas as informações aqui apresentadas tem como fonte o sítio do Participa.br. Ver: www.participa.br. Acesso em 05/11/2014.

e o fomento entre os mecanismos participativos presenciais e os mecanismos de participação virtual (SANTOS; GUGLIANO, 2014, p. 16). Evidencia-se assim um nível de responsividade do governo às contribuições da sociedade civil via mecanismos virtuais de participação, contribuindo para que o próprio desenvolvimento do Decreto 8.243/2014 se baseie em um processo participativo e deliberativo.

A institucionalização do Decreto 8.243/2014 foi resultado, também, de um amplo diálogo com os governos municipais e estaduais, através do CNPS, e da utilização de uma plataforma virtual para a construção do Decreto aberta à participação de toda a população, através do Participa.br. Este processo, que será afirmado pelo texto do Decreto, teve como objetivo efetivar ideais de participação centrais em governos democráticos em que, mais do que participar em eleições municipais, estaduais, e federais, a população tem o direito de participar da construção de seu país no dia-a-dia de suas vidas, cabendo ao Estado garantir mecanismos para que este direito possa ser concretizado e traduzido em políticas públicas de inclusão social e de promoção da cidadania (POGREBINSCHI, 2013a).

3.3.2 O Decreto 8.243/2014

O Decreto 8.243/2014, que institui a PNPS o SNPS, é fruto de um longo processo de amadurecimento e de aprofundamento democrático, em especial pelo Governo Federal, que durante pelo menos 10 anos – no 2º Fórum do Planalto, em 2003 – vêm desenvolvendo a partir de suas experiências na administração pública um sistema de participação, o que culminou na PNPS e principalmente no SNPS.

O Decreto 8.243/2014 tem como objetivo desenvolver uma nova relação entre o Estado e a Sociedade Civil, regulamentando a participação da Sociedade Civil ⁴⁸ no ciclo de políticas públicas elaboradas pelo Poder Executivo e oficializando a participação social como constituinte da gestão pública e da construção do Estado brasileiro. Como bem estabelecido em seu Artigo 1º:

⁴⁸ Segundo o Decreto 8.243/2014 entende-se, como Sociedade Civil: “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. Destaca-se, do texto, a definição de Sociedade Civil tanto enquanto indivíduo bem como enquanto coletivo. O conceito de Sociedade Civil abarca, comumente, apenas coletivos, e esta definição do Decreto pode inaugurar um período interessante de participação individual em alguns mecanismos participativos.

“Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS”. (Decreto 8.243/2014).

O Artigo 1º é responsável pelas bases da PNPS e do SNPS, que serão regulamentadas no decorrer de seus 22 artigos. Dentre estes artigos, alguns serão destacados e/ou analisados, visando contribuir para um melhor entendimento do texto do Decreto 8.243/2014. Em relação às bases do decreto, destacam-se os Artigos 3º e 4º, responsáveis por estabelecer as diretrizes e os objetivos da PNPS e do SNPS. Do Artigo 3º:

“Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:
I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;
IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;
V - valorização da educação para a cidadania ativa;
VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e
VII - ampliação dos mecanismos de controle social” (Decreto 8.243/2014).

Destacam-se, das diretrizes contidas no Artigo 3º, responsável por estabelecer e regular o caminho pelo qual o decreto será orientado, o texto dos parágrafos II e III, em que é afirmada a relação saudável e frutífera que deve ser estabelecida entre as instâncias da democracia representativa e da democracia participativa da mesma maneira que constam como normas do Decreto a promoção da solidariedade, da cooperação e do respeito à diversidade, visando construir os valores da cidadania e de inclusão social. Assim, valoriza-se simultaneamente, e de maneira integrada, a articulação entre participação social e representação política e a importância da participação social na promoção de valores e na concretização de ideais e fins sociais. Nas palavras de Pedro Pontual:

“A participação, ela não é uma finalidade por si própria, para nós ela é uma finalidade, ela se torna efetiva e portanto tem sua finalidade vinculada à efetivação de direitos, direitos sociais, econômicos, políticos, sociais, de inclusão (...) Não basta criar canais de participação, é preciso que eles efetivem direitos e conquistas” (PONTUAL, 2014).

Em relação aos objetivos, segundo o Artigo 4º:

“Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro”

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados” (Decreto 8.243/2014).

Destacam-se, do Artigo 4º, os objetivos que demonstram a opção metodológica e sistêmica pela participação e pela sua consolidação em método de governo e de gestão, em que se almeja promover e consolidar os mecanismos participativos integrando-os às três esferas da federação e ao mesmo tempo desenvolvendo-os e implementando-os nos ciclos de planejamento e orçamento. Se formos resgatar os debates sobre a origem e o desenvolvimento da PNPS e do SNPS, estes objetivos se relacionam aos diálogos estabelecidos entre o Governo Federal e a Sociedade Civil, em que já se colocava a necessidade de que a participação social fosse exercida nos centros de decisão política nacional e incidisse nas decisões sobre as políticas macroeconômicas e de infraestrutura (Relatório do 1º Seminário de Participação Social, 2011: 57).

Destaca-se também, do Artigo 4º, o parágrafo VII, cujo objetivo é “desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e vulneráveis”. Relacionando-o ao parágrafo III do Artigo 3º, que inclui como diretriz da PNPS a “construção de valores de cidadania e de inclusão social”, o Decreto 8.243/2014 é preciso ao articular participação social – e a criação e/ou expansão e fortalecimento de mecanismos participativos – como fundamental para a ampliação da cidadania e para a promoção da inclusão social de grupos sociais historicamente excluídos.

Instituída a PNPS e o SNPS (através do artigo 1º) e estabelecidas as suas diretrizes e os seus objetivos, os próximos artigos do Decreto serão dedicados à sua regulamentação. O Artigo 6º do decreto estabelece as nove instâncias e mecanismos de participação social que deverão ser compreendidas pela PNPS: I) conselho de políticas públicas; II) comissão de políticas públicas; III) conferência nacional; IV) ouvidoria pública federal; V) mesas de diálogo VI) fórum interconselhos; VII) audiência pública; VIII) consulta pública; e IX) ambiente virtual de participação social.

Segundo o Artigo 7º, o SNPS deverá abarcar, obrigatoriamente, apenas os mecanismos do I ao IV estabelecidos pelo Artigo 6º, não havendo impedimento para a utilização dos demais mecanismos participativos ou para a criação e o reconhecimento de novas instâncias de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. Relacionando os Artigos 6º e 7º, dois pontos merecem destaque: em primeiro lugar, a institucionalização e a regulamentação de mecanismos participativos já existentes, dando um passo à frente para que a participação social seja considerada um elemento constitutivo e imprescindível do Estado brasileiro e materializando preceitos constitucionais relacionados à participação social; em segundo lugar, ao mesmo tempo em que a PNPS e o SNPS materializam preceitos constitucionais, estas não interrompem ou criam barreiras ao “experimentalismo democrático” pelo qual o Brasil é reconhecido, deixando em aberto a possibilidade de criação de novos mecanismos participativos.

O Artigo 9º institui o Comitê Governamental de Participação Social (CGPS), órgão coordenado pela SGPR, responsável pelo suporte técnico administrativo de seu funcionamento, e que possui como objetivo monitorar a implementação da PNPS e a coordenação do SNPS.

Do Artigo 10ª ao Artigo 18ª são estabelecidas as diretrizes específicas de cada instância e o mecanismo de participação social previsto pelo Artigo 6º. Estas diretrizes são especialmente importantes para o debate sobre o aprofundamento da participação social, da democracia e para a sua constituição como política de Estado, uma vez que regulamenta e confere uma uniformidade aos mecanismos participativos.

Analisando, por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs), em que a sua institucionalização depende de legislações específicas para cada Conselho, afere-se que os conselhos não institucionalizados têm a sua potencialidade dependente de circunstâncias políticas específicas e tendem a debilitar-se com as alternâncias do Poder Executivo local,

enquanto conselhos obrigatórios possuem um alto nível de capilaridade e presença nos níveis municipais, estaduais e federal (Gurza Lavalle et al, 2014: 9). O estabelecimento de diretrizes avança assim, na institucionalização e na uniformização dos CGPPs e dos demais mecanismos participativos, garantindo que em nível local, estadual e nacional sejam cumpridos pré-requisitos básicos que podem contribuir para o seu funcionamento e para a sua integração ⁴⁹.

Destaca-se por fim o Artigo 19º responsável por instituir a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, órgão interministerial responsável por coordenar e encaminhar as pautas dos movimentos sociais e monitorar as suas respostas, devendo ser convocada pela SGPR e onde serão convidados os Secretários-Executivos do ministério ao qual o tema se refere. Este artigo é considerado importante por demonstrar também que a PNPS e o SNPS devem estar permanentemente em acompanhamento no que diz respeito à sua implementação, em que a SGPR se compromete a: acompanhar e disponibilizar orientações para implementação da PNPS nos órgãos de administração pública direta e indireta; consolidar e tornar público o relatório de avaliação e o cumprimento das diretrizes da PNPS; realizar estudos técnicos, avaliar e sistematizar as instâncias e os mecanismos de participação social; e realizar audiências e consultas públicas sobre pontos importantes da implementação da PNPS (Guia da PNPS⁵⁰, 2014).

A análise da origem, do desenvolvimento e da instituição do Decreto 8.243/2014, realçando os seus principais artigos - para os objetivos deste trabalho -, é fundamental para a compreensão do papel da PNPS e do SNPS na abordagem metodológica e sistêmica da democracia. Antes de ser realizada esta análise, é imprescindível analisar os desdobramentos da PNPS e do SNPS após a promulgação do Decreto 8.243/2014.

3.3.3 A reação conservadora à PNPS e ao SNPS

⁴⁹ Para uma futura agenda de pesquisa, seria interessante analisar de que maneira a institucionalização, regulamentação e uniformização dos mecanismos participativos contribuem para o seu impacto e para a sua efetividade, bem como para a qualidade da democracia. Destaca-se, todavia, que este não é o objetivo deste trabalho, que se atém a demonstrar como a PNPS e o SNPS são interessantes para uma abordagem metodológica e sistêmica da participação social.

⁵⁰ Disponível em: http://issuu.com/secretariageralpr/docs/politica_ps. Acesso em 04/11/2014.

Seria impossível escrever uma dissertação sobre o Decreto 8.243/2014 sem abordar os debates e as reações conservadoras que vem ocorrendo ao longo do ano de 2014 em relação à sua instituição. Estas reações partiram de dois atores sociais e políticos organizados: dos meios de comunicação de massa – destacadamente as Organizações Globo, a Folha de S. Paulo e o Estadão – e de Deputados Federais e Senadores – oriundos das bancadas de oposição e de situação ao governo de Dilma Rouseff.

Denomina-se esta reação de conservadora, pois entende-se nesta dissertação que a PNPS e o SNPS expressam um avanço significativo em relação à participação social, representando tanto o que os estudos contemporâneos relacionados à democracia vêm analisando de maneira interessante e positiva – uma visão sistêmica e integrada da deliberação e da participação social – bem como uma trajetória de amadurecimento e de aprofundamento da democracia no Brasil. Ao opor-se à PNPS e ao SNPS, esta reação conservadora têm se dedicado em sustar o Decreto, ou seja, não permitir que o avanço na participação social ocorra, mas mantendo-a em seu mesmo estágio, que ainda que positivo se realizarmos um balanço da participação política no país após a promulgação da Constituição de 1988, demonstra-se insuficiente para que a participação social concretize-se como um método e como uma política de Estado, bem como para a ampliação da cidadania e para a promoção da inclusão social.

3.3.3.1 Os meios de comunicação de massa

A reação conservadora advinda dos meios de comunicação de massa pode ser aferida na maioria de suas matérias, destacando-se, neste trabalho, os editoriais dos jornais O Globo (31/05/2014 e 12/06/2014), o Estadão (29/05/2014 e 20/06/2014) e a Folha de S. Paulo (15/06/2014) em relação à PNPS e ao SNPS.

O primeiro jornal a publicar um editorial relacionado à PNPS e ao SNPS foi o Estado de São Paulo, em 29 de maio de 2014, com o editorial denominado “Mudança de regime por decreto”⁵¹. No texto, o jornal afirma que a instituição do Decreto 8.243/2014 tem como objetivo mudar a ordem constitucional através de “barbáries jurídicas”, uma vez que a participação

⁵¹ Editorial do Estadão: “Mudança de regime por decreto”. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>. Acesso em 07/11/2014.

social em uma democracia deve ser exercida apenas através de seus representantes no Congresso Nacional, legitimamente eleitos para o exercício desta função. Desta forma, o decreto seria, em primeiro lugar, uma representação do desacordo da presidente Dilma Rouseff com o sistema de governo representativo, estabelecendo de maneira antidemocrática a participação direta, e, em segundo lugar, uma afronta ao Estado democrático de direito, que “significou um enorme passo civilizatório, ao institucionalizar no voto individual e secreto a origem do poder estatal”. A opinião do jornal contrária à instituição do Decreto 8.243/2014 teria, neste primeiro editorial, um embasamento jurídico, na medida em que afirma a sua inconstitucionalidade e que diz que, para que este Decreto pudesse entrar de fato em vigor, seria necessária uma nova ordem constitucional. Por fim, o Estadão faz um chamado ao Poder Legislativo e ao Supremo Tribunal Federal, tendo como objetivo a análise do decreto por estas instituições, afirmando “que a mensagem subliminar em toda essa história é de que o Poder Legislativo é dispensável”.

Os editoriais que se seguiram mantiveram a linha do Estado de São Paulo de que o Decreto seria uma agressão à Constituição, trazendo também outros elementos para o debate e para a opinião contrária ao decreto, como foi o caso do editorial do O Globo, publicado em 31 de maio de 2014, denominado “Decreto agride a democracia representativa”⁵². Retomando o debate de que o objetivo do decreto seria possibilitar que, com os mecanismos de “democracia direta”, fosse reduzido o “peso do Congresso na condução do país”, o jornal afirma que o, através da regulamentação de mecanismos participativos, irá subtrair o espaço do Legislativo e o seu papel na construção da democracia brasileira. Indo além do debate sobre a constitucionalidade, o jornal O Globo apresenta dois novos elementos: em primeiro lugar, buscando não se opor aos mecanismos participativos, o jornal afirma que estes são legítimos e importantes para a mediação entre Estado e sociedade, mas que a sua definição não pode ser dada através de um decreto, que seria um “golpe de Estado na base da canetada”; e em segundo lugar, após fazer uma alusão à ideia de “golpe de Estado”, a afirmação de que o decreto representa uma antiga estratégia de aparelhamento da máquina pública de aliados político-ideológicos do PT, visto que não estabelece com precisão os critérios para a escolha dos representantes da sociedade civil e teria como objetivo representar apenas os movimentos alinhados politicamente com o Governo Federal. Por fim, O Globo segue a mesma linha do

⁵² Editorial: “Decreto agride a democracia representativa”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/decreto-agride-democracia-representativa-12667958>. Acesso em 07/11/2014.

Estadão, fazendo um chamado para que o Decreto seja “discutido com urgência no Congresso e levado ao Supremo pelo Ministério Público e/ou instituições da sociedade”.

Em mais um editorial, publicado em 12 de junho de 2014 e denominado “Congresso defende a democracia representativa”⁵³, O Globo retoma o debate sobre a tentativa de “golpe de Estado”, visto que foi “baixado na surdina” propositalmente pelo fato de o Governo Federal saber que a PNPS e o SNPS não transitariam sem críticas da sociedade, e que a alteração do regime da democracia representativa não é assunto para um decreto do Executivo, e sim para uma ditadura. Neste editorial, a agressividade e a alusão ao decreto como ditatorial surge de forma expressiva, em especial em analogias à Venezuela, país o qual os jornais costumam afirmar estar vivendo sob uma ditadura. Esta expressividade pode ser percebida nas adjetivações que o Decreto passa a ter: “espécie de Cavalo de Tróia”, “pedigree chavista”, “sanguessuga ideológica” e “golpe de gabinete”. Neste editorial, O Globo vai além, afirmando que além de inconstitucional, o decreto possui características típicas de regimes ditatoriais.

A Folha de São Paulo, que se pronunciou tardiamente em relação aos demais jornais, é autora do editorial mais brando em relação ao Decreto, publicado em 15 de junho de 2014 e denominado “Conselhos Polêmicos”⁵⁴. O jornal contraria algumas posições do Estadão e do O Globo em relação à criação de mecanismos de democracia direta, colocando que estas não substituem o Executivo ou usurpam as prerrogativas institucionais do Congresso Nacional, uma vez que não possuem poder de decisão, sendo apenas consultivas, e que apenas visam regulamentar a participação social nos órgãos da administração pública. Posto isso, o editorial tampouco é favorável ao Decreto 8.243/2014, mobilizando dois elementos principais para a sua argumentação – já utilizado pelo O Globo e pelo Estadão: a tendência da administração pública em “manipular os coletivos” através dos critérios estabelecidos para a participação social pelo Decreto. Ao invés de vocalizarem interesses de setores que representam, “convertem-se muitas vezes em mecanismos pelo qual movimentos são amestrados”; e a suspeita de que o decreto represente uma tentativa do PT de manipular o aparelho estatal, realizando a seguinte indagação

⁵³ Editorial: “Congresso defende a democracia representativa”. Disponível em: <http://noblat.oglobo.globo.com/editoriais/noticia/2014/06/congresso-defende-democracia-representativa-editorial-539108.html>. Acesso em 07/11/2014.

⁵⁴ Editorial: “Conselhos Polêmicos”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/06/1470591-editorial-conselhos-polemicos.shtml>. Acesso em 07/11/2014.

sobre o decreto: “seria uma providência cautelar para o caso de o PT ser expelido do poder pelas urnas?”.

O último editorial sobre o decreto foi publicado pelo Estadão, em 20 de junho de 2014, e é denominado “O decreto e a realidade”⁵⁵. Neste editorial, pode ser encontrada uma síntese dos diversos elementos apresentados pelos editoriais anteriores, representando talvez a opinião mais agressiva sobre a PNPS e o SNPS advinda de um meio de comunicação de massa. Ao passo que o jornal reconhece o fato de não haver inovação em relação à criação de conselhos, voltando atrás de sua própria opinião, o jornal afirma que o decreto é uma “mentira completa”, pois cria uma política de participação social a ser gerenciada pelo governo – o grande risco que o decreto representaria. Mais uma vez se utilizando de um discurso de comparação do Brasil com a Venezuela, e conferindo um tratamento abertamente pejorativo aos processos políticos deste país, o Estadão afirma o caráter “bolivariano” da política, e que assim como o fez Hugo Chávez, ex-presidente da Venezuela (1998-2013), a política iria “estrangular” e “sufocar” a democracia. O risco principal, retornando ao debate sobre a constitucionalidade do decreto, reside no fato do Executivo estar se sobrepondo à normas institucionais, alterando a forma de “participação social” e reequilibrando a representação política da forma como lhe convém, uma vez que a PNPS “decorre do que está posto no papel, e o que lá está não é nada republicano”. Por fim, o Estadão afirma o risco desta regulamentação, que estaria “atropelando” as instituições e conferindo ao Poder Executivo o direito de “domesticar” a participação social.

Da análise dos editoriais, são identificados quatro pontos principais e conclusivos que justificam a reação conservadora e contrária ao Decreto 8.243/2014 por parte destes meios de comunicação: 1) a afirmação de inconstitucionalidade do Decreto, alegando de que este teria como objetivo se sobrepor à representação política e retirar poderes exclusivos do Legislativo; 2) o entendimento do voto como única instância de participação e de exercício da democracia pela população; 3) a acusação de que o Decreto seria “bolivariano” ou que teria “*pedigree* chavista”, o que automaticamente o caracterizaria como um “aparelhamento estatal” ou como um “golpe de Estado baseado na canetada”; e 4) a provocação de que o Decreto, por supostamente não definir claramente o conceito de Sociedade Civil, tem como objetivo a cooptação dos movimentos sociais, “domesticando a participação social” e conferindo mais

⁵⁵ Editorial “O decreto e a realidade”. Disponível em: <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,o-decreto-e-a-realidade-imp-,1515176>. Acesso em 07/11/2014.

forças aos movimentos sociais que possuem vínculos com o PT do que a sociedade como um todo.

Percebe-se nestes editoriais certa contrariedade em relação à instituição da PNPS e do SNPS no país, e uma resistência em analisar o texto do Decreto tal como ele é. Talvez seja por isso que estes tenham chegado a determinadas conclusões que são facilmente desconstruídas se retornarmos a análise da trajetória da participação política no Brasil nos últimos 25 anos e da origem e desenvolvimento da PNPS e do SNPS. Apenas sobre os pontos conclusivos destes jornais, cabem algumas observações: 1) uma vez que o decreto versa sobre a participação social no ciclo de políticas públicas, regulamentando mecanismos já existentes, não há a retirada de Poder do Legislativo, mas a multiplicação de possibilidades pelas quais a população pode participar do Estado e da administração pública brasileira⁵⁶; 2) o diagnóstico da insuficiência do voto como única maneira de participação da população é amplamente reconhecido nas democracias contemporâneas⁵⁷, que se utilizam amplamente de mecanismos participativos; 3) um desconhecimento sobre a participação política tanto no Brasil quanto na Venezuela, uma vez que ambos os países possuem trajetórias distintas⁵⁸, bem como uma tentativa de desqualificação dos governos de Hugo Chávez sem, todavia, aprofundar sobre o que seria o “chavismo” ou o “bolivarianismo”⁵⁹; e 4) fornece um diagnóstico difícil de ser aferido,

⁵⁶ Destaca-se ainda que, ao contrário do afirmado, a participação social não se opõe à representação política, mas ambos se reforçam mutuamente, como demonstrado em diversas pesquisas sobre o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas – um mecanismo participativo – no Congresso Nacional (Pogrebinschi e Santos, 2011; Pogrebinschi, 2012a, 2012b, 2013a; Pogrebinschi e Samuels, 2014). Após a promulgação do Decreto, e a sua consequente reação conservadora, Pogrebinschi publicou, em 19/06/2014, um artigo denominado “Novo decreto: Não há representação em participação”, em que demonstra a sintonia entre os mecanismos participativos e o Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>. Acesso em 07/11/2014.

⁵⁷ Em entrevista publicada em 04/11/2014, Thamy Pogrebinschi dá exemplos de diversos outros países que realizam consultas à população através de mecanismos participativos. Entrevista disponível em: <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-derrubada-do-decreto-8243-foi-um-tiro-no-pe-diz-ao-dcm-a-cientista-politica-thamy-pogrebinschi/>. Acesso em 07/11/2014.

⁵⁸ Ver artigo de Leonardo Avritzer, “Porque o novo decreto de Dilma não é bolivariano”, publicado em 10/06/2014. O autor, um dos mais renomados nomes da Ciência Política brasileira, relaciona o Decreto não com a Venezuela, como os editoriais o fizeram, mas com o espírito da Constituição Federal de 1988 e com diversos outros países do mundo que desenvolvem mecanismos participativos similares ao brasileiro. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>. Acesso em 07/11/2014.

⁵⁹ Este trabalho não tem como objetivo analisar os conceitos de “chavismo” ou de “bolivarianismo”. Ressalva-se, todavia, que adjetivações desnutridas de conteúdo e de um forte aporte teórico e metodológico, como ambos os termos vêm sendo utilizados pelos meios de comunicação de massa, apenas estigmatiza os conceitos, não contribuindo para uma melhor compreensão e relacionando o “chavismo” e o “bolivarianismo” à processos políticos ditatoriais, demonstrando ausência de conhecimento histórico e não auxiliando para uma compreensão de qualidade sobre o que estes conceitos podem representar nas democracias contemporâneas.

subestimando a participação da população e demonstrando pouco conhecimento em relação ao decreto, que reconhece tanto a participação individual quanto a participação de grupos sociais em seu conceito de Sociedade Civil.

3.3.3.2 O Congresso Nacional

Após o lançamento do primeiro editorial do Estado de São Paulo, em 29/05/2014, são verificadas as primeiras reações por parte do Congresso Nacional em relação ao Decreto 8.243/2014. Esta reação organizou-se por duas frentes e através de duas proposições: na Câmara dos Deputados, pelo Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados (PDC) 1.491/2014^{60 61}, enviado em 30 de maio de 2014, de autoria dos parlamentares Mendonça Filho, de Pernambuco, e Ronaldo Caiado, de Goiás, ambos do partido Democratas (DEM); e no Senado Federal, pelo Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal (PDS) 117/2014^{62 63}, enviado em 02 de junho de 2014, de autoria do senador Álvaro Dias, de Goiás, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ambos os projetos tem como objetivo sustar o Decreto 8.243/2014. Convém, aqui, analisar principalmente o PDC 1.491/2014, que se encontra em estágio mais avançado de tramitação.

O PDC 1.491/2014 apresenta como justificativa para a derrubada do decreto argumentos similares aos dos meios de comunicação de massa, principalmente no que diz respeito à ordem constitucional e ao fato de que a política “corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na constituição de 1988” (PDC 1.491/2014). Este argumento se baseia tanto na ausência de critérios em relação à definição de Sociedade Civil, e também a uma compreensão equivocada de que a definição de Sociedade

⁶⁰ Texto do PDC 1.491/2014 disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8B1F57649F344D91893AA6567F5F50C1.proposicoesWeb2?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014. Acesso em 07/11/2014.

⁶¹ O processo de tramitação do PDC 1.491/2014 está disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>. Acesso em 07/11/2014.

⁶² Texto do PDS 117/2014 disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=151466&tp=1>. Acesso em 14/11/2014.

⁶³ O processo de tramitação do PDS 117/2014 está disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988. Acesso em 14/11/2014.

Civil refere-se apenas aos movimentos sociais, relegando em segundo plano a participação individual, quanto ao risco de submissão às políticas públicas a serem desenvolvidas no âmbito do SNPS. A base da argumentação consiste no seguinte recorte do texto:

“Essas breves linhas retratam de maneira absolutamente clara qual a intenção da Presidente da República: implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo. O ato em questão não comporta outra leitura. Especialmente, levando-se em conta que a Carta da República já disponibiliza os instrumentos que asseguram a participação de qualquer cidadão brasileiro nas decisões políticas” (PDC 1.491/2014).

De forma conclusiva, o PDC 1.491/2014 coloca como “urgente” o combate a qualquer tentativa de “subversão” à ordem constitucional estabelecida, revelando o seu verdadeiro intuito: de que a “sanha autoritária da Presidente da República apenas aguarda o instante para se revelar e assumir o seu lugar”. Com base no Artigo 49º, Parágrafo V ⁶⁴, da Constituição Federal de 1988, solicita-se que o Decreto 8.248/2014 seja sustado.

Sobre o PDS 117/2014, deve-se dizer que o Senado Federal apresenta as mesmas propostas do PDC 1.491/2014, tendo como objetivo que a PNPS e o SNPS sejam sustadas pelo Congresso Nacional. Logo após a sua publicação, o PDC 1.491/2014 recebeu de imediato o apoio de, além da bancada do DEM, da bancada do PSDB – partido do Senador que protocolou o PDS 117/2014 no Senado Federal – e do Partido Popular Socialista (PPS), em 30/05/2014, unindo todos os partidos de oposição ao Governo Federal. Alguns dias depois, o Partido da República (PR), o Partido Republicano Brasileiro (PRB), o Partido Verde (PV), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e o Solidariedade, já estavam de acordo com a proposta dos partidos de oposição, dado este de 04/06/2014.

Em 17 de julho de 2014, a Câmara dos Deputados aprovou a votação da proposta em regime de urgência, autorizando o PDC 1.491/2014 a ir diretamente ao plenário, sem ter que

⁶⁴ “**Artigo 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (Constituição Federal de 1988).

passar pelas comissões ⁶⁵, votação que foi impossibilitada pela ausência de quórum na sessão destinada à votação da proposta. Assim sendo, esta proposta apenas retornou à votação em 28 de outubro de 2014, quando em um universo de 257 votantes ⁶⁶, 247 deputados colocaram-se contrários, 3 deputados colocaram-se favoráveis e 7 deputados se abstiveram em relação ao Decreto 8.243/2014. As bancadas do PT, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) optaram pela obstrução ⁶⁷ do PDC 1.491/2014, que, despachado para o Senado, pode ser votada a qualquer momento.

3.3.4 As respostas à reação conservadora

As respostas à reação conservadora advêm, principalmente ⁶⁸, de dois atores sociais e políticos: do Governo Federal – destacadamente da SGPR - e de parlamentares do Congresso Nacional. Em relação ao Governo Federal, as respostas à reação conservadora foram, de certa forma, tardias, destacando-se como primeira resposta o artigo de opinião de Gilberto Carvalho, denominado “Bendita Polêmica!” ⁶⁹ e publicado na Folha de S. Paulo, em 14 de junho de 2014.

No artigo, Carvalho faz um resgate da tradição de participação da sociedade na gestão pública brasileira, remontando à década de 1930, quando foram criados os primeiros Conselhos Nacionais de Saúde e de Educação. Para Carvalho, a Constituição de 1988 confere um novo impulso à participação social, que, atualmente, se materializa pela existência de 35 Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e pela existência de diversos outros mecanismos de participação, como as CNPPs ou as Audiências Públicas.

⁶⁵ Ver “Câmara aprova urgência para projeto que suspende conselhos populares”. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/07/camara-aprova-urgencia-para-projeto-que-suspende-conselhos-populares.html>. Acesso em 08/11/2014.

⁶⁶ A votação completa está disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/resultadoVotacao>. Acesso em 08/11/2014.

⁶⁷ O processo de obstrução ocorre quando a liderança retira o partido do Plenário.

⁶⁸ Deve-se destacar também que diversos intelectuais posicionaram-se, como resposta à reação conservadora, favoravelmente ao Decreto. Estes posicionamentos, expressos em artigos de opinião divulgados principalmente em meios de comunicação alternativos, foram compilados pela Fundação Perseu Abramo, e estão disponíveis em: <http://blogosfero.cc/fpabramo/participacao-social>. Acesso em 26/11/2014.

⁶⁹ Ver “Bendita Polêmica!”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/171034-bendita-polemica.shtml>.

Carvalho argumentará ainda que a criação de diversos Conselhos, por exemplo, foram de responsabilidade do Legislativo, de tal forma que estes mecanismos participativos não ferem a autonomia dos Poderes da República mas, pelo contrário, auxiliam no desenvolvimento das políticas do Estado. O Decreto 8.243/2014 não inova na participação social, mas tem como objetivo organizar, expandir e consolidar a participação social no Estado brasileiro. O artigo de opinião, divulgado após o envio do PDC 1.491/2014, chama os parlamentares a debaterem a PNPS e o SNPS, dizendo “sim ao debate que avance e consolide as formas de participação democrática”.

Como estratégia para a garantia do Decreto 8.243/2014, a SGPR realizou alguns eventos com a finalidade de amadurecer os debates sobre a participação social. Em 18 de junho de 2014 foi realizado um *hangout* denominado “Encontro da Participação Social”⁷⁰ sobre a PNPS e o SNPS entre o ministro Gilberto Carvalho, ativistas, jornalistas e blogueiros. Posteriormente, em 1º e 2º de julho de 2014 foi realizado em Brasília o 1º Fórum Interconselhos da PNPS⁷¹, reunindo diversas organizações da sociedade civil com o objetivo de debater a PNPS e de garantir a sua manutenção. As estratégias da SGPR não foram, todavia, suficientes para impedir que o PDC 1.491/2014 fosse ou votado ou rejeitado pela Câmara dos Deputados, como já analisado nesta dissertação.

Sendo despachados para o Senado Federal, devem ser destacados dois Projetos de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) e do Senado Federal (PLS) que têm como objetivo instituir a PNPS e o SNPS via Legislativo caso o Senado suste o Decreto 8.243/2014: o PLC 8.048/2014^{72 73}, apresentado em 29/10/2014 e de autoria dos Deputados Federais do PSOL Jean Wyllys, Ivan Valente e Chico Alencar, e o PLS 309/2014^{74 75}, apresentado em 04/11/2014 e de autoria

⁷⁰ A gravação do *hangout* encontra-se disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zWiBQtkNPX0#t=47>. Acesso em 26/11/2014.

⁷¹ Ver: Política Nacional de Participação Social em Debate. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/07/politica-nacional-de-participacao-social-em-debate>. Acesso em 26/11/2014.

⁷² Texto do PLC 8.048/2014 disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=77D04BED7B979B416A4AF9EE2F3E80E1.proposicoesWeb2?codteor=1283165&filename=PL+8048/2014. Acesso em 26/11/2014.

⁷³ O processo de tramitação do PLC 8.048/2014 está disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>. Acesso em 26/11/2014.

⁷⁴ Texto do PLS 309/2014 disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=155957&tp=1>. Acesso em 26/11/2014.

⁷⁵ O processo de tramitação do PLS 309/2014 está disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118788. Acesso em 26/11/2014.

do Senador do PSOL Randolfe Rodrigues. Ambos os Projetos de Lei são iguais ao texto original do Decreto 8.243/2014, alterando apenas a instituição representativa responsável por decretar a PNPS e o SNPS: da Presidenta da República ao Congresso Nacional. Com esta modificação, espera-se invalidar o argumento de que a instituição da PNPS e do SNPS através de um decreto presidencial desconsideraria as atribuições do Poder Legislativo.

3.4 A PNPS e o SNPS: uma abordagem metodológica e sistêmica da democracia

Este capítulo teve como objetivo analisar a PNPS e o SNPS à luz de uma abordagem metodológica e sistêmica da democracia e da capacidade do “modo petista de governar” em converter-se de uma política de governo a uma política de Estado (POGREBINSCHI, 2012b). A democracia pragmatista e a abordagem sistêmica da democracia deliberativa, conjugadas à análise do papel do PT no desenvolvimento da democracia e da participação social no Brasil, podem ser analisadas a partir de dois aspectos: 1) a abordagem metodológica da democracia pragmatista e a trajetória do PT em relação à participação social; 2) as vantagens analíticas da abordagem sistêmica da democracia deliberativa e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

A abordagem metodológica da democracia perpassa toda a trajetória de desenvolvimento da participação política no Brasil, que ao passo que potencializou as instituições participativas sempre as concebeu articuladas às instituições representativas. A construção de métodos democráticos constituiu-se, desde o início, como um objetivo do “modo petista de governar”, que tem como dois de seus pilares principais o fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade e a redução das desigualdades sociais e econômicas (SAMUELS, 2011: 4).

A partir do crescimento político-institucional do PT, estes métodos democráticos consolidam-se como elementos fundamentais da gestão pública do país, possibilitando que, após um período de experimentalismo democrático – em que estes métodos foram amplamente testados, revisados e aperfeiçoados – em esferas municipais, estaduais e nacional, a participação social possa constituir-se como um método de governo, indispensável aos ciclos de políticas públicas do Governo Federal.

A participação social como um método de governo ou de gestão, iniciada no governo Lula e desenvolvida de maneira mais efetiva no governo Dilma, se expressa claramente na elaboração, no desenvolvimento e na instituição da PNPS e do SNPS. Ao estabelecer a

participação social como um direito do cidadão, a PNPS e o SNPS propõem a articulação entre os mecanismos e as instâncias de participação social, consolidando-as nas políticas e nos programas de todos os órgãos do Executivo – como está definido em seu Artigo 4º.

Esta consolidação passa pela definição dos mecanismos reconhecidos pela PNPS e que deverão constituir o sistema de participação – os Conselhos de Políticas Públicas, as Comissões de Políticas Públicas, as Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Ouvidoria Pública Federal, como estabelecido em seu Artigo 7º – definindo também um conjunto mínimo de diretrizes que cada mecanismo participativo deverá observar – versando sobre a divulgação e a especificação dos objetivos do mecanismo, sobre os critérios para a sua composição, sobre a publicização de seus atos normativos e sobre a sua integração nas diferentes esferas da federação. Ao definir o objetivo da PNPS e do SNPS bem como as devidas atribuições dos mecanismos participativos que deverão constituir este sistema, o Decreto observa de que maneira a PNPS deverá ser implementada e o SNPS deverá ser coordenado, enquadrando-se em uma abordagem sistêmica da democracia.

Esta abordagem sistêmica da democracia pode ser compreendida sob a perspectiva do modelo proposto por Mansbridge et al (2012). Deve-se ressaltar, antes de tudo, que o SNPS não representa a experimentação profícua dos sistemas deliberativos – tampouco parece ser conhecida pelos *deliberacionistas* -, possuindo, contudo, diversas similitudes com esta proposta, auxiliando nos desafios dos sistemas deliberativos e vice-versa.

Retornando às propostas da abordagem sistêmica da democracia deliberativa, deve-se resgatar algumas vantagens analíticas da proposta de Mansbridge et al (2012), exploradas no primeiro capítulo desta dissertação e que permitem analisar como a proposta do SNPS é interessante para o desenvolvimento da deliberação pública: 1) a expansão da escala pela qual os processos deliberativos podem ser analisados; 2) possibilitar a análise da divisão do trabalho entre as diferentes partes do sistema; 3) ampliar a quantidade de elementos disponíveis para a análise das inadequações do sistema⁷⁶ (MANSBRIDGE ET AL, 2012).

Em primeiro lugar, no que diz respeito à expansão da escala pela qual os processos deliberativos podem ser analisados, dois aspectos devem ser destacados: 1) a despeito da descrença de grande parte dos teóricos da democracia deliberativa sobre a possibilidade de mecanismos participativos efetivarem a deliberação pública em larga-escala, diversos estudos sobre as

⁷⁶ Deve-se realçar que as três funções da abordagem sistêmica da democracia deliberativa – epistêmica, ética e democrática (Mansbridge et al, 2012: 11-12) – devem ser submetidas à testes empíricos afim de verificar se elas serão efetivadas, o que não é o objetivo desta dissertação, mas que pode ser útil para uma agenda de pesquisa futura.

Conferências Nacionais de Políticas Públicas vêm demonstrando como as conferências são processos deliberativos e também representativos e participativos (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI, 2012a, 2012b, 2013a, 2013c; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014). As evidências empíricas, portanto, orientam para uma revisão da teoria da democracia deliberativa, bem como para uma antecipação às próprias propostas dos sistemas deliberativos, uma vez que estudos demonstram que as conferências conjugam representação, participação e deliberação previamente à abordagem sistêmica da democracia deliberativa (POGREBINSCHI ET AL 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011); 2) valoriza-se, nesta abordagem, o entendimento de que existem diversas arenas deliberativas que constituem-se de variadas formas e que dizem respeito à diferentes funções da deliberação – seja para produzir deliberações sobre decisões políticas do Estado seja para propiciar espaços informais de conversa que podem possuir ou não relação com as decisões políticas do Estado. Este reconhecimento propicia, em relação ao SNPS, um entendimento de que os processos deliberativos devem perpassar todo o sistema democrático, e, conseqüentemente, balizar todas as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

Destaca-se, em um país de dimensões continentais como o Brasil, a capacidade da deliberação e da participação desenvolverem-se nas diferentes esferas federativas. A PNPS e o SNPS, entendendo a autonomia destas esferas, mas buscando regulamentar a participação social de forma ampla e substantiva, propõem o Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS), em que os estados e municípios que optarem por aderir ao compromisso são integrados à implementação da PNPS e à coordenação do SNPS, demonstrando que - em relação aos sistemas deliberativos -, o Decreto 8.243/2014 não apenas reconhece, mas tem estabelecida esta relação entre as diferentes arenas e escalas constituintes do sistema.

Em segundo lugar, em relação à análise da divisão do trabalho entre as diferentes partes do sistema, deve-se destacar o desafio colocado por Pires e Vaz (2012) visando contribuir para a construção do SNPS. O desafio principal consistia em compreender as funções e as atribuições das diferentes interfaces socioestatais, possibilitando uma maior integração entre estas interfaces. A PNPS e o SNPS, como já analisado, além de estabelecerem quais são os mecanismos participativos, elencam os mecanismos que deverão constituir o sistema de participação social. Estes mecanismos possuem em suas observações distintas funções, visando contribuir para que os processos deliberativos possam ocorrer amplamente na gestão pública, colaborando também para a interdependência entre estes mecanismos, em que um pode contribuir para um melhor desempenho do outro, e vice-versa. A Ouvidoria Pública Federal,

por exemplo, responsável por recolher as informações e as deficiências de uma determinada área de gestão ou política pública, pode contribuir a partir da disponibilização de suas informações para a formulação das políticas públicas a serem deliberadas por uma determinada conferência temática. É o estabelecimento desta relação que esta abordagem sistêmica desenvolvida no governo Dilma busca contribuir ao regulamentar a participação social e instituir a PNPS e o SNPS.

Em terceiro lugar, em relação à análise das inadequações do sistema, deve-se realçar que a sua possibilidade dependerá, fundamentalmente, dos processos político-decisórios em curso no Legislativo brasileiro, uma vez que caso o Decreto 8.243/2014 seja sustado pelo Senado Federal o SNPS corre grandes riscos em relação à sua efetivação. Ainda assim, como esta dissertação não tem como objetivo testar o cumprimento das diretrizes e dos objetivos do decreto, mas analisá-lo a partir de um entendimento positivo do amadurecimento democrático brasileiro, deve-se colocar que a PNPS e o SNPS preveem uma análise periódica sobre as inadequações do sistema de participação.

Como proposto pelos Artigos 7º, 8º e 9º, a SGPR possui uma série de atribuições em relação à análise da implementação da PNPS e da coordenação do SNPS, comprometendo-se a acompanhar a sua implementação, desenvolver estudos teóricos e técnicos e realizar audiências e consultas públicas sobre o impacto da PNPS e do SNPS. Este acompanhamento deverá ser feito através da instituição, pela SGPR, de um Comitê Governamental de Participação Social, responsável por oferecer suporte técnico-administrativo ao sistema. Na mesma medida, através do CNPS os governos federal, estaduais e municipais comprometem-se à realização de análises constantes da política e do sistema, contribuindo para o seu monitoramento e realizando considerações ao seu aperfeiçoamento e à sua consolidação.

O referencial teórico fornecido pelos sistemas deliberativos (MANSBRIDGE ET AL, 2012) nos auxiliou na compreensão, no decorrer desta dissertação, da abordagem sistêmica que vêm sendo elaborada pelos governos Lula e Dilma em relação à participação social e à democracia brasileira. Esta abordagem sistêmica, assim como a abordagem metodológica, perpassa a trajetória do “modo petista de governar”, que confere um protagonismo inédito às instituições participativas ao mesmo tempo em que desenvolve um sistema de participação social.

Portanto, esta abordagem sistêmica da democracia deve ser também compreendida a partir do próprio acúmulo partidário em relação à participação social, resultando em diversas resoluções políticas que indicam para a construção de um “sistema federal de democracia

participativa” (III Congresso Nacional do PT, 2007: 46-7) e para o “fortalecimento da participação popular, com maior integração entre mecanismos de democracia participativa locais e estaduais com o sistema nacional, dando ênfase às conferências nacionais para subsidiar políticas públicas e iniciativas do Legislativo” (IV Congresso do PT, 2010: 15). Da mesma maneira, estas resoluções estão correlatas às intenções do “modo petista de governar” no Governo Federal, em que por diversas vezes, desde a chegada de Lula à Presidência da República, as intenções relacionadas à criação de um sistema de participação são proferidas por Luiz Dulci (DULCI, 2003, 2010, 2013).

Por fim, deve-se destacar um aspecto fundamental da abordagem metodológica da democracia pragmatista e da abordagem sistêmica da democracia deliberativa: a relação de coexistência entre a representação política e a participação social. Dewey, ao não abdicar das instituições representativas, considerando-a apenas uma fase da democracia, defende o aperfeiçoamento das instituições representativas através da participação e da comunicação (POGREBINSCHI, 2004; DEWEY, 2008 [1927a]). A abordagem sistêmica da democracia deliberativa, que tem como principal objetivo fazer da razão pública o coração dos processos políticos (Parkinson, 2012: 153), considera que tanto os processos representativos quanto os processos participativos devem ser embebidos pela deliberação pública.

Relacionados à PNPS e ao SNPS e em consonância com ambos estes referenciais teóricos, deve-se destacar a valorização conferida às instituições representativas, garantindo, através das diretrizes afirmadas no Artigo 3º, uma relação de complementaridade, transversalidade e integração entre os mecanismos participativos estabelecidos pelo Decreto e as instâncias de representação política. Como argumentado previamente, a PNPS e o SNPS, como uma expressão da trajetória do “modo petista de governar” e do amadurecimento da democracia no Brasil expressam, também, a harmonia sempre reivindicada pelo partido entre a representação política e a participação social, como sempre esteve expresso tanto nos documentos e nas resoluções partidárias, quanto nas formulações e nas experiências sobre o “modo petista de governar” (BITTAR, 1992). Demonstrou-se, no decorrer deste capítulo, a possibilidade de construção de um sistema onde representação política, participação social e deliberação pública são permanentemente conjugados, possibilitando que os processos deliberativos efetivados tanto nas arenas de representação política quanto nas arenas de participação social contribuam para o aperfeiçoamento e para este novo passo que pretende-se dar na democracia brasileira através da política e do sistema nacional de participação social.

Na teoria da democracia pragmatista, a realização de fins democráticos é inseparável dos métodos democráticos empreendidos (DEWEY, 2008, p. 133 [1937]) na mesma medida em que a deliberação e a participação são essenciais para a realização da democracia como um ideal social e como um modo de vida em comunidade. Ao abordar os desafios dos sistemas deliberativos, Parkinson (2012) observa que esta análise deve ser realizada considerando as disputas políticas, econômicas e sociais em curso, na mesma medida em que a democracia deve ser concebida como um projeto normativo e emancipador. O “modo petista de governar” propõe-se, firmemente, a redução das desigualdades sociais e econômicas assim como a PNPS propõe-se, em seu Artigo 3º, a promoção da cidadania e da inclusão social. Todas estas abordagens, com suas semelhanças e diferenças, apontam para a construção de um sistema em que a democracia seja um valor normativo, voltada para a democratização do acesso aos bens econômicos e sociais de nosso país.

A pergunta de Pogrebinski (2012b), qual seja, se o modo petista de governar conseguirá converter-se de um método e uma política de governo a um método e uma política de Estado permanece em aberto. A sua resposta dependerá, em grande medida, dos diálogos entre o Legislativo e o Executivo e da instituição, seja por Decreto Presidencial seja por Lei do Congresso Nacional, da PNPS e do SNPS, expressão dos acúmulos do “modo petista de governar” e caminho possível para que a participação social seja de fato estabelecida como um elemento constitutivo da administração pública do Estado brasileiro.

Conclusão

Iniciou-se esta dissertação propondo uma análise da trajetória da democracia brasileira sob os governos do Partido dos Trabalhadores, enfatizando o seu papel no aprofundamento da participação social e da democracia no país. Esta análise foi realizada, tal qual a utopia do cineasta argentino Fernando Birri, buscando compreender em que medida os passos dados em direção à consolidação da participação social no Brasil vêm propiciando a realização de uma concepção de democracia que tem como horizonte a construção de uma sociedade mais democrática no que diz respeito ao acesso e à distribuição de bens sociais e econômicos.

A análise desenvolvida no decorrer desta dissertação buscou demonstrar como o PT foi um ator político fundamental para a consolidação da participação social, introduzindo e/ou expandindo e potencializando uma variedade de instituições participativas que expressam, contemporaneamente, uma marca inegável do “modo petista de governar”. Destaca-se, também, a relação harmônica entre as instituições representativas e as instituições participativas na trajetória democrática brasileira, e o entendimento de que conjugadas, ambas fortalecem-se mutuamente, propiciando a construção de uma democracia baseada em processos representativos e participativos de deliberação pública.

A investigação sobre o protagonismo das instituições participativas nos ciclos de políticas públicas a partir do crescimento institucional do PT remete aos princípios

programáticos do partido. Como demonstrado, a despeito das transformações e das fortes contradições vivenciadas atualmente pelo partido, como bem analisado por Singer (2012) ao definir o espírito do Sion e o espírito do Anhembi, a participação social é um elemento permanente nos documentos e nas resoluções partidárias do PT, desde a sua fundação, em 1980, às suas últimas resoluções de seus IV e V Congressos, realizados respectivamente em 2010 e em 2013. Destaca-se também, como documento mais recente, a resolução da Comissão Executiva Nacional do PT, de 03 de novembro de 2014, em que o partido reafirma o seu compromisso com a participação social na definição e no acompanhamento das políticas públicas⁷⁷.

Como consequência, o “modo petista de governar” caracterizou-se, fundamentalmente, por um método de gestão pública que tem a participação social como um elemento constitutivo, a ser perseguido nas esferas nacional e subnacionais. Ao passo que o PT crescia institucionalmente, a participação social foi, paulatinamente, sendo consolidada na administração pública brasileira, propiciando a construção da tão falada “nova relação entre o Estado e a sociedade” (DULCI, 2003) com a chegada de Lula à Presidência da República, responsável por potencializar uma variedade de instituições participativas, como as Conferências, os Conselhos ou a Ouvidoria Pública Federal.

Esta nova relação entre o Estado e a sociedade vem, desde 2003, caracterizando as administrações do PT no Governo Federal, seja no governo Lula ou no governo Dilma, que está prestes a se encerrar. Durante o governo Dilma, além da continuidade da potencialização e da institucionalização da participação social, a elaboração da PNPS e do SNPS buscou dar um passo a frente na construção democrática do país, caracterizando-se tanto como uma expressão do amadurecimento do “modo petista de governar” quanto das próprias experiências e dos desafios relacionados à participação social no país.

O primeiro capítulo desta dissertação teve como objetivo apresentar os seus referenciais teóricos, afim de melhor compreender esta trajetória, buscando na teoria política os fundamentos para uma abordagem metodológica e sistêmica da democracia. Na democracia pragmatista, destacou-se a sua abordagem metodológica, em que seja para a compreensão da democracia como um ideal social ou para a sua realização como um modo de vida, é indispensável a ênfase nos métodos democráticos e no entendimento da democracia como uma

⁷⁷ Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Pol%C3%ADtica.pdf>. Acesso em 02/12/2014.

experiência, em que os seus meios e os seus fins são uno e inseparáveis (POGREBINSCHI, 2004). Esta abordagem foi fundamental para um melhor entendimento do significado da participação para o “modo petista de governar” e no desenvolvimento da participação social como um “método democrático de gestão” a partir de 2003, que tem como objetivo institucionalizar e regulamentar as instituições participativas no desenvolvimento de políticas públicas, destacando-se o papel da participação social na promoção da cidadania de grupos sociais historicamente excluídos dos processos políticos no Brasil.

A seguir, buscou-se destacar a abordagem sistêmica da democracia deliberativa (MANSBRIDGE; PARKINSON, 2012), compreendida por esta dissertação como um referencial teórico interessante para a análise da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social. Esta abordagem, além de valorizar a integração entre as diversas arenas deliberativas, concebe a democracia como um projeto normativo e emancipador, capaz de efetivar a deliberação nas instituições representativas e participativas da sociedade. Destes referenciais teóricos, demonstrou-se a importância da conjugação entre a representação política, a participação social e a deliberação pública para o “modo petista de governar” e para a trajetória democrática brasileira. Como um projeto normativo, têm-se mais uma vez o papel desta conjugação para a realização de transformações sociais e econômicas nas democracias e, neste caso, no Brasil.

O segundo capítulo desta dissertação dedicou-se à análise do protagonismo do PT no desenvolvimento da participação social no Brasil. O seu propósito central foi compreender como a participação social foi desenvolvida nas formulações partidárias e como estas se expressaram no “modo petista de governar”. Em primeiro lugar, deve-se destacar o desenvolvimento de sua abordagem metodológica, no que diz respeito à concepção de democracia do PT, na qual apesar do princípio programático da participação social estar presente desde a sua fundação, o PT não possuía uma definição sobre como este princípio deveria ser desenvolvido em suas administrações públicas, destacando-se os Conselhos Populares como apenas uma ideia inicial de participação social, que, por sua inadequação, acabou não tendo continuidade. Assim, as experiências participativas exitosas foram justamente as desenvolvidas a partir das próprias experiências institucionais do PT, como no caso do Orçamento Participativo.

Em segundo lugar, deve-se destacar a importância do PT para a concretização de processos deliberativos em larga-escala (POGREBINSCHI, 2012a, 2012b), definidores da

participação social como um “método democrático de gestão”. A chegada de Lula à Presidência da República foi responsável por uma transformação substantiva na democracia brasileira, caracterizada pela efetivação dos dois pilares principais do “modo petista de governar”: o fortalecimento das relações entre o Estado e a sociedade e a redução das desigualdades sociais e econômicas (SAMUELS, 2011). Por fim, destaca-se que a compreensão de democracia do PT, como um horizonte, caracteriza-se por uma busca constante, tal como a democracia pragmatista, pelo seu aperfeiçoamento, ficando a cargo do governo Dilma a possibilidade deste “método democrático de gestão” estabelecer-se como uma política de Estado.

Relacionado ao aperfeiçoamento da democracia, o terceiro capítulo desta dissertação teve como objetivo analisar a PNPS e o SNPS. Neste sentido, aponta-se a PNPS e o SNPS como uma expressão significativa da possibilidade de conversão do “modo petista de governar” de uma política de governo em uma política de Estado.

Deve-se destacar que a PNPS e o SNPS são frutos de um longo processo de amadurecimento democrático empreendido nas últimas décadas do país. Neste sentido, a construção de um sistema de participação vem sendo elaborado desde 2003 pela Secretaria-Geral da Presidência da República, como foi demonstrado no decorrer do capítulo. Ao mesmo tempo, esta proposta encontrava-se também nas próprias resoluções do PT, que visavam integrar os mecanismos participativos do governo Lula através de um sistema que regulamentasse a participação social na gestão pública do Estado brasileiro.

Em 2011, com o início do governo Dilma, esta proposta de construção de um sistema de participação iniciou o seu processo efetivo de elaboração, que teve como objetivo desenvolver um sistema baseado na interdependência e na integração entre os diferentes mecanismos participativos, possibilitando o compartilhamento de seus objetivos e contribuindo para o fortalecimento da democracia. No decorrer deste processo, foram realizados seminários e fóruns destinados ao diálogo sobre a implementação da PNPS e a coordenação do SNPS. Destacam-se, deste processo, o Compromisso Nacional pela Participação Social, fundamental para a sua elaboração compartilhada com os governos estaduais e municipais, e a consulta pública realizada através do Participa.br, destinada à realização de diálogos e sugestões cujo objetivo foi aprimorar o texto final do Decreto 8.243/2014.

Este capítulo dedicou-se também à análise do Decreto 8.243/2014. Sem retomar aos artigos do Decreto, que já foram analisados, destacam-se os avanços em relação à conjugação

da representação política, da participação social e de deliberação pública, uma vez que o Decreto 8.243/2014 reforça a relação de complementariedade entre os mecanismos participativos e as instâncias de representação política (verificada no Artigo 3º) ao mesmo tempo em que, ao definir as atribuições de cada mecanismo participativo, reforça a importância da participação da população nos processos deliberativos a serem desenvolvidos por estes mecanismos (verificados do Artigo 10º ao Artigo 18º). Como aspecto fundamental, destaca-se a importância da PNPS e do SNPS na sistematização, na uniformização e no monitoramento de seus mecanismos de participação social, permitindo que possam ser aferidas as suas inadequações e que os mecanismos participativos possam ser revistos e aprimorados, garantindo que a participação social esteja em constante aperfeiçoamento.

Posto isto, a reação conservadora dos meios de comunicação de massa e de partidos políticos no Congresso Nacional é surpreendente: em elaboração desde 2003, através de diversas instâncias e fóruns governamentais, é de causar surpresa a alegação realizada por alguns meios de comunicação de massa de que o Decreto tenha sido promulgado “na surdina”, quando, além de ter sido elaborado ao longo de pelo menos 10 anos foi instituído durante a Arena da Participação Social e o 5º Prêmio de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, evento organizado em parceria com a ONU e que teve uma ampla divulgação prévia. Da mesma maneira, é de se causar surpresa as “pretensões ditatoriais” que a reação conservadora atribuiu ao Decreto, que teria como objetivo subtrair as competências do Poder Legislativo. Como analisado ao longo desta dissertação e mais objetivamente no próprio texto do Decreto 8.243/2014, a PNPS e o SNPS valorizam a representação política, entendendo-a como fundamental para a concretização da democracia.

A aprovação do PDC 1.491/2014, responsável por sustar o Decreto na Câmara dos Deputados, sustenta-se, portanto, em uma argumentação surpreendente e desinformada, podendo apresentar ainda, duas concepções distintas de democracia: de um lado, uma concepção relacionada à democracia elitista, em que a única forma de participação da população nos processos políticos deve ser através do voto e, de outro, uma concepção ampla de democracia que, ao passo que referenciada nas reflexões recentes sobre os sistemas deliberativos, baseia-se na conjugação da representação da participação e da deliberação para o fortalecimento da democracia.

As respostas à reação conservadora, ainda que não tenham sido suficientes para garantir que o Decreto 8.243/2014 seja sustado na Câmara, vêm sendo importantes para o debate público

sobre a garantia da PNPS e do SNPS que, caso seja sustado também no Senado Federal, pode ser aprovado através do PLC 8.048/2014 ou do PLS 309/2014. Ainda que o destino da PNPS e do SNPS seja incerto, buscou-se demonstrar, neste trabalho, os avanços que a sua instituição apresenta, colaborando para a conversão da participação social enquanto uma política e um método de governo em uma política e um método de Estado.

Feitas estas considerações sobre os principais objetivos desta dissertação, deve-se destacar o contexto em que o debate sobre a PNPS e o SNPS está sendo realizado atualmente. Deve-se referenciar este contexto em uma competição política-eleitoral acirrada e polarizada, em que Dilma Roussef venceu as eleições presidenciais, em 26/10/2014, com uma diferença de 3,28% dos votos, obtendo 51,64% dos votos contra os 48,36% dos votos obtidos por Aécio Neves, do PSDB.

A votação que sustou o Decreto 8.243/2014 ocorreu apenas dois dias após a derrota de Aécio Neves, em 28/10/2014, e apesar de já estar em pauta desde junho e das tentativas do PT, do PCdoB e do PSOL em obstruírem o processo legislativo, a imensa maioria dos deputados federais votaram favoráveis ao PDS 1.491/2014, baseados, como analisado, em um desconhecimento do próprio texto da PNPS e do SNPS e também em uma concepção elitista e restritiva de democracia.

Independentemente dos resultados da votação no Senado, o novo governo de Dilma Roussef, que se iniciará em 2015, terá como tarefa garantir a continuidade das políticas de participação social no país, valorizando as conquistas realizadas nos últimos 25 anos e o experimentalismo democrático brasileiro (POGREBINSCHI ET AL, 2010), que vem, progressivamente, contribuindo para o fortalecimento das instituições participativas e representativas no Brasil.

Destaca-se, ainda, o papel da PNPS e do SNPS em representar o amadurecimento e o experimentalismo do “modo petista de governar” no que diz respeito à participação social. As suas denominações, que variaram em sua nomenclatura nas últimas décadas através das formulações relacionadas à “gestão compartilhada” (DANIEL, 1988), à participação como “método democrático de gestão” (DULCI, 2010) ou à “opção metodológica pela democracia”, mantêm-se tendo como o seu eixo central o compartilhamento das atribuições das administrações públicas com a população no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas.

Ao passo que a pergunta feita por Pogrebinski (2012b) sobre a capacidade do “modo petista de governar” converter-se, de um método e uma política de governo, a um método e uma política de Estado, ainda permanecer em aberto, não restam dúvidas sobre a importância do PT para a construção da democracia no país, em que métodos democráticos conjugam-se a fins democráticos e sociais voltados, especialmente, para o reconhecimento e para a inclusão política, social e econômica de milhões de brasileiros. Se esta trajetória será de continuidade, dependerá da capacidade do PT em enfrentar as contradições existentes entre o espírito do Sion e o espírito do Anhembi, desenvolvendo métodos ainda mais democráticos, que possibilitem, no horizonte, um avanço ainda maior na materialização de direitos constitucionais a esta população beneficiada pelos governos do PT, apontando como caminho a indissociabilidade entre a participação social e a democratização de bens sociais e econômicos, método exitoso para o aprofundamento democrático no Brasil.

Referências Bibliográficas.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. In *Novos Estudos*, n. 91, p.23-52. São Paulo: CEBRAP, 2011.

ABERS, Rebeca. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, 2002.

_____. *Participatory institutions in democratic Brasil*. John Hopkins: University Press, 2009.

_____. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para discussão. Brasília: IPEA, v.1, p. 7-24, 2012.

_____. *Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988*. In: AVRITZER, Leonardo. *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

_____ et alii (org.). *Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013b.

_____, WAMPLER, Brian. *The spread of participatory democracy in Brazil: from radical democracy to good government*. Washington, DC: *Journal of Latin America Urban Studies*, v.7, p. 37-52, 2005.

BARBER, Benjamin. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria. 2001. Orçamento Participativo e democracia direta: Comentários. In: DUTRA, Olívio, BENEVIDES, Maria Victoria. *Orçamento Participativo e Socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

BENHABIB, Sheila. *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*, Princeton: Princeton University Press. 1996.

BEZERRA, Carla. 2014. *Do poder popular ao modo petista de governar*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014.

BITTAR, Jorge. *O modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1992.

BRASIL. *Relatório do 1º Seminário de Participação Social*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011.

BOHMAN, James. *Democracy across borders: from demos to demoi*. Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

BRUERA, Hernan. *Participation under Lula – between electoral politics and logics of governability*. 2011.

CAMPBELL, James. Dewey and democracy. In HASKINS, Casey, SEIPLE, David I. (ed.) *Dewey Reconfigured: essays on Dewey pragmatism*. Albany, NY: State university of New York Press, 1999.

CARRERAS, Miguel. Party systems in latin américa after the third wave: A critical re-assessment. Washington, DC: *Journal of Politics in Latin America*, n. 1, p. 134-156, 2012.

CHAMBERS, Simone. Deliberation and mass democracy. In MANSBRIDGE, Jane e PARKINSON, John. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge. Cambridge University Press, 2012.

_____. Rhetoric and the public sphere. Has deliberative democracy abandoned mass democracy? In *Political Theory*, v. 37, n. 3, p. 323-350, 2009.

COHEN, Joshua. Democracy and liberty. In John Elster (ed.), *Deliberative democracy*, Cambridge: Cambridge University Press. 1998.

COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, n. 29. Brasília, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica*, 2002.

DAHL. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

DANIEL, Celso. Participação Popular. In *Teoria & Debate*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1988. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/participacao-popular?page=full>. Acesso em 14/11/2014.

D'AVILA, Paulo. *Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DEWEY, John. The ethics of democracy. In MORRIS, Debra, SHAPIRO, Ian. *John Dewey – The political writings*. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1993 [1888].

_____. Philosophy and democracy. In MORRIS, Debra, SHAPIRO, Ian. *John Dewey – The political writings*. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1993 [1919].

_____. Em busca da grande comunidade. In FRANCO, Augusto e POGREBINSCHI, Thamy. *Democracia Cooperativa – Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey*. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2008 [1927a].

_____. The democratic state. In MORRIS, Debra, SHAPIRO, Ian. John Dewey – The political writings. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1993 [1927b].

_____. The problem of method. In MORRIS, Debra, SHAPIRO, Ian. John Dewey – The political writings. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1993 [1927c].

_____. Em busca do público. In FRANCO, Augusto e POGREBINSCHI, Thamy. Democracia Cooperativa – Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2008 [1927d].

_____. A democracia é radical. In FRANCO, Augusto e POGREBINSCHI, Thamy. Democracia Cooperativa – Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2008 [1937].

_____. Democracia criativa: a tarefa diante de nós. In FRANCO, Augusto e POGREBINSCHI, Thamy. Democracia Cooperativa – Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2008 [1939].

_____. Democratic ends need democratic methods for their realization. In MORRIS, Debra, SHAPIRO, Ian. John Dewey – The political writings. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1993 [1939].

_____. The basic values and loyalties of democracy. In MORRIS, Debra, SHAPIRO, Ian. John Dewey – The political writings. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1993 [1941].

DIRCEU, José. Governos locais e regionais e a luta política nacional. In MAGALHÃES, Ines, TREVAS, Luis, BARRETO, Vicente (org.). Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

_____. Quarto evento Fóruns do Planalto: Desenvolvimento com distribuição de renda: esse é o nosso desafio. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra_Jos%C3%A9_Dirceu.pdf. Brasília, 2003.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DULCI, Luiz. Segundo Evento Fóruns do Planalto: O PPA e a participação social no novo governo. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra_Dulci.pdf.
Brasília, 2003.

_____. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. São Paulo, 12 nov. 2014.
DUTRA, Olívio. O Orçamento Participativo e a questão do socialismo. In: DUTRA, Olívio,
BENEVIDES, Maria Victoria. Orçamento Participativo e Socialismo. São Paulo: Fundação
Perseu Abramo, 2001.

_____. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. Porto Alegre, 25 jul.
2014.

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FALCÃO, Rui. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. São Paulo, 05 jun. 2014.

FARIA, Claudia. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e
deliberação? In Revista Brasileira de Ciência Política, n. 7, p. 249-284. Brasília, 2012.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: Reflexões Sobre a Experiência de Porto
Alegre. Rio de Janeiro e Porto Alegre: Editora Tomo (FASE/ IPPUR), 2000.

FERES JÚNIOR, João, POGREBINSCHI, Thamy. Teoria Política Contemporânea: uma
Introdução. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2010.

FRANCO, Augusto, POGREBINSCHI, Thamy. Democracia Cooperativa – Escritos Políticos
Escolhidos de John Dewey. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2008.

_____. Introdução. In FRANCO, Augusto e POGREBINSCHI, Thamy.
Democracia Cooperativa – Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey. Porto Alegre:
EdiPUCRS, 2008.

FUNG, Archon. Empowered participation: reinventing urban democracy. Princeton, NJ:
Princeton University Press. 2004.

_____, Archon. Continuous institutional innovation and the pragmatic conception of
democracy. In Polity, v. 44, n. 4 (oct.), 2012.

_____, Archon, COHEN, Joshua. Democracia radical. In *Política e Sociedade*, n. 11, oct., pp. 221-237, 2007.

GOODIN, Robert E., DRYZEK, John. "Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, v. 34, n. 2, p. 219-244, 2006.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*, v.3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUERRA, Yolanda. Expressões do pragmatismo no Serviço Social: reflexões preliminares. In *Revista Katal*, v.16, n. esp., pp. 39-49. Florianópolis, 2013. gu

GURZA LA VALLE, Adrian et alli. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. In: *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, v.7, n. 67, 2006.

_____. Partidos políticos y innovación democrática: más allá de purezas y perversiones. In *Revista Mexicana de Ciencia Política*, ano. LIX, num. 220, pp. 21-54. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

GUTMAN, Amy. A desarmonia da democracia. In *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n.36-95, pp. 5-37, 2013.

_____, THOMPSON, Denis. *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

_____. *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.

HUNTER, Wendy. *Growth and transformation of the workers party in Brazil, 1989-2002*. 2006.

HUNTINGTON, Samuel. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

KECK, M. E. *A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.

MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal: Origens e Evolução*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

MANSBRIDGE, Jane. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. In *The Journal of Political Philosophy*: v. 18, n. 1, pp. 64–100, 2010.

_____. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

_____. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". In *The Journal of Politics*, v. 61, n. 3, pp. 628-657. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____ et alli. A systemic approach to deliberative democracy. In: MANSBRIDGE, Jane, PARKINSON, John. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge. Cambridge University Press, 2012.

_____, PARKINSON, John. *Deliberative Systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MENDONÇA, Ricardo. The conditions and dilemmas of deliberative systems. Paper presented at APSA Annual Meeting. Chicago, August 29th – September 1st, 2013.

MENEGUELLO, Rachel. *PT: A formação de um partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. In *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais - BIB*, São Paulo, n.59, pp. 5-42, 2005.

MORRIS, Debra, SHAPIRO, Ian. *John Dewey – The political writings*. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1993.

NEWTON, Kenneth. Curing the Democratic Malaise with Democratic Innovations". In: Brigitte Geissel/Kenneth Newton (Eds.): *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?*. London/New York, NY: Routledge, 2012.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

PARKINSON, John. Democratizing deliberative systems. In: MANSBRIDGE, Jane e

PARKINSON, John. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge. Cambridge University Press, 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resoluções de Encontros e Congressos*. Organização: Diretório Nacional do PT, Secretaria de Formação Política. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. London: Cambridge University Press, 1970.

PIRES, Roberto, VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*, Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1707, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. *The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling up Deliberation to the National Level*. *Critical Policy Studies*. Vol. 7, No. 3, September, 2013a.

_____. *The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America*. Berlin, FES Studies on Latin America, 2013b.

_____. *Democratic Innovations and Quality of Democracy: Do we need new and more creative recipes?* Paper apresentado no encontro anual da ECPR. Bourdeaux, 2013c.

_____. *Participação como Método Democrático de Gestão*. As conferências nacionais de políticas públicas durante o Governo Lula. Paper delivered at the Brazilian Studies Programme, Oxford University, on January 27th, 2012a.

_____. *Com a palavra a sociedade*. In *Insight inteligência*. V. 54, pp. 90-9. 2012b.

_____. *Relatório Final da Pesquisa Entre Participação e Representação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Brasília: Ministério da Justiça do Brasil, 2010.

_____. *Posfácio*. In FRANCO, Augusto e POGREBINSCHI, Thamy. *Democracia Cooperativa – Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2008.

_____. Pragmatismo: teoria social e política. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2005.

_____. A democracia do homem-comum: resgatando a teoria política de John Dewey. In Revista de Sociologia e Política, v. 23, pp. 43-53, nov. Curitiba, 2004.

_____, SAMUELS, David. 2014. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. Comparative Politics. Vol. 46, No. 3, April 2014

_____, SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. In DADOS – Revista de Ciências Sociais. Volume 54, Número 3, 2011.

PONT, Raul. Democracia, Igualdade e qualidade de vida: a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. Veraz, 2003.

_____. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. Rio de Janeiro, 10 nov. 2014.

PONTUAL, Pedro, SILVA, Carla. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In MAGALHÃES, Ines, TREVAS, Luis, BARRETO, Vicente (org.). Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

_____. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. In Cadernos da Cidade, n. 14, v. 12. Porto Alegre, 2008.

_____. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. Porto Alegre, 16 jul. 2014.

PRZEWORSKI, Adam. Democracy and the limits of self-government. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

REIS, Bruno P. W. Da democracia participativa à pluralidade da representação: breves notas sobre a odisseia do PT na política e na ciência política brasileira. In Revista Sociedade e Estado, v. 29, n. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

RIBEIRO, Pedro. F. Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005. São Carlos, SP: Editora da Universidade Federal de São Carlos (EdUFSCar), 2010.

SAMUELS, David. From Socialism to Social Democracy: party organization and the transformation of the Workers' Party in Brazil. In *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, 2004.

_____. A evolução do petismo (2002-2008). In *Revista Opinião Pública*, v. 14, n. 2, pp. 302-318. Campinas, 2008.

_____. A democracia brasileira sob o governo de Lula e do PT. In ANGELO, Victor Amorim, VILLA, Marco Antonio. *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos, SP: Editora da Universidade Federal de São Carlos (EdUFSCar), 2009.

_____. Brazilian democracy under de PT era. Artigo apresentado no “4th Constructing Democratic Governance in Latin America”, nos Estados Unidos da América, 2011.

SANTOS, Boaventura, AVRITZER, Leonardo. *Para Ampliar o Cânone Democrático. In Democratizar a Democracia*. Ed. Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Priscilla Ribeiro, GUGLIANO, Alfredo. Em busca da qualificação dos processos participativos nacionais: a criação da Política Nacional de Participação Social. Paper apresentado no XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília, 2013.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília (UnB), 1982.

SINGER, Andre. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SMITH, Graham. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, pp. 247-250, jun., Curitiba, 2006.

VENTURA, Tiago. 2013. Democracia e Participação no Brasil: um estudo de caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2013.

VIEIRA, Monica, SILVA, Filipe. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. In *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.10, jan.-abr., pp. 151-194. Brasília: Unb, 2013.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas? In *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, pp. 65-95. Campinas, 2008.

WARREN, Mark. When, where and why do we need deliberation, voting, and other means of organizing democracy? A problem based approach to democratic systems. Prepared for Delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 2012.

_____. Citizen participation and democratic deficits: considerations from the perspective of democratic theory. In DEBARDELEBEN, Joan, PAMMET, Jon. *Activating the Citizen*. Palgrave MacMillan, 2009.

_____. What can democratic participation mean today. In *Political Theory*, v.30, n.5 (Oct. 2002), pp. 677-701, 2002.

WESTBROOK, Robert. Pragmatism and Democracy : Reconstructing the Logic of John Dewey's Faith. In : DICKSTEIN, M. (ed.). *The Revival of Pragmatism : New Essays on Social Thought, Law and Culture*. Durham : Duke University, 1998