



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Celso Evaristo Silva

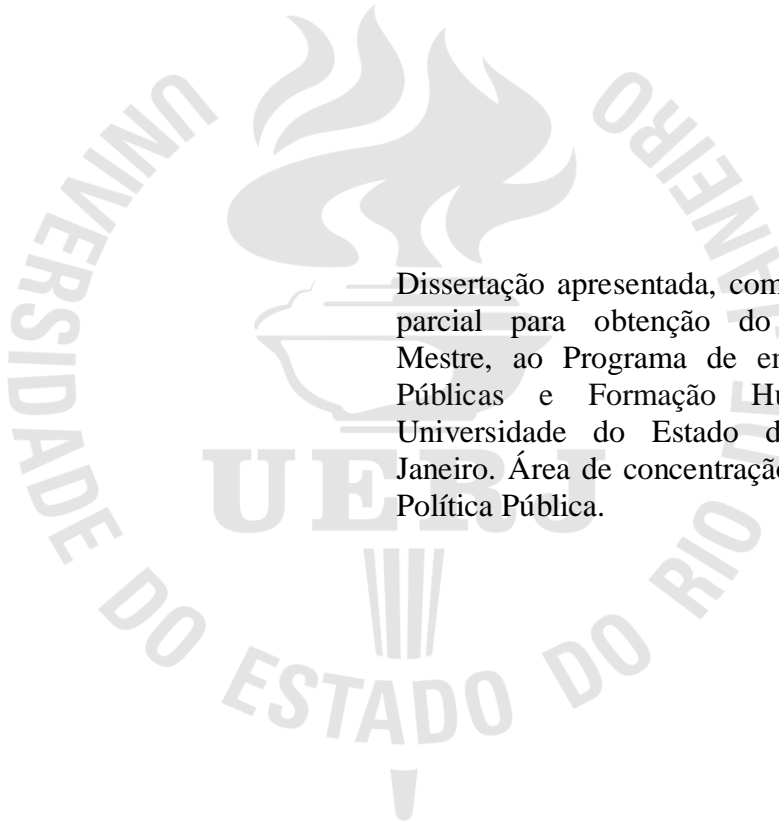
**Metamorfoses e crise da democracia contemporânea.
Limites da ação direta enquanto modelo alternativo ao sistema de
democracia representativa no Brasil**

Rio de Janeiro

2016

Celso Evaristo Silva

**Metamorfoses e crise da democracia contemporânea.
Limites da ação direta enquanto modelo alternativo ao sistema de
democracia representativa no Brasil**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Política Pública.

Orientador: Prof. Dr. Theotonio dos Santos

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA CCS/A

S58600

SILVA, Celso Evaristo

Metamorfoses e crise da democracia contemporânea. Limites da ação direta enquanto modelo alternativo ao sistema de democracia representativa no Brasil / Celso Evaristo Silva. – 2016.

155f.

Orientador: Theotonio dos Santos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação.

1. Democracia representativa - Teses. 2. Democracia direta - Teses. 3. Mídia - Teses. 4. Governo popular - Teses. I. Santos, Theotonio dos. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

bs

CDU321.7

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

Assinatura

Data

Celso Evaristo Silva

**Metamorfoses e crise da democracia contemporânea.
Limites da ação direta enquanto modelo alternativo ao sistema de
democracia representativa no Brasil**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Política Pública.

Aprovada em: 06 de Setembro de 2016.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Theotônio dos Santos (Orientador)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof^ª. Dr^ª. Eloiza da Silva Gomes de Oliveira

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof. Dr. Hiran Roedel

Universidade UNICARIOCA

Rio de Janeiro
2016

DEDICATÓRIAS

Àqueles que nos campos, nas fábricas, nas ruas, (mesmo sem sabê-lo) sonham com a democracia; não apenas como ideal sublime, inalcançável, mas enquanto meio de luta para o atendimento das necessidades materiais do dia a dia e elevação da dignidade humana.

Aos meus pais, Elza e Jayme (*in memoriam*),
apoiadores em todos os momentos da vida.

À sempre parceira, Cátia Meira.

À minha filha, Luísa, maior alegria.

AGRADECIMENTOS

Ao professor doutor Theotonio dos Santos, orientador e agora amigo, pela sua generosidade, compreensão e sabedoria ao contribuir diretamente para o aprimoramento de minha formação profissional e humana.

Ao Programa de Pós-graduação e Formação Humana (PPFH) por me incluir em seu corpo discente.

Aos colegas e professores do PPFH, face à convivência intelectual e qualidade das aulas compartilhadas em clima de profundo respeito pela diversidade intelectual e convivência humana.

Aos servidores e técnicos do Programa e da UERJ, garantidores do bom funcionamento administrativo e logístico do ambiente acadêmico.

“A democratização é o processo de crescente socialização da política com maior participação na política, e, sobretudo, a socialização do poder político. Então, eu acredito que a plena socialização do poder político, ou seja, da democracia, só pode ocorrer no socialismo, porque numa sociedade capitalista sempre há déficit de cidadania. Em uma sociedade de classes, por mais que sejam universalizados os direitos, o exercício deles é limitado pela condição classista das pessoas. Neste sentido, para a plena realização da democracia, o autogoverno da sociedade só pode ser realizado no socialismo. Então, eu diria que sem democracia não há socialismo, e sem socialismo não há democracia. Acho que as duas coisas devem ser sublinhadas com igual ênfase.”

Carlos Nelson Coutinho

RESUMO

SILVA, Celso Evaristo. *Metamorfoses e crise da democracia contemporânea: Limites da ação direta enquanto modelo alternativo ao sistema de democracia representativa no Brasil*. 155 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Humanidades, Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

A democracia se tornou um dos principais temas políticos do século passado e do atual. Tal fato desperta a curiosidade de entender como as sociedades lidam com seus partícipes, seus cidadãos (individual e coletivamente), consentindo ou perseguindo seus direitos e suas liberdades. A democracia contemporânea representativa é um sistema diárquico que tem dois pilares básicos: o processo decisório e a opinião. Os desafios das democracias contemporâneas situam-se tanto no primeiro deles como do segundo: o a forma como o poder decisório se apresenta e o aspecto informal do julgamento político, ambos entrelaçados nas esferas pública e privada. Atualmente, o poder decisório, o desenlace da liberdade de expressão e formação das opiniões políticas parece ser o modo pelo qual um fórum público de ideias pode se manter como um bem público, monitorando, conhecendo e contrariando radicalmente o poder televisivo e seus efeitos políticos, dado que a indústria da informação em muitas partes do mundo pertence a um pequeno grupo de indivíduos privados. A utilização de instrumentos de democracia direta, em ambas as esferas citadas, pode agregar qualidade ao processo decisório ao mesmo tempo em que o torna mais complexo, sujeito a riscos e instabilidades para o aperfeiçoamento da própria democracia na sociedade contemporânea brasileira.

Palavras-chave: Democracia representativa. Democracia direta. Participação. Mídia.

Hegemonia e contra-hegemonia. Crise. Governo popular.

ABSTRACT

SILVA, Celso Evaristo. *Metamorphoses and crisis of contemporary democracy: Limits of direct action as an alternative model to the system of representative democracy in Brazil*. 155 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Humanidades, Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

Democracy has become a major political issues of centuries past and present. This fact arouses the curiosity to understand how societies deal with their participants, its citizens (individually and collectively), consenting or pursuing their rights and freedoms. The contemporary representative democracy is a dual system that has two pillars: the decision-making and opinion. The challenges of contemporary democracies are located in both their first and second: the how the decision-making power is presented and the informal aspect of political judgment, both entwined in the public and private spheres. Currently, the decision-making power, the outcome of freedom of expression and the formation of political opinion seems to be the way a public forum of ideas can be maintained as a public good, monitoring, knowing and radically contrary to the television power and its political effects, given that the information industry in many parts of the world belongs to a small group of private individuals. The use of direct democracy instruments, on both mentioned spheres can add quality to the decision-making process while making it more complex, subject to risks and instabilities to the improvement of democracy itself in Brazil contemporary society.

Keywords: Representative democracy. Direct democracy. Participation. Media. Crisis. Hegemony. Counter-hegemony. Popular government.

LISTA DE FIGURAS

Fig. 01	Estado/Sociedade Civil em Marx e Gramsci	18
Fig. 02	Liberalização e inclusividade – DAHL	45
Fig. 03	Pirâmide da distribuição da riqueza global	62
Fig. 04	Juiz Sérgio Moro recebe prêmio “Faz Diferença – 2004”	65
Fig. 05	Divisão p/ região e nº de domicílios parte da amostra	77
Fig. 06	Pesquisa de audiência em Volta Redonda-RJ (2014)	78
Fig. 07	Orçamento participativo no mundo.....	91
Fig. 08	Leis do Orçamento Participativo de Osasco (OP)	105
Fig. 09	População urbana e rural.....	108
Fig. 10	Distribuição das APs pela Grande Fortaleza.....	111
Fig. 11	Exemplo de empresas autogestionárias.....	127

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Pesquisa de opinião pública: concordância com a frase.....	23
Gráfico 2-	Pesquisa de opinião pública: satisfação com a democracia.....	23
Gráfico 3-	Gasto público.....	58
Gráfico 4-	Orçamento Geral da União – Gastos Seleccionados.....	59
Gráfico 5-	Percepção pública dos OPs em percentual da população (%)......	94
Gráfico 6-	Número anual de participantes, por tipo de assembleia, no OP de POA	96
Gráfico 7-	Situação do movimento comunitário/popular depois do OP de POA (2009)	97
Gráfico 8-	Principal motivo da participação no OP de POA (2009)	98
Gráfico 9-	Recursos Previstos para Realização das Demandas do OP - 2006 e 2007..	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Comparativo da audiência da TV brasileira (18h-00h)	76
Quadro 2-	Seleção das revistas de maior alcance no país (2012)	78
Quadro 3-	Seleção de jornais com maior alcance no país (2012)	79
Quadro 4-	Os 10 maiores sites do mundo	81
Quadro 5-	Dimensões e variáveis analíticas do OP	87
Quadro 6-	Etapas para implantação do OP	91
Quadro 7-	Áreas de atuação da UNIFORJA	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Protecionismo e liberacionismo.....	56
Tabela 2-	Participação percentual no OP de POA, segundo raça/etnia.....	95
Tabela 3-	Renda Familiar dos participantes do OP (1998-2005).....	96

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	14
1	FUNDAMENTAÇÃO.....	33
1.1	Gênese da democracia	33
1.2	Liberalismo e democracia.....	34
1.3	Modelos representativo x participativo.....	40
1.4	Democracia no Brasil – forças modeladoras.....	53
1.4.1	<u>O impacto da ideologia neoliberal na sociedade brasileira.....</u>	53
1.4.2	<u>Estado Ampliado – O poder dos meios de comunicação.....</u>	62
1.4.3	<u>As relações de poder pelos meios de comunicação.....</u>	67
1.4.4	<u>O oligopólio dos grupos empresariais de comunicação.....</u>	69
1.4.5	<u>Internet – o novo campo de disputa da hegemonia.....</u>	80
1.5	Democracia participativa e direta – Orçamento Participativo.....	82
1.5.1	<u>O surgimento do Orçamento Participativo (OP).....</u>	86
1.5.2	<u>A aplicação do OP nas cidades brasileiras.....</u>	92
1.5.3	<u>Orçamento participativo de Belo Horizonte.....</u>	99
1.5.4	<u>Orçamento participativo de Osasco.....</u>	102
1.5.5	<u>Orçamento Participativo de Fortaleza.....</u>	107
1.5.6	<u>Os Conselhos Comunais (CC) venezuelanos.....</u>	114
1.5.7	<u>Trabalhadores e a autogestão – Caso Uniforja.....</u>	121
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
	REFERÊNCIAS.....	146

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é refletir sobre desafios do sistema político brasileiro de representação – democracia representativa; o que nele pode ser preservado e o que precisa ser repensado, *vis-à-vis* às profundas mudanças pelas quais vem passando a sociedade brasileira nas últimas décadas, e, ao mesmo tempo, analisar a possível contribuição das chamadas ações diretas na construção de um modelo político democrático mais participativo. Até que ponto formas de atuação política de participação direta podem contribuir para o aprimoramento de nossa democracia? Como foco, destacamos o Orçamento Participativo enquanto mecanismo direto de decisão e participação democrática e compatibilidade com a nova realidade sócio-política brasileira em seu contexto histórico atual.

A necessidade de uma reforma política é assunto discutido no Brasil com maior intensidade após as manifestações populares de Junho de 2013. Mas qual a melhor forma de fazer com que os cidadãos participem mais diretamente do processo decisório das questões políticas que lhes dizem respeito? Se tomarmos essa participação como um indicador fundamental para medirmos o grau de cidadania da sociedade brasileira e a cidadania como base da democracia, de que maneira podemos elevar essa participação no Brasil? Quais os limites para as práticas de cidadania em sociedades capitalistas como a brasileira socialmente tão desiguais?

O Direito Constitucional prevê que o povo pode ser consultado para propor a reformulação de leis por meio de plebiscito e referendo. Mas qual o sentido desses modelos de consulta? Que outras formas de participação direta podem ser utilizadas, sem que as conquistas realizadas por nossa sociedade em nosso processo de redemocratização sejam perdidas? Quais os limites da democracia direta no mundo contemporâneo, em especial, no caso brasileiro?

Como ponto de partida, na abordagem do tema ligado à participação democrática, será feito breve resumo da gênese dos princípios democráticos na antiguidade clássica e seu ressurgimento com o iluminismo no século XVII. Em seguida, será abordado o conceito de democracia liberal, sua transformação em democracia social, a partir das consequências da Revolução Francesa e, posteriormente, dos problemas sociais criados pela Revolução Industrial a partir da expansão do modo de produção capitalista na Europa e EUA; a configuração dos ideais democráticos no

Brasil, contradições do nosso modelo atual de representação política e a necessidade de aprimoramento de práticas mais participativas de controle social.

Apontaremos a ambígua relação do liberalismo com os valores democráticos, principalmente a partir da onda neoliberal dos anos de 1980 e 1990. Também será abordado o papel dos meios de comunicação na estruturação do bloco dominante, por meio da oligopolização do setor e as consequências para o aprimoramento democrático face sua atuação desmedida na sociedade brasileira.

Nossa análise lançará mão das categorias e conceitos do materialismo histórico e do seu método operativo, a dialética. A temática central do presente trabalho dissertativo foca na questão do sistema democrático, elemento pertencente à superestrutura político ideológica, a qual, conforme o referencial teórico adotado, é determinada, em última instância, pelo modo de produção da vida material da sociedade: os homens em suas relações de produção a partir do estágio de desenvolvimento das forças produtivas ao seu alcance. Analisaremos a dinâmica interdependente dos elementos superestruturais com os aspectos socioeconômicos que agem sobre e recebem interferência dos fatores políticos, jurídicos e ideológicos dessa superestrutura.

Com a crise do chamado socialismo real, cujo sistema sócio-político-econômico tinha como referência a teoria marxista (forma mais conhecida do materialismo histórico-dialético), tal referencial analítico tem sido bastante questionado em sua vitalidade, atualidade e até em sua possibilidade de continuar existindo como método e ferramenta teórica de compreensão da realidade.

Não cabe aqui aprofundarmos o debate sobre esta questão; observe-se, todavia, que a interpretação marxiana da realidade econômica, social, política e cultural da sociedade capitalista moderna constitui-se na crítica mais completa, original e contundente desta sociedade – fato reconhecido por muitos pensadores, inclusive aqueles que discordaram ou discordam do ideário de tradição marxista para organização da sociedade. Tal linha de pensamento crítico sobreviveu às transformações operadas na estrutura da sociedade capitalista, com todas as suas modificações atuais, como uma das mais importantes vertentes teóricas de interpretação crítica da dinâmica de funcionamento do modo de produção capitalista. Fato este que confere atualidade e pertinência ao método materialista histórico dialético, o qual necessita, é claro, ser constantemente revisitado e contextualizado.

O método de Marx jamais poderá ser operado a partir da perspectiva da economia política clássica, e sua correspondente interpretação do social, sob pena de inutilizarmos aquilo que de mais rico há no seu enfoque histórico-lógico e método de análise, conforme ressaltado pelos mais diversos economistas seguidores da tradição marxista, a exemplo do economista político Theotonio dos Santos:

O enfoque histórico-lógico de Marx, que fundamenta sua visão dialética metodológica, não nos permite situar Marx dentro do pensamento da economia política clássica. Isto só é possível através de uma leitura que desconheça essa riqueza metodológica de Marx, sua visão hegeliana e dialética, para deixar-se levar simplesmente pelos conceitos sobre os quais Marx trabalhou, grande parte deles vindo, é verdade, da economia política clássica; mas o tratamento histórico-lógico sai completamente do campo da economia política clássica, que inviabiliza inclusive a compreensão de Marx pelos economistas formados neste campo metodológico tão limitado. (SANTOS DOS, 1996, p.9).

Assim colocado, compreender tal método é instrumentalizar-se para o conhecimento da realidade, no caso, a realidade do desenvolvimento histórico da democracia enquanto elemento pertencente à superestrutura política. Se o método materialista histórico-dialético caracteriza-se pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, a abordagem da questão democrática baseada neste método não pode deixar de considerar, à luz do desenrolar da história, a base material que condiciona e determina as formas jurídico-políticas da superestrutura.

Trata-se de descobrir (pelo movimento do pensamento) as leis fundamentais que definem a forma organizativa dos homens durante a história da humanidade, bem como as representações ideológicas criadas a partir deste movimento concreto e historicamente situado. A princípio, o instrumental metodológico a ser utilizado pode parecer esquemático, porém é sempre bom esclarecer que superestrutura e base material são partes de um todo indissolúvel e inseparável, as quais se condicionam mutuamente. Ideias, crenças, princípios adquirem grande força material ao serem incorporados pelos homens no seu cotidiano de trabalho e convivência; compreendê-las como mero reflexo da base material é reduzir em muito a complexidade do fenômeno social.

Para compreendermos a democracia na sua plenitude, no seu movimento ao longo da história, precisamos compreender a práxis democrática, o modo como concretamente esse sistema político tem acontecido no devir histórico e na dialética base/superestrutura.

É com o sentido da práxis – entendido como ação teleológica transformadora que se dá na prática – que trabalhamos com o tema da questão democrática, suas transformações, seus desafios, caso contrário engendrariamos por um labirinto metafísico, conforme nos aponta Marx, nas Teses sobre Feuerbach:

A questão se uma verdade objetiva pode ser atribuída ao pensamento humano não é teórica, mas prática. É na prática que o homem deve demonstrar a verdade, ou seja, a realidade e o poder, o caráter terreno de seu pensamento. A disputa sobre a realidade ou irrealidade do pensamento, quando isolada da prática, é uma questão puramente escolástica. (MARX, 1982, p. 1-3).

Outro pensador do campo marxista, o filósofo italiano Antônio Gramsci (1891-1937), ampliou o entendimento sobre o papel de elementos da superestrutura, onde a política e as formas de governo - como a democracia - estão situadas.

Gramsci contribuiu para nova conceituação do Estado, criando a noção de ‘Estado ampliado’, ou seja, fazem parte do conceito de Estado tanto a ‘sociedade política’ – o Estado *strictu sensu*, com sua burocracia e sistemas de controle e repressão – como a ‘sociedade civil’¹, com seus aparelhos hegemônicos.

Cabe aqui chamar a atenção para o sentido que Gramsci dá à sociedade civil. Temos visto muitas vezes o conceito de sociedade civil se referir a uma instância que se contrapõe ao Estado *strictu sensu*. O discurso conservador tende a adotar essa perspectiva, no sentido de negar a amplitude de importância do conceito de Estado enquanto arena de combate entre os interesses das classes dominantes e os das classes subalternas.

Com o crescimento da ideologia neoliberal a partir do início dos anos de 1980, essa dicotomia ganhou ares maniqueístas, ficando a sociedade civil como o campo da positividade, das forças criativas, enquanto o Estado representava o mal, o atraso, a rigidez paralisante diante de um mundo em rápida transformação global. Como o esclarecimento deste deslize conceitual nos é importante no presente trabalho, cabe uma observação de Carlos Nelson Coutinho a respeito do entendimento do conceito, segundo sua matriz gramsciana:

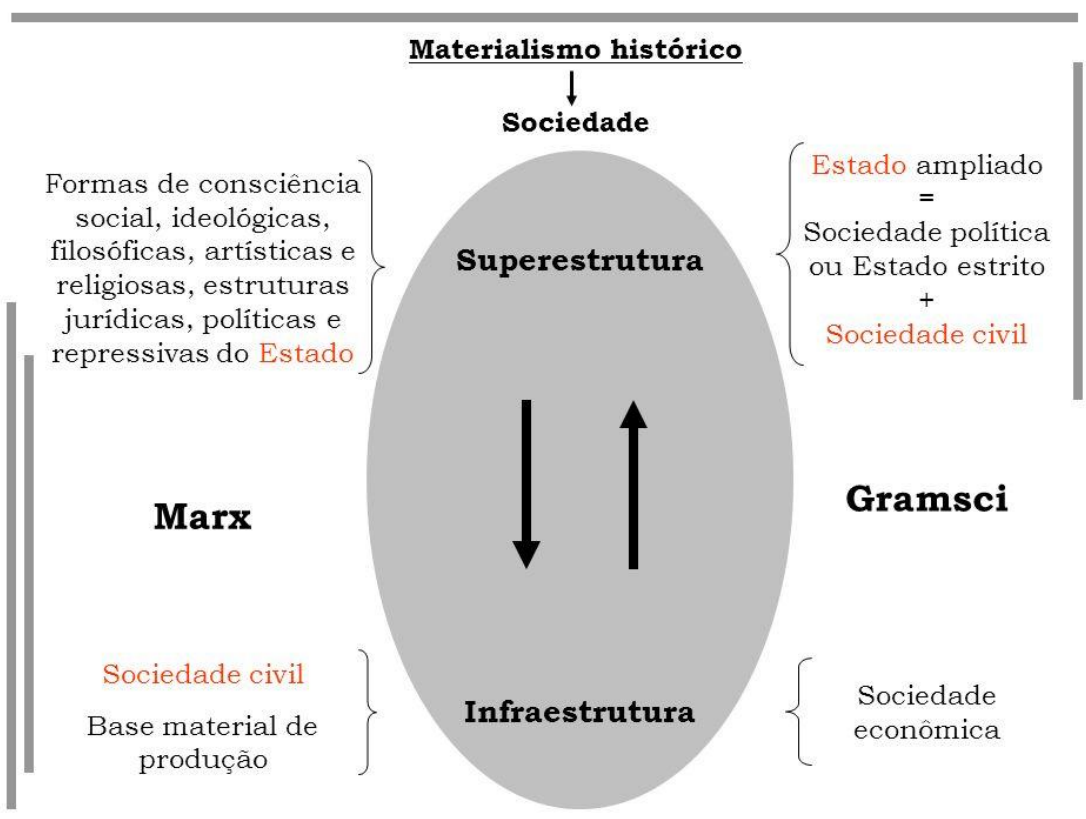
¹ O conceito de **sociedade civil**, em Gramsci, refere-se ao conjunto de instituições distintas do Estado, porém não dele apartadas, mas organicamente articuladas de forma a não podermos compreender uma coisa sem contextualizá-la na sua relação dialética e totalizante com a outra. (BOTTOMORE, 2012. *Dic.do Pensamento Marxista*, p.342-343)

No contexto da luta contra a ditadura, "sociedade civil" tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial, o que era facilitado pelo fato de "civil" significar também, no Brasil, o contrário de "militar". Disso resultou uma primeira leitura problemática do conceito: o par conceitual 'sociedade civil/Estado', que forma em Gramsci uma unidade na diversidade, assumiu os traços de uma dicotomia radical, marcada ademais por uma ênfase maniqueísta. Nessa nova leitura, ao contrário do que é dito por Gramsci, tudo o que provinha da "sociedade civil" era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado com sinal fortemente negativo. (COUTINHO, 2000)²

O pensamento crítico de Gramsci nos fornece ferramentas importantes para compreensão das disputas políticas, ideológicas e culturais que se manifestam no contexto concreto da luta de classes.

Gramsci trabalha com o conceito de hegemonia para discorrer sobre o que se passa à nossa volta, perceberemos o quanto de proposital e insidioso existe nos discursos hegemônicos; quase sempre, eles atenuam os efeitos perversos do capitalismo, arrefecer o espírito crítico e neutralizar as vozes dissonantes e questionadoras.

Figura 1 - Estado/Sociedade Civil em Marx e Gramsci



Fonte: <<http://slideplayer.com.br/slide/87102>>.

² Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=209>>. Acesso em: Jun/2014.

Pretendemos, pois, realizar a construção deste estudo a partir de categorias tais como: alienação, práxis, bloco histórico, senso comum, sociedade civil e outras.

A opção por essa linha metodológica, oriunda do campo marxista/gramsciano, não elide a inclusão de categorias sociológicas e políticas provenientes de outras matrizes teóricas, desde que, ao fazê-lo, tenhamos cuidado na articulação consistente dos conceitos, de forma a evitar a formação de paradoxos metodológicos.

A razão da escolha metodológica citada deve-se, prioritariamente, à afinidade ideológica com o pensamento marxista e suas ferramentas conceituais de análise do todo social. Outra razão é a substantiva contribuição desta linha de pensamento para o estudo dos fenômenos formados pela interpenetração da tríade do social, da política e da economia.

O pensamento gramsciano - um dos principais herdeiros do instrumental ético, materialista e histórico-dialético - nos serve, pois, de base para trabalharmos com a questão democrática e suas contradições na sociedade brasileira.

Pensar a questão democrática atual isolada da dinâmica do modo de produção capitalista acarreta o risco de emaranhamento numa espécie de labirinto metafísico. O que não quer dizer que se deva resvalar para o determinismo econômico monocausal.

A questão democrática se dá, segundo proposto neste projeto, no âmbito da superestrutura e aí deverá ser analisada a partir de múltiplas determinações, sem transposições mecânicas de análises partidas da infraestrutura socioeconômica.

O Brasil tornou-se progressivamente, nas últimas décadas, um país de tipo 'ocidental', tal como Gramsci define o conceito; ou seja, nossa sociedade apresenta-se mais complexa. Nela existe uma relação equilibrada, porém não isenta de contradições, entre Estado (no sentido estrito - a sociedade política representada pelo conjunto de aparelhos governativos) e a sociedade civil (escolas, partidos, igrejas, sindicatos patronais e de trabalhadores etc.).

As elites dominantes não se utilizam tão somente da força e do aparato repressivo para manter o controle da sociedade. Elas organizam a direção política sobre o conjunto da sociedade, incorporam simbolicamente as classes subalternas no sentido de fazê-las se expressar no interior do discurso dominante.

A linha metodológica adotada procura dar realce ao conteúdo político do momento de transformação por que passa a sociedade brasileira em vários aspectos. A presente proposta de estudo destaca a reflexão sobre a utilização de formas de democracia direta - participativa - como mecanismos de pressão e de contra-hegemonia.

Segundo Ivete Simionatto, hegemonia pode ser entendida pelo seu oposto: a crise de hegemonia, que se manifesta pelo enfraquecimento da direção política da classe no poder, ou pelo enfraquecimento da direção política da classe no poder, ou pelo enfraquecimento de seu poder político e perda de consenso. (SEMIONATTO, 1995, p.41) Tais ações não têm necessariamente de se contrapor ao funcionamento do espaço político formal de representação democrática, cuja configuração atual é a resultante de lutas sociais travadas em prol da redemocratização e da costura “por cima” de acordos entre os diversos segmentos da elite brasileira, conforme o conceito de revolução passiva, elaborado por Gramsci.

Gramsci apontava para a necessidade de compreensão das características do que ele chamou de sociedades ocidentais, sua complexidade, contradições e momento histórico, como uma espécie de imperativo para o início de qualquer esforço consequente de atuação política voltada para a transformação das estruturas sociais. Ao se pensar a questão democrática e suas contradições, parte-se dessa perspectiva.

A questão nesse ponto é saber os limites e potencialidades da chamada ação direta, enquanto mecanismo contra-hegemônico, e do mesmo modo da atuação das classes subalternas no âmbito da democracia representativa. Se as instituições democráticas tradicionais já não atendem plenamente aos anseios das referidas classes (hipótese plausível, mas não de todo verdadeira), negá-las por completo não parece ser a postura mais adequada do ponto de vista das forças políticas comprometidas com o aprofundamento da democracia.

A metodologia a ser utilizada terá por fundamento um trabalho de análise no plano conceitual, realizando levantamento bibliográfico dos materiais pertinentes ao objetivo assinalado. Para tanto, pretende-se utilizar livros e artigos de revistas científicas dos autores listados na bibliografia destacada neste pré-projeto, como também obras de outros estudiosos mais próximos da linha metodológica adotada ou de seus comentadores e críticos, assim como daqueles que buscam hoje explorar o assunto em tela. Além do que, ampliar-se-á a pesquisa até outras fontes secundárias, como: artigos publicados em revistas científicas, dissertações, teses e monografias produzidas sobre este tema. Linhas teóricas divergentes da escolhida poderão ser utilizadas para servir de contraponto argumentativo enriquecedor do diálogo em questão.

Desta forma, buscar-se-á explorar os materiais da produção científica internacional e nacional correlatos à temática estudada. Esses materiais serão, ao mesmo tempo, objeto e ferramenta de análise.

A intenção é arriscar um pouco na tentativa de articular em sinergia todo este quadro teórico-metodológico, ampliando as inter-relações já estabelecidas e sinalizando outras possíveis conexões e interferências entre elas.

Para tal, torna-se válida a orientação de Paulo Freire (1921-1997), segundo a qual:

Estudar seriamente um texto é estudar o estudo de quem, estudando, o escreveu. É perceber o condicionamento histórico sociológico do conhecimento. É buscar as relações entre o conteúdo em estudo e outras dimensões afins do conhecimento. Estudar é uma forma de reinventar, de recriar, de reescrever – tarefa de sujeito e não de objeto. Desta maneira, não é possível a quem estuda, numa tal perspectiva, alienar-se ao texto, renunciando assim à sua atitude crítica em face dele. (FREIRE, 1981, p.9).

Para encerrar, a hipótese a ser testada neste trabalho é a de que os mecanismos tradicionais de representação democráticos precisam ser reformulados, tendo em vista o perigoso desapontamento de amplos setores com os instrumentos formais da democracia representativa, bem como as rápidas transformações por que passa o mundo e o Brasil.

Formas diretas de práticas democráticas devem ser avaliadas em suas possibilidades e contradições, como no caso das ações diretas de grupos ativistas organizados a partir das redes sociais. O gravíssimo escândalo da espionagem norte-americana, abrangendo vários continentes e países, serve de alerta para a urgência de fortalecimento da democracia, pois a ameaça de um totalitarismo em escala global – espécie de fascismo *hightech* – não pode ser mais vista como tese ficcional.

É claro que não se pretende encontrar soluções neste trabalho para questões tão complexas, mas apenas contribuir para o debate reflexivo que deve preceder qualquer forma de estudo sobre o problema. Ao mesmo tempo, não se pode negar a nova realidade das redes sociais, nem as consequências e desafios criados pela sua utilização crescente.

Para concluir, pretende-se realizar o estudo da questão democrática no Brasil e da perspectiva de reformas a partir da práxis política das ações diretas, combinada com a utilização dos mecanismos formais de representação política, lançando mão de categorias e metodologia marxista/gramscianas, sem excluir a utilização de outros referenciais teóricos, como já foi assinalado.

Justificativa e vinculação do tema

A situação brasileira face à democracia representativa e novas formas de participação

A última crise financeira global fez abalar a estrutura ideológica do modelo neoliberal: tendo por origem a financeirização ilimitada das relações comerciais, a crise se rebate sobre as sociedades, com mais desemprego estrutural, mais trabalhadores sem teto, mais desigualdade social. Hoje, as grandes corporações e agências multilaterais não têm nada a oferecer a não ser mais do mesmo: no contexto de uma nova e perversa distribuição desigual dos ônus da crise, o mercado se reafirma como lugar de produção e reprodução da desigualdade e da pobreza em escala mundial.

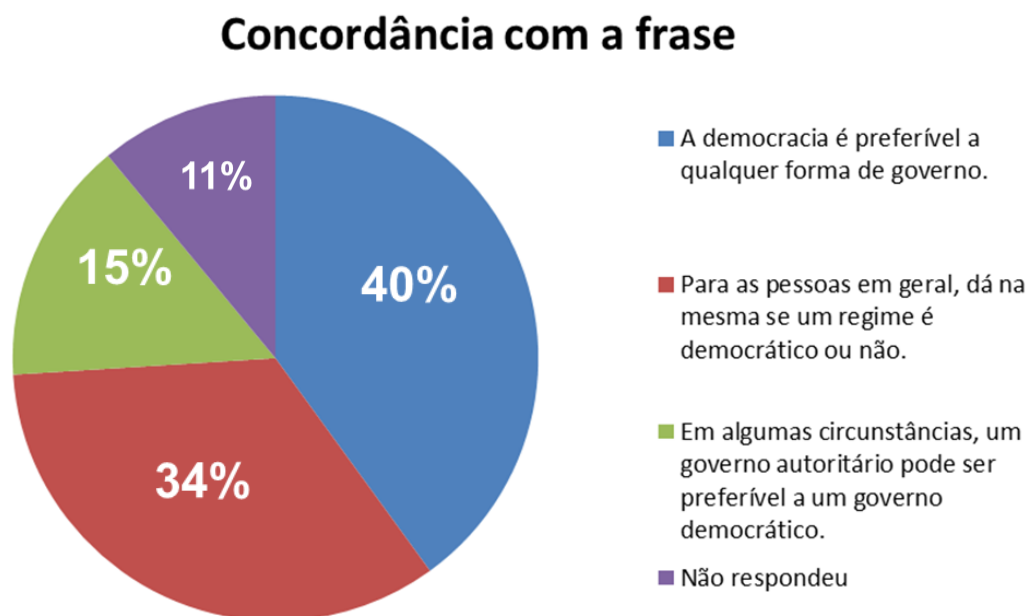
As manifestações de rua ocorridas no Brasil, em 2013, possuem dois elementos semelhantes encontrados em manifestações realizadas em outras partes do globo, principalmente entre a população mais jovem. Primeiro, a crescente e manifesta descrença na democracia representativa e seus mecanismos formais de funcionamento, como os partidos políticos e os três poderes de representação – executivo, legislativo e judiciário –, bem como no próprio funcionamento do aparelho de estado, enquanto elemento mediador (nem por isso neutro) do conflito de interesses entre as classes e diversos grupos sociais. Tal atitude se reflete na falta de interesse por assuntos ligados à atividade política tradicional, na decrescente participação nos processos eletivos e no próprio ostracismo a que é condenada a ideia de política pelo “senso comum” – conjunto desagregado de ideias, formado por elementos místicos e folclóricos herdados pela população – conceito elaborado por Gramsci.

Em outras palavras, a política, mais do que um assunto de pouco interesse, ganhou sentido pejorativo, amesquinhou-se frente à população, notadamente entre as faixas etárias mais jovens. Essa transmutação da política em algo pouco valorizado impactou o sistema democrático de representação, colocando-o, por vezes, em cheque, sem o vislumbre de substituto imediato no horizonte histórico da atualidade.

Pesquisa realizada neste ano de 2016 pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – Ibope – aponta para a descrença da população com a democracia e a política em geral. Destacamos dois quadros extraídos dessa pesquisa, os quais nos revelam o quão a democracia representativa está debilitada junto a opinião pública.

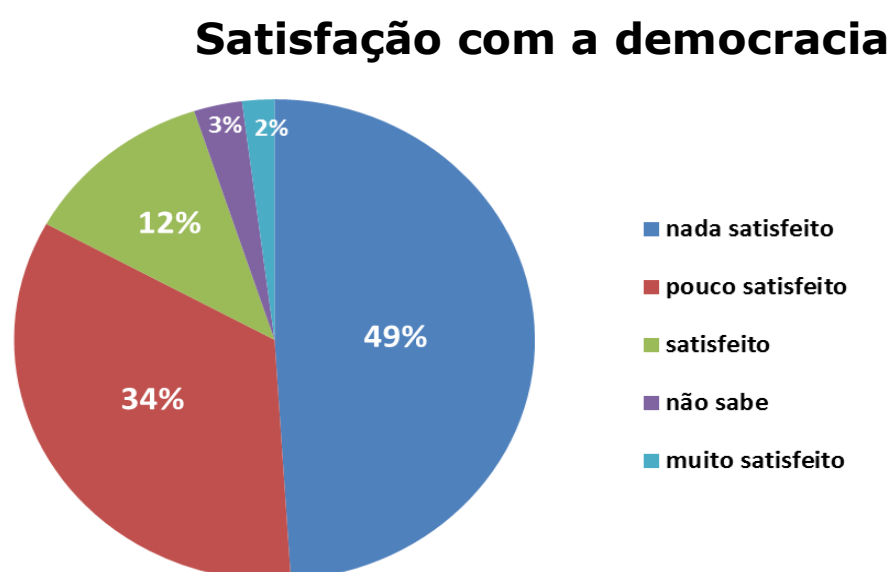
Apesar de 40% acharem a democracia preferível a qualquer outra forma de governo, 49% são indiferentes quanto à escolha entre um regime autoritário e um democrático ou admitem regimes não democráticos sob certas circunstâncias.

Gráfico 1- Pesquisa de opinião pública: concordância com a frase



Fonte: Ibope – Pesquisa abril/2016.

Gráfico 2- Pesquisa de opinião pública: satisfação com a democracia



Fonte: Ibope – Pesquisa abril/2016.

Segundo Vladimir Safatle, apesar disso, a vontade de participar está latente e se manifesta quando menos se espera. A esquerda precisa, em sua opinião, buscar novas formas de se articular com a dinâmica da realidade social que se apresenta.

Em entrevista concedida ao jornal Zero Hora, o filósofo da Universidade de São Paulo discorre sobre sua percepção dos desafios do campo da esquerda:

ZH: No livro ‘A Esquerda que Não Teme Dizer seu Nome’, o senhor afirma que a esquerda abriu mão dos fundamentos de sua política, acuada por críticas e experiências feitas enquanto estava no governo e seduzida pelos "confortos do poder". E defende que a esquerda recoloca no debate político tudo aquilo que seria "inegociável": a defesa radical do igualitarismo, da soberania popular e do direito à resistência. Como o senhor vê hoje os rumos da esquerda no Brasil?

Safatle – Estamos numa situação bastante complicada. Existe uma demanda por uma política de esquerda mais clara. Durante muito tempo se fez pesquisa sobre direita e esquerda no Brasil e se chegava à conclusão de que a maioria da população era conservadora. Até porque boa parte das pesquisas eram baseadas em questões de costume: "você é contra ou a favor do aborto? O que pensa do casamento homossexual?" Quando se colocaram questões econômicas: "você é contra ou a favor da intervenção do Estado?", o número de pessoas de esquerda aumentou exponencialmente, o que demonstra, muito claramente, uma consciência tácita da população brasileira de que há uma política, principalmente do campo econômico à esquerda, que é mais adequada ao Brasil. Mas ela desapareceu do debate, pura e simplesmente. Não há política de esquerda sem pelo menos três questões fundamentais: primeiro, uma defesa radical do igualitarismo. A gente vive num país onde mesmo essas questões que são pautas reformistas sociais democráticas clássicas, como imposto sobre grandes fortunas, estão ausentes do debate político brasileiro. Que são pautas que poderiam indicar onde o Estado poderia conseguir se financiar para oferecer serviços públicos de qualidade para seus cidadãos. O segundo ponto é a defesa radical da democracia direta. Existe uma tradição ruim na esquerda, que é uma tradição dirigista, centralizadora. Há uma exigência de mostrar que nós podemos avançar muito no modelo de democracia que não só apenas os processos decisórios, mas de gestão, sejam pensados em democracia direta. E o outro, que é fundamental para a esquerda, é o direito humano, que é o direito de resistência. Falar em direitos humanos é falar em resistência. O que está longe de ser o caso do Brasil, onde se criminaliza qualquer tipo de revolta, o mais rápido possível.³

Cabe ressaltar o raciocínio do tal déficit de cidadania – apontado na abertura deste trabalho pelo filósofo político Carlos Nelson Coutinho – inerente às democracias representativas das sociedades capitalistas. O próprio Lênin, no seu livro ‘*O Estado e a Revolução*’, já chamava atenção, no início do séc. XX, para esse fato:

³ Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/proa/noticia/2014/06/vladimir-safatle-o-brasil-sofre-de-transtorno-bipolar-4520206.html>>

Na sociedade capitalista, nas condições do seu desenvolvimento mais favorável, temos um democratismo mais ou menos completo na república democrática. Mas este democratismo está sempre comprimido nos limites estreitos da exploração capitalista e, por isso, permanece sempre, em essência, um democratismo para a minoria, apenas para as classes possuidoras, apenas para os ricos. A liberdade da sociedade capitalista permanece sempre aproximadamente como era a liberdade nas repúblicas gregas antigas: liberdade para os escravistas. Os escravos assalariados atuais, devido às condições da exploração capitalista, permanecem tão esmagados pela necessidade e pela miséria que ‘não estão para democracias’, ‘não estão para políticas’, que, no curso habitual, pacífico, dos acontecimentos, a maioria da população está afastada da participação na vida político-social. (LÊNIN, 1978, p.281)⁴

Outros autores, como José Álvaro Moisés e Raquel Meneguello, sob ponto de vista ideológico conservador, também descrevem essa descrença na política e nos mecanismos democráticos tradicionais de representação, com rebatimentos na apreciação pela democracia no recente livro “*A desconfiância política e seus impactos na qualidade da democracia*”. Para eles, há uma perda crescente de identificação de parcelas consideráveis da sociedade com a política e com o regime democrático representativo e suas respectivas instituições (MOISÉS; MENEGUELLO, 2015).

Um importante pensador da esquerda mundial, o professor da Universidade de Coimbra, Boaventura de Sousa Santos, também ressalta a problemática da descrença nas instituições políticas tradicionais e na democracia formal representativa, conforme entrevista sua dada ao jornal Folha de São Paulo, em Out/2013:

Aqui [no Brasil], a juventude se dá conta que aquela democracia que ela acreditou não funciona, está sendo derrotada pelo capitalismo. Os países dão mais atenção aos mercados internacionais, aos grandes grupos transnacionais, do que dão aos seus cidadãos. Na Europa isso é muito claro. O meu governo [Portugal] está mais atento à agência de classificação **Standard & Poor's**, sobre o que ela dirá amanhã sobre a taxa de rating do crédito português, do que as demandas dos portugueses, as reivindicações. E quanto mais as pessoas vão para as ruas, mais abaixa a nota do crédito internacional. Ou seja: a democracia está sendo usada contra os cidadãos. A democracia é exercida hoje contra o bem-estar. Tinha-se a ideia que caminhávamos para um estado de bem-estar. De alguma maneira, hoje, o Estado é um Estado de mal-estar. O que aconteceu no Brasil, no meu entender, é essa frustração. (Folha de São Paulo, 2013).

⁴ A conotação da palavra ‘*democratismo*’, que aparece na citação, remete às práticas usuais da democracia representativa das sociedades capitalistas (eleições, partidos, representação parlamentar etc.); não há sentido pejorativo na expressão usada por Lênin.

A sociedade civil, por meio de seus aparelhos privados de hegemonia – sindicatos, escolas, igrejas, partidos etc. –, tem sido impactada pela crescente indiferença para com os mecanismos democráticos de representação.

O segundo elemento presente nas manifestações tem sido a comunicação através das redes horizontais, ou seja, a autocomunicação de massas feita pela internet e telefonia móvel. A velocidade com que manifestações são articuladas e levadas a cabo é fenômeno recente não bem compreendido ainda.

A eleição de Barack Obama, nos EUA, a Primavera Árabe e vários movimentos de rua são exemplos dessa tendência de utilização das redes sociais na ação política mais direta e imediata, conforme nos aponta a comunicóloga Cláudia Rossi:

“Hoje, o jogo do poder depende também das novas mídias... O espaço público se reconstitui fora das instituições. As mudanças se produzem nessa nova comunicação” (ROSSI, 2011, p.15).

O poder das redes sociais, no entanto, vai além da organização/convocação de manifestações e da chamada ação direta. Ele atua também na disseminação de informes, ideologias e de propaganda pura e simples. Segundo estudiosos do fenômeno, o cidadão tem tinha poucos meios efetivos para expressar sua vontade além do voto a cada período eleitoral, - ou em uma ou outra manifestação de rua – que se limitava a consumir informação produzida pela grande mídia, agora, por meio das redes sociais, é capaz de trocar informações e ideias com enorme contingente de internautas em ritmo e abrangência jamais vistos na história. Isso não implica a diminuição drástica do poder da mídia tradicional. A produção e disseminação da informação continua sob domínio dos conglomerados econômicos da grande mídia, a qual se constitui em verdadeiro ‘quarto poder’, e cuja marca é permitir o acesso das massas à cultura ‘pasteurizada’ pela indústria cultural, que passa a usar a informação como doutrinação, anulando o senso crítico individual, elemento básico de qualquer sociedade democrática (CHAUÍ, 1980, p.135).

A mídia oligopolizada continua, pois, a ter papel importante no *status quo*. Ela pauta o que vai ser debatido; conduz as informações de acordo com os interesses básicos das classes dominantes do sistema. Porém sua hegemonia sofre a concorrência, ainda que embrionária do ponto de vista histórico, da comunicação das redes, como já falamos. Assim foi com a insurreição zapatista no México (Revolta de Chiapas), em 1994, e a chamada ‘Batalha de Seattle’, em 1999, quando ativistas ambientais, pacifistas, membros de ONGs, sindicalistas e anarquistas, sob organização da *Direct*

Action Network, realizaram nos EUA o grande protesto contra a reunião da Organização Mundial do Comércio e sua política neoliberal, excludente socialmente e sem preocupações com a preservação ambiental.

No Brasil, bem antes das manifestações de Junho de 2013, a tendência ao crescimento da importância das redes sociais já se manifestara. Tanto do lado das forças democráticas, quanto do campo das forças conservadoras as mais à direita e parcialmente alijadas do centro dominante do sistema.

Porém essa nova realidade do mundo da comunicação de massa traz consigo dois aspectos problemáticos: em primeiro percebe-se, a fugacidade com que a maioria dos assuntos tratados entra e sai da agenda coletiva, fazendo com que o interesse por determinada questão, por mais importante que seja, se desfaça tão rapidamente quanto cresceu. Outro aspecto relaciona-se com o fato de que, embora o acesso à informação tenha se democratizado de modo efetivo, a agenda temática digerida pelos internautas ainda é pautada, em grande parte, pelos conglomerados midiáticos.

Dessa forma, o fenômeno social criado a partir do desenvolvimento dessas novas redes de informação via internet é marcado tanto por elementos capazes de estimular o senso crítico dos seus usuários como de reforçar o conservadorismo inerente ao ‘senso comum’ desses mesmos usuários.

A disputa que se dava via meios tradicionais de comunicação não desaparece com o crescimento desse novo espaço virtual de embate. Ele ganha, antes, maior velocidade na sua disseminação e volatilidade no seu conteúdo semiológico.

Tal contradição não invalida o destaque a ser dado à inovação tecnológica nesse campo como fator de incremento e ampliação de forças políticas comprometidas com o avanço da democracia participativa.

É como se vivêssemos sob o signo do efêmero e do contraditório. Na opinião de Antonio Negri e Michael Hardt, consolidada no livro “Multidão”, um novo ator surge no lugar das massas amorfas – a multidão – ou seja, indivíduos e grupos de diferentes matizes e matrizes político-ideológicas que podem se associar para lutar por objetivos bem específicos, dispersando-se tão logo o que os uniu perca o sentido. “Uma multidão democrática não pode ser um corpo político, não pelo menos na forma moderna. A multidão é algo como uma carne singular que recusa a unidade orgânica do corpo” (HARDT; NEGRI, 2005, p.41).

O problemático nesse ponto é o pouco aprofundamento da discussão sobre as questões envolvidas nas ações diretas, decorrente da fugacidade com que as bandeiras de luta são lançadas no mundo virtual e partem dele para as ruas. Tudo passa a ser, destarte, uma questão de “bom senso” acerca da justeza do consenso firmado na superfície imediata do senso comum.

Sempre tivemos certa admiração pelo "senso comum", pelo corriqueiro. Admiração essa que aumentou muito com a expansão das ideias democráticas. De um modo geral, enxergamos o "senso comum" como prenhe de sabedoria. Gramsci admitia que o "senso comum" possuía um caroço de "bom senso", a partir do qual o espírito crítico poderia se desenvolver. Advertia, contudo, para o risco de uma superestimação do "senso comum", cujos horizontes, afinal, são inevitavelmente muito limitados. Ele é, em si mesmo, "difuso e incoerente", segundo Gramsci, ficando a percepção da realidade restrita à compreensão imediata e superficial dos fenômenos, de tal forma que as massas tendem a adotar certo pragmatismo acrítico.

O homem ativo de massa atua praticamente, mas não tem uma clara consciência teórica desta sua ação, que, não obstante, é um conhecimento do mundo na medida em que o transforma. Pode ocorrer, inclusive, que a sua consciência teórica esteja historicamente em contradição com o seu agir... (GRAMSCI, 1986, p.80).

O imediatismo do “senso comum” não é substituído por outra coisa com o advento das redes sociais, ele é, antes, potencializado em suas virtudes e deformações. Seu pragmatismo, com frequência, traz consigo elementos contraditórios insolúveis no curto prazo. E o filósofo acrescenta:

[...] a filosofia da práxis não busca manter os ‘simples’ na sua filosofia primitiva, do senso comum, mas busca, ao contrário, conduzi-los a uma concepção de vida superior. Se ela afirma a exigência do contato entre os intelectuais e os simples, não é para limitar a atividade científica e para manter uma unidade no nível inferior das massas, mas justamente para forjar um bloco intelectual-moral, que torne politicamente possível um progresso intelectual de massa e não apenas de pequenos grupos intelectuais. (GRAMSCI, 1996. p.80).

Como uma multidão composta por elementos tão diferenciados, unida em torno de uma plataforma composta por reivindicações, frequentemente contraditórias, pode propor alternativas de longo prazo frente à estrutura de uma sociedade dividida em classes e seus aparelhos de dominação?

A democracia direta, no caso, representada pela ação direta desse “senso comum” potencializado pelas redes sociais, nos coloca diante de oportunidades fecundas e dificuldades enormes.

Por um lado, é inegável o valor das pressões exercidas a partir de tais ações diretas sobre as estruturas cristalizadas do aparelho de estado e, por que não dizer, sobre as próprias organizações privadas.

Se não ocorre de imediato uma alteração na correlação de forças na sociedade, ao menos os mecanismos formais de representação – partidos, os três poderes, a grande mídia – são levados a tomar posição frente às reivindicações apresentadas pelos ativistas.

As contradições da sociedade classista afloram nas ruas, tanto em relação à ação das forças repressivas quanto ao papel manipulador da mídia conservadora. A sociedade civil é forçada, mediante a emergência do conflito, a sair de sua aparente letargia.

Por outro lado, a pauta de reivindicações da multidão expressa elementos contraditórios visíveis. Ao lado de protestos contra o Estado, encontramos demandas exigindo a reestatização de determinadas empresas. O clamor por maior liberdade convive com palavras de ordem contra os partidos políticos, sejam eles situacionistas ou de oposição. Tem-se a nítida impressão de que todos os símbolos e valores da democracia representativa são negados quanto a sua importância para a sociedade. Grupos representativos de formas organizadas de luta são vistos com a desconfiança de estarem acumpliciados com o *establishment*.

Não que essa desconfiança seja de todo infundada, por vezes, é real o risco de aparelhamento (ou a tentativa de) político de sindicatos, entidades estudantis e de classe por forças provenientes da esfera estatal e/ou do campo das instituições privadas.

Porém negar a necessidade da existência dos sindicatos e centrais sindicais para fazer valer os interesses dos trabalhadores é, na prática, adotar posição política reacionária.

Da mesma forma, a possível existência de corrupção no congresso nacional, por exemplo, não justifica a apologia pelo seu fechamento. A reconquista da democracia formal representativa e do pleno funcionamento do Estado de Direito custaram muito à sociedade latino-americana.

Em nosso caso, 21 anos de regime ditatorial, o qual formulou e pôs em prática (sob orientação dos EUA) a Doutrina de Segurança Nacional, estendendo-a para todo o cone sul.

A violência da repressão era uma ameaça pessoal a todos os membros da sociedade civil. [...] a natureza do sistema repressivo, a interpenetração da rede de informações e dos agentes da repressão física em todos os níveis da sociedade civil criava uma linha tênue que separava o que o aparato repressivo considerava ‘oposição tolerável e responsável’ da oposição ‘contestadora e de pressão’. Os responsáveis por este aparato orientavam-se pela teoria da Segurança Interna, com sua ênfase no ‘inimigo interno’. Este encontrava-se potencialmente em toda a parte, em todas as classes e em todos os setores da sociedade política e civil. (ALVES, 1984, p. 221).

O inimigo interno poderia estar presente em qualquer instituição, associação, na ação individual ou coletiva de todo aquele que, no entender dos agentes do Estado, pudessem representar algum risco à estabilidade do sistema de governo e da ordem social estabelecida. A Lei de Segurança Nacional foi a aplicação prática dos argumentos teóricos da ideologia de Segurança Nacional (ALVES, 1984, p. 158).

Até aqui temos apontado a o quanto as práticas democráticas precisam ser ampliadas, renovadas, ganhar novos horizontes, tanto na esfera pública quanto na vida privada. Como já vimos, a sociedade tem demonstrado crescente desinteresse pela política, o que é grave, como já apontava M. I. Finley décadas atrás:

Não há como contestar que a apatia pública e a ignorância política são hoje fatos fundamentais. As decisões são tomadas pelos líderes políticos e não pelo voto popular, o qual, no máximo, tem apenas um eventual poder de veto depois da concretização do fato. A questão é se esse estado de coisas, nas condições atuais, é algo necessário e desejável, ou se novas formas de participação popular, com o mesmo espírito das atenienses, embora sem sua essência, precisam ser inventadas. (FINLEY, 1988, p.87).

Pesquisas recentes realizadas na Europa apontam nessa direção do desinteresse pela política, em alguns casos, aversão mesmo, conforme enquete realizada pela Fundação Friedrich Ebert, associada ao Partido Social Democrata alemão, por encomenda do jornal *Tagesspiegel am Sonntag*. Segundo o estudo, um a cada três pesquisados não acredita mais que a democracia seja capaz de resolver os problemas do país; nos estados da antiga Alemanha Oriental, a porcentagem dos descrentes chega a 53%.⁵

O discurso tecnocrático menospreza a política, invalida qualquer tentativa de compartilhamento efetivo de poder nas organizações, sejam elas estatais ou privadas. A ideia do fim da história – como querem alguns ideólogos do neoliberalismo – advoga a perda de sentido na luta pelo poder. Nada melhor do que a produção capitalista com sua

⁵ Disponível em: <<http://www.dw.de/alem%C3%A3es-acreditam-cada-vez-menos-na-democracia/a-3450537##>>

razão instrumental [Razão instrumental é um termo usado provavelmente por Max Horkheimer no contexto de sua teoria crítica, para designar o estado em que os processos racionais são plenamente operacionalizados (Escola de Frankfurt)]. À razão instrumental, Horkheimer opõe a razão crítica. e o estado mínimo, totalmente refém das forças de mercado, para o bom funcionamento da sociedade.

A disputa política, nesta visão, provoca instabilidade do sensível mercado financeiro, agita a opinião pública; logo, o debate deveria ficar restrito à busca pela adoção das melhores técnicas de gestão dos negócios de cada organização e, por extensão, da sociedade como um todo.

Apesar disso, o ideal democrático continua a ser um valor permanente, cuja concretização corresponde à profunda aspiração humana de assumir seu próprio destino. É nesse sentido que esta dissertação pretende trabalhar de forma articulada a alguns conceitos ligados ao devir democrático, considerando o momento de profundas transformações por que passa a sociedade brasileira: sua problemática e implacável urbanização, a mobilidade social ascendente experimentada nos últimos doze anos e a necessidade de inserção autônoma na política internacional. Esse quadro simultaneamente desafiador e instigante faz indagar sobre possibilidades de ampliação da práxis democrática, sem abrimos mão de conquistas sociais realizadas e da consolidação de nossas instituições políticas.

A democracia inviabiliza-se se não estiver atrelada a um contínuo processo de conquistas sociais por parte das classes subalternas. Ela torna-se pura e simplesmente um adereço ideológico da superestrutura⁶, usado para implantar formas de governança atreladas aos interesses das elites.

No entanto, se a democracia falha na mediação entre o poder econômico e as demandas populares por maior distribuição equitativa da riqueza produzida, ela deixa de executar seu papel mediador entre os interesses conflitantes de classes.

⁶ Para Marx e Engels, a ideologia faz parte da "supraestrutura", e como tal deve ser criticamente analisada. As construções supraestruturais combinam elementos de conhecimento e expressões de pressões prejudiciais à universalidade do conhecimento. A ideologia, na acepção em que esses pensadores usam a palavra, torna-se, na supraestrutura, um fator de equívocos, *'um elemento de erro'*, segundo Gramsci (GRAMSCI, 1977, p. 868). E o principal equívoco, aquele que costuma se verificar com maior frequência, é aquele que consiste numa visão "ideológica" da ideologia e que resulta numa desqualificação dos fenômenos ideológicos.

Na atualidade histórica, ajustes econômicos e políticos de orientação neoliberal⁷, que buscam, em nome da liberdade de funcionamento da economia, frear o avanço das lutas populares. Tudo isso amparado por certos formalismos jurídicos bastante convenientes às classes socialmente dominantes.

⁷ “[...] nós temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras.” (CARDOSO, Fernando Henrique - *apud* – BRESSER-PEREIRA, 2006, p.16)

1 FUNDAMENTAÇÃO

1.1 Gênese da democracia

O arquétipo de democracia no mundo antigo é Atenas. Especialmente no século V a.C., a Grécia antiga não era um país unificado como os estados nacionais tal qual os conhecemos hoje, e Atenas não era sua capital. O mundo grego compunha-se de várias cidades independentes, a maioria localizada na península do Peloponeso.

Desde seu surgimento na Grécia antiga, no séc. VI a.C., o ideal democrático tem assumido formas diferenciadas ao longo da história. O crescimento do comércio e do artesanato, atividades econômicas tipicamente urbanas, naquele período da antiguidade, contribuiu para a transformação de uma sociedade aristocrática, rural, guerreira, baseada no trabalho escravo e servil, na metrópole ateniense com notável autonomia política (*pólis*), composta por muitos cidadãos livres, conscientes de seus direitos e capazes de exercê-los (*kratía*) nas assembleias (*ekklēsia*) do povo (*dēmos*), embora o modo de produção escravista continuasse sendo a base da sociedade grega.⁸

A instituição da democracia em Atenas representa profundo impacto no mundo grego, com repercussão futura na história humana. Com o envolvimento direto das diferentes classes sociais no sistema político, no transcurso de meio século, Atenas e a Ática se transformaram no principal polo econômico, comercial e cultural do Mediterrâneo, para temor das oligarquias aristocráticas de outras cidades-Estado da região.

O processo de democratização de Atenas atinge seu apogeu nos períodos de Sólon (640 a.C - 560 a.C) e de Péricles (495 a.C.- 429 a.C.), com a ampliação dos direitos individuais, a remuneração das funções públicas, o acesso das camadas mais pobres a essas funções e o fim da escravidão por dívidas.

Em que pese a consciência de que o homem é livre, o debate de ideias (*dialektikē*), a prática direta na tomada de decisões, a escolha dos governantes, *basilēis* e magistrados, a democracia grega restringia o usufruto da liberdade ao cidadão da *pólis*, entendido este como o homem nascido em Atenas, adulto e livre, dele excluindo as mulheres, os estrangeiros, os filhos ilegítimos e escravos, os quais não eram

⁸ Os termos adaptados do grego clássico foram extraídos do *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*, versão 1.0.7. 2004.

considerados seres humanos, mas coisas pertencentes ao seu senhor. Os cidadãos com seus direitos políticos garantidos constituíam, dessa forma, a minoria da população.

Os gregos diferenciavam três regimes políticos: monarquia, aristocracia e democracia. Quando um só (*mónos*) exerce o poder (*Kratia*) tem-se a monarquia. Na Aristocracia, o poder concentra-se nas mãos de alguns poucos, os melhores (*áristoi*). Assim, a democracia se distingue não apenas do poder de um só, mas também do poder dos melhores, que se destacam por sua qualidade.

A democracia é o regime da maioria, do povo comum, em que todos são iguais. Não existe a hierarquização pela coragem, ascendência de casta ou pela destreza pessoal. A lei ateniense fixava reuniões ordinárias por ano na ágora, que é a palavra grega para praça de decisões. Essa é a maior diferença entre a democracia antiga e a moderna. Hoje elegemos quem decidirá por nós. Mesmo em cidades pequenas, delegamos por vários anos as decisões ao prefeito e vereadores.

Os gregos, não. Eles iam à praça discutir as questões que interessavam a todos e nomeavam os responsáveis pela sua implementação. A participação política era tão importante para os democratas atenienses, que cunharam o termo ‘idiota’ para quem não exercia esse direito e dever de cidadão da *pólis*. Fica clara a valorização mútua das duas dimensões – a política (ligada ao poder) e a participação (ligada à ação).

Se uma das duas é desqualificada ou reduzida em termos de importância, o *ethos* de qualquer sociedade tende a não valorizar a democracia. Apesar dos senões, a democracia ateniense representa a pedra fundamental na recorrente tentativa humana de conciliar dois valores essenciais: liberdade e igualdade; valores esses presentes na práxis da democracia direta, conforme os gregos das cidades democráticas vivenciaram.

O sistema democrático esteve bem menos presente em Roma do que na Grécia, permanecendo o poder, de um modo geral, nas mãos da classe aristocrática romana, antes da república e, principalmente, a partir a instituição do Império.

Só no século XVII, começam a serem formuladas as primeiras concepções da democracia moderna.

Assim como na Grécia Antiga, a democracia moderna prende-se ao indissolúvel binômio: liberdade e igualdade. Na interação entre homens livres representados pela sua maioria, se assenta a base da chamada democracia liberal.

1.2 Liberalismo e democracia

O filósofo inglês John Locke (1632-1704) foi o primeiro a defender a ideia de que o reconhecimento da autoridade dos governos brota de um acordo livre e recíproco entre governados e governantes. Seu pensamento significou o triunfo das ideias liberais a respeito da organização do Estado e a consolidação do poder político da burguesia.

E assim cada homem, consentindo com os outros em instituir um corpo político submetido a um único governo, se obriga diante de todos os membros daquela sociedade a se submeter à decisão da maioria e a concordar com ela; do contrário, se ele permanecesse livre e regido como antes pelo estado de natureza, este pacto inicial, em que ele e os outros se incorporaram em uma sociedade, não significaria nada e não seria um pacto. (LOCKE, 1994).

Locke, Montesquieu (1689-1755) e Rousseau (1712-1778) são os principais ideólogos da democracia liberal, fruto de longo processo que assinala a desestruturação do mundo feudal e o advento do mundo democrático e burguês. A separação dos poderes, o sufrágio universal (mesmo que limitado a poucos cidadãos), a ideia de liberdade e defesa incondicional do indivíduo representam no plano ideológico as aspirações e interesses da nascente burguesia mercantilista.

Montesquieu defende a separação entre os três poderes (executivo, legislativo e judiciário), ficando o povo com o poder soberano, embora delegue para seus representantes, eleitos por ele, povo, a função de agir em seu nome.

Estabelece-se, dessa forma, o princípio da democracia indireta. Rousseau ressalta o imperativo da “vontade geral” da soberania popular, sob cuja égide deve agir o representante do povo.

Na democracia liberal representativa, se destaca a questão da liberdade, ao passo que, mais tarde, fruto das contradições provocadas pela Revolução Industrial, surge a ideia de democracia social como crítica ao liberalismo econômico e ao formalismo jurídico da democracia liberal, formalismo este considerado escamoteador das desigualdades sociais.

Para a burguesia, classe que buscava consolidar sua hegemonia econômica e política, o discurso da importância do livre jogo dos interesses individuais atuando no mercado, cujo resultado seria necessariamente o atendimento do interesse coletivo, era instrumento ideológico fundamental.

Esse liberalismo econômico pregava a existência de uma ‘ordem natural’, tal como ocorre com os fenômenos naturais. A ‘mão invisível’ do mercado garantiria, no entender dos liberais, a felicidade coletiva ao atender aos interesses particulares.

Porém as contradições do capitalismo, suas crises cíclicas, guerras imperialistas, concentração de capital não confirmaram as teses liberais. Do livre jogo das forças de mercado e dos interesses individuais, não resultou a harmonia esperada. A igualdade no plano jurídico ideológico mascarava as crescentes desigualdades concretas da vida social.

Da crítica da democracia liberal, decorre a noção de democracia social, em que a tônica se desloca da ideia de liberdade, do cidadão titular de direitos iguais aos dos demais cidadãos, do indivíduo autônomo e hipostasiado na sua individualidade ‘sagrada’, para o homem real, condicionado pela estrutura socioeconômica na qual está inserido, compelido a trabalhar para sobreviver, ao mesmo tempo em que parte de seu trabalho é apropriado por outrem, no caso, o burguês capitalista. Essa abstração intrínseca do liberalismo foi criticada pelas correntes representantes do pensamento de esquerda: o socialismo utópico, o anarquismo e, principalmente, o socialismo marxista.

O homem é, no sentido literal, um *zôon politikon* (animal político), não somente um animal social, mas um animal que só se individualiza na sociedade. A produção por parte de um indivíduo isolado, fora da sociedade – fato bem raro que pode ocorrer quando um civilizado, que potencialmente já possui em si as forças da sociedade, extravie-se acidentalmente em uma comarca selvagem – não é menos absurda que a ideia do desenvolvimento da linguagem sem indivíduos que vivam juntos e falem entre si. (MARX, 1974, p.64).

As consequências sociais da Revolução Industrial mostraram que, se, em tese, todos são livres, poucos, de fato, podem gozar desta liberdade. A democracia social apresenta-se como um desdobramento do ideário da Revolução Francesa, pois, para que todos possam ser realmente iguais, ou tenham, ao menos, as mesmas oportunidades de desenvolvimento e realização pessoal, torna-se necessário unir a igualdade jurídico-política à igualdade econômica e social. O ser humano abstrato não existe; ele é sempre homem real; pertencente à determinada classe: é burguês, operário, camponês; vive no campo ou na cidade; faz parte de uma etnia com sua cultura específica; é partícipe do movimento coletivo da história. Essa ideia está contida nas Teses sobre Feuerbach, de Marx.

Dessa forma, a democracia liberal e sua irmã siamesa, a economia política liberal, chocam-se com a democracia social, pois não existe democracia no sentido amplo sem a efetivação concreta dos direitos sociais.

A política do liberalismo econômico tem por fundamento ideológico a defesa intransigente da livre iniciativa individual, baseando-se no pressuposto de que a não regulamentação do mercado conduziria ao progresso da sociedade, na medida em que, ao buscar a satisfação de suas necessidades individuais, cada um contribuiria para o bom funcionamento do todo. Oferta e demanda se ajustariam, formando preços compatíveis por meio da concorrência. A equidade de oportunidades e eficiência de funcionamento do sistema seriam garantidas pela ‘mão invisível’ do mercado em oposição ao peso morto do Estado. Essa seria, na visão dos liberais, a maior garantia de um eficiente sistema político.

John Kenneth Galbraith (1908-2006), no seu livro ‘*A era da incerteza*’, resume o pensamento do pai da economia política e defensor ardente do liberalismo econômico, Adam Smith (1723-1790):

A riqueza das nações resulta do diligente empenho de cada um de seus cidadãos em seus próprios interesses – ou seja, quando cada qual colhe sua recompensa ou sofre os reveses disso resultantes. Ao defender seus próprios interesses, o indivíduo serve ao interesse público. Em sua expressão máxima, Smith é guiado por uma mão invisível. Melhor essa mão invisível do que a mão visível, inepta e rapinante do Estado. (GALBRAITH, 1979, p.11).

A evolução do capitalismo industrial deve muito ao desenvolvimento tecnológico, além do expansionismo imperialista conquistador de novos mercados e fornecedores de matérias-primas – as colônias. A indústria manufatureira evoluiu para a mecanizada, constituindo grandes empresas, em que foi possível acelerar o processo de divisão do trabalho e especialização da mão de obra, com a concentração de trabalhadores fabris em determinadas regiões. Surge numerosa classe social: o proletariado. Nesse contexto, serão criados os primeiros partidos de massas. O sistema político ganha novos contornos e maior dramaticidade.

Todavia a expansão industrial do final do séc. XIX e início do séc. XX demonstrou o quão distantes do mundo real estavam as teses liberais. A concorrência (nem sempre leal) conduziu, de um lado, ao esmagamento de número crescente de pequenos produtores, e de outro, à concentração de capital, com a formação de trustes, cartéis e monopólios. Era o paradoxo da concorrência levando ao monopólio.

A Primeira Grande Guerra e a crise financeira de 1929 representaram o adeus à *Belle Époque* e a decadência da ideologia liberal. As contradições do capitalismo provocaram uma crise sistêmica jamais vivenciada, tanto nos países centrais como nos periféricos ao sistema.

Quebra de empresas, desemprego, hiperinflação levaram à crise social e consequente instabilidade política, fatores causais de greves, revoltas e revoluções, bem como a ascensão dos regimes fascistas. Tudo isso desembocou na maior catástrofe da história humana: a 2ª Guerra Mundial.

O pós-guerra encontra o mundo dividido em dois blocos antagônicos: os países socialistas, liderados pela U.R.S.S., com suas democracias populares; e os países capitalistas alinhados com os E.U.A., submetidos, alguns, ao regime de democracia representativa, outros sem, nem mesmo, o escopo da representação formal. No plano econômico, a fase de reconstrução propiciou período de crescimento econômico significativo em muitos países de ambos os blocos.

Esse desenvolvimento econômico dos países ocidentais no pós-guerra arrefeceu, em parte, as contradições do sistema capitalista nos países centrais. O Estado do bem-estar social (*Welfare State*) manteve o conflito entre as classes sob relativo controle. Além do que, a simples existência de um contraponto representado pelo bloco socialista obrigava os países capitalistas a fazerem concessões às classes trabalhadoras para evitar qualquer tipo de simpatia pelo bloco socialista e seus ideais igualitários. Sem falar na importância dos partidos comunistas e socialistas na Itália e França, principalmente. Nos anos 70, a redemocratização de países como a Grécia, Portugal e Espanha elevou ainda mais a força dos partidos à esquerda na Europa. O desenvolvimento tecnológico tornou possível a abundância, cabendo ao Estado e à representação política garantir a prosperidade gerenciando o crescimento. Tal descrição da realidade socioeconômica é bastante válida, ao menos, para os países centrais do capitalismo mundial. Na periferia do sistema, a luta de classes manteve seus contornos dramáticos.

Com o advento das políticas neoliberais implantadas, a princípio, pelos países anglo-saxões a partir do último quartel do séc. XX, as classes trabalhadoras sofreram duro golpe tanto nas conquistas consubstanciadas no Estado do bem-estar social quanto no espaço político de sua representação. A queda do socialismo real trouxe ainda mais munição para o arsenal do liberalismo renovado. A dimensão política foi sendo esvaziada progressivamente de seu conteúdo transformador. A política – e com ela os

elementos mais participativos da democracia – foi relegada à ‘gestão da coisa pública’. O conceito de gestão foi transposto da seara do mundo corporativo para a administração pública, na forma de discurso gerencialista⁹.

A corrente liberal ganha força não só nos países centrais do sistema, mas também nas economias periféricas, incluso o Brasil. A imperturbável vitória do liberalismo econômico e político, dentro dessa matriz ideológica, significou não apenas o fim da Guerra Fria, ou a consumação de um determinado período da história, mas o fim da História como tal: isto é, o ponto final da evolução da humanidade.

A força do capitalismo e sua economia de mercado, no plano econômico, e a universalização da democracia liberal representativa, no plano político, seriam a expressão definitiva desse ápice civilizacional. Essa foi a constatação de alguns intelectuais orgânicos do sistema capitalista.

O pensamento ícone deste período é o do assessor do então presidente norte-americano Ronald Reagan (1911-2004), Francis Fukuyama. É dele a tese do fim da história nessa final do século XX. Ele escreveu um original ensaio – mais tarde transformado em livro¹⁰ - propondo que a humanidade atingira o ponto final de sua evolução ideológica com o triunfo da democracia liberal ocidental. O equivalente na economia dessa resultante histórica seria o capitalismo liberal. Com as derrotas do fascismo e do socialismo real, esse seria o único caminho a ser trilhado pela humanidade (ANDERSON, 1992, p.12).

Todavia a crise de 2007/8 abala a onda triunfalista neoliberal. O culto ao mercado desregulamentado, a defesa intransigente do Estado mínimo, a incorporação pela administração pública das práticas de gestão baseadas no discurso gerencialista das corporações foram os principais pilares ideológicos do novo liberalismo atingidos pela crise. O Estado mostrou-se muito mais vital para o equilíbrio do sistema capitalista do que admitia o discurso liberal.

⁹ O gerencialismo é a adoção de práticas da gestão privada no âmbito da gestão pública; não é suficiente para garantir um resultado significativamente diferente da gestão burocrática, exatamente porque não deixa de ser uma gestão burocrática com características tecnocráticas. GURGEL, 2008.

¹⁰ *The End of History and the Last Man* – ‘O fim da História e o último homem’ – Em 1989, Fukuyama publicou artigo no qual afirmava que os movimentos reformistas na então União Soviética e Europa Oriental, além da propagação da cultura do consumo em escala mundial, marcavam a vitória final do Ocidente e do sistema capitalista. Fukuyama tenta unir elementos da filosofia de Hegel com o liberalismo econômico de Adam Smith.

A crise sistêmica foi evitada graças à intervenção dos bancos centrais e outras instituições estatais na liberação de crédito para a cambaleante economia ocidental, sem falar no efeito revitalizador provocado pelo dinamismo das economias dos países emergentes, em particular, China e Índia.

A desregulamentação do mercado, em especial o mercado financeiro, promovido na era Reagan/Thatcher, agudizou a concentração de capital nas mãos de grandes conglomerados financeiros, provocando a alavancagem dos bancos e movimentos especulativos a níveis inimagináveis – as denominadas ‘bolhas especulativas’.

Essa tendência foi uma das determinantes da crise que se iniciou em Wall Street, se espalhou pelas economias centrais, e cujo desenrolar encontra-se longe de ter chegado a termo.

1.3 Modelos representativo x participativo

Segundo o professor Pedro Lenza (2015, p.1.337), do ponto de vista jurídico constitucional, podemos classificar os regimes democráticos em três tipos ou espécies:

- a) **democracia direta** – o povo exerce o poder sem intermediários, sem representantes. Exemplo clássico, a cidade-estado de Atenas, na Grécia Antiga;
- b) **democracia representativa** – o povo, soberano, elege representantes, outorgando-lhes poderes para governar o país em nome do e para o povo;
- c) **democracia semidireta ou participativa** – sistema híbrido, ou seja, uma democracia representativa com peculiaridades e atributos da democracia direta, na qual além da participação concreta, direta do cidadão junto aos mecanismos de representação, existe o controle popular sobre os atos do Estado.

O nosso enfoque nesta dissertação é precisamente sobre a terceira espécie de democracia: a chamada democracia participativa, cujo âmbito é a região intermediária entre a democracia direta e a representativa.

A natureza do presente trabalho não recai, pois, sobre os aspectos jurídicos, mas sobre as implicações políticas decorrentes das transformações geradas pela práxis transformadora do sistema participativo de democracia.

Porém algumas definições sobre modalidades de participação são importantes para melhor delineamento conceitual. A democracia participativa se instrumentaliza por meio de alguns estatutos, quer de natureza jurídica, quer provenientes da esfera política e, com frequência, envolvendo ambas de forma interligada. Enquanto instituto jurídico, a democracia participativa caracteriza-se pelo exercício objetivo da soberania por meio do *plebiscito, referendo, iniciativa popular e pelo ajuizamento da ação popular* (LENZA, 2015, p.1338).

Segundo Lenza, o plebiscito é marcado pela consulta prévia ao povo, sendo este convocado, com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, a se manifestar, por meio do voto, a aprovar ou não o que lhe tenha sido submetido à apreciação; após isso, a decisão política é tomada, considerando-se o resultado do processo. No caso do referendo, primeiro se tem o ato legislativo ou administrativo para, só então, submetê-lo à apreciação do povo, que o ratifica ou rejeita.

Os paradigmas de democracia de Max Weber, Joseph Schumpeter e o liberal, de Robert Dahl, são assentados na ciência e na razão, tendo em vista os desafios da sociedade industrial do final de século XIX e início do século XX. Weber e Schumpeter compartilharam a ideia de que havia pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento da noção de coletividade. Ambos percebiam a democracia como uma forma de escolher os indivíduos encarregados de tomar as decisões políticas e criar os mecanismos de controle do poder político, administrativo e burocrático.

Weber enxergava na democracia uma espécie de antídoto capaz de conter a tendência totalitária da burocracia. Em dois ensaios seus contidos no trabalho “Ciência e Política: duas vocações”, encontramos a seguinte afirmação:

Só uma escolha cabe: ou uma democracia admite como dirigente um verdadeiro chefe e, por consequência, aceita a existência da ‘máquina’, ou renega os chefes e cai sob o domínio dos políticos profissionais, sem vocação, privados das qualidades carismáticas de um verdadeiro chefe. (WEBER, 200, p.103-104).

Nesse sentido, o pensador alemão se distancia da concepção de democracia direta e se aproxima da perspectiva da democracia representativa. Essa forma de

enxergar a questão foi condicionada por elementos pertinentes ao momento histórico em que escreveu suas obras políticas.

O aumento da complexidade da sociedade industrial, o grande crescimento populacional e sua heterogeneidade traziam inúmeras inquietações para o campo intelectual europeu. Weber valorizava o fato de que o objetivo da democracia direta era a redução da dominação ao mais baixo nível, entretanto não acreditava na operacionalidade desse modelo em uma sociedade heterogênea moderna.

A complexidade e diferenciação da vida econômica e política tornam a administração burocrática fator crítico da sociedade contemporânea. “Weber comparava a indispensabilidade da burocracia aos problemas de coordenação criados pelos sistemas econômicos modernos e pela cidadania de massas.” (HELD, 1987, p.139).

Weber defendia um modelo de democracia representativa fundamentado na seleção de líderes preparados e competentes para o exercício da política, ao mesmo tempo em que demonstrava as limitações da ideia de democracia como um mecanismo de extensão da participação política, tal conforme pensavam alguns pensadores do final do século XIX.

A concepção weberiana de democracia aqueceu o debate político e intelectual em torno dos conceitos de representatividade, participação e consenso, tornando-se referência para estudos subsequentes sobre democracia e o pensamento liberal.

Na linha de Weber sobre os limites da democracia direta e as vantagens do modelo de democracia representativa, Joseph Schumpeter escreve “*Capitalismo, socialismo e democracia*”.

Ele define a democracia como método político que faculta ao cidadão o exercício do direito ao voto, ou seja, de escolher periodicamente representantes e governos para agirem em seu benefício. Dessa forma, a democracia seria um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional com objetivo de legitimar a implementação das decisões político-legislativas e administrativas, e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas.

Então, assim como Weber, Schumpeter reforça a ideia de democracia como um método de escolha controlado por uma minoria que governa de forma legítima, e restringe a participação do povo ao voto, isto é, à escolha dos governantes por meio de um sistema eleitoral estável e organizado. Ele a vê como uma espécie de democracia concorrencial e como uma barreira de proteção contra a temida “tirania da maioria”, de

John Stuart Mill. Ele se contrapõe à ideia de valorizar a democracia enquanto meio ou fim, divergindo dos teóricos clássicos (SCHUMPETER, 1961, p.22).

Schumpeter compara a competição política por votos à lógica do mercado. Para ele, a democracia é um método político, arranjo institucional pelo qual os líderes competem pelo voto do povo, semelhante ao que ocorre no mercado econômico, onde consumidores (cidadãos votantes) escolhem produtos (políticas públicas) oferecidos por empresários (políticos e partidos rivais) (PATEMAN, 1992, p.27).

Schumpeter não nutria grande esperança em relação à democracia. Governo do povo, igualdade política e participação dos cidadãos na tomada de decisões eram pressupostos utópicos e, por isso, impraticáveis nas sociedades modernas e complexas. Nas democracias contemporâneas, predomina, segundo sua ótica, o desinteresse, tanto pelo assunto como pela participação na vida política.

[...] de acordo com o ponto-de-vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, devemos limitar nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos. (SCHUMPETER, 1961, p.339).

Nessa perspectiva, a ação do povo significava uma ameaça à estabilidade política necessária aos governos da modernidade: “*a massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja o estouro de boiada*” (SCHUMPETER apud PATEMAN, 1992, p.14).

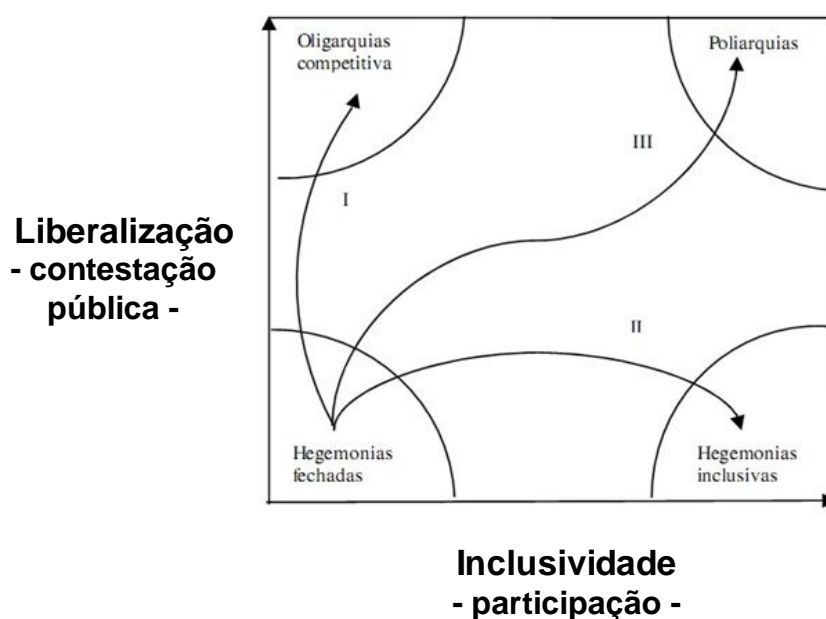
Robert Dahl, em sua obra “Poliarquia”, relativiza a questão do desinteresse e da apatia do povo, criticados por Schumpeter, e define democracia como um instrumento de escolha de lideranças e de controle de suas ações e decisões. Segundo a definição de Dahl, a poliarquia é o modelo de inclusão das minorias no processo de liderança política composto por sistemas políticos com sufrágio amplo e garantia das liberdades e oportunidades individuais que protegem a liberdade de expressão, a liberdade de associação, o acesso à informação, a existência de eleições livres e a competição eleitoral ampliada. O processo de escolha de um governo é associado à noção de uma política democrática pautada no consenso de valores criadores de parâmetros para a vida política. Dentre eles: o consenso sobre as regras de procedimentos, o consenso sobre

preferências e interesses entre cidadãos e lideranças/governo e o consenso sobre a legitimidade da atividade política, que deve contemplar parte de seus interesses representados pelas lideranças. Dahl parece em alguns momentos se aproximar da ideia de Habermas e de sua razão comunicativa, na qual o diálogo assume papel determinante (DAHL, 1997, p.25-50).

Nesse sentido, tal linha assume feições de verdadeira utopia, idealização pouco provável no mundo real, marcado pelo conflito de interesses individuais e de classe. Apresentados os elementos que compõe a democracia moderna e como se deu sua transformação, Dahl aponta objeções feitas pelos críticos da democracia e porque as democracias se estabelecem e se tornam duradouras em alguns países e não em outros. Ao analisar as situações que favorecem a democracia, Dahl nos mostra as implicações diferentes para as possibilidades e limites da democracia. Cabe deixar claro que embora ao falar de democracia Dahl se refira basicamente aos mecanismos de funcionamento da democracia representativa, seu modelo de regime democrático ultrapassa o tradicional.

A mudança de escala e suas consequências relativas à representação, ao aumento de diversidade e de conflitos contribuíram para o desenvolvimento de um conjunto de instituições políticas que, como um todo, distinguem a democracia representativa moderna, ou poliarquia, entendida como a democracia em grande escala e que abrange uma gama maior de direitos para seus cidadãos. Contudo, diante das grandes transformações ocorridas no mundo e à expansão da escala das decisões para além do Estado nacional, chegando a sistemas transnacionais de influência de poder, os sistemas democráticos terão que buscar novos modos de aprofundar e fortalecer o processo democrático. Esgota-se o modelo tradicional de democracia tanto no plano teórico como na realidade das disputas pelo poder na sociedade, de tal forma que qualquer tentativa de reformismo superficial na estrutura do sistema tem se mostrado insuficiente para atender às crescentes demandas por parte de amplas camadas da população no tocante a sua efetiva participação nas decisões referentes àquilo que as afeta no cotidiano de suas vidas.

Figura 2- Liberalização e inclusividade – DAHL, 2005



Fonte: Robert A. Dahl - Poliarquia. Participação e Oposição, 2005, p.30.

A concepção liberal de democracia recebeu forte influência do conceito de poliarquia desenvolvido por Dahl. Todavia, alguns cientistas políticos questionam o modelo e as orientações metodológicas sistematizadas por ele.

Um desses questionamentos se refere ao provável problema de desencontro das lógicas de funcionamento entre os níveis micro e macro das organizações políticas; outro tem a ver com o isolamento da esfera política do mundo social, realidade cuja inclusão das minorias no processo de disputa por cargos de liderança parece não ser suficiente para superar. E, por fim, há o desafio de se achar um meio de equalizar interesses, quase sempre conflitantes, das diversas classes e grupos sociais de uma sociedade marcada por profundas desigualdades materiais e simbólicas. Dos limites teóricos e metodológicos apontados acima, surgem os debates sobre os modelos alternativos de democracia, chamados de ‘democracia deliberativa ou representativa’ e de ‘democracia participativa’.

Luis Felipe Miguel, em *“Teoria democrática atual: esboço de mapeamento”*, contribuiu para o avanço do debate no âmbito da teoria política: “... se não podemos contar com o governo do povo ou mesmo com o governo da maioria, podemos ter ao menos um sistema político que distribua a capacidade de influência entre as muitas minorias” (MIGUEL, 2005, p.5).

De acordo com Miguel, a corrente deliberativa critica a percepção da democracia como simples método para a agregação de preferências individuais já dadas e propõe uma democracia que faça com que as preferências sejam construídas e reconstruídas pelos cidadãos por meio de ações coletivas e debates travados na esfera pública. A comunicação e o discurso aparecem como os meios para a tomada de decisões no âmbito coletivo; a participação e a autonomia compõem os valores fundamentais para a construção de um projeto político democrático.

O filósofo alemão Jürgen Habermas, ligado à Escola de Frankfurt¹¹, propõe, através da teoria da ação comunicativa, um nível de comunicação, na qual a exclusão não pode ocorrer, nem interesses ocultos dos participantes envolvidos devem subjazer à questão discutida pelos debatedores (HABERMAS, 1997).

Para estabelecer o diálogo entre as partes interessadas, ele sugere a adoção das seguintes regras:

1. possibilidade de apresentar qualquer contribuição relacionada ao tema em questão;
2. considerar apenas os argumentos racionais;
3. busca pelo consenso.

A primeira regra tem como objetivo principal garantir a ausência de repressão e de exclusão durante o debate. A segunda estabelece uma relação de igualdade entre os participantes, independente das diferenças hierárquicas, econômicas ou sociais. E a terceira propõe o estabelecimento de parâmetros capazes de promover a efetividade do debate e, assim, estabelecer denominadores comuns entre as partes envolvidas no processo de decisão e deliberação.

Nas palavras de Habermas, o conceito de política deliberativa somente exige uma referência empírica quando levamos em conta a pluralidade de formas de comunicação, nas quais uma vontade comum pode se formar, não somente pela via de uma autocompreensão ética, mas também mediante o equilíbrio de interesses e compromissos, mediante justificações morais e exames de coerência jurídica (HABERMAS, 1995).

¹¹ Escola de teoria social interdisciplinar neomarxista, particularmente associada com o Instituto para Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, que reunia vários pensadores marxistas não vinculados ao marxismo ortodoxo, dentre eles: Adorno, Horkheimer, Benjamin.

Entretanto o modelo proposto por Habermas tem seus limites, principalmente quando aplicado às sociedades que apresentam grandes disparidades econômicas, políticas e culturais. Na opinião de Miguel (2005), a teoria da ação comunicativa e o modelo de democracia deliberativa de Habermas são insuficientes nas situações em que as desigualdades sociais influenciam diretamente os discursos e as ações dos sujeitos sociais ou quando o número elevado de participantes dificulta a prática de um debate amplo, capaz de envolver todas as partes interessadas na análise e deliberação de determinada situação.

Em ambos os casos, os mecanismos de deliberação pública também são marcados pela necessidade de atendimento a determinados interesses, tanto pela condição econômica dos envolvidos, quanto por sua condição cultural.

A perspectiva de democracia deliberativa habermasiana traz importante contribuição para a teoria política, no entanto, como vimos, apresenta limites quando aplicada a situações em que as disputas entre os grupos envolvidos são acirradas e os interesses antagônicos estão em grau elevado. C. B. Macpherson e Carole Pateman, descontentes com os rumos dos debates sobre democracia no campo da teoria política, na década de 1970, mas, ao mesmo tempo, estimulados pelo crescente debate teórico sobre a relação entre representação e participação política, publicaram as respectivas obras: *“A democracia liberal: origens e evoluções e Teoria e participação democrática”*. C. B. Macpherson (1978) e Carole Pateman (1992).

Nesse caso (inclusive os democratas deliberativos), a democracia não se limita à seleção de líderes políticos ou uma mera competição entre elites, mas supõe, igualmente, a participação¹² dos cidadãos nas decisões coletivas no cotidiano da vida social. Macpherson parte da crítica à democracia limitada ao exercício do voto e argumenta a favor de um modelo de governo que combine partidos competitivos com organizações de democracia direta. A base para instaurar uma democracia participativa, como propõe Macpherson, reside no fortalecimento da participação direta dos indivíduos em organizações locais e coletivas, e no estabelecimento de um diálogo constante entre as unidades associativas e as instituições públicas. Pateman foi uma das teóricas que mais avançou nesse debate iniciado por Macpherson.

¹² *“La participación no es un concepto único, estable y referido sólo a lo político. Es una dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente.”* – TROUDI, HARNECKER e BONILLA, in *Herramientas para la Participación*; 2005, pág.8

Em sua citada obra *“Teoria e participação democrática”*, a autora expõe sua preocupação com o crescente esvaziamento dos termos ‘participação’ e ‘democracia’. Esse fenômeno de esvaziamento do sentido, bem como do conteúdo político do termo participação, é resultado da dinâmica das sociedades contemporâneas. Se por um lado os meios de comunicação utilizam o termo participação para explicar questões completamente díspares, nota-se que o mundo da política também opera de forma similar ao utilizar o termo democracia sem muitos critérios, principalmente durante o período de campanha política e eleitoral. Tendo em vista essas questões, a autora formula a seguinte pergunta para dar início as suas investigações:

Como deve ser pensada a participação numa democracia moderna e viável?

Pateman começa a discorrer sobre o tema com críticas aos modelos de democracia representativa elitista e concorrencial, e aponta para a necessidade de resgate crítico do conceito de participação em Rousseau e John Stuart Mill, à luz do processo histórico dos últimos dois séculos. O modelo desenhado por ela, a partir do debate sobre participação, enfatiza a necessidade da introdução de instrumentos de gestão democráticos na esfera da vida cotidiana, especialmente nos ambientes de trabalho.

O foco principal é estimular o envolvimento dos indivíduos nas decisões a partir da base e, assim, torna-los cidadãos ativos, engajados, com maior interesse pelos assuntos governamentais.

Nas palavras de Pateman, “[...] somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes [...], é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que vive” (PATEMAN, 1992, p. 145-146).

“Desse modo, a *“accountability”* - responsividade do representante diante dos representados, que na democracia eleitoral tende a funcionar precariamente, seria aprimorada com o treinamento oferecido pela participação na base” (MIGUEL, 2005, p.27).

Seguindo linha similar, autores como Haiman El Troudi, Marta Harnecker e Luis Bonilla, também, ampliam o conceito de participação para além da esfera política, situando-o em todos os processos que direta ou indiretamente afetam a vida dos cidadãos: *“La participación no es un concepto único, estable y referido sólo a lo político. Es una dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran en forma*

consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente.”¹³

E acrescentam:

Se habla de participación cuando la gente: a) asiste a reuniones; b) cuando sale a la calle a manifestarse a favor o contra de algo; c) cuando de manera pacífica se niega pública y notoriamente a comprar, hacer o decir algo que la mayoría considera correcto; d) cuando vota en los procesos electorales; e) cuando ejecuta determinadas tareas – campañas de alfabetización, de vacunación, etc...¹⁴

Cabe ressaltar que a participação, segundo Pateman, objetiva capacitar o indivíduo para melhor avaliar a conexão entre as esferas pública e privada, bem como constituir-se como um meio de aprimoramento das instituições públicas representativas.

Segundo sua opinião,

[...] a existência de uma sociedade participativa significa que ele (o homem comum) estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional. [...] e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua vida e o meio que o cerca (PATEMAN, 1992, p.146).

Para ela, o amadurecimento político/eleitoral depende da possibilidade de ampliação das oportunidades de participação dos cidadãos na esfera pública. No Brasil, essa teoria se fortaleceu, principalmente após o fim da ditadura militar e da volta gradativa de uma vida social democrática, com a formação e o fortalecimento dos movimentos sociais e das experiências associativas em torno de questões ligadas a gênero, etnia, infância e juventude.¹⁵

¹³ TROUDI, H.; HARNECKER, M.; BONILLA-MOLINA, L. *Herramientas para la Participación*; Cedinco, Caracas, 2005. p.8.

¹⁴ Id. p.8.

¹⁵ Sobre esse mesmo assunto, Ligia Lüchmann destaca: [...] com a democratização do Estado, a globalização e a crescente multiplicidade do tecido social, a oposição binária (movimentos sociais x Estado) implode, seja pela multiplicidade de projetos e interesses no campo do associativismo civil, seja pela diversificação (e abertura) da esfera estatal (LÜCHMANN, 2004, p.20).

O resultado da ampliação dessa complexidade foi a abertura de canais de comunicação entre os grupos de cidadãos organizados e as instituições públicas, bem como a diversificação das formas de organização da sociedade civil. A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA –, aprovado em 1991, é um exemplo interessante de parceria entre as instituições públicas e os movimentos de base da sociedade civil. Dessa parceria surgiu um dos documentos mais avançados da América Latina em relação à infância e juventude durante a década de 1990.

Essa experiência permitiu a criação de conselhos locais, regionais e nacionais, compostos por membros da sociedade civil organizada e por representantes de instituições públicas, e fomentou a discussão, a proposição de ações e o desenvolvimento de projetos direcionados ao cumprimento dos artigos estabelecidos no ECA.

Como decorrência, estabeleceram-se redes de relacionamento entre os diversos grupos políticos interessados na temática, assegurando um canal permanente de diálogo sobre assuntos específicos, associados às respectivas demandas. No entanto, outras experiências de participação coletiva revelaram aspectos mais delicados e conflituosos.

A experiência do orçamento participativo no Brasil é um exemplo que demonstra de forma clara – como veremos mais adiante – os dilemas da participação no âmbito político. Se por um lado a sociedade conseguiu constituir espaços de tomada de decisões no âmbito coletivo, com alguma transferência de poder decisório do topo para a base; por outro lado, não conseguiu romper de maneira incisiva com a questão da representação e da adoção de estratégias de manipulação de opiniões por parte de alguns grupos sociais mais ligados a determinados interesses econômicos, “a definição do orçamento participativo como forma de política representativa recoloca a democracia participativa em seus devidos termos” (MIGUEL, 2005, p.28).

Nota-se a necessidade de se analisar de forma sistemática “as formas pelas quais as assimetrias de poder e de recursos se impingem sobre o sentido da liberdade e da igualdade nas relações do dia a dia” (HELD, 1987, p.230).

De fato, as experiências do orçamento participativo no Brasil colocou na pauta dos teóricos da democracia participativa a discussão sobre o significado da exclusão de um grande número de indivíduos da vida política e social.

Para Miguel (2005), a explicação está no fato de os indivíduos serem desprovidos de recursos e de oportunidades, na separação que ainda há entre Estado e sociedade civil e na parceria entre Estado e mercado.

De acordo com Pateman (1992), se as esferas pública e privada estão interligadas de forma complexa, os mecanismos decisórios serão sempre insuficientes para assegurar a responsabilidade das forças envolvidas na gestão dos recursos administrados pelo governo. Macpherson e Pateman reconhecem a existência de grandes obstáculos à efetivação da democracia participativa direta, embora, ambos defendam o aumento da participação democrática por meio do incremento das oportunidades para a efetiva atuação dos indivíduos nos processos decisórios.

Segundo Pateman, o local de trabalho e as instituições comunitárias são espaços educativos fundamentais para o exercício da participação direta dos cidadãos.

[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, i.e., uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. A mais importante é a indústria: a maioria dos indivíduos depende grande parte de suas vidas no trabalho e o local de trabalho propicia uma educação na administração dos assuntos coletivos, praticamente sem paralelo em outros lugares. (PATEMAN, 1992, p.61)

E as mudanças institucionais devem incluir a reorganização do sistema partidário, tornando os líderes dos partidos mais responsáveis em relação às decisões políticas. Por fim, percebe-se que o florescimento da democracia participativa depende substancialmente de dois aspectos fundamentais: a reforma do poder do Estado e a reorganização da sociedade civil, visando a qualificar cada vez mais o processo de participação política. Entretanto cabe frisar que as propostas de democracia de Macpherson e Pateman dizem muito pouco sobre questões fundamentais que influenciam no dia a dia de boa parte das sociedades modernas.

A relação que há entre economia capitalista internacional e a desigualdade social; a exploração e subalternidade geradas pelo processo de acumulação capitalista; e a forma como a economia deveria ser organizada são aspectos ignorados nas análises e proposições desses autores.

Por fim, é importante destacar que a superação do modelo liberal e representativo de governo depende de uma série de estratégias para transformar o poder coercitivo do Estado e impedir que o mercado atue e estabeleça padrões culturais pautados no individualismo e na manipulação dos desejos humanos.

Dentre elas destacam-se: a reorganização das relações de produção a partir de ações da sociedade civil organizada de forma coletiva e unificada, bem como a criação de instrumentos ideológicos contrários à dominação econômica e cultural capitalista.

A disputa sobre o sentido e o significado contemporâneo de democracia gerou um intenso debate entre intelectuais dos campos da Teoria e da Ciência Política e uma diversidade de modelos democráticos: desde concepções tecnocráticas de governo até visões de sociedades de ampla participação política.

Conforme descrito acima, percebe-se que a divisão entre as quatro vertentes apresentadas são muito sutis. A demarcação entre a democracia weberiana de características elitistas e a democracia concorrencial de Schumpeter é tênue, assim como os limites entre a democracia deliberativa e a democracia participativa, quase imperceptíveis. Afinal, deliberar implica participar ativamente dos processos decisórios na esfera pública.

Na teoria habermasiana, o consenso é o objetivo político a ser alcançado, nesse sentido, seu entendimento de democracia pressupõe o contínuo diálogo até que as partes envolvidas concordem com a solução deliberada, e, para chegar-se a esse termo de concordância, os participantes precisam partir do reconhecimento intersubjetivo, mútuo, crítico e permeado de racionalidade comunicativa. Para os autores da teoria da democracia participativa, como os aqui citados, o principal objetivo é a construção de certa autonomia coletiva fundamentada na noção de igualdade substantiva entre os participantes, que envolva as questões materiais e a constituição de espaços de debate/decisão tanto na esfera pública quanto nos locais de trabalho das organizações públicas e/ou privadas (PATEMAN, 1992).

Na raiz desse debate, inevitável nas sociedades contemporâneas, situa-se o tema da representação política, a qual estabelece uma série de desafios a serem superados pelas sociedades de tipo ocidental - no sentido gramsciano da expressão. Embora existam similitudes entre os Estados democráticos, os desafios no âmbito político são diferentes. Com efeito, a reflexão sobre democracia deve levar em conta os contextos político, econômico, histórico e cultural de cada sociedade analisada, já que a exclusão dos processos decisórios e a discriminação social são inerentes à relação de subalternidade histórica estabelecida pelo capitalismo internacional entre os países centrais e aqueles periféricos ao sistema.

Conforme Theotonio dos Santos, no mundo moderno, sob impacto da informática e da automação, a ideia de democracia se encarna cada vez mais no

conceito de participação, cogestão e autogestão dos trabalhadores e dos movimentos sociais, resultado da complexidade crescente das sociedades contemporâneas.

O conceito, assim, se articula com as novas conformações da sociedade civil, com seus mecanismos emergentes de ativismo político. Levando-se em consideração a base material sob a qual está assentada a democracia numa sociedade onde a soberania nacional é constantemente ameaçada pela dependência em relação ao centro do capitalismo internacional, a marginalização e exclusão social das grandes massas, a redução de cidadania, o desemprego estrutural, dentre outros fatores, proporcionam permanente crise de legitimidade e de poder do Estado, comprometendo a solidez da democracia tal qual ele se nos apresenta (DOS SANTOS, 1991, p.194-195).

Dessa forma, passaremos a avaliar certos aspectos da influência da ideologia e das práticas do neoliberalismo e de que maneira essa variável retarda o desenvolvimento político da sociedade brasileira. O quanto o potencial de desenvolvimento de nossa democracia é bloqueado por conta dessa influência.

1.4 Democracia no Brasil – forças modeladoras

1.4.1 O impacto da ideologia neoliberal na sociedade brasileira

E o que é o **neoliberalismo**, senão o ataque frontal dos setores mais conservadores da burguesia às conquistas dos trabalhadores?

A defesa do **Estado mínimo** constituiu-se em poderoso constructo teórico que deu força ao pensamento liberal no embate com keynesianos, desenvolvimentistas e marxistas.

O atual período da vida econômica mundial é denominado **globalização**, cuja característica central é a interdependência entre governos, empresas e grandes corporações, capitais financeiros e movimentos sociais. Seu início simbólico é a Queda do muro de Berlim, em 1989, e derrocada do chamado socialismo real.

A revolução tecnológica dos anos de 1990, especialmente nas telecomunicações, incrementou a integração econômica à distância. A comunicação pela **internet** é um marco do nascimento dessa nova realidade.

O capital passa a circular em ritmo acelerado pelo mundo, facilitando as inversões diretas e movimentos especulativos geradores de ‘bolhas’ provocadoras de instabilidades constantes. As cadeias produtivas se espalharam pelo globo com a transferência de unidades de produção dos países centrais para países periféricos mais atrativos, devido ao menor custo de produção – salários, impostos, menor pressão sindical, maior tolerância em termos de poluição ambiental etc.

Se por um lado a globalização é um período de crescimento da produção e do comércio mundiais, por outro, ela concentra ainda mais a riqueza num pequeno grupo de países, o que reforça a desigualdade no mundo. Atualmente, países emergentes, como os que fazem parte do BRICS (Brasil, Rússia, China e África do Sul), tentam mudar essa relação. O pensamento econômico dominante correspondente a essa nova realidade do capitalismo é o neoliberalismo, também chamado de Consenso de Washington¹⁶.

A demonização do Estado como fonte de todas as disfunções sistêmicas do capitalismo foi o elemento principal desse arcabouço ideológico, muito embora, na prática, a intervenção estatal tenha aumentado sob os governos Thatcher e Reagan, sendo a expansão da demanda estatal fator determinante para recuperação da crise de 1979-82 e posterior evolução da economia mundial (DOS SANTOS, 2004, p.116-118).

Além da redução da influência do Estado na economia, o receituário do chamado Consenso de Washington (onde a economia neoliberal ganhou corpo) propõe abertura comercial irrestrita, disciplina fiscal macroeconômica e desregulamentação total do mercado, em especial, o mercado financeiro; privatizações e outras medidas de cunho ortodoxo. Receituário não aplicado internamente, no entanto, pelos países ricos que o prescrevem aos emergentes, como os componentes da União Europeia (EU) e os EEUU, com seu elevado déficit público, o qual por si só já representa elevada intervenção na economia (DOS SANTOS, 2004, p.49-56).

Bem antes da crise de 2007/2008, Theotônio dos Santos já apontava que nenhum dos países desenvolvidos adotou, de fato, as políticas de redução dos gastos públicos que pregam desde a década de 1980. O economista cita a dificuldade dos membros da União Europeia (UE) de cumprirem as metas de austeridade fiscal do bloco e o elevado déficit norte-americano. (DOS SANTOS, *Desigualdade põe em cheque as políticas neoliberais – O Globo*, 28/08/2005).

¹⁶ A expressão foi criada em 1989, pelo economista britânico John Williamson, quando relacionou as diretrizes que o governo dos EUA preconizava para a aplicação nos países da América Latina.

Hoje o déficit está na casa de US\$ 486 bilhões, segundo o *Escritório de Orçamento do Congresso dos EUA*. Acrescente-se a tal quadro as barreiras protecionistas praticadas pelos países ricos e teremos o liberalismo econômico sendo negado na prática por alguns de seus principais proponentes. Os EUA, por exemplo, erigem fortes barreiras protecionistas em relação a diversos produtos: aço, algodão, suco de laranja, automóveis, etanol etc. A prática de protecionismo continua presente nas relações comerciais do mundo capitalista. As barreiras externas às exportações se apresentam nas formas mais variadas: barreiras tarifárias de importação e outras taxas e impostos; barreiras não tarifárias, como restrições quantitativas (cotas), licenciamento de importações e procedimentos alfandegários; medidas antidumping e compensatórias; barreiras técnicas – normas e regulamentos técnicos, regulamentos sanitários e fitossanitários, de vigilância animal e vegetal.

Importa observar que as normas e os regulamentos técnicos não são barreiras comerciais no sentido estrito. Entretanto, as barreiras técnicas podem assumir caráter protecionista, ao não apresentarem a necessária transparência ou se procedimentos morosos e dispendiosos forem impostos para avaliação de conformidade. Também, pode haver intenção protecionista por detrás de barreiras técnicas que apresentem regulamentos excessivamente rigorosos, discriminação com relação ao produto importado, ou inspeções caracterizadas pelo arbítrio ou excesso de zelo.

O poder econômico dos países e regiões centrais do sistema capitalista age no sentido de fazer valer as normas de comércio internacional que privilegiem seus interesses e afastem todo questionamento por parte dos países periféricos que ameace sua perpetuação. Mesmo no âmbito dos seus espaços territoriais, os países centrais adotam medidas alinhadas com ideário liberal em detrimento da qualidade de vida de boa parte dos seus cidadãos. A União Europeia, por exemplo, não consegue submeter a crise econômico-financeira ao controle democrático de seus cidadãos. A crise vem sendo combatida com mais liberalismo, mais imposição por parte do capital internacional. Os países mediterrâneos, em especial, vêm sofrendo os infortúnios sociais decorrentes do ajuste e medidas de austeridade a que foram submetidos, frutos das negociações com a UE, o Fundo Monetário Internacional – FMI, e o Banco Central Europeu.

Tudo isso contribui para o enfraquecimento das soberanias nacionais de algumas nações em relação ao poder político da economia globalizada controlada por países como Alemanha, França e Reino Unido, no caso europeu. A legitimação política deixa

de seguir até mesmo um simples modelo democrático-representativo para se legitimar como política monetarista.

Por mais integradas internacionalmente que muitas cadeias produtivas estejam e o fechamento de acordos de livre-comércio como o *Tratado Trans-Pacífico* firmado pelos EUA com 10 países asiáticos, os interesses dos países e a defesa de suas respectivas economias são tão relevantes no mundo de hoje como o foram no passado, como podemos constatar na tabela a seguir.

Tabela 1- Protecionismo e Liberacionismo

MEDIDAS PROTECIONISTAS / LIBERACIONISTAS TOMADAS A PARTIR DE 2008			
PAÍS	PROTECIONISTA	PAÍS	LIBERACIONISTA
EUA	799	BRASIL	285
ÍNDIA	587	ÍNDIA	233
RÚSSIA	573	RÚSSIA	198
ARGENTINA	399	CHINA	120
BRASIL	338	EUA	99
ALEMANHA	302	REINO UNIDO	76
REINO UNIDO	283	ALEMANHA	75
FRANÇA	270	ESPANHA	72
ESPANHA	251	FRANÇA	72
CHINA	243	PAÍSES BAIXOS	71

Fonte: Global Trade Alert.¹⁷

Na ótica neoliberal não há espaço para o aprofundamento dos direitos sociais, ainda que limitados, pelo contrário, estamos diante da tentativa aberta — em grande parte bem sucedida — de eliminar tais direitos, desconstruir as reformas já conquistadas pelas classes subalternas durante a época de revolução passiva iniciada com o americanismo e levada a cabo no *Welfare State*. As chamadas “reformas” da previdência social, das leis de proteção ao trabalho, a privatização das empresas públicas etc. — “reformas” que estão atualmente presentes na agenda política tanto dos países capitalistas centrais quanto dos periféricos (hoje renomeados como

¹⁷ Global Trade Alert fornece informações em tempo real sobre as medidas estatais tomadas durante a recessão global atual, que são susceptíveis de afetar o comércio exterior. Ele vai além de outras iniciativas de monitoramento, identificando os parceiros comerciais susceptíveis de ser lesados por essas medidas. O relatório é apoiado por várias instituições privadas. Disponível em: <<http://www.globaltradealert.org>>.

“emergentes”) — têm por objetivo a pura e simples restauração das condições próprias de um capitalismo “selvagem”, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado (COUTINHO, 2008)¹⁸.

Segundo o economista Luiz Gonzaga Belluzzo (2005), ocorreu no Brasil, nas décadas de 1980 e 90, um lento, mas contínuo processo de desindustrialização, com o enfraquecimento das principais cadeias de produção e com a redução do setor de produção de bens de capital. Não há um fator monocausal, porém alguns pontos merecem destaque.

O primeiro possui causas estruturais, ou seja, a nova economia de paradigma molecular-digital, fruto da Terceira Revolução Industrial, unificou ciência e tecnologia em definitivo, todavia, conforme o sociólogo Francisco de Oliveira (2003), esse avanço foi arrematado via propriedade das patentes em mãos dos países centrais, não sendo acessível aos países em desenvolvimento.

Durante vinte anos, desde a estabilização com o Plano Real, nós, sistematicamente, valorizamos o câmbio e fragilizamos a indústria brasileira. A participação da indústria caiu para 13%. Sofremos um processo de desindustrialização e isto é a grande herança da incapacidade que o Brasil teve para se reajustar às novas regras da economia internacional. (BELLUZZO, 2015).

A política de combate à inflação adotada no Brasil tem sido outro elemento contribuinte para a desindustrialização crescente ao tornar o crédito inacessível ao setor industrial. Elevadas taxas de juros de curto prazo - SELIC – desviam o crédito dos setores produtivos da economia para a especulação financeira.

A alavancagem dos bancos e suas altas taxas de lucratividade/ano são exemplos marcantes da hegemonia do setor financeiro em detrimento da chamada economia real (indústria e comércio). Belluzzo aponta ainda a política de apreciação do câmbio como fator decisivo para o agravamento do processo de desindustrialização do país.

Outro economista que reforça essa linha da importância do câmbio para o dinamismo da economia é Bresser-Pereira. Segundo ele, o câmbio é o preço macroeconômico mais importante da economia, pois, além das exportações e importações, também o investimento depende dele:

“Qual empresário vai investir se não tem condições de exportar nem de se defender de importadores que compram de correntes no exterior?”, pergunta ele em

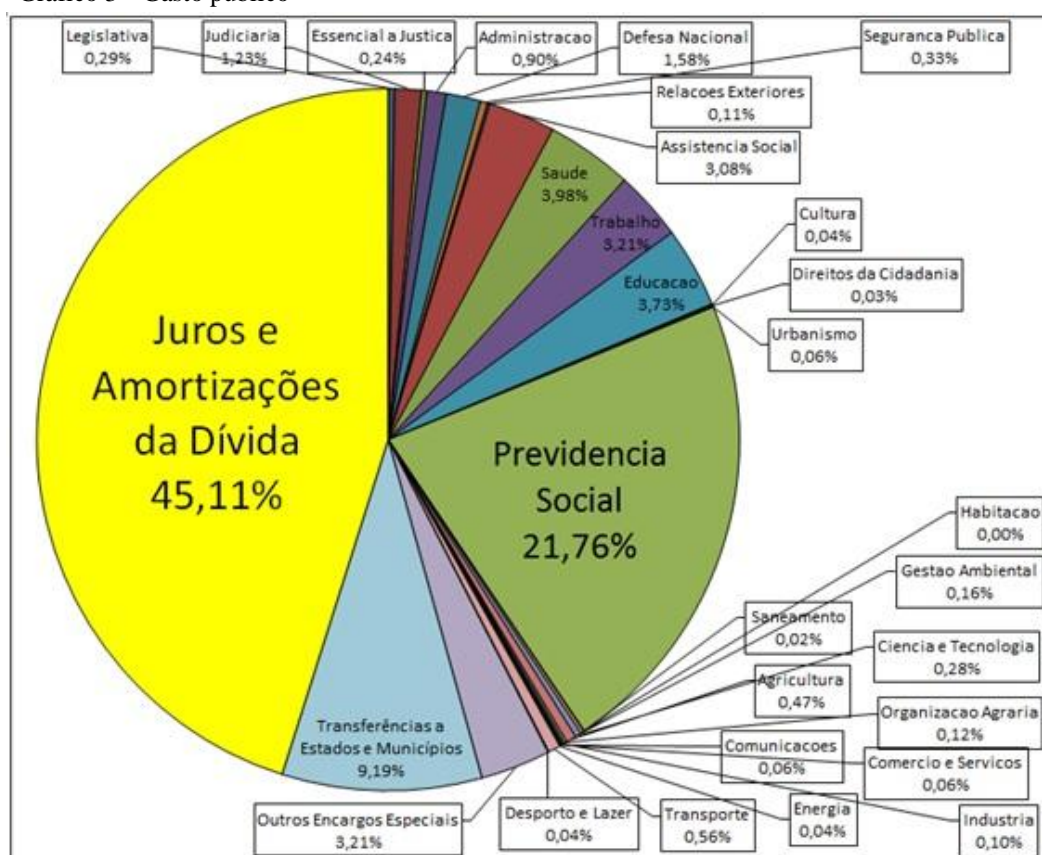
¹⁸ Disponível em: <http://laurocampos.org.br/2008/06/a-epoca-neoliberal-revolucao-passiva-ou-contra-reforma>.

entrevista ao jornal 'O Estado de São Paulo'.

(<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,real-apreciado-impede-o-crescimento-avalia-bresser-pereira>).

Theotônio dos Santos afirma o quanto é perverso para a economia brasileira a elevação substancial da taxa básica de juros (SELIC). Em sua visão, não há justificativa - nem prática nem teórica - para um país, com nosso nível de reservas, tomar dinheiro emprestado ao mercado e, em troca, pagar o que paga pelos títulos da dívida pública emitidos. Na figura abaixo podemos a composição do gasto público no Brasil, atentando para a fatia de gastos com serviço da dívida para pagamento de juros e amortização.

Gráfico 3 - Gasto público



Fonte: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/maria-lucia-fatorelli.html>>

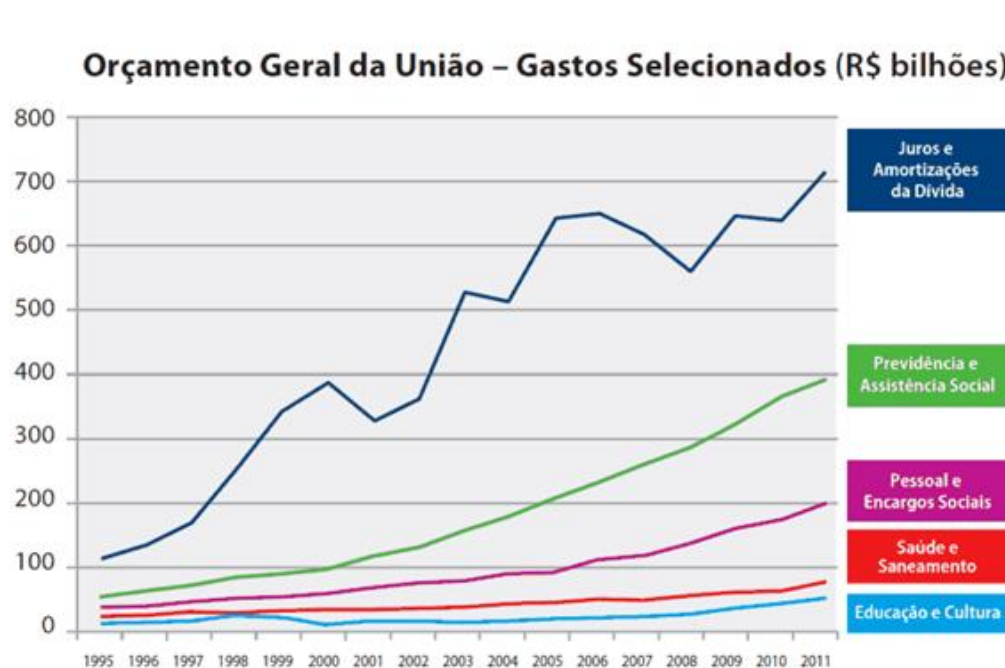
Theotônio chama atenção para outro aspecto importante da aplicação das políticas neoliberais e o impacto negativo sobre a soberania dos países e o pleno funcionamento de suas instituições democráticas: a autonomia dos Bancos Centrais.

Muchos gobiernos electos están subyugados a sus bancos centrales, bajo el pretexto de que son instituciones independientes, por encima de las prácticas "inmorales" de los políticos. Por "política" debe entenderse elecciones y la participación de los pueblos que son los principales afectados por las decisiones de los políticos y las acciones "políticas" de estos bancos. Es así

como intereses absolutamente minoritarios de la población rigen la economía mundial y consiguen obligar a las grandes mayorías a someterse a la dictadura tecnocrática llamada Bancos Centrales 'independientes'. (SANTOS, 2015)¹⁹

A auditora da Receita Federal e contadora Maria Lúcia Fattorelli, em artigo²⁰ sobre estudo realizado em 2014, demonstra o crescimento enorme da dívida pública brasileira, devido, principalmente (45%), aos gastos com o serviço da dívida com juros e amortizações, conforme podemos constatar na figura 3.

Gráfico 4- Orçamento Geral da União – Gastos Selecionados



Fonte: <http://csbbrasil.org.br/para-maria-lucia-fattorelli-banqueiros-capturaram-o-estado-brasileiro/>

Tal situação compromete a saúde financeira do país, aumentando o endividamento público e reduzindo a capacidade de investimento do setor público, fator decisivo para a retomada do crescimento da economia e o desenvolvimento sócio-político e econômico.

Nesse aspecto, a esfera política vê-se açodada por frequentes crises comprometedoras do processo de construção de uma democracia participativa no Brasil.

¹⁹ *Teoría económica y las políticas económicas*. Disponível em: <<http://www.alainet.org/es/articulo/172552>>.

²⁰ “*Banqueiros capturaram o Brasil*” – Maria Lúcia Fattorelli. Disponível em: <<http://www.viamundo.com.br>>.

Tudo indica vivermos um momento de transição na economia mundial. As políticas neoliberais não surtiram efeito na redução das desigualdades sociais, pelo contrário, as agravaram; nem foram capazes de evitar as crises cíclicas do capitalismo (PIKETTY, 2014).

A história realmente não acabou, como previam alguns ideólogos liberais. Enquanto sistema aberto, o capitalismo com sua economia de mercado tem demonstrado ao longo de sua existência grande capacidade de recuperação e expansão das forças produtivas, a evolução dinâmica dessa economia, por si só, contém forças de convergência importantes, ligadas, sobretudo, à difusão do conhecimento, à inovação tecnológica e ao avanço da ciência, mas, deixada a sua própria sorte, ela também possui forças divergentes vigorosas e potencialmente ameaçadoras para as sociedades democráticas e para os valores da justiça social sobre os quais elas se fundam.

Uma das principais forças desestabilizadoras do sistema é a tendência da taxa de rendimento do capital privado ser mais elevada do que a taxa de crescimento da renda e da produção. E o que significa o rendimento (r) ser maior do que a produção (g)?

A desigualdade $r > g$ faz com que os patrimônios originados no passado se recapitalizem mais rápido do que a progressão da produção e dos salários. Essa desigualdade exprime uma contradição lógica fundamental. O empresário tende inevitavelmente a se transformar em um rentista e a dominar cada vez mais aqueles que só possuem sua força de trabalho. Uma vez constituído, o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção. O passado devora o futuro. (PIKETTY, 2014, p.555).

Para que a democracia possa retomar o controle do capitalismo financeiro globalizado, é necessário inventar novos instrumentos, adaptados aos desafios de hoje. As políticas neoliberais só fizeram amplificar essa realidade, agravando-a com a desregulamentação do mercado – em especial o mercado financeiro.

O autor volta à carga:

A proposta passa por regulamentar o mercado financeiro diminuindo o efeito deletério da alavancagem dos bancos e da especulação mobiliária, e chega até a implantação de políticas de imposto progressivo sobre o capital, acompanhado de grande transparência mundial sobre o funcionamento do setor financeiro. (PIKETTY, 2014, p.501).

No embate entre os defensores intransigentes do mercado - os ‘anti-Estado’ e os denunciadores do mercado com causa única da desigualdade - o autor declara o tanto de verdade de cada lado:

[...] os dois pontos de vista têm cada um sua parte de verdade: é necessário ao mesmo tempo inventar novos instrumentos que retomem o controle de um capitalismo financeiro enlouquecido e renovar e modernizar de maneira profunda e permanente os sistemas de arrecadações de gastos, coração do Estado social moderno, que atingiram um grau de complexidade que por vezes ameaça gravemente sua inteligibilidade e eficácia social e econômica. (PIKETTY, 2014, p.462).

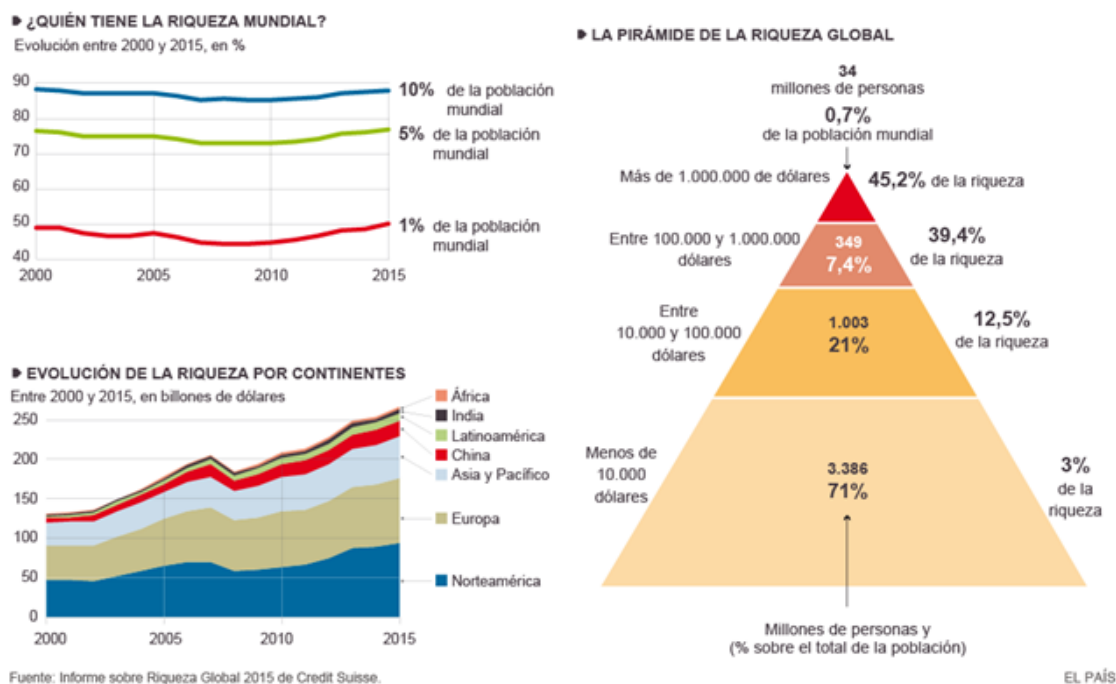
A conclusão geral da pesquisa de Piketty conflui, ao menos em parte, para o ponto de vista dos demais analistas citados no presente trabalho dissertativo, qual seja: a evolução da economia de mercado, baseada na propriedade privada dos meios de produção e circulação, fora de controle da sociedade civil e sem mecanismos democráticos de regulação, apesar de expandir as forças produtivas, a tecnologia e o conhecimento, tende a desenvolver vigorosas forças entrópicas promovedoras da crescente desigualdade social, e potencialmente ameaçadoras para as sociedades democráticas e os valores de justiça social sobre os quais elas se fundam.

A questão que fica, portanto, é se é possível encontrar-se a superação dessa contradição intrínseca ao sistema capitalista no interior dele próprio. A hegemonia perversa do setor financeiro com as distorções e crises que provoca não é uma disfunção momentânea do sistema; ela é antes de tudo o desenvolvimento dialético da tendência histórica de transformação em ato daquilo que nele é potência. O capital financeiro na atualidade gera um poder político e econômico indutor de desequilíbrios deflagradores de crises agudas do sistema, tal qual ocorreu na década passada. Lênin já assinalava, bem antes de Piketty, que centenas de bilionários têm nas suas mãos o destino de todo o mundo (LÊNIN, 1978).

A assimetria de poder gerada por tamanha concentração de riqueza acarreta, sem dúvida, profundas deformações na institucionalidade política, com amplos déficits de cidadania. “A lição que talvez sejamos forçados a aprender de nossas atuais condições econômicas e políticas é que um capitalismo humano, “social” e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico que o socialismo” (WOOD, 2003, p.250).

Na figura abaixo podemos verificar a concentração de riqueza em termos globais, onde 1% da população detém metade de toda riqueza do planeta – fato desestabilizador de qualquer projeto democrático sustentável.

Figura 3- Pirâmide da distribuição da riqueza global



1.4.2 Estado Ampliado – O poder dos meios de comunicação

A imprensa livre é o olhar onipotente do povo, a confiança personalizada do povo nele mesmo, o vínculo articulado que une o indivíduo ao Estado e ao mundo, a cultura incorporada que transforma lutas materiais em lutas intelectuais, e idealiza suas formas brutas...

MARX, 2011.

O pensamento de Gramsci contribuiu para o entendimento ampliado do conceito de hegemonia. Sua teoria faz todo sentido ao desvendarmos as sutilezas na formação de consenso que caracteriza a produção de sentido nos meios de comunicação. No seu entender a hegemonia não se reduz à coerção militar e ao domínio econômico (embora estes sejam importantíssimos), pois decorre também de batalhas permanentes pela conquista da liderança cultural e político-ideológica das classes e grupos dominantes sobre as classes subalternas.

A hegemonia não é, pois, uma estrutura rígida, ela decorre do choque de forças entre grupos de interesse e classes sociais, perpassados por seguidas mediações; apresenta-se sob formas variáveis de conservação ou reversão de domínio material e imaterial que atuam no campo midiático, sendo por ele influenciadas.

A mídia tem papel crucial no embate de valores e visões de mundo das diversas frações de classe de uma sociedade.

A teoria da hegemonia de Gramsci constitui-se em importante ferramenta para análise do papel importante dos meios de comunicação nos dias de hoje, tendo em vista sua produção e distribuição massiva de conteúdos alinhados ideologicamente com os interesses das classes dominantes; de forma dramática no caso brasileiro. Os veículos de comunicação atuam na sociedade civil como aparelhos privados de hegemonia que, embora sejam relativamente autônomos em face do Estado, em sentido estrito, compõem com ele o que Gramsci chama de ‘Estado ampliado’. São os agentes da hegemonia, os portadores materiais das ideologias que almejam sedimentar apoios na sociedade civil para manter a dominação por meio do ‘consentimento’²¹ das massas. Assim sendo, situar a mídia como aparelho privado de hegemonia torna-se decisivo para avaliarmos, na exata medida, sua inserção no plano político-cultural, como caixas de ressonância de posições presentes nos embates sociais.

Ao mesmo tempo, as teorias gramscianas ajudam-nos bastante a vislumbrar horizontes alternativos, mobilizar coligações de forças afins e construir ações contra-hegemônicas, com o propósito de intervirmos sistematicamente na difusão de informações e ideias que concorram para a formação progressiva de outros consensos em torno de concepções democratizadoras da vida social e da própria comunicação.

O século XX foi marcado por grandes conflitos e importantes transformações tecnológicas. No âmbito da comunicação social, os avanços mais revolucionários foram desenvolvidos ao longo da década de 1990, um fenômeno contemporâneo inédito até então, desde os impactos causados pela Revolução Industrial.

Maringoni (2010) relata que as empresas e redes de comunicação têm se integrado a um sistema transnacional, globalizado, compondo uma espécie de oligopólio midiático dos países centrais, em especial, dos polos irradiadores, como os organizados pelos Estados Unidos.

Em reflexão sobre a vida democrática, a problemática apontada dentro dessas articulações entre os grupos empresariais relacionados à comunicação está no fato de que eles, cada vez mais, não necessariamente estão ligados estritamente ao negócio da transmissão de informação.

²¹ Esse conceito gramsciano indica a necessidade do atendimento de parcela dos interesses das classes envolvidas em uma concertação histórica de um bloco de dominação. É parte fundamental para construção da hegemonia. O consentimento mescla certo reconhecimento de legitimidade e concessões.

Isto é, constituídos como corporações, esses grupos se articulam com base em interesses dos setores financeiro, armamentista, energético, agropecuário, imobiliário, dentre outros.

Destarte, a lógica de atuação do setor comunicacional segue as determinações do capitalismo internacional, constituindo-se em um dos elementos essenciais da dinâmica de funcionamento do sistema, sua reprodução e manutenção, a incluir os âmbitos das finanças, comércio e indústrias, em esfera global (CHAUÍ, 2006; MARINGONI, 2010; MORAES; SERRANO; RAMONET, 2013).

Não apenas os avanços tecnológicos das décadas recentes influenciaram a organização dos meios comunicacionais. Deve-se refletir, ainda, sobre as reformas políticas instauradas nesse período. Por exemplo, a grande influência do neoliberalismo, durante a década de 1990 e nos anos posteriores, com as práticas de privatização e enfraquecimento do poder estatal, principalmente nos países periféricos, possibilitou às grandes corporações midiáticas a amplificação de seu poder.

No Brasil, por exemplo, é importante rever as políticas de reforma da gestão pública para compreensão da nova organização dos meios de comunicação. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, durante seu governo (1994-2001), apresentou um programa de reforma do Estado e da administração pública que pensava em uma redefinição do papel do Estado baseando-se na reestruturação econômica, reformulação do pacto federativo e uma nova concepção de administração pública, chamada de gerencial. Dentre as mudanças para a reforma do Estado e sua forma de intervenção, estava a exigência de que o Estado se reservasse apenas às políticas sociais; enquanto os investimentos econômicos deveriam ser exclusivos do setor privado (ABU-EL-HA, 2005).

Durante esse período da evolução do neoliberalismo no Brasil, o governo FHC considerava o monopólio estatal das utilidades públicas algo danoso ao progresso econômico e pensava a privatização do setor econômico público como democratização da propriedade privada, para evitar possibilidades de monopolização.

Assim, deu-se início ao processo das privatizações das empresas estatais, como o caso da Telebrás, responsável pelo controle do setor de telecomunicações do país até então. Isso resultou na fragmentação do sistema – cujas empresas que o compunham foram segmentadas e vendidas em leilão internacional (exemplo da TELESP, empresa estatal da região de São Paulo, que em julho de 1998 foi adquirida pela Telefónica, empresa espanhola).

Esses fatores citados, em um aspecto geral, intervêm diretamente nas áreas de produção, distribuição e consumo de conteúdos e informação (MARINGONI, 2010; CHAUI, 2006; BOLAÑO, 2010).

Os meios de comunicação consistem, assim, em instrumento fundamental de poder nas sociedades modernas, urbanas e de massas. A mídia privada, mais do que ser um ‘negócio’, *business*, atua no sentido de formar e conformar ideologicamente a opinião pública, além de ser cultuada como símbolo das liberdades democráticas. É possível constatar, igualmente, que, quando os meios de comunicação concentram-se nas mãos de alguns grupos empresariais específicos, dificulta-se a realização de uma cobertura ampla que dê espaço à diversidade de opiniões ou análises (MARINGONI, 2010; SORJ, 2011).

Figura 4- Juiz Sérgio Moro recebe prêmio “Faz Diferença-2004”



Legenda: O juiz Sérgio Moro, da Operação Lava-Jato, recebe prêmio “Faz Diferença – 2014” das mãos do vice-presidente do Grupo Globo, jornalista João Roberto Marinho. A cerimônia de entrega aconteceu no Rio de Janeiro.²² Fonte: ‘O Cafezinho’, 2015.

Frequentemente a democracia é definida, na sua essência, como "governo de opinião", chegando-se a concluir que a opinião pública é fundamental para a constituição das democracias atuais. Entretanto, em um “período videopolítico”, em que o povo fundamenta suas opiniões de acordo com o que a televisão e a mídia, de um modo geral, o induzem a acreditar. (CADEMARTORI; NETO, 2013)

Na perspectiva gramsciana já analisada anteriormente, a grande mídia oligopolizada é um dos elementos constitutivos da categoria de ‘Estado Ampliado’.

Wanderley Guilherme dos Santos ressalta essa busca constante pelo prolongamento da hegemonia por parte das classes dominantes, ou elites (como ele as chama), mediante as instituições sociais.

²² Disponível em: <<http://www.ocafezinho.com/2015/03/20/sergio-moro-novo-operario-padrao-da-globo>>.

[...] as elites buscam, sempre, prolongar-se no controle das instituições de poder e, mediante esse controle, definir os objetivos a que a comunidade se deve propor alcançar mediante a ação dessas instituições. É pela imposição de seus planos à coletividade, sancionados pela legitimidade das instituições que controlam, e frequentemente, também justificados por critérios que elas próprias formulam, que as elites se convertem em variável estratégica na determinação das políticas públicas [...] (SANTOS, 1987, p.54).

Na atual sociedade de consumo de massas²³, a comunicação volta-se para a comercialização de notícias. Trata-se de uma indústria capitalista, e como tal, gera necessidades de perpetuação do consumo; e esse consumo é conduzido por interesses alheios à cultura, pois é determinado pelas leis de mercado. Paralelamente a essa atividade econômica e tão ou mais importante do que ela do ponto de vista político cultural, existem dois outros aspectos relevantes da indústria da cultura. O primeiro caracteriza-se pela incompatibilidade entre democracia e a indústria cultural voltada para as massas.

A doutrinação ideológica e homogeneização cultural tendem a reprimir e suprimir as individualidades para criar o homem massificado; pronto para absorver conteúdos ‘pasteurizados’ de entretenimento. O segundo elemento aponta para a destruição da cultura popular, substituindo-a pela cultura dominante banalizada, ao mesmo tempo em que escamoteia o significado crítico das produções culturais que se contrapõem à cultura massificada vigente (CHAUI, 1980, p.135-137).

O poder da imagem, na contemporaneidade, tornou-se fomentador da condução ou fabricação de um consenso, logo, também assumiu papel central no fazer político contemporâneo – afinal, está diretamente relacionado à acessibilidade que as massas têm às informações, e, em uma sociedade midiática de massas, a opinião pública é moldada e controlada, tornando-se incapaz de distinguir os próprios interesses dos alheios, defendendo estes como se fossem seus (CADEMARTORI; NETO, 2013).

A relação de poder estabelecida pelos meios de comunicação está apoiada na noção gramsciana de hegemonia, que se faz, assim, como uma combinação de coerção e consenso. Para ser hegemônica, a classe economicamente dominante faz concessões econômicas, mas não em elementos essenciais, ou seja, naquilo que seja decisivo em sua atividade econômica. Assim, a mídia tem um papel essencial nesse processo, pois exerce um esforço permanente para o cotidiano de convencimento político e ideológico,

²³ Esta concepção, completamente ausente em Marx, apesar de comumente atribuída a ele, mostrou ter longo alcance, presente nas elaborações de uma grande gama de autores, que vai desde os pais fundadores da Escola de Frankfurt - Adorno e Horkheimer, passando por Hanna Arendt até autores mais recentes, como Fredric Jameson e Zygmunt Bauman. Disponível em: <<http://blogconvergencia.org>>.

contribuindo para a legitimidade da ordem social. A hegemonia não é consolidada apenas em questões econômicas ou políticas, mas principalmente nos aspectos éticos e culturais, na expressão dos saberes e em práticas que contribuem para a legitimação dos modelos de autoridade.

Ela envolve, portanto, a direção cultural e o consentimento social, além da destruição e superação de crenças, uma vez que opera em convicções, normas morais e regras de conduta – através de um trabalho intenso de impregnação de ideias e penetração cultural.

Dentro da organização social, surgiram novas tendências oligopolistas no universo midiático, em que poucos portais, grupos, sistemas de busca e redes sociais concentram a maior parte do tráfego das informações, além de possuírem o maior número de bancos de dados de usuários – o que trouxe consequências diretas para a vida democrática (SORJ, 2011).

A pesquisa sobre como esse universo se configura orienta-se em relação à maneira que o mercado da comunicação social foi estabelecido na contemporaneidade, estruturado tal qual um oligopólio, cujo poder da transmissão de informações e contribuição para formação de opiniões concentra-se em determinadas empresas e grupos de comunicação.

1.4.3 As relações de poder pelos meios de comunicação

Quando se fala sobre as relações de poder, deve-se pensar que o exercício do poder social – seja ele político, econômico, religioso, intelectual, dentre outras esferas –, para manter-se estável, depende diretamente da aceitação voluntária por parte dos indivíduos sobre os quais ele se apoia. Para o exercício pleno do poder, Comparato (2001) comenta, com propriedade, o fato de que não basta a determinado grupo social ou classe social dispor de *recursos de poder* – forças militares, controle empresarial ou a propriedade territorial –, este não garante a estabilidade da posição de mando, pois toda relação de poder possui caráter bilateral: “se alguém pode mandar, é porque outrem está pronto a obedecer” (COMPARATO, 2001, p. 7).

Nesta reflexão, Comparato (2001) contribui ao discutir a questão de a obediência consistir em uma manifestação racional e livre de vontade, afirmando que mesmo os

casos de coação irresistível enquadram-se em uma situação instável. Isto é, o escravo ou prisioneiro não obedece mecanicamente aos mandos do senhor ou comandante, mas se dobra às imposições da força bruta, entretanto somente enquanto não encontram uma falha no sistema de cativo para retornar ao estado de liberdade. Sendo assim, o autor coloca esta razão fundamental de que os detentores de poder, em todos os contextos sociais, buscam a submissão voluntária e pacífica dos subordinados, em que esses indivíduos encontrem-se convictos e reconheçam socialmente a legitimidade desse controle – apoiando-se na relação entre coerção e consenso, como já discutido anteriormente.

O desenvolvimento do complexo processo do estabelecimento das relações de poder modificou a aplicação da concepção classificatória gramsciana sobre consentimento e legitimidade. Os grupos dominantes - seja a concentração do poder estatal ou das classes empresariais em países de capitalismo liberal - deixaram de contratar profissionais autônomos para a tarefa de legitimação da ordem estabelecida e passaram a criar entidades (estatais ou privadas) de comunicação em massa, assumindo diretamente a incumbência da manutenção do controle e poder – principalmente através da união entre o marketing e a publicidade na distribuição da informação (CHAUÍ, 2006; COMPARATO, 2001).

Os meios de comunicação passaram por um processo evolutivo que reuniu um conjunto de veículos e técnicas capaz de tecer uma rede global, conglomerando empresas de produção da comunicação e conteúdo (imprensa, rádio, televisão, cinema), empresas de distribuição e venda de produtos, indústria da computação, e o setor de telecomunicações, por fazer uso dos satélites para distribuição do sinal.

Dessa forma, com a união desses setores empresariais, há, simultaneamente, um conjunto de interesses políticos e econômicos relacionados à expansão das vias de comunicação e às formas de se fazer a distribuição da informação (COMPARATO, 2001; CHAUÍ, 2006).

Os meios de comunicação em massa foram interligados numa imensa rede temática mundial, com as transmissões via satélites, o que tornou a liberdade individual de expressão obsoleta. Assim, a comunicação de massa foi dominada pelas organizações empresariais, que, ao serem responsáveis pela distribuição dos conteúdos, moldam expressivamente a opinião pública, já que controlam os meios e a forma de estruturar a disseminação das informações. Ocorreu, também, uma espécie de confusão

entre liberdade de expressão e a liberdade de empresa (CHAUÍ, 2006; MORAES, 1999).

As atividades empresariais sustentam-se mediante a lógica da lucratividade, em razão do sistema capitalista, e não se fundamentam na defesa da pessoa humana. Portanto, uma empresa que é voltada para a produção de lucro para a divisão do capital entre os empresários não pode se apresentar como titular de direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. É preciso separar a "liberdade de exploração empresarial" da liberdade de expressão, esta, por sua vez, de modo algum é garantida pelas grandes corporações. (CHAUÍ, 2006; MORAES, 1999). Para Comparato (2001, p.12), "constitui uma aberração que os grandes conglomerados do setor de comunicação de massa invoquem esse direito fundamental à liberdade de expressão, para estabelecer um verdadeiro oligopólio nos mercados".

A análise da atuação política dos meios de comunicação no espaço da sociedade civil sofre uma distorção comprometedora do entendimento eficaz da sua função hegemônica. Essa distorção é provocada pela percepção equivocada da existência de uma dicotomia rígida entre o Estado como centro da coação e a 'sociedade civil' como representação do espaço livre contraposto à estrutura estatal. Espaço esse onde o grau de desfrute das liberdades civis, como a liberdade de expressão ou de imprensa nas sociedades capitalistas, é medido não pela variedade de opiniões e pela amplitude de debate oferecido pela mídia, mas pelo grau em que as empresas de comunicação pertencem à propriedade privada e o lucro é seu objetivo final e maior. Nessa visão, a imprensa é "livre" *ipso facto* quando é privada, mesmo que seja uma "fábrica de consenso" (WOOD, 2003, p.218).

1.4.4 O oligopólio dos grupos empresariais de comunicação

Na América Latina, é comum a ocorrência de um alto nível de concentração de propriedade, com o controle cruzado de mais de um veículo de comunicação, ou seja: o mesmo grupo empresarial proprietário de jornais, revistas, rádio e televisão.

A ocupação dos mercados midiáticos por grandes grupos empresariais teve início a partir das políticas neoliberais já comentadas previamente, resultantes da era de Margareth Thatcher e Ronald Reagan. Para Moraes (1999), a mídia global emerge

aproveitando-se de um contexto marcado pela desregulamentação do mercado e privatização, com a abertura e internacionalização econômicas sem precedentes, a partir de uma ideologia que pregava um mundo sem fronteiras, globalizado. As companhias identificaram, então, uma oportunidade de concentração de capital e descentralização de mercados: em 1980, a receita do setor de comunicação era de US\$ 350 bilhões, e em 1989, já ultrapassava US\$ 1,6 trilhão.

A falta de regulação desse setor pode acarretar abusos de poder e, de acordo com Sorj (2011), implica problemas paradoxais. Isto é, ao passo que a concentração de poder sobre os meios de comunicação traz uma visão unilateral das informações, ao mesmo tempo, essa concentração pode tornar os grupos empresariais alvos de governos que se sintam prejudicados pelos mesmos, fragilizando, assim, o próprio sistema privado de comunicação. Em sociedades modernas, não existe democracia sem a realização de um jornalismo capaz de agir livremente para informar e investigar os erros, abusos e excessos do poder público e do poder econômico. Entretanto, no contexto brasileiro, não são raros os casos em que o jornalismo é utilizado como elemento influenciador direto na administração pública e políticas legislativas.

Em razão dos grandes conglomerados de empresas que dominam a maioria dos canais de comunicação, existe uma grande pressão por parte desses grupos midiáticos, na busca de pautar as decisões políticas e econômicas, bem como os padrões culturais da sociedade.

Por exemplo, a Constituição Federal estabeleceu o artigo 224, que dispõe sobre a criação de um Conselho de Comunicação Social (CSS), cujas atribuições incluem:

- a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;
- b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social;
- c) diversões e espetáculos públicos;
- d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão;
- e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social;
- f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão;
- g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística;
- h) complementariedade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão;
- i) defesa da pessoa e da família - de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal;
- j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social (BRASIL. Lei n.º 8.389, de 30 de dezembro de 1991).

Contudo, como um produto resultante de décadas de ausência de participação e escuta social para a definição do setor dos meios de comunicação, a construção das políticas desse setor constituiu-se de maneira concentrada e com pouca transparência e diversidade no exercício do direito à comunicação (BARBOSA, 2014).

Apesar de proposto pela Constituição Federal de 1988, o CSS foi criado apenas pela Lei Complementar n.º 8.389, em 1991, e instituído em 2002, em função de grande pressão social. A exemplo da influência das corporações midiáticas, quando em negociação no Congresso, os legislativos representantes dos empresários desses grupos de mídia propunham a aprovação de uma emenda que autorizasse a venda de até 30% das empresas de comunicação para o capital estrangeiro, em troca da aprovação do CSS. Sendo assim, o Conselho já nasceu limitado em suas prerrogativas, como um órgão apenas consultivo do Congresso Nacional, em vez de deliberativo, e encontra-se inativo atualmente, à espera da aprovação dos membros da nova gestão (BARBOSA, 2014). Brittos (1999) disserta que o mercado midiático está estabelecido como um oligopólio, cuja organização se dá através de uma classe de estruturas de mercado marcada, especialmente, pela existência de importantes barreiras à entrada. Isto é, uma das determinações estruturais essenciais que formulam as estratégias corporativas, o conceito de barreiras à entrada, determina que as empresas líderes organizem um conjunto de injunções, que servem como impedimentos para o ingresso de novas corporações naquele mercado, ou, no caso de ingressarem, não alcancem posições de liderança e/ou destaque.

Uma das barreiras à entrada de novos grupos concorrentes no mercado dos meios de comunicação, segundo Brittos (1999), está no âmbito que envolve fatores que diferenciam o produto, isto é, a forma de produzi-lo e compor sua estética, para que ele seja superior a qualquer concorrente. Através de técnicas de marketing e publicidade, essas organizações recebem a maior adesão dos consumidores, o que leva a uma relação difícil de ser rompida, ainda que viável. O autor defende que essa barreira (por se tratar do âmbito estético e dos meios de produção) envolve uma dimensão de poder simbólico da comunicação, uma vez que o produto cultural atua, fundamentalmente, sobre o imaginário do receptor, em uma "disputa por sentidos" realizada pelas corporações de

mídias contemporâneas, que se esforçam para captar o público consumidor (BRITTOS, 1999, p. 4).

Esta noção recupera a proposição de Comparato (2001) sobre as relações de poder, uma vez que o público, ao tornar-se consumidor assíduo desses grupos midiáticos, compactua com essa relação e legitima o exercício do poder empresarial.

Ao mesmo tempo, este público é composto pelo 'homem-massa', aquele que não possui consciência do significado da sua própria ação, não é capaz de avaliar criticamente sua participação nessa engrenagem; isto é, o público-alvo, já fidelizado, recupera o aspecto gramsciano do senso comum, definidor de certa concepção de mundo através de uma imposição mecânica do ambiente externo, aceita subalterna e passivamente pelo sujeito massificado, que é incapaz de um pensar ou agir crítico (LOPES, 1996).

Brittos (1999) cita o estudo realizado por Bolaño, quando este último investigou as barreiras construídas pela Rede Globo, por exemplo, através da noção do "padrão Globo de qualidade", um padrão técnico e estético que traduz os determinantes complexos de um padrão específico de padrão cultural, expressos de forma tão intensa que são capazes de fidelizar o público, que se torna audiência cativa e negociada no mercado de publicidade.

Esse conjunto de estratégias e determinações estruturais definem as formas de produção e, assim, cria-se um padrão que é fonte de barreiras à entrada de uma maior diversidade de produções.

A formação dos oligopólios, de acordo com Moraes (1999), constitui o eixo preponderante do modelo organizacional contemporâneo das corporações de mídia e entretenimento – isto é, a estrutura já consolidada da organização, as formas de distribuição formal das tarefas e a coordenação estratégica para tornar eficaz e eficiente sua gestão e desempenho –, alterando por completo o equilíbrio de forças nos mercados. O autor classifica a idade contemporânea como a era dos conglomerados multimídias, estruturados para exercer hegemonia em todas as áreas da revolução digital. O processo de oligopolização do setor de comunicação é caracterizado pela forte concentração dos comandos estratégicos dos conteúdos, mercadorias e serviços; facilitado, ainda, pelas desregulamentações legislativas e fiscais.

A questão da democratização da mídia tem sido repensada em vários países. Na Europa, por exemplo, existe grande preocupação com o poder decorrente da concentração dos meios de comunicação por determinados grupos econômicos. O

pressuposto desses países, a respeito da organização dos meios de comunicação, é buscar uma forma de regulamentar as transmissões de informação, para limitar a concentração e garantir a maior diversidade de vozes e opiniões possível.

Sorj (2011) cita a experiência europeia, com a forte presença dos canais públicos no rádio e na televisão, como o exemplo da BBC (British Broadcasting Corporation), emissora televisiva e de rádio pertencente ao governo, criada em 1922. Por muitos anos, diversos países europeus possuíam a televisão pública como única existente e, apesar da diversificação, essas redes públicas de comunicação ainda mantêm grande parte da audiência nacional, com conteúdos culturais e educativos que não se orientam pelos níveis de audiência, justamente por não possuírem fins lucrativos.

Nos países europeus, os modelos de gestão possuem variantes, mas as televisões públicas detêm autonomia e independência; e as formas de financiamento são reguladas e estabelecidas. O modelo britânico, alemão e dos países escandinavos cobra uma taxa anual, paga pelos usuários de rádio e televisão; na França e na Espanha, existe o financiamento público direto; na Holanda, existe o apoio às associações não governamentais que geram seus próprios programas e conseguem espaço de transmissão nos canais públicos. Apesar da publicidade ser permitida nesses canais, ela possui restrições sobre o conteúdo e o tempo que podem ocupar (SORJ, 2011).

O caso do oligopólio midiático brasileiro está situado no contexto político vivenciado pela América Latina iniciado durante o período da Guerra Fria. Além da influência neoliberal de abertura do capital e redução da intervenção estatal, outro fator agravou ainda mais a concentração dos meios de comunicação em poucos grupos empresariais. Os países da América Latina passaram por um processo de crise de representação política, que levou ao enfraquecimento de ideologias e de partidos políticos. Sorj (2011) aponta que a midiaticização da política, das campanhas eleitorais e dos candidatos presidenciais aprofundou o desgaste do papel das ideologias e da capacidade convocatória dos sindicatos e partidos políticos, de forma que o enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de mobilização política projetasse os meios de comunicação como força aglutinadora de oposição ao governo.

Cademaretori e Neto (2013) apontam como a comunicação política se dá, com frequência, entre as elites e as massas populares, formadoras da chamada opinião pública, possibilitando que as elites controlem os interesses políticos e comerciais ao mesmo tempo em que obtêm ‘consentimento’ e legitimação junto às classes subalternas, além de buscar sempre outras formas de encaminhar o fluxo comunicativo. A

comunicação política consiste em um agrupamento de mensagens que influenciam e condicionam a atividade de todo sistema político, e, com a introdução dos meios de comunicação em massas, o tipo, a qualidade e a frequência dessas mensagens transmitidas são controladas pela mídia. Como Comparato (2011) comentou previamente sobre a confusão entre as liberdades individuais e empresariais, os poderes econômicos e políticos se fundem.

Dessa forma, a apropriação privada da comunicação e expressão permite a manipulação da comunicação política de tal forma que esses meios tornam-se um quarto poder, potencialmente prejudicial à democracia, sob a justificativa distorcida de uma "liberdade de expressão" - que, segundo Cademartori e Neto (2013), funcionam apenas para "blindar" os interesses dos controladores dos veículos de comunicação. Assim, a concentração dos meios de comunicação de massas transforma a liberdade de expressão em uma liberdade selvagem, exclusiva dos "mais fortes".

Como as mídias foram transformadas em bens patrimoniais, submetidos ao direito de propriedade e da livre iniciativa econômica, tornam-se capazes de restringir severamente os direitos de liberdade, condicionando-os à dinâmica do mercado (CADEMARTORI; NETO, 2013).

No Brasil, após o processo de sucessivas privatizações dos anos 1990, a concentração da mídia nacional no controle dos principais veículos de comunicação tornou-se uma realidade estrutural. Os seguintes principais grupos familiares detiveram poder e controle sobre a grande mídia na última década: Abravanel (Sistema Brasileiro de Televisão-SBT), Civita (Grupo Abril), Frias (Folha de S. Paulo), Marinho (Organizações Globo), Mesquita (O Estado de S. Paulo) e Saad (Rede Bandeirantes), que juntos compõem o oligopólio midiático dominante no país. O Grupo Globo, especialmente, tornou-se uma grande potência a partir dos anos 1970; com o apoio do regime militar, criou um padrão de qualidade que se destacou das outras emissoras, por meio de um sistema de gerenciamento baseado nos índices de audiência. As organizações que não se adaptaram a esse novo modelo de administração não sobreviveram, como foi o caso das redes Excelsior e Tupi, interditada pelo governo em 1980 – e cujo espólio foi adquirido, em parte, pela família Abravanel (SBT).

O controle desses meios de comunicação tornou-se cada vez mais intensificado, com o passar dos anos. Em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística - IBOPE, procurou-se determinar os níveis de audiência das

emissoras durante o chamado horário nobre – período de maior concentração de público assistindo a programação e, por isso, que gera maior lucratividade.

As consequências em termos de poder midiático são óbvias – quanto maior audiência em horário nobre, maior o grau de influência de determinado grupo midiático sobre a população e termos políticos, econômicos, ideológicos e culturais, de uma forma geral.

Durante o regime militar, os meios de comunicação tiveram papel importante naquilo que o regime chamava de ‘integração nacional’. O sistema Globo, em especial, por intermédio de seus telejornais e telenovelas, incorporavam padrões culturais ideologicamente afinados com os interesses das principais frações da burguesia nacional associada ao capital multinacional.

A hegemonia conservadora representada pela montagem do Sistema Globo de Radiodifusão estabeleceu o padrão televisivo a ser adotado no país.

Criada oficialmente em 1965 e beneficiada pela associação ilegal com o capital estrangeiro por meio do grupo Time-Life, do qual obteve financiamento e assessoria gerencial e técnica, entre 1962-1971. Em 1967, o governo Costa e Silva baixou um decreto proibindo a associação financeira, gerencial e técnica no setor de telecomunicações com o capital estrangeiro, criando de fato uma situação de privilégio e monopólio ao considerar que este não se aplicava à Rede Globo por seu contrato com o Grupo Time-Life ser anterior à legislação. (MARTINS, 2014)²⁴

Como é possível observar através das tabelas seguintes, nos anos de 2005 a 2009, os mesmos grupos midiáticos ocupam os primeiros lugares de audiência, isto é, de consumo de seu público-alvo já fidelizado.

²⁴ MARTINS, C.E. O Golpe Militar de 1964 e o Brasil: Passado e Presente - Portal Vermelho.Org. Disponível em www.vermelho.org.br/noticia239034-1. Acesso em 07 mar. 2015.

Quadro 1 - Comparativo da audiência da TV brasileira (18h-00h)

	2005	2006	2007	2008	2009
Globo	35,5	35,5	31,1	29,2	29,7
SBT	10,2	7,8	6,9	7,4	6,3
Record	6	7,4	8,9	10,4	9,5
TV Paga	4,1	4,5	4,6	4,5	5,0
Band	2,9	3,0	3,1	3,1	3,4
Rede TV!	1,7	1,5	1,7	1,9	2,1

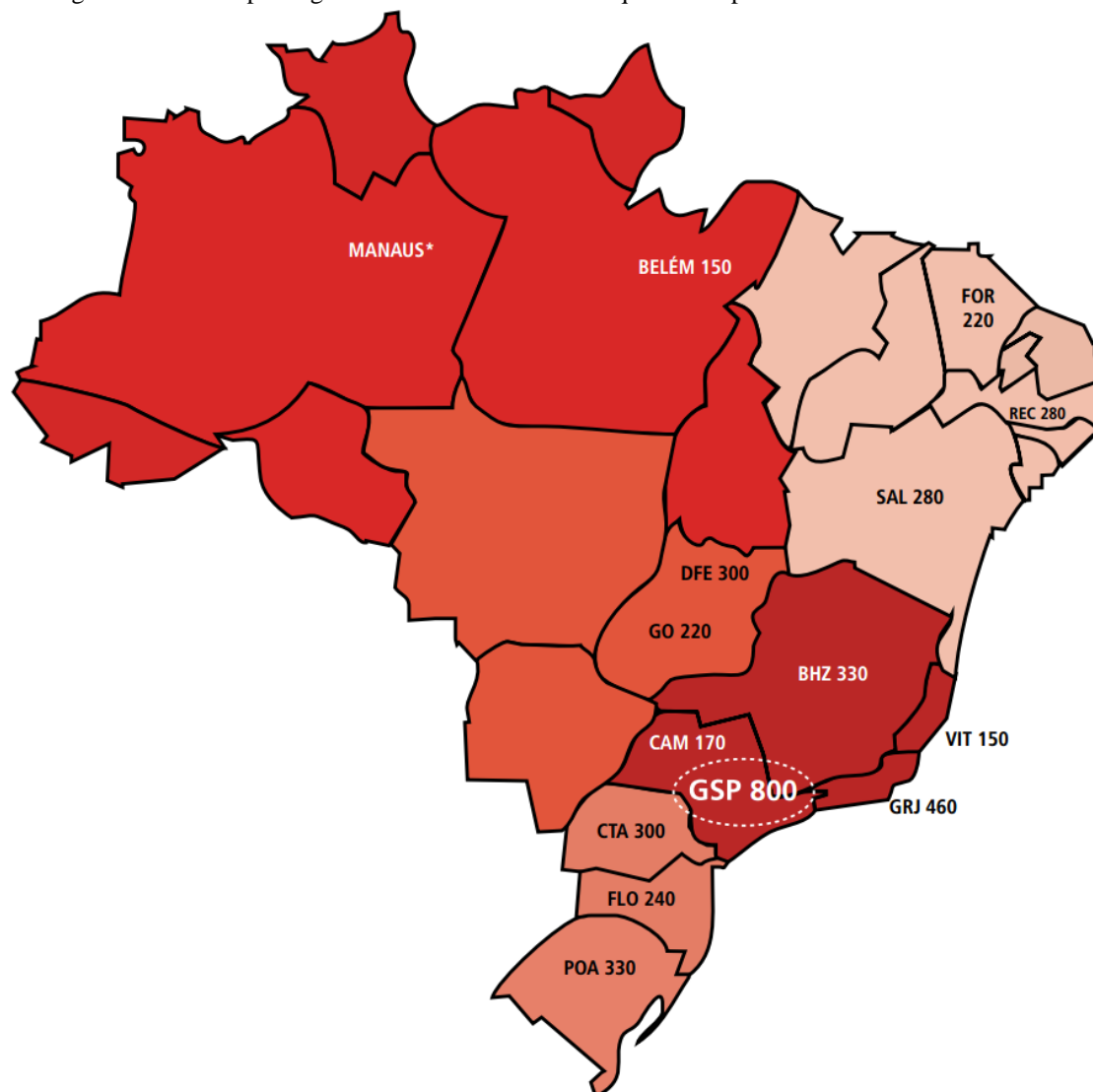
Fonte: Ibope – Relatório AIP.

Para medir a audiência, o Ibope utiliza um aparelho eletrônico (*Peoplemeters*), que é conectado ao televisor, para que o canal em que ele sintonizou seja registrado automaticamente, assim que o aparelho for ligado. Cada morador é identificado, apertando um botão numerado do aparelho, que corresponda ao seu nome. Por domicílio, podem ser instalados até quatro *Peoplemeters*.

A medição de audiência de televisão denomina-se ‘painel’, o que corresponde ao mesmo grupo fixo de domicílios acompanhado ao longo de, aproximadamente, quatro anos.

Os domicílios que participam da amostra são selecionados de maneira estatística, a depender dos critérios estabelecidos pelo planejamento amostral do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Depois da seleção de amostra que compõe o Pannel Nacional de Televisão (PNT), é feito um acordo de coleta com os domicílios sorteados. A amostra do Ibope é composta por 14 regiões principais (ver mapa).

Figura 5 - Divisão por região e número de domicílios que fazem parte da amostra



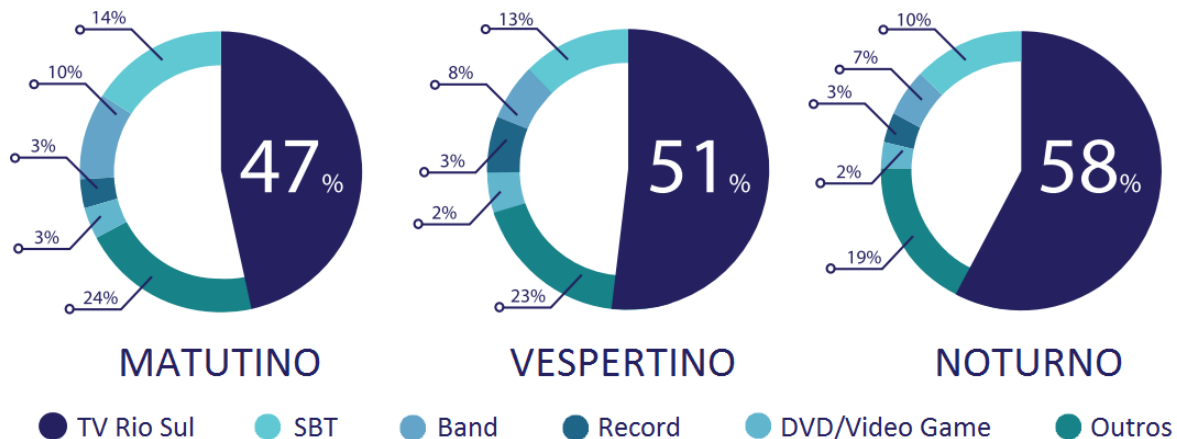
*Manaus a partir de 2012.

Legenda: Cada ponto de audiência pode valer entre 40 mil a 60 mil domicílios (o IBOPE alterou sua metodologia. O reajuste é realizado de acordo com o aumento da população e do número de casas, já que cada ponto de audiência representa 1% do total de domicílios ou indivíduos do universo pesquisado).

Fonte: Ibope Mediabook (2012).

Na região de Volta Redonda, no Rio de Janeiro, o resultado dos dados da pesquisa de audiência Ibope 2014 revelou uma superioridade muito maior da emissora TV Rio Sul, pertencente ao conjunto das Organizações Globo. A emissora lidera os rankings de audiência nos três horários de transmissão da programação:

Figura 6 - Pesquisa de audiência em Volta Redonda-RJ (2014)



Fonte: Ibope (2014) (Adaptado).

Nos veículos de comunicação escritos, a situação da concentração de poder não difere do quadro das redes televisivas. A maioria dos títulos publicados anualmente no Brasil, e de maior circulação, pertencem a determinados grupos empresariais específicos. Para demonstrar através de um exemplo, dos cinco títulos considerados pela pesquisa Ibope, de 2012, como revistas de maior alcance no país (Veja, Época, Caras, Isto É e Contigo – ver Figura 3), quatro pertencem ao Grupo Abril, um dos maiores conglomerados de comunicação da América do Sul, cuja receita, no ano de 2012, atingiu R\$ 3,15 bilhões – o Grupo Abril é responsável pela publicação de mais de 50 títulos de periódicos nacionais (AYRES, 2013).

Quadro 2 - Seleção das revistas de maior alcance no país (2012)

REVISTAS	% CONSUMO*
VEJA	11,41
CARAS	6,75
ÉPOCA	5,46
ISTOÉ	4,03
CONTIGO	3,02

*Na análise domiciliar, a amostra representa aproximadamente 28 milhões de domicílios (69 milhões de pessoas entre 12 e 75 anos).

Fonte: Ibope Mediabook (2012).

Quadro 3 - Seleção de jornais com maior alcance no país (2012)

JORNAIS	% CONSUMO*
FOLHA DE SÃO PAULO	7,36
EXTRA	5,93
O GLOBO	5,36
SUPER NOTÍCIA	5,29
O ESTADO DE SÃO PAULO	4,42

*Na análise domiciliar, a amostra representa aproximadamente 28 milhões de domicílios (69 milhões de pessoas entre 12 e 75 anos).

Fonte: Ibope Mediabook (2012).

A seleção de jornais com maior alcance no país revela que, além da concentração dos meios de comunicação televisivos, a circulação dos conteúdos periódicos em jornais também está sob o domínio de grupos específicos. A participação do Jornal 'O Globo' revela que as Organizações Globo, além de dominarem o conteúdo audiovisual da rede de televisão brasileira, ainda fortalecem seu oligopólio através da influência em linguagem jornalística escrita.

Diante desse quadro, se enfraquece a exigência democrática de acesso à cultura. Ao se defrontar com a indústria cultural, as classes subalternas não se defrontam com um paradoxo da democracia, mas com uma vitória do capitalismo, isto é, com freios para reter a democratização (CHAUÍ, 1980, p.138).

São esses dados que revelam a intricada simbiose entre grupos empresariais, políticos, religiosos e a grande mídia, dominada por uma espécie de "corporocracia", que pauta a agenda econômica, política e cultural de acordo com seus próprios interesses em sintonia com os dos grupos econômicos nacionais, associados ao grande capital internacional.

Essa realidade midiática é um dos entraves ao aprimoramento do regime democrático no Brasil. A democratização dos meios de comunicação brasileiros passa necessariamente pelo fim dos oligopólios e pelo desmonte da engenharia social por eles engendrada.

O debate nacional em torno da democratização dos meios de comunicação tem sido freado, em nome da liberdade de imprensa, com frequência, por esses grupos

poderosos, por meio do argumento de que qualquer controle sobre sua atuação seria um atentado à liberdade de expressão.

Nunca o tema da concentração de poder no campo midiático (e, por conseguinte, a necessidade de existência de diversos órgãos de mídia com diversidade ideológica e de opinião para refrear esse poder) foi abordado de forma profunda nos vários congressos promovidos pelos próprios grupos privados oligopolistas.

1.4.5 Internet – o novo campo de disputa da hegemonia

A rede que interliga computadores e *smartphones*²⁵ em todo planeta começou a ser idealizada durante a Guerra Fria. Inicialmente coube a uma agência ligada ao Departamento de Defesa, a Advanced Research Projects Agency (Arpa), desenvolver um projeto interligando, à distância, os computadores de várias universidades americanas. O sistema, porém ainda era baseado no uso de telefones analógicos.

A partir dos anos 80, com o desenvolvimento da fibra óptica, a rede mundial de computadores pessoais conectados à rede mundial se popularizou enormemente. Entre o fim dos anos 90 e o início do séc. XXI, a expansão da Rede – Internet – é marcada pelo crescimento dos *sites* (sítios, espaços virtuais) de busca e dos programas específicos de navegação, sendo o mais acessado do mundo, o Google, criado em 1998, por Sergey Brin e Larry Page, para servir de ferramenta de buscas na Internet.

Em meados da década de 2000, um novo tipo de site começa a conquistar espaço com o lançamento do My Space (2003), do Orkut (2004), do Facebook (2004), o Youtube (2005) e o Twitter (2007).

²⁵ Um *smartphone* é um telefone celular com muitas funções. A palavra significa “telefone esperto” ou “telefone inteligente”. É sem dúvida mais um termo com apelo comercial para se referir e diferenciar os aparelhos simples dos mais avançados. Disponível em: <www.telefonescelulares.com.br/o-que-e-smartphone/>.

Quadro 4- Os 10 maiores sites do mundo

OS 10 MAIORES SITES DO MUNDO

Por audiência em setembro de 2013

Posição	SITES.com	Usuários no mês (milhões)
1°	Facebook	819
2°	Google	786
3°	Youtube	761
4°	Wikipedia	503
5°	Yahoo	484
6°	Live	366
7°	QQ	334
8°	Baidu	323
9°	Microsoft	287
10°	Ask	275

Fonte: comScore Media Metrix (10 maiores domínios web, ambientes domiciliar/trabalho, PCs/Laptops) Alm.Abril/2014.

Tem início o *boom* das chamadas redes sociais, *sites* nos quais os internautas cadastram amigos, trocam informações, ideias, debatem e formam teias de relacionamento.

Ao mesmo tempo em que a Internet encurta distâncias e facilita o acesso à informação, ela aumenta a ação do poder midiático a níveis exponenciais. A exploração da privacidade de internautas, a facilidade para atuação dos *hackers*, a espionagem em larga escala e a expansão do embate ideológico na sociedade são elementos da nova realidade política do mundo virtual.

Por outro lado, o poder onipotente e onipresente das grandes corporações midiáticas sofre a concorrência de outras forças políticas cujos discursos e narrativas nem sempre estão alinhados com espectro ideológico predominante na sociedade. Essas forças podem agora disputar o espaço virtual com a grande mídia, apesar da desvantagem técnica e econômica em relação a ela.

O uso das tecnologias de comunicação e informação complementa e aumenta as oportunidades para a construção do conhecimento e a ação política direta. A publicação na Internet reduz custos e facilita a distribuição (ATTON, 2002).

Esse espaço virtual é, deste modo, um novo campo de representação política composto por elementos concomitantes de hegemonia e contra-hegemonia.

Alternativa que, ao mesmo tempo em que dissemina os valores e princípios predominantes, abre campo para a emergência de novas ideias e pensamento subterrâneos, contrapostos à ideologia das classes dominantes. Os meios disponíveis na Internet, como sites, portais, jornais, revistas, e agências de notícias digitais são instrumentos recém incorporados pelos movimentos sociais de ação contra-hegemônica, em busca de transformação política, econômica e social.

Devido à facilidade de operacionalização, baixo custo e ao alto e veloz poder de difusão, os movimentos sociais podem divulgar e defender na Rede suas ideias e explicitar as contradições da sociedade no âmbito nacional e internacional. A Internet fornece a base material que permite os movimentos sociais engajarem-se na produção de uma nova sociedade, transformando por sua vez a própria Internet, que de uma ferramenta de organização das empresas, torna-se importante vetor de transformação social (CASTELLS, 2001).

1.5 Democracia participativa e direta – Orçamento Participativo

A socióloga Marta Harnecker, em seu livro *“Transfiriendo poder a la gente: Municipio de Torres”*, registra a resposta de membro do governo da cidade de Lages, em Santa Catarina, sobre a participação popular na distribuição orçamentária do município:

[...]Y respecto a Lages era algo similar, hay un libro que cuenta la experiencia y yo la conocí de cerca porque participé en ella. No era eso lo que nosotros queríamos poner en práctica, apuntábamos a un proceso mucho más participativo, pero eso no significa que debamos arrojar esa experiencia a la basura. Tenemos muy mal hábito de comenzar todo de nuevo; ese es un defecto que tenemos aquí: no entender que se trata de un proceso colectivo de construcción. Para resumirte, aunque se habían dado algunas experiencias de consulta popular, estas habían sido muy imperfectas y de hecho no existía ningún modelo que pudiésemos copiar, lo que había era una voluntad política del gobierno que decidió discutir el presupuesto con la población. Los métodos, la forma de hacer, fue un aprendizaje tanto para el gobierno como para la población. (HARNECKER, 2008).

Em outras palavras, a participação democrática direta é um processo histórico de construção coletiva, por meio do qual, governantes e governados se amalgamam em aprendizado contínuo, via ensaio e erro, na busca por soluções para os desafios das comunidades. A cientista política chama a atenção para a perspectiva de longo prazo no que se refere aos resultados políticos a serem alcançados nesses processos de

participação popular, nas decisões sobre questões do seu dia a dia da comunidade, porém sem nutrir falsas esperanças de profundas transformações sociais em sociedades marcadas pela desigualdade extrema, como é o caso dos países da América Latina.

As mudanças no âmbito nacional e mundial - em decorrência das transformações do sistema capitalista, especialmente ao final do século XX (a partir da década de 1950) - influenciaram diretamente o contexto social, econômico, político e cultural dos países, como o caso das inovações tecnológicas que transformaram a economia globalizada, alterando as bases materiais e culturais, como a organização industrial e os modelos sociais em que se compunham os Estados.

Assim como as relações de produção e de consumo impactaram fortemente as relações sociais, levando à depreciação das condições de vida e de trabalho. Essas novas relações produziram diferentes formas de desigualdade social nos países desenvolvidos, agravando a exclusão social que já ocorria nos países periféricos, ou em desenvolvimento, estes últimos com poucos investimentos em construir a condição igualitária para cidadania.

A respeito da temática da cidadania, Fedozzi (2009) indica que a fragmentação das formas de vida através da segregação social, da precarização do trabalho e do individualismo exacerbado (compreendido e naturalizado como forma de ascensão social), levou à exclusão do acesso aos bens materiais e culturais, e serviços necessários à dignidade humana. Esses fatores contribuíram para a desconstrução do conceito de cidadania como o pertencimento a um mundo comum, que permitiria ao indivíduo sua condição de direito a ter direitos.

A ideologia neoliberal se fortaleceu, principalmente, a partir dos anos 1980, substituindo o Estado de Bem-Estar do período pós-guerra pelas políticas de intervenção estatal mínima (ANDERSON, 1995). O processo de urbanização e industrialização acelerado, sem o devido planejamento urbano das cidades, e o intenso processo migratório, que a industrialização causou, agravou ainda mais a situação social dos brasileiros, especialmente aqueles de camadas mais pobres.

Enquanto a estrutura fundiária perversa herdada do período colonial foi mantida; e as novas relações de consumo, somadas ao processo de modernização, colaboraram para a concentração de riquezas e acesso seletivo aos serviços públicos do país (FEDOZZI, 2009).

Nas capitais e regiões metropolitanas, a desigualdade social intensificara-se, de tal maneira, a chegar ao ponto de expor dois segregados polos: a parte que concentrava

maior riqueza, que recebia a expansão dos serviços e equipamentos públicos; e, em outro lado, a parte constituída pelos assentamentos, ocupações irregulares e/ou clandestinas, formando as favelas e cortiços, nos quais faltavam serviços e infraestruturas básicas, como o saneamento, por exemplo.

Nessas áreas periféricas, a intervenção do Estado ficou extremamente limitada, durante décadas, no atendimento efetivo das amplas necessidades coletivas dessas regiões. Fedozzi (2009) aponta que os fundos públicos foram prioritariamente destinados ao financiamento imediato da acumulação do capital: ainda que esses fundos se dirijam ao consumo coletivo, a prioridade está em privilegiar as camadas de maior renda.

A terceirização das forças de trabalho e o crescimento da economia informal foram acompanhados do enfraquecimento das políticas sociais, o que fortaleceu ainda mais esse cenário de fragmentação social. Este quadro começou a sofrer alteração – ainda que insuficiente – a partir de 2003, com a implantação de alguns programas sociais, como o Bolsa-Família, o Minha Casa Minha Vida, o Pronatec etc.

Apesar da grande desigualdade social, com a abertura política iniciada no final da década de 1970, o Brasil vivenciou grande crescimento nos diversos arranjos e mecanismos de participação popular.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou a redemocratização do país, decretando uma estrutura federativa inédita do Estado democrático, favorecendo a descentralização político-administrativa e a desconcentração dos recursos com partilhas mais justas das arrecadações – apesar de que, na década de 1990, a reconcentração pela União foi aprovada, com a alteração das políticas fiscais, principalmente, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – oficialmente conhecida como Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

Na década de 1990, o então ministro, Luiz Carlos Bresser-Pereira, propôs a reconstrução do Estado Brasileiro, publicando o Plano Diretor da Reforma Estatal, em 1995. Para ele (consoante à visão neoliberal do governo ao qual pertencia), a crise econômica que havia se instaurado na América Latina era resultante das ações do ‘Estado Intervencionista’, pois este havia se tornado um obstáculo ao desenvolvimento, já que o Estado teria se imobilizado em razão da crise fiscal, da diminuição do crédito público, do excesso de burocracia e da pouca capacidade de geração de poupança pública.

A proposta de Bresser era que a reforma estatal reduzisse a proteção e tutela da parte do Estado aos cidadãos, alegando que, assim, seriam mais livres. Propunha-se a redução da face paternalista do Estado, tornando-o competitivo, o que exigiria maior amadurecimento político dos cidadãos. Apesar disso, não existia consenso no campo liberal sobre o modo pelo qual essa reconstrução seria realizada, além da resistência a essa política, representada pelos movimentos sociais e partidos de esquerda, que buscavam combinar a democracia representativa com formas participativas de decisão e escolha.

Genro (1995) comenta a visão da esquerda brasileira, que buscava ir além dos problemas administrativos e gerenciais, considerando a reforma como um projeto político de desenvolvimento nacional. Os membros da esquerda, intelectuais e lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT), eram contrários ao projeto neoliberal de reforma do Estado, pois defendiam a criação de espaços públicos de negociação, bem como espaços deliberativos de maior amplitude social.

Genro (1995) indica que a esfera pública não estatal não depende, necessariamente, do suporte de representação política tradicional. Ela é constituída por diversas organizações locais, regionais, nacionais e internacionais que mediam a ação política direta dos cidadãos. O conceito de esfera pública não-estatal engloba a elaboração de novos formatos institucionais, possibilitando a cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Nesse processo, as políticas e ações governamentais proporcionam identidade aos envolvidos, alterando o cotidiano da cidade e interferindo na compreensão política de sua cidadania.

Esse modelo de gestão pública promove a maior participação da sociedade civil organizada nas ações de interesse público, e uma das medidas encontradas para conciliar os interesses da sociedade na administração pública no Brasil foi a implantação dos Orçamentos Participativos (OP).

A experiência do OP tem como pressuposto de sua existência a transformação social por meio do compartilhamento do poder voltado para promover igualdade social ou, pelo menos, diminuir a diferença entre favorecidos e as classes mais pobres da sociedade. Para Gramsci, cabe aos intelectuais orgânicos que desempenham papel intermediário entre a população e as autoridades governamentais realizar a partilha de poder entre tais instâncias (HERBERT, 2008, p.164).

1.5.1 O surgimento do Orçamento Participativo

Em que pese a crescente importância dada ao OP nas discussões dos organismos estatais, nos últimos anos, o conhecimento sobre o tema ainda não ganhou corpo. Pesquisas e estudos precisam ser desenvolvidos e ampliados para sua melhor compreensão teórica. A bibliografia disponível leva-nos a perceber que o termo tem sido conceituado sob vários aspectos, alguns nem sempre bem definidos.

Segundo Fedozzi (2001, p.111), O OP está estruturado num processo de participação direta da comunidade, baseado em de três princípios básicos, a saber:

- a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamento do município; e
- c) um processo decisório descentralizado, tendo por base a divisão da cidade em regiões orçamentárias.

O OP é constituído por instâncias mediadoras entre o poder executivo municipal e os habitantes da cidade. A primeira instância é formada pelas unidades administrativas e órgãos internos ao poder executivo do município, voltados para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com a comunidade. Em seguida, vêm as instâncias comunitárias, autônomas em relação à administração municipal. Possuem base regional no município. Articulam a participação dos moradores e as demandas, por ordem de prioridade, de cada região da cidade. (Conselhos Populares e comunitários). E por fim, as instâncias institucionais permanentes de participação comunitária, composta pelo Conselho do Orçamento Participativo, Fóruns e Assembleias Regionais, formadas por representantes dos conselhos e entidades populares das várias regiões (FEDOZZI, 2001, p.113-115).

Algumas dimensões e variáveis analíticas são importantes para compreendermos a implantação, estrutura e funcionamento do OP, como podemos ver na tabela a seguir.

Quadro 5- Dimensões e variáveis analíticas do OP

DIMENSÃO DE ANÁLISE	VARIÁVEIS ANALISADAS
DIMENSÃO PARTICIPATIVA	Vontade política do partido que detém o poder e integração entre os membros internos e externos dos atores do OP
	Participação popular e participação comunitária
	Mecanismos de participação (deliberativo e consultivo)
	Instâncias de controle e de coordenação do OP
DIMENSÃO ADMINISTRATIVA	Os canais e métodos para a divulgação dos resultados
	Capacidade de mapeamento e critérios de divisão regional do OP
	A capacidade técnica da máquina administrativa, o grau de adequação das máquinas administrativas e as exigências dos orçamentos participativos
DIMENSÃO NORMATIVO-LEGAL	Instrumentos de formalização e/ou institucionalização
DIMENSÃO FINANCEIRA	Valor da despesa orçamentária "Investimento"
	Valor dos recursos debatidos pela sociedade
	Relação entre OP e recomendação fiscal
DIMENSÃO TERRITORIAL	Impacto do OP sobre o investimento das prioridades

Fonte: *Cadernos de Gestão Pública*, v.15, nº56, 2010, São Paulo, p.16.

Os Orçamentos Participativos surgiram no final dos anos 1980 e caracterizam-se como uma das práticas inovadoras da democracia direta, principalmente em esfera local. Após a formulação da Constituição de 1988, elemento fundamental no cenário político brasileiro, incorporou-se o pleno direito ao exercício da cidadania como um dos fundamentos, criando mecanismos participativos para acolher as demandas dos cidadãos no processo de convocação da Constituinte.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como **fundamentos**:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; grifo nosso).

Em razão disso, a Constituição de 1988 também é referida como Constituição Cidadã. Genro e Souza (2001) apontam que a principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade, experiência que confrontou a visão tradicional de política, cuja participação do cidadão está apenas no ato de votar e ser votado.

Apesar de já existirem casos anteriores de participação na condução da gestão local – Fedozzi (2009) cita exemplos ocorridos ainda no regime militar, em Vila Velha, Lages e Pelotas – o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se tão importante, principalmente, pela sua continuidade administrativa (completou 20 anos em 2009) e, também, pela qualidade oferecida na prática de gestão pública. Esse modelo foi consolidado na primeira gestão da Frente Popular, uma aliança eleitoral entre os partidos PT e PC do B, entre 1989 e 1992, com adesão posterior do PSB, PV e alguns setores do PSDB.

Devido ao seu caráter de gestão democrática das cidades, o OP se dá através da participação da população nos processos de elaboração e execução orçamentária dos municípios. Através da promulgação da Lei n.º 10.257, de 11 de junho de 2001, conhecida também como Estatuto da Cidade, tornou-se possível que os cidadãos participassem ativamente do desenvolvimento urbano, isto é, na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos, além da participação na gestão orçamentária, que ditam as diretrizes dos processos de construção e/ou manutenção.

O Estatuto da Cidade prevê o desenvolvimento sustentável das cidades, de maneira planejada e justa, buscando a qualidade de vida dos cidadãos. As adequações dos municípios devem estar em acordo com o que foi previsto no Estatuto; e, em casos em que é necessário construir um Plano Diretor, este não fica apenas ao arbítrio do Poder Público, é necessária a participação da população em sua formulação.

Isso pode acontecer através de audiências públicas ou debates com as associações representativas de órgãos e segmentos da comunidade.

A aplicação do Orçamento Participativo tende a reduzir o poder da elite política e burocrática, facilitando o acesso direto da sociedade aos fóruns onde seus principais interesses são tratados.

O art. 43 do Estatuto da Cidade²⁶ contribui para a prática através da seguinte definição:

²⁶ Estatuto da Cidade - Publicação da Secretaria Especial de Edições e Publicações do Senado Federal, Brasília, 2004.

- I. Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II. Debates, audiências e consultas públicas;
- III. Conferências sobre assuntos de interesse urbano, em nível nacional, estadual e municipal;
- IV. Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Através das determinações da Constituição de 1988, é possível ressaltar três instrumentos relacionados à elaboração do orçamento, que buscam um planejamento estratégico das ações do poder público (CARVALHO, 2008, p. 8):

Plano Plurianual (PPA): definição das metas físicas e financeiras para o detalhamento dos orçamentos anuais, uma vez que o PPA direciona o planejamento da gestão pública para os quatro anos de mandato. Ele determina as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas, estabelecendo, também, os programas e metas governamentais em longo prazo. No início do governo, em seu primeiro ano, as diretrizes são propostas e, quando aprovadas, possuem vigência pelos próximos três anos de gestão e no primeiro ano da próxima.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): a LDO é responsável por limitar as diretrizes do PPA dentro de um período de um ano de governo, sendo que essas diretrizes receberão dotação orçamentária apenas ao ser aprovada a Lei Orçamentária Anual (LOA). Desta forma, a LOA subordina-se à LDO que, por sua vez, é subordinada ao PPA. Este conjunto de leis é de iniciativas privadas ao chefe do Executivo e aprovadas pelo Legislativo. Segundo Carvalho (2008), a LDO parte do que foi convencionado na PPA, definindo, então, as metas e prioridades para o ano seguinte.

Lei Orçamentária Anual (LOA): diz respeito ao orçamento, propriamente dito. Na LOA, encontram-se os programas, projetos e atividades relacionadas às metas e prioridades já estabelecidas pela LDO – portanto, é proibido constar no orçamento o que não consta como diretriz na LDO –, em conjunto aos recursos necessários para o cumprimento e aplicação. Destarte, a LOA define quais serão as fontes de receita, além de autorizar as despesas públicas, detalhadas de acordo com o órgão de governo e pela função.

Ferrari (2013) afirma que o Plano Plurianual ainda sofre de certa ‘crise de identidade’, uma vez que não é utilizado como efetiva ferramenta de planejamento e gestão estratégica. Os autores apontam que o PPA não mobiliza os parlamentares, que se limitam à discussão de itens reproduzidos no orçamento anual, e frequentemente é definido como um documento burocrático e de pouca aplicação.

Apesar do intuito de criar uma interação entre os planos e orçamentos por parte do legislador constitucional, em razão da pluralidade da representação política do

período de realização da Carta Magna, ainda persiste uma cultura em que os formuladores e executores de políticas públicas não atribuem devida relevância a essa prática, focando restritamente os aspectos financeiros e orçamentários (FERRARI et al., 2008, p. 22).

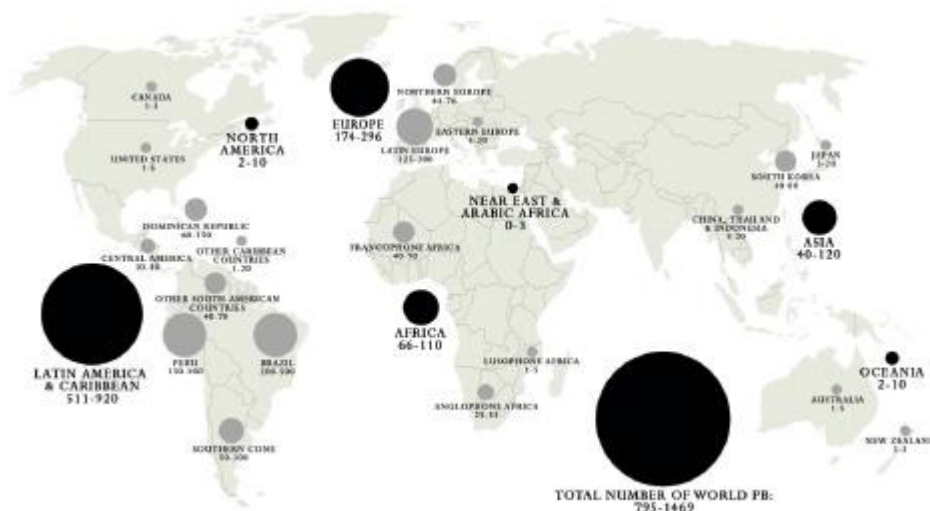
Além disso, existem ainda os desafios enfrentados com a alternância da administração, como os inúmeros casos em que a oposição assume o governo e revoga as medidas atribuídas pelo governo anterior, isto é, desfigurando o planejamento programado anteriormente pelo PPA da gestão substituída.

Sendo assim, a prática do OP contribui para aumentar a pluralidade de representação política ao permitir a participação de cidadãos não eleitos na elaboração dos orçamentos e finanças do setor público. Sintomer, Herzberg e Rocke (2012, p. 75) destacam cinco critérios necessários ao OP:

- a) Discussão da dimensão financeira e/ou orçamentária, uma vez que o OP lida com recursos escassos;
- b) Envolvimento em nível municipal ou, pelo menos, de algum distrito com órgão representativo eleito e poder na administração pública;
- c) Continuidade e recorrência do processo, já que uma única reunião sobre as questões financeiras não consiste em um OP;
- d) Inclusão de deliberação pública em encontros ou fóruns específicos;
- e) Prestação de contas em relação aos resultados.

A partir dos países que seguem esses critérios estipulados, Sintomer, Herzberg e Rocke (2012, p. 76) criaram uma espécie de mapa, com o registro das práticas de OP espalhadas pelo mundo, conforme podemos apreciar na figura abaixo:

Figura 7 - Orçamento participativo no mundo



Fonte: Sintomer, Herzberg e Roche (2012).

Quadro 6 - Etapas para implantação do OP

ETAPA 1	Negociação interna: É a fase em que se definem os responsáveis para coordenar o OP. Geralmente são dois órgãos: Gabinete do Prefeito ou a Secretaria de Governo e a Secretaria de Planejamento. Também é comum definir um Conselho de OP formado por membros do governo e da sociedade.
ETAPA 2	Autorregulamentação e legislação: É a fase de legalização do OP, seja por Regimento Interno revisto a cada ano, antes do início de um novo ciclo, ou pela Lei Orgânica, leis ordinárias ou leis próprias de OP.
ETAPA 3	Divulgação e mobilização: É a etapa em que o OP é divulgado à população. Um dos grandes desafios encontrados foi divulgar informações sistematizadas, com linguagem clara que consiga de fato mobilizar todos os setores da população.
ETAPA 4	Mapeamento ou divisão do município: Para mobilizar e conhecer as prioridades da sociedade mapeiam-se e identificam-se os setores mais articulados e já organizados da sociedade (polos comunitários, grupos organizados e de pressão, empresários, sindicatos, existência de projetos mobilizadores já ocorridos ou que ainda ocorrem na comunidade, líderes comunitários, etc.). O mapeamento permite definir a descentralização do município em regiões estratégicas ou regiões administrativas, também denominadas subprefeituras.
ETAPA 5	Plenárias regionais e temáticas: Nas plenárias regionais são escolhidos os representantes locais ou regionais, chamados conselheiros(as) e ou delegados(as), que assumem as tarefas de indicar e deliberar prioridades locais e da cidade como um todo. Já nas segundas, ocorre a discussão por temas ou prioridades de cada área (saúde, habitação, assistência social e criança e adolescente, educação). O critério para participação nas assembleias temáticas é o interesse pelo tema e não a região de moradia. Ainda nessas reuniões o Conselho Municipal do OP é

	escolhido e votado.
ETAPA 6	Elaboração da Peça Orçamentária Anual (POA) ou Plano de Investimento: O conselho, com a representação das regiões e setores, juntamente com a população e o governo e, em certos casos, os vereadores, discute as prioridades demandadas e aprovados nas plenárias e elabora a POA, que será enviada ao Gabinete de Planejamento do Governo para elaborar a LOA.
ETAPA 7	Elaboração da LOA: Este Projeto de Lei é elaborado pelos órgãos da prefeitura (Gabinete de Planejamento do Governo) e segue para a Câmara Municipal para debate, no período de Set/Dez de cada ano. Nesse momento de decisão, ocorre uma análise técnica e de viabilidade s/as demandas apresentadas pela população e as decisões apresentadas pelo governo.
ETAPA 8	Execução e fiscalização das demandas: O Conselho do OP acompanha a execução do orçamento aprovado e pressiona em caso de corte orçamentário ou atraso nas obras definidas. Tem início em janeiro do ano seguinte, quando a LOA entra em vigor.

Fonte: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v.15, nº 56, p.17, São Paulo, 2010.

1.5.2 A aplicação do OP nas cidades brasileiras

A participação popular na gestão pública de Porto Alegre, segundo Fedozzi (2001), possui um conjunto e diversidade de facetas, o que é matéria de análise e debate por aqueles que se envolveram com o processo de aprofundamento da democracia e transformação social. A partir de 1989, o OP tornou-se elemento fundamental para esse processo, o que despertou o interesse de diversos âmbitos políticos e internacionais.

Através da aplicação do OP, a cidade de Porto Alegre destacou-se mundialmente em relação às práticas de participação popular. Apesar do pioneirismo porto-alegrense, é preciso que a experiência do OP seja constantemente dinamizada, para estudar e buscar sua própria inovação.

Fedozzi (2001) aponta que a construção de interpretações teóricas idealizadas e mistificadoras contribuiu para a estagnação no final dos anos 1990, rechaçando o exercício da autocrítica permanente. O autor destaca que esses fatores levaram o OP a se encontrar em uma encruzilhada, com a adição de contextos inéditos até então, como as consequências da alternância de poder.

Souza (2001) descreve que as experiências do OP tanto em Porto Alegre e em Belo Horizonte iniciaram-se com a vitória do PT na eleição para prefeito: em 1989, um

ano após a posse, em Porto Alegre; em 1993, em Belo Horizonte, no mesmo ano da posse.

Para a autora, a prática do OP nessas duas cidades são as principais marcas das gestões municipais belo-horizontina e porto-alegrense.

Fedozzi (2009)²⁷ ressalta que, em Porto Alegre, a criação do OP foi resultado de um conjunto de variáveis:

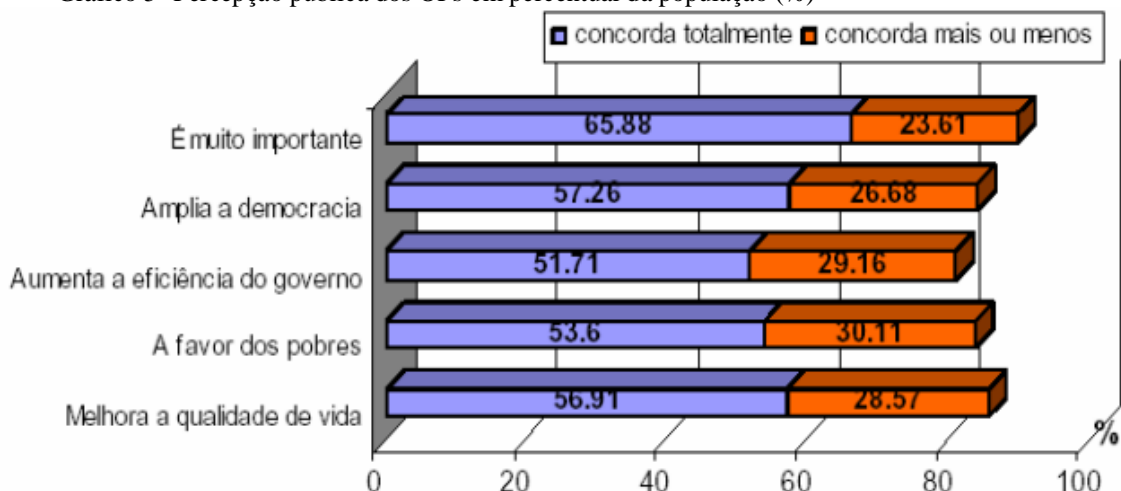
- 1) A decidida vontade política dos novos governantes para democratizar a gestão sócio-estatal;
- 2) A existência prévia de um tecido associativo crítico, condição essencial para exercer pressão suficiente por parte dos cidadãos ao Estado;
- 3) A efetividade das decisões compartilhadas, garantindo credibilidade à participação;
- 4) A eficácia na gestão político-administrativa das demandas;
- 5) A governabilidade financeira para responder às demandas aprovadas, possibilitando um ciclo interligado entre participação, decisão e execução.

Fedozzi (2009) destaca que, no Brasil, o número de cidades que adotou o OP passou de 10, entre os anos de 1989 e 1992, para 30, de 1993 a 1996, e atingiu aproximadamente 140, entre 1997 e 2000. Em 2009, o autor estimava a participação de 200 a 400 municípios que praticassem alguma forma de OP, com políticas mais “participacionistas” incentivadas pelos debates eleitorais desse período.

De acordo com a figura a seguir, é possível verificar a percepção dos cidadãos porto-alegrenses acerca do OP:

²⁷ Fedozzi, Luciano – Democracia Participativa-Artigo. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca-1/arquivos/Democracia%20participativa%20lutas%20por%20igualdade.pdf>>.

Gráfico 5- Percepção pública dos OPs em percentual da população (%)



Fonte: Fedozzi (2009).

Os principais desafios enfrentados pelo OP - segundo Fedozzi (2001; 2009), Souza (2001), Carvalho (2008) - envolvem, principalmente, os seguintes fatores:

- a) A qualidade da ação coletiva dos participantes (autonomia, ampliação da consciência social, capacidade de inovação permanente e do exercício do controle social);
- b) O papel proativo do governo para a sustentabilidade do ciclo participativo, pois vai além da variável financeira, por exemplo, a transparência orçamentária, produção e socialização de informações necessárias à tomada de decisão, acessibilidade e eficácia administrativas;
- c) A qualidade do contrato estabelecido entre ambas as partes, comunidade e governo, no processo de cogestão, que exige corresponsabilidade, avaliação dos resultados, inclusão de agentes cuja presença ainda não é significativa no OP, como de jovens, idosos, indivíduos com deficiência, classes sociais mais baixas;
- d) Tentar superar a fragmentação e incentivar a conexão entre o OP e as outras instâncias da Administração Pública.

Souza (2001) descreve que, com o OP, os grupos de baixa renda (mas não os muito pobres) passaram a ter influência no processo decisório da alocação de uma parte dos recursos públicos locais.

Em Porto Alegre, segundo a autora, a percentagem foi relativamente pequena (13,1% entre 1990 e 1996), mas, apesar disso, o OP consiste em uma política importante ao prover infraestrutura em comunidades carentes.

Ainda que os recursos financeiros sejam limitados, o OP possui mérito não necessariamente nos ganhos materiais, mas na ampliação da participação e do poder de decisão para grupos e minorias normalmente excluídas desse processo.

Note-se que essa, a inclusão no processo decisório, tem sido uma das questões-chave em qualquer mecanismo de participação direta dos indivíduos de uma determinada comunidade.

Tabela 2 - Participação percentual no OP de POA, segundo raça/etnia

Raça/Etnia	Anos			
	1995	2000	2002	2009
Negro	10,8	20,9	23,0	27,5
Branco	71,4	62,3	55,7	56,4
Indígena	-	3,6	6,6	2,7
Amarelo	-	0,5	-	0,2
Pardo	1,0	-	-	10,2
Outras	14,1	4,4	14,8	2,6
NR	2,7	8,3	0,1	0,4
Total	100	100	100	100

Fonte: Observatório de Porto Alegre (2009).

Através das tabelas a seguir, é possível ter noção da ampliação da participação de grupos das minorias sociais, como os indivíduos de baixa renda. De 1998 a 2005, percebe-se que a participação das famílias com até 2 salários mínimos, por exemplo, aumentou de 30,9% para 49,8%, compondo praticamente a metade dos membros participantes do OP; enquanto os indivíduos com mais de 12 salários mínimos têm uma participação mínima (3,4% em 2005), o que revela o caráter popular e representativo das minorias da prática de OP.

Tabela 3- Renda Familiar dos participantes do OP (1998-2005)

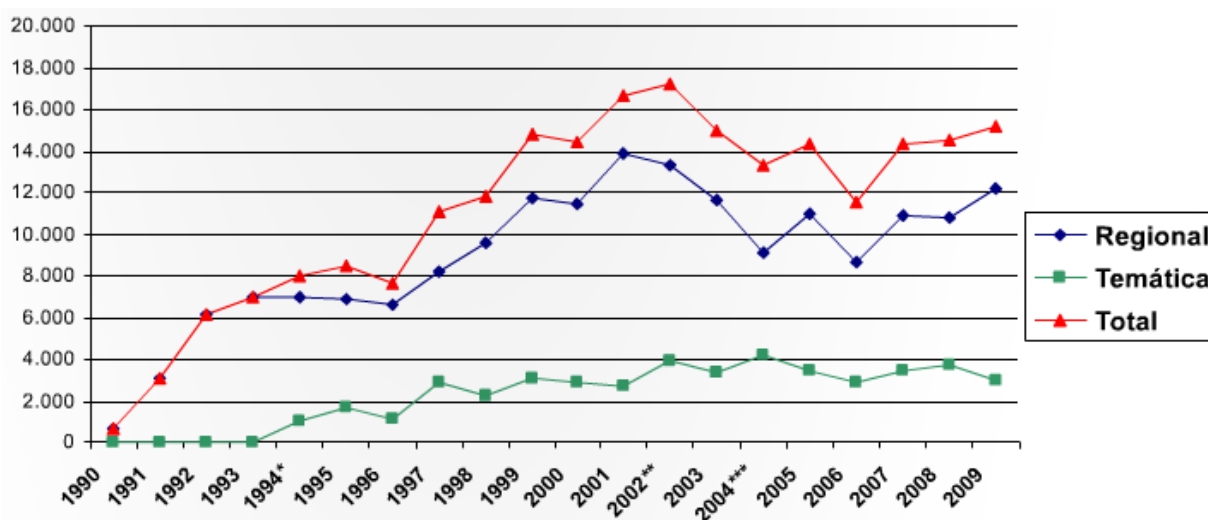
Salários Mínimos (sm)	1998	2000	2002	2005				População 2000 (IBGE)
	%	%	%	N°	%	Delegados	Conselheiros	
Até 2	30,9	24,9	39,4	749	49,8	46,52	30,1	31,1
De 2 a 4	26,1	29,3	29,9	397	26,4	27,11	36,3	26,1
De 4 a 8	21,1	22,7	18,4	196	13,0	17,41	22,1	19,2
De 8 a 12	9,7	10,0	5,1	65	4,3	5,72	6,2	7,1
Mais de 12	12,2	13,1	7,2	51	3,4	3,23	5,3	16,5
NR	-	-	0,4	47	3,1	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	1505	100,0	100,0	100,0	100,00

Fonte: Fedozzi (2009).

Após a implantação do OP, em 1989, tornou-se possível que a comunidade porto-alegrense apresentasse propostas e informações, assessoria técnica e infraestrutura, atingindo a representatividade sobre as deliberações do orçamento público, através da realização de conselhos, redes e fóruns. A participação da comunidade se dá de maneira direta, com a presença em Plenárias Regionais e Temáticas, bem como na Assembleia Municipal, por representação em Fóruns de Delegados e no Conselho do Orçamento Participativo (PARENZA, 2012).

Em 1990, a prática do OP em Porto Alegre já aumentou para 8,4% o valor da população adulta (considerados os maiores de 16 anos) residente no município que já participavam de Assembleias orçamentárias, desde a implementação. De acordo com os dados levantados pela prefeitura de Porto Alegre (2012), em 1999, o número dos participantes no processo de OP atingira 20 mil cidadãos.

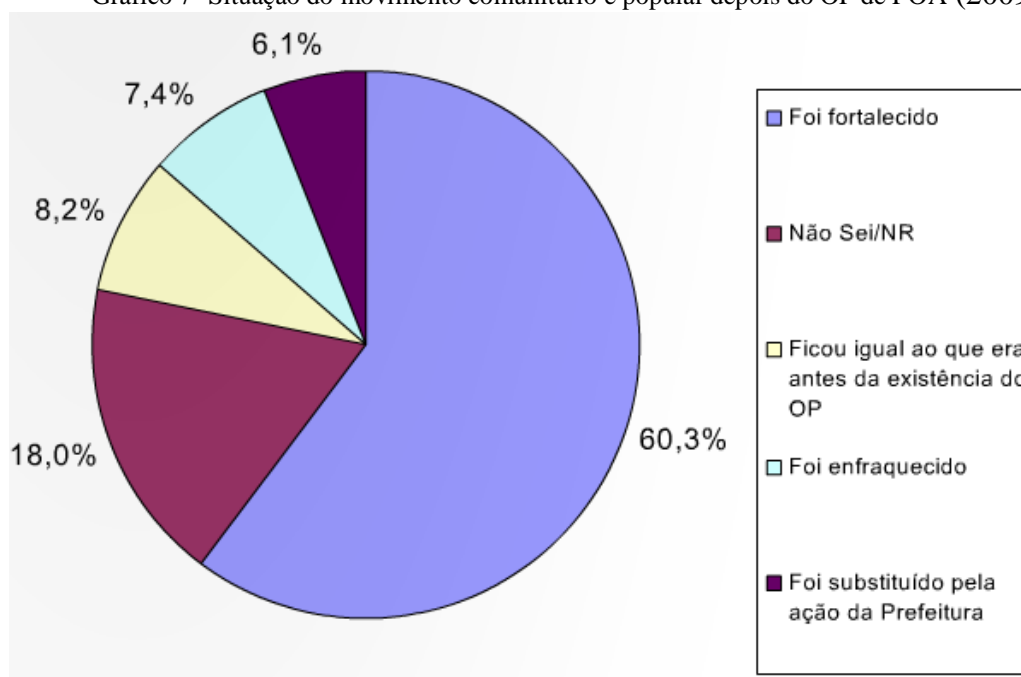
Gráfico 6 - Número anual de participantes, por tipo de assembleia, no OP de POA



Fonte: Observatório de Porto Alegre, 2009.

Com o desenvolvimento e aprimoramento das práticas de OP, a capital gaúcha pôde observar o fortalecimento de seus centros administrativos regionais, colaborando para que a política e administração dos municípios fossem descentralizadas, como demonstra a tabela a seguir, indicando a situação do movimento popular na região de Porto Alegre.

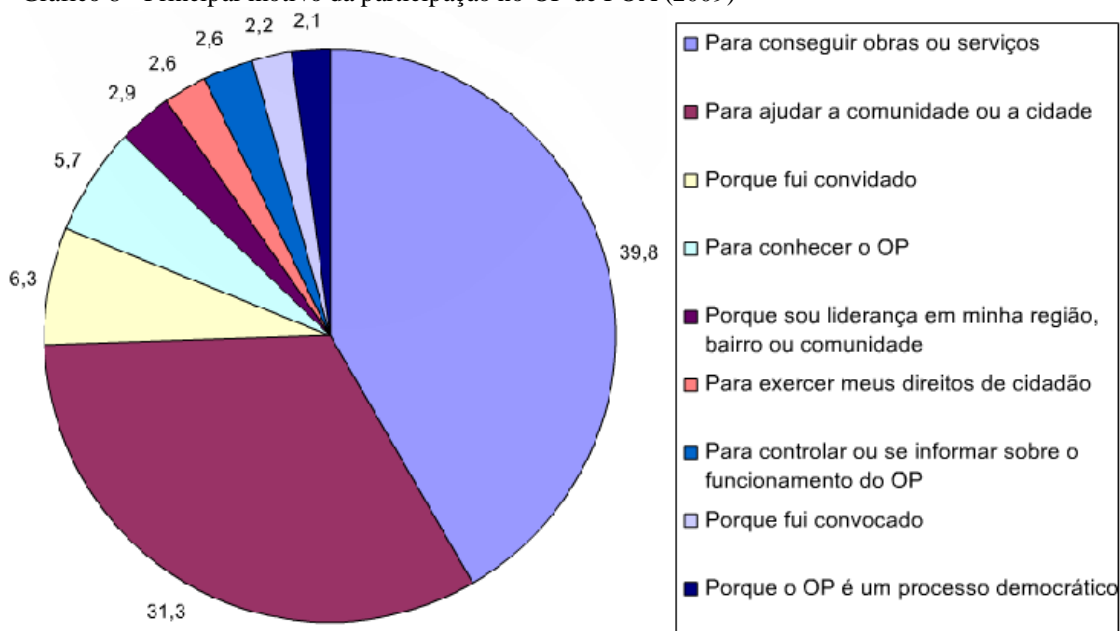
Gráfico 7- Situação do movimento comunitário e popular depois do OP de POA (2009)



Fonte: Observatório de Porto Alegre, 2009.

Em 2012, Parenza e equipe efetuaram uma espécie de relatório, demonstrando informações referentes aos dados quantitativos da prática do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Nesse relatório, constou que as demandas populares realizadas pela comunidade - quando participantes em Assembleias de OP - envolvem, principalmente, a solicitação de serviços básicos ou de infraestrutura, uma vez que muitos bairros periféricos ainda não têm acesso às seguintes categorias: água potável; saneamento básico e tratamento de águas servidas; drenagem de águas de chuva; coleta de resíduos sólidos; transportes públicos e melhora da mobilidade urbana; pavimentação das ruas; distribuição das redes de energia elétrica.

Gráfico 8 - Principal motivo da participação no OP de POA (2009)



Fonte: Observatório de Porto Alegre, 2009.

A Revista Observatório de Porto Alegre (2009), que acompanha e fornece diversas informações sobre o município, com o propósito de contribuir para consolidar a participação dos cidadãos na gestão da cidade, destacou, em seus indicadores, que as principais melhorias decorrentes da implantação do OP foram:

- Melhoria da infraestrutura em áreas mais pobres da cidade;
- Aprimoramento do transporte público;
- Aumento do número de creches e crianças que frequentam a escola;
- Maior investimento no setor de saúde;
- Transparência, responsabilização e eficácia na administração municipal;
- Descentralização dos poderes das elites regionais;
- Fortalecimento do aprendizado de democracia e cidadania; e
- Aumento da satisfação das necessidades básicas comunitárias.

Durante os anos de atuação no OP, a população de Porto Alegre cresceu seu nível de político de consciência e cidadania. A dimensão política do OP foi além da gestão pública direta. A experiência vivenciada pelos participantes tornou-se um enriquecimento de práticas democráticas. Cresceu a consciência de que o poder público

reconhecia a capacidade dos seus cidadãos de tomarem decisões que lhes dizem respeito.

Na periferia da cidade, as lideranças mais identificadas com o clientelismo e com as formas tradicionais de fazer política foram, paulatinamente, perdendo sua influência e alterando seu comportamento por conta dessa nova realidade emergente. (GENRO; SOUZA, 1997, p. 26-27)

A população aprendeu que existem questões cuja resolutividade está além do âmbito municipal. Decisões sobre políticas de saúde, educação, distribuição de renda, segurança, entre outras, para sua resolução estrutural, dependem de políticas macroeconômicas, fiscais situadas no plano do poder Executivo da União, do poder Legislativo Estadual e do próprio Congresso Nacional. (GENRO; SOUZA, 1997, p.50-51)

A importância política das conquistas alcançadas não deve levar à subestimação das dificuldades e desafios recorrentes em todo processo participativo aberto à população como um todo. A demanda reprimida por décadas de governança paternalista fez com que “Todos quisessem tudo ao mesmo tempo”, o que para os agentes públicos requeria uma reorganização de sua forma de atuar e dos próprios mecanismos institucionais normativos. Era de se esperar certo refreamento participativo se tais anseios não fossem atendidos, o que acabou ocorrendo, como era de se esperar (GENRO; SOUZA, 1997).

1.5.3 Orçamento participativo de Belo Horizonte

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte teve início em 1993 com um trabalho de preparação interna, que visava envolver o governo para que começasse no mesmo ano a discussão com a população sobre o orçamento de 1994.²⁸ Consideraremos, para efeito de análise, o período que vai do início de implantação do OP-BH até 2007.

²⁸ RIBEIRO, Uriella Coelho. **Participação Política E As Relações De Gênero: O caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte**. Disponível em: <http://base.socioeco.org/docs/_home_biblioteca_uriella_coelho.pdf>.

Desde então, por meio do orçamento participativo, as populações das comunidades decidem quais as obras públicas devem ser priorizadas e quais investimentos devem ser feitos pelo poder público municipal. Isso acontece por meio de assembleias e as Comforças (Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo). Há o objetivo de se organizar e reestruturar o espaço urbano da cidade de BH, por meio de planejamento geral que considera critérios técnicos e a definição de prioridades a partir da participação popular. A integração urbana é vista também como um processo de inclusão social.

Boa parte das obras realizadas num período de 14 anos foi destinada à infraestrutura (41,72%) e urbanização de vilas e favelas (26,01%), em regiões carentes da cidade. Existe correlação entre o local de habitação das famílias de nível de renda mais baixo e a localização das obras do OP-BH. (URB-AL, 2007)²⁹.

Foram criadas comissões eleitas de acompanhamento e fiscalização da execução dos OP-BH - as Comforças. Elas garantem que o processo de participação popular ocorra de maneira transparente e efetiva. No entanto são encontradas dificuldades que podem ser apresentadas como pontos negativos. No que diz respeito à comunicação entre as comissões, muitas vezes são encontrados problemas de troca de informações entre delegados de comissões diferentes, o que pode prejudicar o andamento do processo, como a não participação da comissão junto à prefeitura para discutir os valores destinados ao orçamento participativo e ainda existem membros das comissões em situação de carência financeira, que não recebem nenhum auxílio da prefeitura para poderem participar mais efetivamente das assembleias.

Outro ponto que pode ser destacado como um ponto negativo no OP-BH é referente à falta de informações sobre as empresas privadas que ganham licitações para a realização das obras públicas, deste modo, no que diz respeito ao serviço prestado pela iniciativa privada, não existe a mesma transparência que há no serviço realizado pelo poder público. Além do que, muitas vezes, o prazo para o término das obras não é cumprido, gerando, assim, transtornos, atrasos e gastos extras provenientes do atraso na entrega das obras.

²⁹ O Programa URB-AL é um programa horizontal de cooperação descentralizada da Comissão Europeia de intercâmbio entre cidades da U.E. e da América Latina. Ele tem como objetivo o desenvolvimento de parcerias diretas e duradouras entre os diferentes agentes locais, por meio de encontros, intercâmbios e transferência de conhecimento e experiências. O intuito é estabelecer intercâmbio permanente entre as cidades das duas regiões em torno de temas de interesse mútuo.

Como pontos positivos deve-se destacar a participação efetiva da população durante as etapas do orçamento participativo, o que atribui mais transparência e credibilidade à gestão pública exercida pela prefeitura. São oferecidos cursos de aprimoramento aos membros das Comforça, o que propicia uma atuação mais eficiente das comissões, a distribuição dos recursos acontece de forma justa, mais igualitária possível, e ainda há a renovação da participação popular, muitos moradores que não possuem uma cultura ou hábito de participar da política municipal e comunitária acabam participando das discussões, assembleias e votações.

A prefeitura de Belo Horizonte adotou o Orçamento participativo Digital, que permite a qualquer cidadão opinar e votar em suas obras de sua preferência, utilizando a internet. Esta experiência participativa tem uma visão positiva ao se referir ao acesso imediato do cidadão nos processos de deliberação dos recursos orçamentários.

Observa-se que a participação de Belo Horizonte foi se reestruturando e se modificando de acordo com as mudanças nas regras organizacionais. Estas mudanças alteraram o funcionamento do OP/BH, afetando os resultados e as formas da participação.³⁰

Desta forma, vê-se que o objetivo da experiência do Orçamento Participativo é democratizar a gestão municipal com a participação popular direta nos assuntos executivos, cabendo à prefeitura criar regras para sua organização. As regras gerais para a distribuição dos recursos e a participação são:

- Cabe à população decidir as obras que serão realizadas na cidade, a cada ano, de acordo com a prioridade de cada região, tendo o cidadão uma atuação de caráter deliberativo;
- Caberá ao Orçamento Participativo a definição do montante de Recursos Ordinários de Tesouro Municipal, sendo que corresponde a 5% da receita tributária municipal;
- Os representantes são escolhidos pela população, de acordo com a região, para compor as Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo. (CARVALHO, 2008)

A cada dois anos, a dinâmica do Participativo Regional realiza - junto à população das nove regionais da cidade - plenários para a definição de empreendimentos que serão executados pela Prefeitura de Belo Horizonte. A prefeitura

³⁰ CARVALHO, Ana Maria de. **O Orçamento Participativo Como Instrumento de Gestão que Favorece a Efetivação da Cidadania em sua plenitude**. Faculdades OPET. Curitiba/Paraná. 2008.

torna pública as diretrizes do OP, antes do processo ser iniciado, a fim de definir as regras de funcionamento de cada etapa do processo.³¹

Em 2010, a política de orçamento participativo de Belo Horizonte reuniu em torno de 44 mil moradores, e estima-se que, desde a implantação do OP-BH, cerca de milhares de moradores já tenham participado de alguma forma em assembleias, discussões, comissões, votações sobre cerca de 1.200 obras públicas.³²

O OP-BH tem se constituído em importante instrumento de planejamento urbano a partir da priorização das áreas mais carentes, via distribuição de recursos, de acordo como o Índice de Qualidade de Vida Urbana. O IQVU é um dos instrumentos de planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte, sendo utilizado como critério para distribuição dos recursos do Orçamento Participativo. O IQVU é um índice multidimensional intraurbano, composto por 38 Indicadores, que quantifica a desigualdade espacial no interior do tecido urbano da cidade, em termos do acesso e disponibilidade dos bens e serviços, apontando as áreas mais carentes de investimentos públicos e expressando, em números, a complexidade de fatores que interferem na qualidade de vida dos espaços de BH.

Na metodologia de cálculo, os 38 indicadores são agrupados em 23 componentes e estes em 10 variáveis representativas das dimensões mais importantes da Qualidade de Vida Urbana: abastecimento, cultura, educação, esportes, habitação, infraestrutura, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança, sendo que cada variável recebe um peso específico de acordo com a sua importância relativa.

O OP-BH tem desconcentrado empreendimentos ao fixar limites de obras por bairro e pela criação das Unidades de Planejamento com acompanhamento ativo da população.

1.5.4 Orçamento participativo de Osasco

³¹ ARAÚJO, Regina Maria de. **Orçamento Participativo: Uma Experiência De Gestão E Planejamento Urbano Em Belo Horizonte**. Universidade Fumec. Belo Horizonte. 2012.

³² http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista__15anos_portugues.pdf. Acesso em 07 mar 2015.

Em Osasco, o Orçamento Participativo (OP) foi instituído em 2005, tendo como foco envolver a população nas decisões sobre o investimento em ações e recursos públicos para a cidade, fazendo com que cada indivíduo se encontrasse satisfeito e ganhasse forças junto à administração pública para a construção de uma nova gestão e organização da cidade.³³

O modelo do orçamento previsto em Osasco posicionava-se, inicialmente, em relação aos debates com delegados regionais, em plenárias deliberativas, isto é, assembleia, significativa forma de exercício da democracia, para enfatizar os diferentes processos de participação pública de tomada de decisões, tendo como objetivo escolher, dentre as demandas expostas pela região, as mais adequadas à comunidade.³⁴

Sobretudo, sendo o OP um instrumento democrático, é dirigido por uma coordenadoria associada à Secretária de Relações Institucionais. E é através do Orçamento Participativo que a população faz parte das reuniões plenárias, com as eleições de delegados regionais, portanto, são eles que acompanham a execução e elaboração das leis que revelam os gastos públicos e as obras apresentadas pela população a serem implantadas. Contudo, para compreender este instrumento, é preciso ressaltar que o orçamento é uma maneira de organizar as contas da Prefeitura, ou seja, aonde os gastos, o dinheiro, irão entrar, e como se pretende utilizar para a melhoria e implementação na sociedade. Neste caso, é separado por receitas e despesas. Porém as receitas não são geradas de imediato. Para que haja investimento nas obras aprovadas, a prefeitura depende das taxas e impostos arrecadados de cada cidadão, bem como das verbas de governo, tanto a nível federal como estadual.³⁵

Cabe lembrar que, o OP é apresentado segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA), integrada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Para que possa ser entendido como funcionam essas leis, a administração municipal deve observar os governos da prefeitura, pois cada um deve elaborar um plano, cujo nome é planejamento administrativo, o qual revela os gastos diante dos

³³ PREFEITURA, de Osasco. **Coordenadoria do Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www.osasco.sp.gov.br/ConteudoSecretaria.aspx?ID=13&IDSUB=262> > acesso em nov. 2015.

³⁴ PREFEITURA, de Osasco. **Orçamento participativo de Osasco inicia discussões com plenárias de 2015**. 06/05/2015. Disponível em: <<http://www.osasco.sp.gov.br/InternaNot.aspx?id=9782> > acesso em nov.2015.

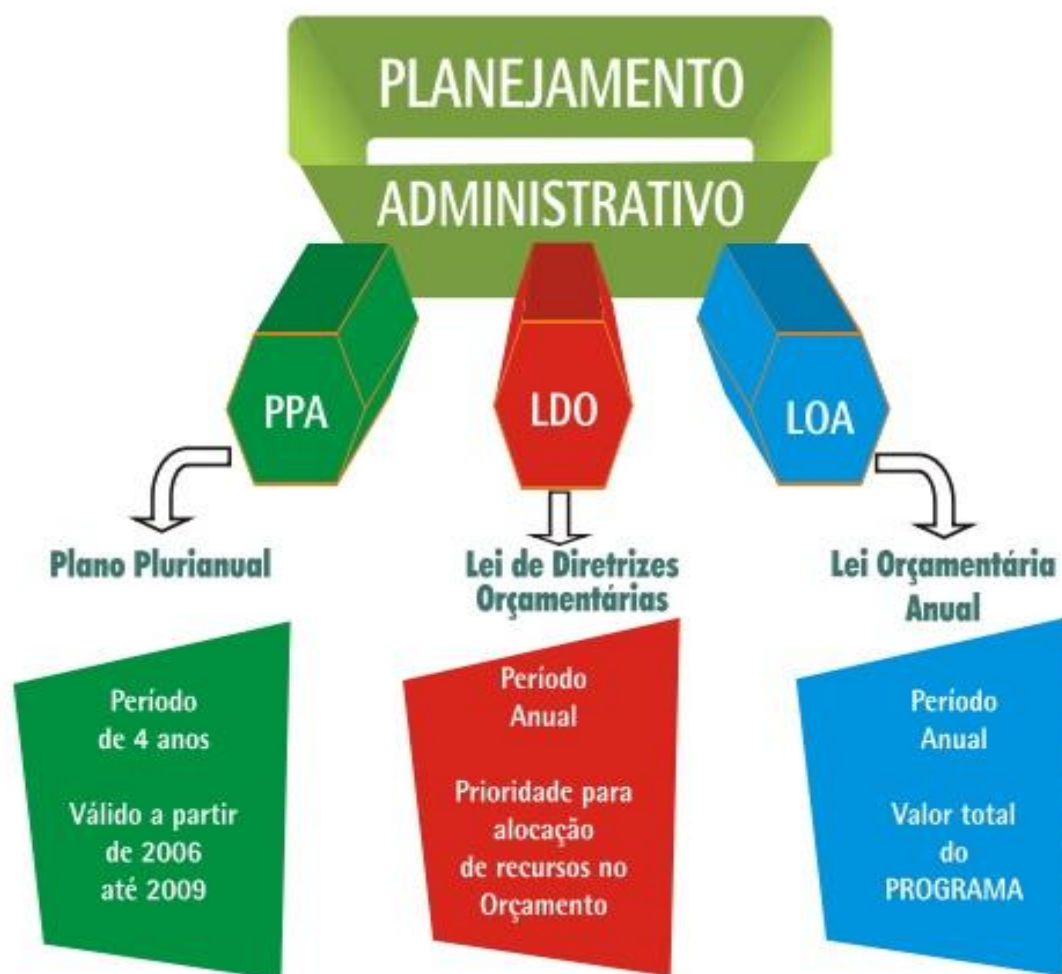
³⁵ PREFEITURA, de Osasco. **Cartilha do OP – Participar para Renovar**. Disponível em: <<http://osasco.sp.gov.br/op/images/cartilha.pdf> > acesso em novembro de 2015.

recursos que a Prefeitura resolveu arrecadar, ou seja, o orçamento.³⁶ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que a prefeitura deve incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos. Além disso, estabelece que todos os cidadãos devem ter acesso às contas do município. A participação da população na elaboração das leis orçamentárias está regulada nas formas da lei e constitui obrigatoriedade para os governos estaduais e municipais. A fiscalização desta prática é verificada pelo Tribunal de Contas. (HERBERT, 2008, p.276)

Em seguida, há a representação de cada uma delas, relacionada ao planejamento administrativo.

³⁶ PREFEITURA, de Osasco. **Cartilha do OP** – Participar para Renovar. Disponível em: <<http://osasco.sp.gov.br/op/images/cartilha.pdf> > acesso em novembro de 2015.

Figura 8- Leis do Orçamento Participativo de Osasco (OP)



Fonte: Dados de Pesquisa do Trabalho, 2010.

Portanto, conforme dito por Romão³⁷, o OP existente em Osasco possui a característica de ser uma experiência menos rígida possível, com o objetivo de incentivar a participação de maior número de pessoas em suas plenárias deliberativas, isto é, assembleias para tomada de decisões. Assim, mediante a coordenação do OP, quando acontecem reuniões nas quais poucas pessoas comparecem e ocorre a eleição de poucos delegados, a reunião é suspensa e remarcada para o próximo dia, para que se consiga atrair mais pessoas e essas sejam mobilizadas.

No caso de Osasco, as eleições para a escolha dos delegados ocorrem em 18 plenárias regionais - uma plenária em cada região da cidade, desta forma, não existe a

³⁷ ROMÃO, Wagner de Melo. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo/2010.

possibilidade de favorecimento de alguma região em detrimento de outra. Os delegados têm o papel de participar da elaboração do orçamento público, acompanhar as execuções das demandas eleitas em plenárias, manter a população de sua respectiva região informada sobre o andamento do processo do OP e andamento das obras públicas.

No entanto, como ponto negativo, pode-se destacar a hierarquização existente entre delegados, conselheiros, secretários etc., e a grande quantidade de etapas do ciclo do OP. Isso, de certa forma, dificulta e burocratiza a participação popular nas decisões relacionadas à implementação do orçamento.

Já como ponto positivo a ser destacado, está a eficiência na realização das obras públicas geradas das demandas populares. Já foram construídos postos de segurança da guarda municipal, quadras públicas poliesportivas para lazer, obras de manutenção em avenidas, ruas e terrenos baldios da cidade. Desta forma, é garantida a realização efetiva das obras públicas dentro dos prazos pré-estabelecidos, com a devida transparência e controle social.

Através da pesquisa realizada por Parenza (2012), é possível afirmar que o OP tem sido um dos mecanismos de participação coletiva mais bem sucedidos nos últimos quinze anos, ao utilizar-se do envolvimento dos cidadãos no planejamento da alocação dos gastos públicos. Em função de seu caráter democrático, o OP permite que a população interaja com a administração pública na alocação dos recursos de seu município, e, ainda além, permite que a comunidade aponte as necessidades principais e/ou emergenciais não consideradas pelo poder público, para elaborar um plano orçamentário que represente verdadeiramente os interesses da população.

Os principais desafios encontrados para o OP na maioria dos municípios em que é praticado tem sido, no geral: a baixa participação de segmentos da população cuja presença e incorporação são fundamentais, como os jovens, as camadas de extrema pobreza e organizações populares específicas; a capacidade de controle social para garantir a transparência orçamentária; as assimetrias sociais classistas que o OP acaba reproduzindo; a fragmentação entre os canais que compõem a rede de participação na administração municipal. Apesar disso, os estudos realizados demonstram que o OP auxilia o cumprimento de valores constitutivos da participação social, como a credibilidade, confiança, transparência e ‘empoderamento’ dos cidadãos.

Sua prática contribui, igualmente, para o aumento da representação política, já que a aplicação de políticas, como o OP, faz com que os vereadores e/ou a elite local

percam o monopólio da representação de interesses, alocando os recursos públicos já escassos de maneira democrática.

Mais uma vez, pretendemos demonstrar como Osasco não foge à regra, através da prática dos orçamentos participativos, mesmo quando os resultados obtidos com a democracia direta não sejam aqueles esperados, a simples prática do exercício desse tipo de democracia, sem o excesso de mediações das burocracias estatal e privada, cria nos indivíduos e no ser social coletivo o sentimento de confiança na sua capacidade de participar diretamente das decisões importantes para a sociedade da qual faz parte; fortalece a maturidade política dos envolvidos no processo decisório coletivo, constituindo-se num aprendizado histórico significativo, exemplo concreto do crescimento da consciência de cidadania, por meio da práxis transformadora; ação política fundamental para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

1.5.5 Orçamento Participativo de Fortaleza

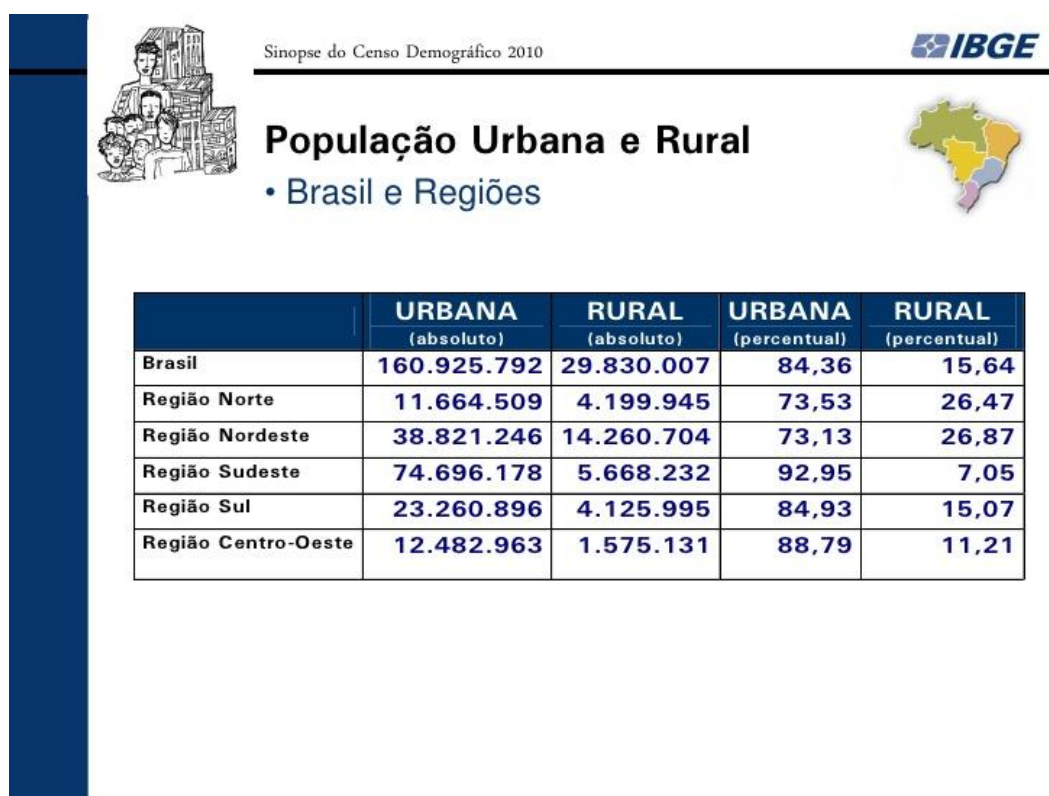
Algumas metrópoles nordestinas, como Recife (PE) e Fortaleza (CE), receberam grandes fluxos migratórios internos, em que povos do sertão partiam em direção às faixas litorâneas economicamente mais desenvolvidas e, por esta razão, mais atrativas na busca de oportunidades de emprego.

Dados do IBGE³⁸ apontam que, na década de 1960, a população rural do Nordeste somava quase o dobro da população urbana: mais de 14 milhões contra pouco mais de 7 milhões habitantes, respectivamente.

Na década de 1980, a população das cidades finalmente superou a população do campo. A concentração da população urbana no Nordeste passou de 66,6%, em 1991, para 73,13%, em 2010, embora esse crescimento seja significativo, ele ainda fica atrás da média nacional de 84,36%.

³⁸ <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf> - Acesso Dez/2015.

Figura 9- População urbana e rural



Assim, ao contrário do que ocorre nas demais regiões, principalmente no Centro-Oeste, Sudeste e no Sul, que apresentam uma acentuada queda em suas taxas de crescimento urbano, o Nordeste passa a se urbanizar cada vez mais, elevando o crescimento de suas regiões metropolitanas. Isso ocorre, principalmente, em função do atual estágio de desconcentração industrial em curso no Brasil.

Fortaleza, polo industrial e de turismo, é o espaço metropolitano emergente dos últimos anos; juntamente com Recife, que se consolida como centro de excelência em eletroeletrônica e informática; e Salvador (BA).

A experiência do Orçamento Participativo em Fortaleza está em curso a partir de 2005. Desde sua origem, o OP esteve atrelado à intervenção institucional da prefeitura. Surgiu no âmbito do programa de governo da prefeita Luizianne Lins, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT)³⁹, cuja principal estratégia de gestão estava voltada para

³⁹ Eleita para a prefeitura em 2004 e reeleita em 2008.

a participação popular e a democratização dos processos de administração da cidade, como constava em seu programa de governo para a prefeitura.⁴⁰

A ideia era que o OP fosse um espaço de gestão participativa, composto pelos diversos estratos sociais, e que possibilitasse a criação de práticas de controle e fiscalização direta das verbas públicas e de definições de estratégias para a cidade. Para isso, a primeira medida foi a criação de mecanismos organizacionais e institucionais para funcionamento do OP; só depois a população foi instada a tomar parte do processo decisório participativo. Essa estratégia de gestão ‘de cima pra baixo’ foi justificada pela ausência histórica de práticas participativas na cidade.

Cabe ressaltar o fato de que a adoção na cidade de Fortaleza de práticas participativas na implantação e condução das políticas públicas continua marcada pela tradição coronelista⁴¹, ainda forte no Nordeste.

A prestação dos “favores”, relação política característica das cidades interioranas, onde essa forma de relacionamento político social é mais acentuada, reforça nos indivíduos a visão de enxergar as políticas públicas não como direito, e sim como benesses oferecidas pelos representantes que elegeram.

Essas práticas clientelistas se dão pelas péssimas condições concretas das classes subalternas, as quais não se encontram assistidas por políticas públicas que lhes garantam o mínimo de condições para sobrevivência. Muitas vezes, se submetem a vender seu voto em troca de consultas médicas, medicação, ajudas na burocratização de documentos, cestas básicas, facilitação no andamento de alguns projetos e a viabilização de carros pipas, entre muitas outras coisas.

A questão é que todos esses direitos já deviam ser garantidos pelo Estado, mas como não são oferecidos ou, se ocorrem, são de péssima qualidade, os governantes se aproveitam das necessidades do povo e proporcionam esses direitos, porém como se fossem favores. As propostas advindas do governo, particularmente, podem, então,

⁴⁰ Em seu programa de governo, estava prevista a criação de uma coordenadoria para cuidar só da organização do processo de implantação do Orçamento Participativo. (Programa de governo “*Por amor à Fortaleza*”, 2004, p.13)

⁴¹ Termo usado para definir a complexa estrutura de poder que tem início no plano municipal, exercido com hipertrofia privada (a figura do coronel) sobre o poder público (o Estado), e tendo como caracteres secundários o mandonismo, o apadrinhamento, a fraude eleitoral e a desorganização dos serviços públicos; abrange todo o sistema político do país, durante a República Velha, possuindo como “linha-mestra” o controle da população. Como forma de poder político, consiste na figura de uma liderança local - o Coronel - que define as escolhas dos eleitores em candidatos por ele indicados. CARONE, Edgard (1971). Coronelismo: definição histórica e bibliografia *Revista de Administração de Empresas*, v. 11, n. 3 [S.l.] p. 85-89.

camuflar novas formas sutis de dominação, que se expressa na manipulação dos mecanismos participativos por meio da delimitação do ‘espaço permitido’, em detrimento de outros espaços não institucionalizados; na reprodução de práticas de corporativismo e de interesses setoriais e territoriais voltados tão somente ao fortalecimento das propostas oficiais (DEMO, 1988. p.138-147).

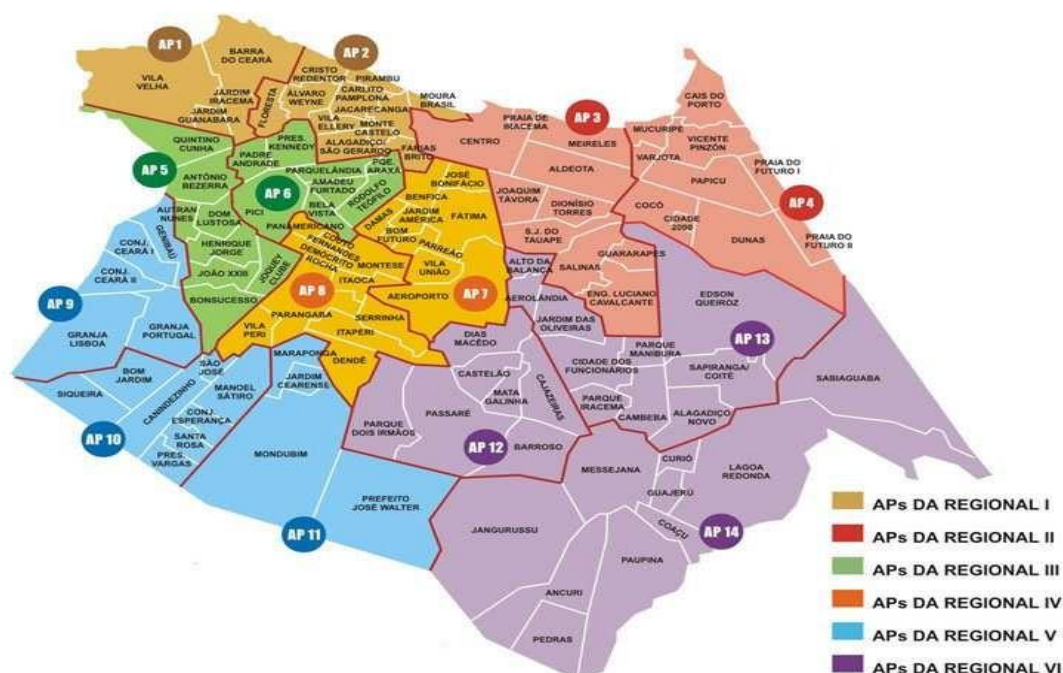
Tal realidade impede o desenvolvimento da consciência cidadã; ela mantém as pessoas submetidas à relação política paternalista, cuja consequência é a negação das práticas democráticas.

Em Fortaleza, as primeiras atividades do OP – encontros preparatórios, assembleias deliberativas, fóruns de delegados e o Conselho do OP (COP) - foram constituídas pela prefeitura, por meio de um regimento interno, que previa a possibilidade de mudanças futuras no processo do OP, através de sua revisão anual por parte dos conselheiros eleitos. (BARBALHO; ARÃO, 2011, p.6)

O COP reúne-se anualmente para que seus componentes escolhidos nas assembleias deliberativas decidam quais as principais demandas deverão ser negociadas para entrar no OP. As assembleias são descentralizadas e realizadas em cada uma das Secretarias Executivas Regionais (SER) do município. Em cada SER, existe um fórum de delegados, cuja principal finalidade é informar a comunidade de cada regional do município sobre as demandas aprovadas e seu acompanhamento.

A figura seguinte demonstra a distribuição geográfica de cada Regional e suas respectivas Assembleias Participativas (APs).

Figura 10- Distribuição das APs pela Grande Fortaleza



Fonte: SEPLA (2005).

Com o aprimoramento do OP, a população presente nas assembleias deliberativas passa a decidir diretamente, em duas etapas – eletiva e decisiva –, as ações a serem realizadas pela prefeitura. Antes, essa definição era feita por meio de negociações entre os gestores municipais e o COP.

Na etapa eletiva, os participantes estabelecem prioridades em torno de obras e serviços referentes aos bairros de cada regional, bem como os segmentos sociais a serem atendidos – mulheres, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, LGBTT, população afrodescendente etc.

Na segunda etapa, a decisiva, a administração municipal orça as propostas definidas na etapa anterior. Com base no orçamento do município e no custo de cada obra e/ou serviço priorizado, os participantes da assembleia definem as propostas a serem incluídas no orçamento municipal.

Essa atuação difere o OP de Fortaleza de outros praticados no Brasil, os quais continuam realizando a negociação das demandas entre o poder público municipal e as comunidades, via representantes do Conselho de Orçamento Participativo. Porém ainda é cedo para concluirmos que tal diferença constitui-se num avanço efetivo. A análise concreta do OP de Fortaleza aponta presença forte da prefeitura, principalmente nas decisões dos temas a serem discutidos nas instâncias representativas do OP – Fórum de

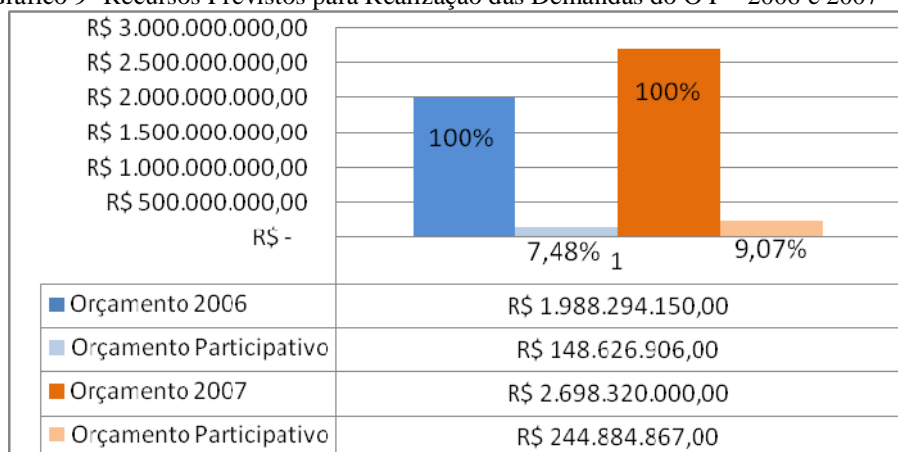
delegados e COP; nos projetos/atividades a serem desenvolvidos, bem como na construção do calendário a ser observado no seu desenrolar.

Observamos a predominância de relações hierárquicas, autoritárias e dependentes nas relações entre o Estado e a sociedade, o que caracteriza o OP de Fortaleza como um programa participativo, coordenado pelo governo, com participação concedida aos atores da sociedade e limitado a temas e projetos autorizados pelo poder público. Entende-se, então, ser o principal desafio à consolidação das práticas democráticas no âmbito do OP de Fortaleza: qualificar a cidadania para o exercício autônomo de tomada de decisão, havendo o rompimento com a tradição autoritária e hierárquica para maior compartilhamento do poder entre a esfera estatal e a representação comunitária. (BARBALHO; ARÃO, 2011, p.7)

Outro ponto delicado refere-se à transparência das informações repassadas à comunidade. As informações apresentadas sobre o orçamento indicam de onde vêm e para onde vão os recursos, além de não dimensionar com precisão o todo do orçamento anual do município, nem quanto dele será debatido efetivamente pela população.

Como exemplo, podemos observar, no gráfico abaixo, o percentual de deliberação da população sobre o OP em relação ao orçamento geral do município, nos anos de 2006 e 2007.

Gráfico 9- Recursos Previstos para Realização das Demandas do O P - 2006 e 2007 ⁴²



Fonte: SEPLA, 2006 e 2007 – Elaboração da própria autora.

⁴²A autora chama atenção para o fato de ter trabalhado com os dados de 2006 e 2007, pois foram os únicos anos em que a Prefeitura divulgou a previsão orçamentária destinada ao OP, o que reafirma sua constatação acerca da falta de transparência no repasse das informações sobre valores do orçamento público destinados às demandas do OP.

Segundo Arão (2012), os percentuais que fazem parte do OP - e serão objeto de deliberação por parte da população - representam apenas uma previsão, o que leva a crer que o valor a ser executado efetivamente seja menor ainda. Isso pode acarretar a pouca concretização de obras e serviços demandados pela comunidade, diminuindo a credibilidade em relação a este instrumento de participação democrática.

Outra debilidade deste instrumento é a dificuldade dos conselheiros e delegados do OP de se familiarizar com o funcionamento do orçamento público em geral e de dominar as informações relevantes para a sua efetivação, tais como: leis orçamentárias, licitação, execução orçamentária etc.; o que acaba dificultando sua capacidade de exercer o acompanhamento e controle social das demandas aprovadas.

Deste modo, torna-se indispensável a elaboração de procedimentos claros, objetivos, consensuados e construídos coletivamente; ao lado da criação e ampliação de espaços de capacitação direcionados à compreensão do orçamento municipal e dos principais temas que lhe são pertinentes, a fim de subsidiar as discussões e qualificar a atuação dos representantes da sociedade civil na tomada de decisões (CARLOS, 2009, p.224-240).

Existe também o conflito entre percepção empírica da comunidade acerca dos problemas vivenciados e a noção predominante da gestão baseada em critérios técnicos, cujo objetivo é a sustentabilidade e eficiência dos projetos encaminhados pela prefeitura. Tais pressupostos refletem a influência da reforma neoliberal do Estado na década de 1990.

Longe de desprezar os critérios técnicos administrativos, novas formas de conduzir as políticas públicas precisam ser criadas, sempre no sentido de incremento da participação coletiva e de estímulo à gestão compartilhada, na qual os critérios técnicos e respectivas soluções apresentadas pelo corpo técnico e administrativo não sejam impostos, mas resultem de amplo e aberto processo de discussão entre a comunidade demandante dos serviços públicos e os agentes do Estado (SANTOS, 2002, p.456-559).

A experiência do OP em Fortaleza aponta para o quanto este espaço precisa ser aprimorado e o quanto ainda é preciso avançar na consolidação de uma administração pública participativa e, por consequência, efetivamente democrática. Os avanços alcançados abrem à população a possibilidade de dialogar de forma organizada com o poder público sobre a resolução dos problemas da cidade.

As dificuldades encontradas até agora no decorrer desta experiência social fazem parte do processo dialético de aprendizado histórico, voltado para construção de nova realidade para exercício da política no âmbito da sociedade civil e da sua interação profunda com o Estado na sua dimensão mais ampliada.

1.5.6 Os Conselhos Comunais (CC) venezuelanos

Em meados dos anos de 1980, a democracia representativa venezuelana, reconhecida pela maioria dos países latino-americanos como estável, apresentava sinais de esgotamento. As receitas provenientes da exportação de petróleo caíram, agravando a situação da economia do país cuja estabilidade dependia em muito desses recursos.

O Estado viu reduzida sua capacidade de atender às crescentes demandas da população. Os principais partidos políticos (Acción Democrática e COPEI) perderam representatividade popular. Como resposta, em 1984, é formada a *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado* (COPRE), a qual introduz várias reformas políticas e institucionais descentralizadoras sem tocar, no entanto, nas causas fundamentais da crescente perda de legitimidade do regime: o aumento da desigualdade e da exclusão social. A crise desses anos, tanto econômica como política, conduz à quebra do relativo consenso que existira, até então, entre as elites do país nas décadas anteriores. (LANDER, 2007, p.67).

A hegemonia crescente do pensamento neoliberal questiona a chamada ‘ideologia do estatismo’ e inicia a busca de saídas para a diminuição do papel do Estado na economia. Busca-se a redução dos gastos sociais em nome do ajuste fiscal. Iniciam-se os processos de privatização de empresas públicas, estes destinados a fortalecer a primazia dos mecanismos de mercado.

Expresión de esto fueron la política de apertura al capital extranjero de la industria petrolera, la privatización de la empresa nacional de teléfonos (CANTV) y de la principal planta siderúrgica del país (SIDOR), los intentos de privatizar las plantas estatales de aluminio, así como un deterioro sostenido de la acción del Estado en educación, salud y seguridad social. (LANDER, 2007, p.68).

Longe de resolver os problemas sociais, as reformas neoliberais os aprofundaram, levando à perda de legitimidade do sistema político. A crise se arrasta e junto com ela o descontentamento manifesto das camadas subalternas da sociedade.

Um acontecimento emblemático desta crise foi o *Caracazo*⁴³, conflito social ocorrido em 2 de fevereiro de 1989, o qual pode ser considerado a ponta do *iceberg* das contradições de um sistema político ancorado na má distribuição da renda do petróleo, promovedor da desigualdade social extrema e que não conseguia mais dar respostas à crise iniciada na década de 1970. A revolta popular foi uma resposta imediata às duras medidas de ajuste econômico adotadas pelo governo. (MENDES, 2012, p.16).

Em 1998, a insatisfação popular com o modelo político econômico conduz à eleição de Hugo Chaves Frías (1954-2013) à presidência da república, evento marcado por amplo apoio popular, inicia-se na Venezuela uma nova configuração democrática participativa. Seu governo deflagrou processo constituinte que culminou na aprovação da nova *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, em 1999.

A nova Carta promovia a participação popular na tomada de decisões em nível local e no plano nacional. Os constituintes entendiam, à época, que uma das causas da crise política se devia ao fato de que o sistema democrático representativo - até então vigente - aprofundara o distanciamento entre representados e a classe política (MENDES, 2012, p.15-17).

Paralelamente ao tradicional modelo de democracia representativa, que não foi extinto após a promulgação da nova Carta, surgem os Conselhos Comunais (CC), cuja característica maior era a participação direta dos cidadãos no processo decisório relativo às questões pontuais de cada comunidade. Milhares de CC foram criados ao longo do país. A nova constituição expõe no Cap. IV, Artigo 62:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. (<http://www.mp.gob.ve/LEYES/constitucion/constitucion1.html> - Acessado em Nov/2015)

⁴³ Convulsão social ocorrida nos Morros de Caracas, devido às medidas econômicas não populares tomadas pelo governo de Carlos Andrés Pérez para atender às exigências do Fundo Monetário Internacional, cuja repressão resultou na morte de milhares de manifestantes. Dentre essas medidas, estava o aumento do preço da gasolina e da passagem de transportes. Este foi um movimento espontâneo das comunidades, de dimensão nacional; e, quiçá, tenha sido a primeira resposta contundente às diretrizes da política neoliberal, aplicadas em toda a América Latina, a partir da década de 1980. (MENDES, V.A. *apud Revista Sul-Americana de Ciência Política*, 2012, v.1, n.1, p. 14-17)

Este artigo constitucional garante a livre participação direta, ou por meio de seus representantes eleitos, dos cidadãos e cidadãs venezuelanos nos assuntos públicos, acrescentando a importância dessa participação para o alcance do protagonismo garantidor do seu desenvolvimento tanto individual quanto coletivo.

É fixada, no entanto, no âmbito do mesmo capítulo IV, em seu artigo 184, a determinação de que a lei propicie mecanismos abertos e flexíveis para que estados e municípios descentalizem e transfiram para as comunidades e grupos de bairros organizados os serviços que eles demandem, com a devida demonstração prévia de capacidade de prestá-los e geri-los.

Tendo em conta o elemento de inclusão política, pode-se perceber que as experiências participativas na Venezuela mobilizaram parcela significativa das camadas populares, cujo perfil está configurado por pessoas de poucos recursos, desempregados e uma porcentagem maior de mulheres que participam da política local.

Desde o começo, a assim conhecida ‘revolução bolivariana’ abriu espaço para a criação de nova institucionalidade nos diversos espaços territoriais do país, transformando sua realidade administrativa e política com a reconstituição do conjunto do Estado, a qual o próprio presidente Chávez se referia como uma ‘nova geometria do poder’.

Uma nova conformação de Estado – O Estado Comunal – estava sendo forjada na prática revolucionária do processo de transformação da sociedade venezuelana, a partir da relação dialética entre os mecanismos de participação direta da população na tomada de decisão sobre como, onde e quando desenvolver os projetos e aplicar os recursos provenientes da estrutura estatal e a própria ação propositiva dos diversos aparelhos de estado.

Não era um novo modelo teórico de Estado que estava sendo proposto, elaborado e apresentado pronto à sociedade, ou para ser discutido com ela, mas algo inusitado surgia (com todas as contradições e imperfeições inerentes ao pioneirismo pragmático), fruto da interação dialética entre a sociedade civil e a sociedade política (estrutura de estado, no sentido estrito do termo); ambas instâncias com seu próprio dinamismo, mas atuando em conjunto no âmbito do que Gramsci chama de Estado Ampliado. O sociólogo venezuelano Edgardo Lander assinala esse aspecto político conjuntural fecundo e rico da experiência venezuelana:

[...] algunas de las transformaciones más significativas que han ocurrido no son el resultado de un modelo teórico de Estado y de las relaciones Estado-sociedad preconcebido. No han correspondido a un plan estratégico, ni a una concepción doctrinaria precisa, sino que han sido el resultado de decisiones tomadas en los diferentes momentos de las confrontaciones políticas producidas en estos años y de las respuestas coyunturales, a veces improvisadas, que se han venido dando en la búsqueda de adecuar las estructuras estatales a las exigencias de las políticas públicas y los cambios que se propone realizar el gobierno. En consecuencia, estas decisiones, en sus tensiones, contradicciones y experimentaciones, no expresan una concepción unitaria sobre cómo debería ser el Estado. (LANDER, 2007, p.65)

Quanto à questão do pluralismo político, ela não diz respeito somente à possibilidade de existência de muitos partidos disputando a condução política de um país, de tempos em tempos: também sinaliza para possibilidade de que numa sociedade existam diversos grupos e múltiplos centros de poder, cujas ideias manifestadas por seus membros possam ser respeitadas e tomadas em conta nos processos decisórios dos governantes.

Analistas políticos têm apontado a grande polarização vivenciada pela sociedade venezuelana nas últimas duas décadas. Se, por um lado, a chegada de Hugo Chávez ao poder acirrou as disputas ideológicas entre ‘amigos’ ou ‘inimigos do povo’, ou entre os mecanismos de atuação da tradicional democracia representativa (burguesa, oligárquica) e a democracia participativa (de cunho popular), por outro lado, as classes dominantes venezuelanas sentiram-se ameaçadas pela crescente participação decisória das camadas populares; viam, nos tais Conselhos Comunais deste Estado Comunal nascente, uma grande ameaça aos seus interesses de classe.

Os CC venezuelanos têm perdido autonomia em razão da crescente dicotomização política. Face à polarização, a intolerância é percebida no cotidiano das pessoas.

O tradicional enfrentamento entre direita e esquerda, tal como ocorria até o final da década de 1990, foi substituído ou, pelo menos, ganhou a forma de conflito acirrado entre “chavistas” e “antichavistas”.

Os Conselhos Comunais, assim como Comitês em diversas esferas, eram organizações comunitárias que já existiam e tinham forte atuação política nos bairros de Caracas antes de serem oficializados pelo novo regime.

Depois da legalização em 2006, passam a representar a primeira célula de organização política rumo à formação da Confederação de Comunas – estrutura política paralela às estruturas do suposto Estado da IV República.

Neste sentido, cabe refletir: existe a possibilidade da Confederação das Comunas vir, com o passar do tempo, a colidir com as instituições municipais e estaduais da democracia representativa? Sim, mas, se isto vier a ocorrer, não será necessariamente algo ruim, pois, deste confronto, da pressão organizada das bases sociais, pode surgir o próprio aperfeiçoamento da democracia representativa, forçando seus agentes a avançar para posições mais progressistas do ponto de vista sociopolítico. As conquistas da democracia direta por meio dos OP e das CC não precisam entrar sempre em rota de colisão com as conquistas da democracia representativa, e, se isso ocorrer, o confronto pode ser parte do processo dialético de superação.

É importante que a construção do modelo participativo de gestão tais como esse da experiência venezuelana leve em conta a experiência histórica já acumulada pelas comunidades locais, de forma a respeitar os diversos grupos e múltiplos centros de poder locais no processo de tomada de decisão sobre as questões abordadas nos conselhos (MENDES, 2012, p.28). Sobre as experiências-piloto de participação direta, segundo alguns autores, eles recomendam a concentração de esforços no desenvolvimento de projetos comunitários participativos naqueles lugares onde já exista alguma forma de processo decisório participativo. Em vez de dispersar os esforços, eles deverão ser concentrados em uma ou duas comunidades de determinada região.

A partir daí, realizam-se esforços para desenvolver projetos-piloto demonstrativos de tudo o que pode ser feito de forma participativa, angariando um mínimo de recursos públicos e privados, para levar a cabo as iniciativas, de forma a aproveitar o melhor potencial de cada comunidade. É importante neste momento de construção do modelo participativo a busca de cooperação, por parte das lideranças, entre as representações populares e setores da pequena e média burguesia locais.

Essas experiências-piloto bem sucedidas devem ser divulgadas, dentro e fora das comunidades, em forma de livros, apostilas, filmes etc., com finalidade educativa e para socializar as experiências participativas.

Elementos que devem caracterizar um piloto em pequenas comunidades:

- Governar para todos;
- Gestão qualificada como ética;
- Experiências inovadoras de participação.
- Trabalhar em harmonia com o poder público;
- Aproveitar as experiências positivas dos núcleos endógenos;

- Verificar onde há lideranças populares;
- Tomar conhecimento sobre experiências recentemente concluídas;
- Identificar pessoas criativas dispostas a cooperar;
- Manter presença na mídia local;
- Iniciativas interessantes para manter a cidade limpa;
- Linhas inovadoras de trabalho com os mais pobres;
- Colaboração com os diversos setores da sociedade civil;
- Incentivos à participação da comunidade na resolução dos problemas;
- Buscar o apoio de empresários locais para ajudar nas iniciativas comunitárias.

Aquí se ofrece a nuestros lectores un método sencillo para realizar el diagnóstico de los problemas que puede tener una comunidad y de qué forma pueden priorizarse de acuerdo a la capacidad que tiene la propia comunidad de resolverlos. Creemos que es importante no trabajar en primera instancia con toda la comunidad directamente sino hacerlo con los líderes naturales y activistas más destacados debido a que la participación se facilita enormemente si se trabaja con grupos más pequeños. Hay que ser muy flexibles en esto. Nada debe ser tomado como una receta absoluta. Todos son instrumentos que deben adecuarse a cada realidad.⁴⁴

A maioria da população apoiou o processo político alavancado por Hugo Chávez. Todavia, diante do acirramento político, os espaços políticos decisórios das CC passam a externar a dicotomia existente na sociedade venezuelana.

Os espaços para as divergências políticas diminuem a cada dia, estabelecendo-se uma confrontação/polarização política que se traduz na lógica do “amigo/inimigo”, ao invés da lógica “aliado/opositor”. As forças mais conservadoras aproveitaram-se dessa conjuntura bipolarizada para tentar brechar o avanço da democracia direta participativa alcançado nas últimas duas décadas.

Para essas forças à direita do espectro político, o maior risco é a possibilidade de crescimento das forças contra-hegemônicas das classes subalternas; é perspectiva de sucesso na construção de um socialismo democrático.

Afirma-se ainda que os participantes das organizações comunitárias de base o fazem em função dos recursos que recebem diretamente do governo central; e também,

⁴⁴ Koontz H, Weinhrich H, Cannice M. Administración. Una perspectiva global y empresarial. Editorial Mc Graw Hill ed. México, D.F.; 2008. 34. Secretaria d, Salud. Norma Oficial Mexicana NOM-166-SSA1-1997. Para la organización y funcionamiento.

que a lealdade das camadas populares à memória do falecido presidente Chávez e ao atual presidente, Nicolás Maduro, durará enquanto houver recursos da economia petrolífera para serem distribuídos e, nesse caso, o regime bolivariano não seria diferente, em essência, das diretrizes políticas de cooptação e de clientelismo estabelecidas nas últimas décadas da IV República venezuelana.

Para alguns setores da esquerda, existe o risco real do regime assumir características de personalismo político, de resvalar para o culto à personalidade; ou, no jargão das forças direitistas, tornar-se populista, devido ao forte atrelamento ao governo central. Se o risco existe, ele é potencializado por meio de robusto suporte propagandístico levado a cabo pelas forças conservadoras com o fito de solapar o avanço da organização política das camadas populares.

O distanciamento necessário entre Estado e sociedade civil deve prevalecer na busca de um possível equilíbrio. Equilíbrio este salutar à própria democracia e às conquistas sociais das últimas décadas. O importante tema democrático da autonomia, que parece ser exclusivo dos CC, também atinge as organizações sindicais. A composição de forças neste setor da sociedade tem se mantido bastante diversa, e as forças independentes do movimento sindical têm procurado manter levantada a autonomia sindical.

A polarização política - iniciada com o frustrado golpe de estado em 11 de abril de 2002, promovida e instigada deliberadamente pela burguesia, grande mídia e setores da classe média venezuelana, apoiadas por forças externas - causou danos políticos às organizações populares na sua construção democrática participativa.

Em um contexto no qual o pluralismo e a autonomia das organizações sociais vão pouco a pouco se reduzindo (onde as políticas públicas são acusadas pelos liberais/conservadores de clientelismo assistencialista), é improvável que as ações governamentais encontrem espaço para promover os avanços políticos sólidos de longa duração.

Em suma, a história política venezuelana contemporânea proporcionou às camadas populares um grau de participação na vida política e na condução do país jamais existentes antes do atual regime, o qual captou o anseio popular e soube utilizá-lo em seu favor.

Porém o conflito entre as classes sociais alocou a questão democrática em termos antitéticos, no sentido de que os princípios da democracia representativa não se coadunariam com os princípios da democracia direta participativa, pois, para alguns, a

democracia representativa seria marcada por valores meramente burgueses ou oligárquicos, enquanto, para as forças políticas liberais/conservadoras, opositoras ao regime, a participação democrática direta via CC e outras entidades populares seria mera expressão de populismo demagógico do regime bolivariano.

O desafio para as organizações sociais na Venezuela atual é articular os mecanismos da democracia representativa com os da democracia participativa. Neste sentido, ocorre no interior dos CC algo semelhante ao que pode-se observar em outras regiões da América Latina: a luta entre tendências clientelistas e movimentos de emancipação decisória por parte da comunidade. (GARCIA; GAUDILLA, 2008, p.147)

O tempo transcorre na Venezuela e a maioria dos problemas estruturais herdados do passado bipartidário da IV República continua travando o desenvolvimento sócio-político-econômico do país, bem como o avanço dos movimentos sociais.

A polarização política atual do país não ajuda no desenvolvimento da democracia participativa via atuação dos Conselhos Comunais. A partidarização conflituosa da sociedade venezuelana contagia esses mecanismos de participação popular, tendendo a trazer para o curto prazo, objetivos políticos cujos resultados só se farão sentir no longo prazo.

1.5.7 Trabalhadores e a autogestão – o exemplo da Cooperativa Central de Produção Industrial de Trabalhadores em Metalurgia - UNIFORJA

A administração de organizações pelos seus próprios empregados vem crescendo, no Brasil, de forma lenta com altos e baixos. Algumas vezes são empresas falidas, ou em vias de, cujos trabalhadores tomam a decisão de impedir seu fechamento para salvar seus empregos. A formação de cooperativas e sistemas de autogestão não se resume, porém, a empreendimentos fracassados, há uma grande variedade de situações que se enquadram naquilo que se convencionou chamar de ‘economia solidária’: artesãos, pequenos produtores agrícola, catadores de lixo etc. associam-se e passam a produzir e comercializar seus produtos sem a figura do ‘dono’ da empresa, ou melhor, os meios de produção e comercialização são de controle coletivo e autogestionário dos trabalhadores, desaparecendo a figura do capitalista.

Esse termo [economia solidária] comporta uma multiplicidade de entendimentos e conceituações. Sua gênese pode ser identificada nas lutas dos trabalhadores contra as mazelas decorrentes da Revolução Industrial e do capitalismo.

A economia solidária é composta de organismos produtores de bens e serviços, colocados em condições jurídicas diversas, cuja lógica é distinta da levada a cabo pelo mercado. Nela, a participação dos homens resulta de sua livre vontade e o poder não tem por origem a detenção do capital, e onde a posse do capital não orienta a aplicação dos lucros. (GUÉLIN, 1998, p.13).

O controle operário dos meios de produção finca raízes nos primeiros movimentos cooperativistas e sindicais do séc. XIX. Passa pela Comuna de Paris⁴⁵, pela Revolução Russa e chega à Guerra Civil Espanhola. Antônio Gramsci utilizava a expressão *comissioni interni*, traduzida como comissão de fábrica.

Os comitês ou conselhos de fábrica, no início, eram exclusivamente operários, situando-se no âmbito da produção; nos *Soviets* russos e nos Conselhos de Trabalhadores da República de Weimar, na Alemanha, o conceito se amplia para ‘conselhos populares’, os quais não incluíam somente operários, embora estes fossem maioria na sua composição.

O termo ‘autogestão’ é elaborado no ambiente francês, a partir da experiência da Iugoslávia – no idioma sérvio, o termo *samoupravjje* tem esse significado (SECCO, 2002).

O debate sobre a autonomia da classe operária no processo produtivo, tanto em termos decisórios quanto da organização do trabalho, foi motivo de muitos debates entre marxistas e anarquistas: Os trabalhadores precisariam ser tutelados? A hierarquia e a cadeia de comando são imprescindíveis?

Engels separa a questão da propriedade coletiva dos meios de produção da direção do processo de trabalho. Para ele, os trabalhadores deveriam ser os legítimos proprietários dos meios de produção – no caso, as fábricas e a maquinaria -, e participar das decisões sobre questões estratégicas, porém, sem descambar para o ‘assembleísmo’, caracterizado por demorados e arrebatadores processos decisórios.

⁴⁵ Movimento que eclodiu em Paris, em março de 1871, com duração de 2 meses e que prenunciou os conselhos e os soviets de trabalhadores russos do séc.XX. Surgiu de modo inteiramente espontâneo e representou uma forma de poder popular extremamente democrática, que Marx louvou como o marco de uma nova etapa do movimento revolucionário. (Dicionário do Pensamento Marxista, 2012, p.103)

Se, pela ciência e pelo seu gênio inventivo, o homem submeteu as forças da natureza, estas se vingam submetendo-o, já que delas se usa, a um verdadeiro despotismo independente de qualquer organização social. Querer abolir a autoridade na grande indústria, é querer abolir a própria indústria, é destruir a fição a vapor para voltar à roca de fiar. Tomemos, como outro exemplo, a estrada de ferro. Também aí, a cooperação de uma infinidade de indivíduos é absolutamente necessária, cooperação que deve ter lugar em horas bem precisas para que não ocorram desastres. Também aí, a primeira condição para o seu uso é uma vontade dominante que resolva todas as questões subordinadas, vontade representada quer por um único delegado, quer por um comitê encarregado de executar as decisões de uma maioria de interessados. (ENGELS, 1975, Tomo II).

A discussão sobre o grau e a forma de intervenção dos trabalhadores nos processos de gestão das unidades produtivas permanece em aberto. Há aspectos de positiva significância nas iniciativas autogestionárias que não devem ser negligenciados, sob pena de favorecer preconceitos elitistas e conservadores em relação à capacidade dos trabalhadores de decidir sobre a estratégia e processos produtivos das organizações.

A ideologia burguesa tem se servido, com frequência, um arsenal de construções teóricas para demonstrar o quão indispensável seria a figura do capitalista [ou de um preposto seu, o tecnocrata] na condução dos processos técnicos e decisórios das organizações.

Os intelectuais orgânicos do capitalismo deram ares de cientificidade à divisão dos processos de trabalho entre controle e execução; entre quem ‘pensa’ e quem ‘executa’.

Um dos mais importantes representantes desses intelectuais é o engenheiro mecânico norte-americano Friedrich W. Taylor (1856-1915).

Desde o final do século XIX, boa parte das indústrias obedecia ao princípio da departamentalização. Cada setor da organização tinha seu departamento próprio com processos e características específicas: produção, vendas, engenharia/projetos, pessoal e financeiro.

Essas organizações não poderiam mais ser gerenciadas por habilidades pessoais, fazia-se necessário o desenvolvimento de uma ciência preocupada com o planejamento, a execução e o controle das atividades. Surge a administração de empresas, enquanto ‘ciência’ da organização e controle das manufaturas e unidades industriais.

Em 1903, Taylor, utilizando-se de sua experiência na empresa *Midvale Steel*, publicou um livro, *Shop management*, cuja essência reside na ideia de pagar salários altos e ter baixos custos unitários de produção. Os gerentes deveriam aplicar métodos

científicos de pesquisa e experimentação a fim de formular princípios baseados em processos padronizados que permitissem o controle das operações fabris.

A cientificidade também deveria indicar a colocação dos empregados em serviços ou postos em que os materiais e as condições de trabalho fossem cientificamente selecionados, para cumprimento das normas. Ele sugeria o adestramento dos empregados a partir dos princípios científicos, para aperfeiçoar suas aptidões voltadas para melhoria da produção (TAYLOR, 1970).

As teorias de Taylor ficaram conhecidas como ‘administração científica’. Dois fatores são relevantes para o entendimento do taylorismo. Primeiro, a ideia de dividir os recursos humanos da organização em duas partes: administradores e empregados. O planejamento e a tarefa de tomar decisões caberiam única e exclusivamente ao corpo gerencial; aos demais empregados restaria seguir as orientações dadas, trabalhando com afinco. Essa proposta afastou o operário de participar de qualquer instância decisória, não contribuindo para seu amadurecimento profissional/pessoal, além de atrasar a percepção de que os empregados poderiam trazer importantes contribuições para o aperfeiçoamento do processo produtivo.

O segundo ponto é a importância dada às ações científicas para as medições detalhadas do tempo e dos movimentos necessários à realização das tarefas. Esse processo exaustivo de sistematização da tarefa configura a apropriação do conceito de racionalização pela ciência administrativa nascente.

O taylorismo foi ampliado a partir da linha de produção em série, conhecida como fordismo. Se a especialização e automatização das tarefas aumentaram exponencialmente a produtividade e o barateamento dos produtos, também aumentaram o grau de alienação do trabalhador tanto em relação ao processo de trabalho quanto à sua identificação com o resultado final do seu trabalho.

No que tange à administração do processo e à gestão dos grupos de trabalho, os autores clássicos da administração, como Henry Fayol (1841-1925), Peter Drucker (1909-2005) – e o próprio Taylor –, não consideraram em seus estudos os sistemas de autogestão dos trabalhadores.

A principal convergência desses autores reside na necessidade de influência sobre terceiros, isto é, tanto a gestão das pessoas quanto a administração das tarefas são exercidas sobre outro indivíduo, no sentido de “coordená-lo, orientá-lo e dirigi-lo”. (DIAS, 2002, p.6).

Gramsci, em seu texto ‘Americanismo e Fordismo’, observa a frase de Taylor sobre o “gorila amestrado”.

Taylor exprime, com cinismo e sem vaga referência, o a finalidade última da sociedade americana: desenvolver ao máximo no homem trabalhador a parte maquinal, despedaçar o velho nexos psico-físico do trabalho profissional qualificado que exigia uma certa participação da inteligência, da iniciativa, da fantasia do trabalhador, para reduzir as operações de produção ao aspecto físico apenas. (COUTINHO-, 2001, p. 266)

Essa atitude tende a refletir a construção ideológica que eterniza as formas de gestão capitalistas, desconsiderando experiências históricas de auto-organização da classe operária. Na concepção gramsciana, são os intelectuais orgânicos da burguesia exercendo seu papel de ‘argamassa ideológica’⁴⁶ do *status quo*.

No entanto, a preocupação da presente análise com o papel reservado ao trabalhador, principalmente no que se refere ao processo decisório e usufruto do trabalho por ele realizado, remete à importância da redistribuição de poder, em seu favor, a partir da base econômica e da relação dialética com a superestrutura política. Esse seria um dos fatores de determinação da dinâmica política e de formas democráticas capazes de superar os limites do formalismo da democracia representativa burguesa.

Nesse sentido, práticas autogestionárias e de economia solidária poderiam se constituir em objeto de reflexão crítica quanto à sua influência emancipatória no universo da classe trabalhadora e, por via de consequência, uma das diversas maneiras de se exercer a democracia direta.

O economista Paul Singer ressalta a importância da economia solidária na luta dos trabalhadores contra o desemprego e a desigualdade social. Ele a vê como uma das estratégias de luta que se opõem à lógica do grande capital; uma espécie de germe de democracia direta na construção de novas formas de organização da produção (SINGER, 1998, p.138).

A maioria são associações, mas também existem grupos informais, conforme estudos feitos pela Secretaria Nacional da Economia solidária (Senaes) do Ministério do Trabalho e Emprego (TEM); (FERNANDES Jr; 2007). Esse tipo de organização surge

⁴⁶ Gramsci entende ideologia como "toda concepção particular dos grupos internos da classe que se propõem ajudar a resolver problemas imediatos e restritos" (Gramsci, 1999, p. 140); para ele, ideologias "são fatos reais que devem ser combatidos e revelados em sua natureza de instrumentos de domínio" (Gramsci, 1999, p. 193).

na década de 1980, com apoio da estrutura da Igreja Católica. Com a crise da economia brasileira subsequente, várias empresas apresentaram dificuldades e fecharam as portas, aumentando o desemprego (Revista do IPEA, Ano4, ed.30; 2007). Essa realidade mostrou-se como uma janela aberta para os trabalhadores assumirem a responsabilidade sobre a condução das unidades produtivas, sem a figura do ‘patrão’ ou do capitalista, demonstrando, na prática, a natureza ideológica do culto à hierarquia e à figura do *self made man*.

Os primeiros casos de empresas recuperadas por trabalhadores (ERT), no Brasil, ocorreram no início da década de 1980. Dois deles são significativos.

O primeiro aconteceu em Natal-RN, em 1982. Trabalhadores de uma fábrica têxtil, que fechara quatro anos antes, conquistaram, em leilão, a massa falida, mantendo seus direitos trabalhistas. Formaram a Cooperativa Mista dos Têxteis do Rio Grande do Norte –COMTERN – a qual tomou posse da maquinaria e da planta industrial (CONTERN, 2015).

O outro caso foi o da retomada da empresa Wallig Sul, após a falência em 1981, fabricante de fogões domésticos, cozinhas e lavanderias industriais e fundição de peças para as indústrias automobilísticas, agrícola e outras. Era empresa familiar de propriedade da família Wallig. O governo gaúcho investiu dinheiro público para que os ex-empregados organizados gerenciassem a fábrica. Surgiram duas cooperativas de ex-empregados: A Coomec - *Cooperativa industrial mecânica dos trabalhadores na Wallig Sul Ltda* e a Coofund - *Cooperativa industrial de fundidos dos trabalhadores na Wallig Sul Ltda*, a iniciativa de reativação do negócio foi do governo Federal, através do Banco do Brasil, que injetou recursos, cedeu funcionários e reorganizou o negócio até entregá-lo saneado, em 1987, às duas cooperativas. As cooperativas de ex-funcionários tiveram problemas após alguns anos e fecharam em meados dos anos de 1990 (HOLZMANN, 2001).

Ainda na década de 1980, surgiram outros casos, como a recuperação da fábrica de máquinas de escrever Remington¹⁴⁷ e da Companhia Brasileira Carbonífera Araranguá (CBCA) de Criciúma, que deu origem à COOPERMINAS, devido à forte luta sindical existente à época.

Na década de 1990, sobretudo a partir da segunda metade, com a abertura brusca e não negociada do mercado brasileiro e o aprofundamento da crise provocada pela adoção de medidas econômicas baseadas no modelo neoliberal, surgiram inúmeros

casos de tentativa de recuperação de empresas por meio de ações dirigidas pelos seus próprios trabalhadores.

No ano de 1994, formou-se a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), que passou a auxiliar a luta pela recuperação de novas empresas, além da formação e estruturação das mesmas depois de estarem legalizadas sob o controle dos trabalhadores. Foi, portanto, neste período, o surgimento dos primeiros fóruns de economia solidária e de autogestão de empresas, principalmente no setor industrial. Mais do que a preocupação com o sucesso econômico financeiro desses empreendimentos, a questão crucial a ser observada no processo autogestionário se refere ao aprendizado histórico dos trabalhadores na condução de suas unidades produtivas. Para os defensores da democracia participativa, o significado de democracia se enriquece na medida em que o trabalhador possa atuar de forma direta na gestão da sua organização e dos processos de trabalho que lhe dizem respeito. No contexto de uma sociedade participativa, o trabalhador possui múltiplas oportunidades para se educar como cidadão. (PATEMAN, 1992)

Figura 11- Exemplo de empresas autogestionárias

Metalúrgico patrão			
Empresas que passaram para o controle dos trabalhadores			
	Uniforja	Copromem	Metalcoop
■ Cidade	Diadema	Mococa	Salto
■ Produtos	Conexões de aço forjado	Conjuntos soldados	Metais forjados
■ Principais clientes	Caterpillar, Meritor, ZF	Caterpillar, New Holland e Hyundai	ZF, Eaton, Meritor, Dana
■ Ano de criação da cooperativa	1997	2000	2002
■ Número de funcionários	480	510	113
■ Número de cooperados	286	350	60
■ Faturamento no 1º ano	R\$ 1 milhão	R\$ 11,6 milhões	R\$ 4 milhões
■ Faturamento previsto para este ano	R\$ 190 milhões	R\$ 110 milhões	R\$ 26 milhões
■ Data de contrato de financiamento com BNDES	2003 e 2006	2011	2011
■ Valor	R\$ 28 milhões e R\$ 15 milhões	R\$ 30 milhões	R\$ 7 milhões
■ Prazo para quitar a dívida	10 anos para ambos	15 anos	11 anos

Fonte: Empresas

O caso da UNIFORJA, aqui ressaltado, é um dos emblemáticos nesse sentido. Inicialmente a empresa se chamava Conforja. Ela faliu em 1997 e, após longo processo de transferência de propriedade, seus operários (520, à época) assumiram a massa falida. Eles montaram uma cooperativa, mantendo o controle da metalúrgica como forma de garantir seus empregos. O nome mudou para UNIFORJA, em 2000. O apoio do sindicato dos metalúrgicos foi fundamental para consolidação do projeto. Os trabalhadores arrendaram a fábrica por meio de depósitos judiciais mensais. Em 2003,

compraram o parque fabril com empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. O valor referente foi destinado também à quitação judicial, que chegou a 70% do valor total.

A forjaria é a única fornecedora nacional de anéis laminados de grande porte. (PORTAL DO DESENVOLVIMENTO – Jun/2013)

Quadro 7- Áreas de atuação da UNIFORJA

<p style="text-align: center;">A UNIFORJA atua nas seguintes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Petrolífera;• Petroquímica;• Aeroespacial;• Marítima;• Sucroalcooleira;• Mineração;• Siderurgia;• Ferroviária;• Agrícola;• Energia;• Máquinas;• Equipamentos Automotivos. <p style="text-align: center;"><i>Fonte: site da Uniforja</i></p>

Com o dinheiro do financiamento, foi possível investir na compra de novas máquinas e modernizar as outras. Os postos de trabalho também foram ampliados. Atualmente a empresa tem mais de 500 empregados, dos quais mais de 200 são sócios das cooperativas que controlam a forjaria e os demais são contratados de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, com contratos por tempo limitado.

Sendo que eles têm a opção de se tornar sócios de uma das cooperativas, usando, para isso, 80% do valor da rescisão para comprar cotas de participação.

Cada uma das quatro cooperativas que compõem a Uniforja realiza reuniões mensais com todos os cooperados para tomada de decisões estratégicas e operacionais.

Em vez de um 'dono' a tomar decisões ou acionistas majoritários, quem decide efetivamente é o coletivo dos trabalhadores por meio da assembleia geral de cada cooperativa de produção.

Eles elegem, por voto direto, os conselhos fiscal e administrativo, sendo este encabeçado pelo presidente, o qual indica os coordenadores-gerais e os responsáveis pelos diferentes setores da empresa/cooperativa. Os objetivos estratégicos são discutidos e decididos nessas assembleias, além da aprovação de balanço, a retirada mensal de cada sócio-trabalhador, cujo valor é variável e calculado como se fosse uma participação dos sócios nos resultados alcançados pela empresa (PORTAL DO DESENVOLVIMENTO, 2013).

As decisões precisam ser meticulosas, porque as cooperativas compram sua matéria-prima mediante pagamento à vista, já que se trata de uma empresa legalmente falida. Das sobras líquidas, 10% vão para um fundo de reserva e 5% são destinados ao treinamento e apoio educacional dos associados. O restante é repartido entre os associados ou, se a assembleia assim o decidir, reinvestido na própria empresa. As discussões durante as assembleias são espaços de aprendizado orçamentário e de vivência política importante para a elevação do nível de participação democrática dos trabalhadores.

As cooperativas pagam ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) 15% sobre a folha de retiradas mensais dos trabalhadores, que, por sua vez, contribuem com a Previdência Social como trabalhadores autônomos, por meio de carnês. Todos têm direito a 30 dias de férias remuneradas.

Todavia algumas questões problemáticas têm sido observadas pelos próprios trabalhadores no que tange à administração da empresa, seu processo decisório e perspectivas de futuro. A primeira delas diz respeito à falta de crédito junto às instituições financeiras, devido à razão de se tratar de uma cooperativa. Afora a concessão por parte do BNDES, essa dificuldade limita a capacidade de investimento e expansão das cooperativas. Outro ponto refere-se à inexperiência administrativa dos empregados, os quais tendem a se comportar e adotar atitudes (muitas vezes de forma inconsciente) que ainda refletem sua antiga condição de subalternos na relação empregatícia.

Em alguns casos, tais ranços de subalternidade chegam ao ponto de alguns empregados mostrarem-se insatisfeitos e incomodados com o novo papel decisório. (IPEA, 2007)

Em relação ao mercado, cabe ressaltar a dificuldade de manter clientes e fornecedores, os quais ainda mantêm certa atitude preconceituosa quanto a empresas dirigidas pelos próprios empregados. Some-se a isto a resistência ideológica por parte de setores representativos do grande capital. Toda vez que classes subalternas atuam de forma organizada em busca de objetivos políticos e econômicos determinados, isso se torna motivo para apreensão nas classes dominantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conhecimento de como atua o sistema político de qualquer sociedade é antes de mais nada um problema concreto, isto é, um problema cuja resolução acontece na práxis, nas contradições que se desenrolam a partir da dinâmica decorrente dos conflitos de interesses entre as diversas classes componentes dessa sociedade. Não pode, o conhecimento, ser fruto exclusivo de deduções teóricas (embora elas sejam cruciais para o próprio entendimento sistematizado dessas contradições), porque a análise da complexidade de qualquer fenômeno social, de qualquer organização política e do necessário sistema econômico, sob o qual esta organização está assentada, precisa de dados empíricos, de fatos observáveis na sua dinâmica contraditória. Marx já chamava atenção para isso em sua 2ª tese sobre Feuerbach.⁴⁷

Mas esse conhecimento dá-se no curso da história. Ele não pode ser considerado apenas no seu imediatismo, por mais empírica, metódica e profunda que seja a observação dos fatos feita por quem estuda qualquer acontecimento ou fenômeno social.

Portanto, não é possível deduzir relações interpessoais entre indivíduos e grupos pertencentes à determinada sociedade à semelhança do que é feito em relação ao mundo físico, cingido por leis ‘a-temporais’ e ‘a-históricas’, muito embora algumas correntes positivistas tenham tentado estabelecer métodos de análise e formas de comparação entre as ciências humanas e as ciências da natureza.

Por isso, a importância de trazermos elementos da realidade concreta, que venham a reforçar nossa análise sobre as transformações por que passa a democracia, e no presente estudo, os desafios do sistema e das práticas democráticas no Brasil. A forma específica pela qual, variáveis distintas, porém, interdependentes, se integram no processo de mudança e sua representação na superestrutura política e ideológica.

Discursamos sobre a influência hodierna da ideologia neoliberal em nossa sociedade; como o corpo social é atingido em seus aspectos econômicos e políticos por essa corrente de pensamento, cuja centralidade se gira em torno das chamadas forças de

⁴⁷ “A questão de saber se ao pensamento humano pertence à verdade objetiva não é uma questão da teoria, mas uma questão prática. É na práxis que o ser humano tem de comprovar a verdade, isto é, a realidade e o poder, o carácter terreno do seu pensamento. A disputa sobre a realidade ou não realidade de um pensamento que se isola da práxis é uma questão puramente escolástica.” – Marx, K. e Engels, F. *in* Obras Escolhidas, Tomo 1, p.2 - Teses sobre Feuerbach.

mercado enquanto fator detonante do desenvolvimento, em detrimento do papel do Estado. Descrevemos, em linhas gerais, algumas contradições do neoliberalismo e o quanto ele, com sua doutrina individualista, contribui para tendências ao imobilismo de parcela significativa da coletividade nos processos decisórios que lhe diz respeito, afetando principalmente o modo de agir das chamadas classes médias e determinadas camadas populares, no que diz respeito a sua participação direta nos processos decisórios.

Isso foi apontado por alguns autores citados em nossa análise da mobilização popular em torno dos orçamentos participativos. O quanto o sentimento individualista cultivado pela ideologia liberal contribui para a redução do espírito coletivo de participação democrática. Analisamos um dos componentes da sociedade civil: a grande mídia, e como ela opera na manutenção do *status quo*, a partir da superestrutura ideológica, com sua interferência direta na formação do imaginário coletivo, afetando, deste modo, as instituições políticas e o comportamento de cada indivíduo e do corpo social.

A divergência em relação aos liberais ou neoliberais não se refere à reivindicação que formulam no campo das liberdades individuais, não se refere ao ideal libertário que defendem; refere-se às limitações formalistas dos horizontes em que se movem, à tendência que manifestam no sentido de negar as contradições sociais e de encobri-las, com frequência com a justificativa ideológica do *self made man*, da separação das pessoas entre *winner*s e *looser*s, ou seja: os que padecem devem atribuir suas mazelas única e exclusivamente a sua incapacidade de obter sucesso na vida. Essa narrativa louvadora do mérito dos vencedores coloca o mercado como único palco legítimo para as disputas individuais e a concorrência perfeita sua utopia central. Diante da distância entre esse ideal propalado e a dura realidade, só podemos constatar o quanto o discurso liberal e as práticas econômicas nele ancoradas nada contribuem para o alargamento da democracia. Além do que, o Estado, espaço político fundamental para a atuação das forças contra-hegemônicas ao sistema, é desqualificado pelo discurso liberal, embora seja crucial para a operacionalização do sistema econômico concentrador de capital.

O objetivo político maior, no caso, não é reduzir ao máximo a atuação estatal em prol da atuação das forças de mercado, em que pese isto seja tentado e propalado, mas o de limitar o espaço político atuante das classes subalternas na sua ação contra-hegemônica, no âmbito do Estado, na expressão estrita do termo.

Depreende-se daí o quanto ideologia e prática neoliberais são forças restritivas do desenvolvimento da democracia participativa.

Foram descritos neste trabalho também alguns mecanismos de verdadeira engenharia social, destinados à formação e deformação da opinião pública pela grande mídia (a brasileira, em especial), as causas da concentração desse poder midiático e como ele se caracteriza como um dos pilares de dominação classista, bem como sua articulação com a estrutura globalista de dominância na América Latina. A materialidade da ideologia - por meio de sua força de influência - fica representada pela atuação da grande mídia nacional no que se refere a pauta por ela estabelecida na discussão e propagação de informação vinculada a assuntos ligados aos principais interesses e objetivos das grandes corporações e das classes dominantes, além da atuação direta de seus representantes junto ao poder público e órgãos de representação dos interesses classistas.

A referida concentração de poder em mãos de poucas famílias e grupos midiáticos afeta a qualidade de nossa democracia, tanto em termos de democracia representativa quanto em termos da chamada democracia participativa; seja pela fixação unilateral da agenda do que será debatido pela sociedade, seja pela deformação sistemática do conteúdo da informação para atender a este ou àquele interesse específico, ou, ainda, pela simples omissão de fatos relevantes, mas não convergentes com seus pontos de vista, a grande mídia exerce seu papel catalizador na estrutura de dominância na sociedade, unindo de forma ideologicamente articulada os diversos interesses dos estratos dominantes com algumas demandas das classes subalternas de modo a legitimar, via o que Gramsci chama de consentimento, a estrutura social da qual faz parte, como vimos.

No caso brasileiro, como pretendemos ter demonstrado, a oligopolização do setor leva à exacerbação de poder de poucos grupos midiáticos, colocando em risco o mínimo necessário de isenção no funcionamento das instituições republicanas de nossa incipiente democracia. Em toda a América Latina, esse problema da atuação da mídia tem sido um dos maiores para o aprofundamento da democracia participativa.

Casos de interferência direta nas crises políticas no continente são exemplos do poder deletério da atuação dos grandes grupos midiáticos. Essa realidade tem se manifestado no dia a dia da política, seja nos casos venezuelano e paraguaio, apoiando abertamente golpes ou tentativas de estado; seja no argentino e brasileiro, atuando como elemento catalizador das pressões oposicionistas contra os governos de tendência

popular reformista. Diante disso, a mídia, se apresenta como componente que não se pode deslindar da estrutura de poder das classes dominantes, quer seja pela sua atuação política direta em defesa dos interesses da burguesia (da qual faz parte), quer pelo seu papel de produção e reprodução dos valores, ideologia e padrões culturais de classe.

Por conseguinte, pretendemos ter demonstrado que qualquer projeto voltado para o aperfeiçoamento de nossa democracia, tanto nos seus aspectos mais formais quanto no que diz respeito ao grau de participação decisória dos mais diversos grupos sociais, passa, necessariamente, pela democratização dos meios de comunicação cuja materialidade dar-se-ia pelo desmantelamento do oligopólio midiático existente.

Para reforçar a importância da prática da democracia no cotidiano da classe trabalhadora, escolhemos alguns exemplos de democracia participativa e direta, na qual o coletivo dos empregados de uma indústria falida conseguiu soerguê-la e levar seu projeto adiante. Este foi o caso da autogestão da indústria metalúrgica de São Paulo – UNIFORJA – pelos seus trabalhadores, procurando mostrar a importância dos resultados alcançados pela gestão coletiva participativa na construção de práticas democráticas concretas, envolvendo a transferência do poder decisório efetivo ao conjunto dos trabalhadores, mesmo que esse poder seja exercido no âmbito de uma empresa privada.

Cabe lembrar também a contribuição de alguns autores que estudaram, por exemplo, a experiência autogestionária da ex-Iugoslávia.

Avanços e desafios foram esmiuçados pelos estudiosos daquela sociedade socialista, os quais conseguiram demonstrar que, apesar dos problemas práticos existentes nos projetos de gestão coletiva por parte dos trabalhadores, esse tipo de gestão é possível e, com frequência, apresenta resultados tão positivos quanto os atingidos pela administração hierárquica tradicional adotada na maioria dos países capitalistas.

É bem verdade que o fim do chamado socialismo real provocou mudanças profundas nos países onde ele vigorava, apesar da especificidade do caso iugoslavo, pois o país optara pelo não-alinhamento com nenhum dos dois blocos envolvidos na Guerra Fria. Essa mudança histórica e o conseqüente desmembramento da Iugoslávia trouxeram de volta o modo de produção capitalista, já não mais na extinta federação iugoslava, mas nas várias repúblicas étnicas que a sucederam. Esse quadro fez retroceder a interessante experiência histórica de autogestão fabril pelos trabalhadores. O modelo hierarquizado e marcado pelo processo decisório de cima pra baixo (*top-*

down) substituiu de imediato qualquer forma embrionária de democracia participativa nos processos administrativos das organizações, em geral.

O que mais chama nossa atenção para esses exemplos autogestionários é sua importância enquanto fator demonstrativo da capacidade dos trabalhadores de conduzirem democraticamente suas unidades produtivas com resultados bastante satisfatórios, em que pese o forte sentimento de insegurança ainda presente no coletivo desses trabalhadores, no que se refere a sua capacidade de tomar decisões mais estratégicas. Todavia, o aprendizado histórico de tais experiências coletivas de participação decisória é vital para o próprio aperfeiçoamento da atuação individual e coletiva dos trabalhadores nas mais amplas esferas da vida pública (PATEMAN, 1992).

Outro exemplo não menos complexo de democracia participativa, ao qual dedicamos nossa análise, foi o da experiência histórica dos conselhos comunais venezuelanos, surgidos durante o regime bolivariano. O quanto tal experiência é rica em termos decisórios, como suas contradições com a estrutura tradicional com a democracia representativa (sem se contrapor a ela). Em que pese a luta travada entre as novas formas de organização participativa comunitária e determinados setores conservadores da sociedade venezuelana, os conselhos já possuem acúmulo de processos decisórios democráticos, que deverão se incorporar na cultura política do país, sem que isto represente, no entanto, a assimilação *in totum*, pela sociedade, desses avanços de democracia participativa direta.

A correlação de forças políticas no país não nos permite avaliar o quanto de avanço democrático será alcançado nas próximas décadas. Variáveis externas ao processo político interno tornam o quadro ainda mais imprevisível

O momento político atual de profundo acirramento da luta de classes na Venezuela, caracterizado pela polarização política do país, agudiza as questões e contradições apontadas acima, fazendo com que esse processo de aprendizado democrático, lento por sua própria natureza e com perspectivas de construção democrática no longo prazo, seja submetido a retrocessos, que poderão emperrar a efetivação de suas potencialidades. No entanto, cabe reforçar a tese de que qualquer que seja o desfecho da crise, boa parte do aprendizado histórico desse processo de ampliação participativa deverá ser assimilado pelas classes subalternas.

Sem deixarmos de levar em consideração a ingerência de potências estrangeiras no processo político do país, com o fito de proteger seus interesses geopolíticos e econômicos. Essa interferência, por sinal, não se limita à Venezuela. Em toda América

Latina, ela se faz presente por meio de apoio direto e indireto aos grupos políticos contrários ao crescimento das organizações de trabalhadores, indígenas e demais movimentos sociais que lutam pelo aprofundamento da democracia participativa.

Concentramos, ainda, nossa atenção no instrumento conhecido como Orçamento Participativo – OP –, analisando exemplos de algumas experiências realizadas no Brasil, tomando este instrumento decisório participativo próximo dos processos políticos mais diretos como expressão concreta da práxis transformadora; elemento de participação democrática, sem desconhecer sua conexão interativa com os mecanismos de mediação política da estrutura de nossa democracia representativa.

À semelhança do exemplo venezuelano (sem desconsiderar as diferenças de escopo, abrangência e finalidade de cada situação), o OP é entendido neste trabalho enquanto um mecanismo histórico de aprofundamento das relações políticas, as quais avançam muito além dos padrões estabelecidos pelos limites da democracia formal representativa. Pontuamos determinadas contradições desse mecanismo de tomada de decisão, suas limitações e possibilidades de construção de uma cultura participativa de influência direta na esfera decisória do aparelho estatal na sua relação com representações populares dos mais diversos matizes.

Verificamos que algumas variáveis ajudam a entender as experiências bem-sucedidas do OP e as forças restritivas que operam no sentido de travá-las. A principal delas é a vontade política de adoção de mecanismos facilitadores da criação de nova cultura política, voltada para a participação democrática das populações locais de cada comunidade no encaminhamento de suas demandas e na resolução de seus problemas.

Outro elemento derivado da variável anterior é a cooperação político-administrativa entre os quadros da administração municipal e das entidades representativas da sociedade civil.

A relação paternalista/autocrática ‘Estado-sociedade’ é substituída, paulatinamente, pela prática participativa na tomada de decisões, implantação e acompanhamento dos projetos aprovados, a partir da negociação entre os representantes do poder público e a própria comunidade diretamente ou via representantes eleitos por ela. A continuidade administrativa, a coesão entre planejamento, técnica, bem como a maturidade política alcançada pelos envolvidos nas assembleias e grupos de trabalho são outros ganhos positivos decorrentes da utilização do OP. Todos reforçam a credibilidade acumulada ao longo do processo de participação democrática.

O fato do OP ser regrado, ter previsibilidade e estar aberto à participação de qualquer cidadão, cria uma cultura na qual as lideranças precisam ter conhecimento das regras do processo.

Devem respeitá-las e também ativar a participação do maior número possível de pessoas, de forma a aumentar sua influência nos resultados. O poder decisório centralizado na figura do líder cede lugar ao amadurecimento do coletivo de cidadãos atuantes, que decidem por meio de amplo debate sem estímulo à submissão das plateias como ocorre no ‘assembleísmo’, onde ocorre o estímulo da habilidade política para ganhar plenárias e emocionar seus integrantes pelo discurso, porque ele não tem regras – nem autônomas nem do Estado – que organizem de forma democrática as disputas. No processo do OP a decisão tem um percurso determinado, que necessariamente precisa ser articulado com demandas de outras regiões vizinhas ao município cujo peso político se faz presente. O número de participantes, a habilidade de argumentar, o respeito consensual às regras da assembleia e à participação de cada liderança combinam-se num mesmo processo até a decisão final. (GENRO; SOUZA, 2001)

Ressalte-se que, apesar do avanço do OP, os municípios analisados sequer passaram da segunda fase, ou seja, os municípios apenas legitimaram o OP.

Em outras palavras, as práticas participativas são ainda marginais na cultura política nacional. E o porquê disso é fruto de múltiplas determinações.

Nos casos estudados de aplicação do OP das cidades brasileiras, no exemplo venezuelano e no processo de direção autogestionária da Uniforja, podemos observar a simultânea atuação de forças propulsoras e restritivas favoráveis ao desenvolvimento da aplicação de instrumentos de ação ligados à democracia direta participativa.

Essas forças restritivas manifestam-se de várias formas. Existe o ranço de subalternidade, muitas vezes, presente nas atitudes e comportamentos dos extratos das camadas populares. O sentimento marcado pela passividade de que o outro ‘vai resolver nosso problema’ ou de que ‘ele precisa me ajudar’ é poderosa força paralisante na psicologia das massas.

É certo que tal problema se resolve na própria práxis, no cotidiano participativo, essa força vai sendo desativada, mas leva tempo e está sujeito a recaídas frequentes.

A centralização decisória na relação com as instituições públicas, os controles burocráticos tão necessários ao planejamento das iniciativas podem travar o andamento dos trabalhos dos envolvidos com o OP. O formalismo burocrático sufocando as forças motivadoras de qualquer empreitada não é fenômeno raro nas questões do campo das

ciências humanas. Tem-se mostrado problemática a possível manutenção de uma certa dualidade entre o nível institucional-legal e o social, a partir da questão da regulamentação legal do OP. Persistem ainda resistências de parcela dos poderes executivo e legislativo em institucionalizar definitivamente o OP. Além do que, sempre há o risco de captura desse processo por grupos partidários (FEDOZZI, 1999, p.197).

Desde de sua criação, as experiências do OP tem sido estudadas pelos mais diversos pesquisadores do país e do exterior, vindo de universidades, organizações não governamentais, organismos oficiais, governos e o público em geral. O caso do OP de Porto Alegre, por exemplo, foi selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da Organização das Nações Unidas – ONU – Seção para a América Latina – como uma das melhores práticas de gestão pública. Além disso, essa experiência de integração entre a ação estatal e a participação popular direta foi escolhida como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana do mundo pelo comitê técnico da ONU – Habitat II. (GENRO; SOUZA, 2001).

O OP pode ser caracterizado como um movimento histórico contendo uma articulação para formação de hegemonia entre os intelectuais orgânicos e lideranças de distintas classes sociais. Neste caso, classe dirigente e classe dirigida na construção de consenso e de um novo bloco histórico, conforme a definição gramsciana do termo. (HEBERT, 2008, p.264)

O processo do OP situa-se no universo mais amplo da democracia participativa quando, por meio da ação política institucional, da práxis transformadora, representantes do poder público negociam diretamente com os cidadãos de forma organizada e sem paternalismo decisório, lançando mão de práticas democráticas e participativas. Toda práxis transformadora requer períodos longos de aprendizado histórico, os quais não estão isentos de contradições, retrocessos e conflitos. Imaginar-se o OP ou qualquer outra forma de atuação coletiva enquanto modelo acabado é negar o movimento dialético da história.

Em resumo, podemos listar alguns dos principais avanços e desafios da democracia participativa no que se refere aos comitês populares e orçamentos participativos.

Pontos positivos

- Esses mecanismos de ação direta são importantes para a democratização da administração pública dos municípios. Servem como instrumento democrático de participação popular nas decisões das regiões urbanas, com o objetivo de melhoria da gestão pública e do uso consciente e racional dos recursos públicos.

- Aumento da cidadania devido à participação individual e coletiva nos processos decisórios da comunidade. Esse incremento de cidadania tende a se ampliar no que diz respeito ao envolvimento dos cidadãos com questões mais amplas e cuja solução situa-se no plano nacional.

- Ao serem adotados como premissa para alocação dos recursos públicos de modo racional e de acordo com os interesses da sociedade, induzem à formação de grupos organizados da sociedade civil para a tomada de decisões, o que acelera o processo de estruturação das entidades representativas de cada grupo social.

- Vimos como o OP também possui caráter educativo, permitindo à comunidade local conhecer os principais problemas enfrentados pelo município, bem como as limitações orçamentárias e os entraves burocráticos na realização de projetos.

Ao atuar efetivamente no orçamento participativo, o cidadão deixa de ser um mero coadjuvante para ser protagonista e tomador de decisões sobre os recursos/investimentos públicos. A efetiva realização e implementação do orçamento participativo podem ser visualizadas como fortalecimento da práxis democrática na gestão municipal, ou seja, na base da sociedade.

Principais desafios

- Elevar o nível de conscientização da população sobre a importância de participar de modo livre e universal das assembleias e fóruns de discussão para a tomada de decisão sobre as prioridades orçamentárias e de alocação dos recursos. Ranços de subalternidade tendem a afunilar o processo decisório até a alçada do prefeito ou de seu representante junto à comunidade, com estímulo ao estabelecimento de relações de dependência clientelista.

- Superar a tendência inicial ao voluntarismo político imediatista, ou seja, tomar decisões totalmente desconectadas da realidade política mais ampla, sem levar em conta os interesses de classe envolvidos nos conflitos sociais.

- Evitar a adoção de concepção normativa da sociedade civil que venha a obscurecer as diferenças e relações que esta mantém com a sociedade política (o Estado, *stricto sensu*), impedindo a compreensão dialética que identifique os interesses e estratégias do poder político que perpassam essas duas instâncias do chamado Estado Ampliado.

- Lidar com as mudanças frequentes da macropolítica, as quais podem – dependendo da orientação ideológica e/ou pragmática de determinadas forças vencedoras do processo eleitoral – barrar ou refrear o andamento de projetos ‘democráticos-participativos’, os quais necessitam de solução de continuidade para ser tornarem sustentáveis no longo prazo.

- Minimizar os riscos de aparelhamento político partidário da estrutura de representação comunitária por parte de determinados grupos, sem desconsiderar a inevitável influência das forças políticas e suas respectivas lutas por ampliação de espaço.

Pode-se ver, destarte, que os problemas vivenciados pela humanidade nos dias de hoje, como a exclusão social e a urbanização desordenada, não podem ser tratados somente com políticas compensatórias e, muitas vezes paternalistas do Estado. É imperativo a formulação, desenvolvimento, execução e acompanhamento de políticas públicas comprometidas com a distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida da população, com participação direta dessa mesma população na gestão dessas políticas.

Pode-se concluir que o modelo operacional do OP, como modelo de parceria na gestão da coisa pública entre o Estado e as comunidades envolvidas, em seus aspectos essenciais, vem promovendo condições institucionais favoráveis à emergência de práticas voltadas ao exercício da cidadania (FEDOZZI, 1999, p.198).

Estudiosos da cultura política brasileira destacam o fato de que uma das ameaças para a consolidação do regime democrático no Brasil provém da pouca valorização dos mecanismos institucionais de participação política. Apesar das pesquisas ainda apontarem para valorização dos processos eleitorais e do próprio sistema democrático, a

cultura da não participação é refletida tanto na rejeição aos partidos políticos e seus representantes, como nos baixos índices de participação ativa em organizações sindicais, partidos políticos, associações de classe e outros instrumentos de ação política (inclusive aí, o OP).

As razões desse desinteresse ou até rejeição pura e simples da política advém, em boa parte, do fisiologismo não mais camuflado da maioria dos partidos e seus componentes, no Brasil. Porém essa conclusão não pode estar dissociada de outro vetor significativo da despolitização geral provocada pela disseminação em larga escala da ideologia do neoliberalismo, aqui já citada, via suas instituições e intelectuais orgânicos e, sobremaneira a atuação sistemática da grande mídia enquanto elemento mediador entre a sociedade e seus mecanismos ideológicos de legitimação. A consequência inevitável desse quadro é a perda do interesse por parte do coletivo de participar da vida política por meio das instituições tradicionais, as quais passam a se organizar em torno as chamadas Frentes Parlamentares cujos membros pertencentes aos poderes legislativos federal, estaduais e municipais têm sua atuação unificada em função de interesses comuns, independentemente do partido político a que pertençam – ‘Bancada Ruralista’, ‘da Bola’, ‘da Bala’, ‘dos Bancos’ etc. Ou, ainda, quando o nível dessa atuação político partidária tende a ficar restrita às bases de onde as lideranças locais extraem seus votos, seus redutos eleitorais.

A descrença da população na sua capacidade de interferir nas decisões públicas (a não ser pelo voto, e até já nem tanto por ele), o fracasso ou a não satisfação de expectativas geradas através dos mecanismos de participação atuam no sentido contrário, de desmobilizar, aumentar a apatia e o descrédito na participação (FONTES, 1997, p.181).

Por outro lado, as propostas advindas do poder público tendem a mascarar novas formas complexas de dominação, por meio da manipulação dos mecanismos participativos, bem como através da delimitação do espaço permitido à participação, via enfraquecimento de qualquer outra forma não respaldada pelo aparelho estatal.

Esta situação se reproduz nas práticas corporativas e de interesses políticos locais voltados tão somente para legitimar e dar credibilidade às propostas governamentais.

Em suma, os exemplos de democracia direta, aqui apresentados, longe de serem uma proposta ou paradigma a ser seguido na construção de uma nova sociedade,

exortam ao debate sobre as potencialidades reais da democracia participativa, a partir da coexistência contraditória de alguns de seus aspectos básicos com outros fatores da democracia representativa no Brasil. Mas, talvez, o elemento decisivo, a força restritiva mais difícil de ser contornada seja a submissão da dinâmica do OP à lógica do mercado, lógica essa, presente na atualidade em todas as esferas da vida humana.

Essa submissão faz com que a contradição básica da sociedade burguesa capitalista fique explícita: a tensão entre a autonomia individual e a frustração decorrente do esvaziamento da dimensão comunitária.

A lógica e psicológica de mercado tendem a se expandir ilimitadamente mesmo quando um instrumento legítimo de defesa dos interesses da comunidade tenta colocar limites a essa expansão.

Este universo da práxis transformadora encontra-se sob constante abalo decorrente dos inexoráveis conflitos de interesses entre as classes subalternas e as camadas dominantes da estrutura das sociedades capitalistas.

A herança de formações históricas passadas com seu arcabouço cultural inerente condiciona fortemente as atitudes e comportamentos a nível individual e também coletivo. A maior ou menor participação das classes subalternas nos processos decisórios, bem como a maior ou menor resistência das classes dominantes a essa participação, finca raízes em nossa formação histórica patriarcal, escravista e economicamente dependente dos países centrais, hegemônicos, primeiramente, via pacto colonial, depois, por meio do capitalismo associado. A opção definitiva pelo caminho do fortalecimento da dependência atrelada aos interesses dos países centrais do sistema capitalista, a partir do golpe de estado de 1964, está muito bem retratada no livro do historiador uruguaio René Dreifuss – *1964, a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*.

O capital monopolista, mediado pela penetração de corporações multinacionais, redefinia a divisão internacional do trabalho e estabelecia um novo centro produtivo-chave e um bloco organizacional dentro da estrutura sócio-econômica brasileira. A industrialização do Brasil seria integrada e absorvida por corporações multinacionais de acordo com a estratégia de expansão do capital global, sublinhando os novos graus de internacionalização, centralização e concentração de capital. O capital monopolista transnacional ganhou posição estratégica na economia brasileira [...] a tendência para a desnacionalização, concentração e predominância em setores industriais específicos das multinacionais aumentou fundamentalmente a partir de 1964[...] Nesse processo, o capital americano estabeleceu sua supremacia entre os interesses multinacionais. (DREIFUSS, 1987, p.62).

Como afirmou um dos elaboradores da teoria da dependência, economista Theotônio dos Santos: "Nunca fomos externos ao capitalismo e cumprimos um papel importante na evolução do sistema de comércio atual"⁴⁸. Nessa perspectiva, pode haver, sim, certo grau de desenvolvimento ao optarmos pelo engajamento nas cadeias produtivas globais, como defende, por exemplo, o sociólogo e ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e demais intelectuais orgânicos do campo neoliberal⁴⁹.

A situação impõe novos desafios aos países em desenvolvimento: primeiro, a escolha de políticas econômicas e industriais que permitam às suas empresas desenvolver trajetórias de sucesso, atrair investimento direto estrangeiro e inserir-se nas cadeias globais de valor comandadas pelas empresas líderes mundiais em cada setor; segundo, estimular a criação no País de empresas multinacionais que sejam capazes de liderar cadeias globais de valor em seus respectivos setores de atividade e reter internamente as atividades econômicas geradoras de maior valor agregado.⁵⁰

Theotônio, porém, entende que esse ‘desenvolvimento’ será sempre atrelado aos interesses dos países capitalistas centrais e tendente a manter os países periféricos ao sistema nessa condição submissa e dependente. Essa é a lógica tal qual o sistema produtivo mundial está estruturado.

Logo, qualquer projeto político de construção de uma democracia participativa ligada aos interesses da maioria da população está fadado a ser truncado pela realidade dessa dependência à dinâmica da globalização.

Prossegue o pensador, “[...] não há democracia sem soberania nacional, sem que o Estado tenha meios para decidir sobre a própria vida nacional.”⁵¹. Ou seja, se não há como criarmos uma democracia participativa, alinhada com os interesses diretos da população, sem o lastro da soberania nacional, sem um projeto político para o Brasil, o qual, sem isolar o país do comércio internacional e do convívio pacífico entre as nações, garanta a ele a autonomia necessária para orientar sua própria estratégia global.

Nosso núcleo decisório não pode estar situado fora de nossas fronteiras, atrelado de forma subalterna aos interesses dos países centrais do sistema capitalista. Também é verdadeiro que a conquista dessa soberania, via um projeto nativo próprio, passa pelo

⁴⁸ Disponível em: <<http://theotoniiodossantos.blogspot.com.br/2009/06/atualidade-da-teoria-da-dependencia.html>>

⁴⁹ Disponível em: <<http://clubemilitar.com.br/mudar-o-rumo-fernando-henrique-cardoso/>> Acesso em Mar/2016>.

⁵⁰ In: ‘*A inserção do Brasil nas cadeias globais de valor*’ – CEBRI; v.2, a. 13, p.17. Ac. em Mar/2016.

⁵¹ *Ibidem*.

aprofundamento quantitativo e qualitativo da ação política mais direta, pelo perene engajamento organizado dos mais diversos setores populares e das classes trabalhadoras no processo decisório de escolha quanto ao caminho e forma a ser tomado por nossas políticas públicas.

Como também, pela adoção no âmbito do setor privado de práticas decisórias democráticas, marcadas por ampla participação dos trabalhadores envolvidos nos mais diversos níveis da estrutura organizacional de cada empresa.

A clivagem entre o cidadão partícipe do sistema democrático representativo e o trabalhador empregado/consumidor – própria da sociedade burguesa capitalista –, impede o aprofundamento da democracia participativa, como procuramos demonstrar ao longo deste trabalho.

A democracia representativa, embora importante conquista do século XX, apresenta nítidos sinais de esgotamento. Sua transformação em formas democráticas mais participativas, todavia, é um processo lento e tortuoso e imprescindível, porém em estado de permanente contradição com uma sociedade profundamente desigual e que, justamente por isso, impiedora de transformações profundas.

Lembremos a máxima do professor Carlos Nelson Coutinho de que, numa sociedade dividida em classes e com clivagem tão significativa como a nossa, sempre haverá déficit de cidadania, sempre haverá barreiras à participação direta dos maiores interessados na resolução dos graves problemas sociais de hoje: o próprio cidadão comum, o trabalhador e sua coletividade.

A democracia representativa tornou-se insuficiente para dar conta das transformações das práticas políticas em andamento na sociedade atual. Tal percepção é válida tanto no plano mundial como no âmbito da sociedade brasileira. A maior e mais ampla participação social nos espaços públicos deixa claro o quanto essa participação transcende ao ato de votar e ser votado; manifestar-se contra ou a favor de determinado fato ou política.

Dessa forma, a demanda por mais democracia participativa obriga o sistema democrático a ir além do seu papel de por em movimento o mecanismo formal de escolha de líderes políticos pautado na competição entre partidos por intermédio do voto. Na perspectiva da democracia participativa direta, os cidadãos são chamados a influir diretamente das decisões que afetam suas vidas; assumir a responsabilidade sobre a pauta acordada, além de acompanhar o andamento de sua implantação. Tal atitude é fundamental para o avanço da cidadania e redução do paternalismo político. A

impossibilidade de se forjar modelos prontos transforma essa mudança de paradigmas políticos em algo que tende a ser realizado no longo prazo por meio de experiências cumulativas.

É por meio da práxis transformadora, democrática, participativa que será construída a base soberana do Estado brasileiro, condição *sine qua non* para nossa autodeterminação enquanto povo e civilização, bem como para a construção de uma sociedade bem mais igualitária no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HA, J. Da "Era Vargas" à FHC: transições políticas e reformas administrativas. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 36, n. 1/2, 2005.
- ALVES, M. H. M. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1984.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. *Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- _____. *O fim da história – de Hegel a Fukuyama*. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- ARÃO, M. R. M. S. *Orçamento Participativo em Fortaleza: práticas e percepções*. Orientador: Alexandre Almeida Barbalho. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Humanidades, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, Área de Concentração: Políticas Públicas, 2012.
- ARAÚJO, Regina Maria de. *Orçamento Participativo: Uma experiência de Gestão e planejamento Urbano Em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Universidade Fumec, 2012.
- ATTON, C. *Approaching Alternative Media: Theory and Methodology*. Scotland: Napier University, 2012.
- AYRES, M. Abril S.A. eleva base de assinantes e fatura R\$ 3 bi em 2012. *Revista Exame*. Caderno de Negócios. São Paulo: 29 abr. 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/abril-s-a-eleva-base-de-assinantes-e-fatura-r-3-bi-em-2012>>. Acesso em: 10 mar. 2015.
- BAGGIA, F. Discursos e disputas sobre o sentido da participação na Venezuela: Uma análise da origem e do desenho dos Conselhos Comunais. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, Pelotas, v.3, n.1, p.169-188, UFP, 2015.
- BARBALHO, A. A.; ARÃO, M. R. M. S. *O Orçamento Participativo de Fortaleza: desafios à gestão democrática da cidade*. Universidade Federal do Maranhão, São Luiz, 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/ORCAMENTO_PARTICIPATIVO_COMO_INSTRUMENTO_DEMOCRATICO.pdf>. Acesso em: 22 out. 2015.
- BARBOSA, B. Participação e comunicação: disputa por espaços e enfrentamento midiático. Seminário Virtual: Participação Social e Democracia, 2014. *Carta Maior*. Caderno de Política. 28 set. 2014. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Participacao-e-comunicacao-disputa-por-espacos-e-enfrentamento-midiatico/4/31889>> Acesso em: 10 mar. 2015.

- BAQUERO, M. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: estado e partidos políticos. In: _____. *Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*, Porto Alegre: UFRGS, 1994, p.26-41.
- BELLUZZO, L. G. SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO POLÍTICA DA CSB, 2015. Disponível em: <<http://csbbrasil.org.br/gonzaga-belluzzo-afirma-que-brasil-perdeu-capacidade-industrial-com-as-privatizacoes/>>. Acesso em: 27 nov. 2015.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOLAÑO, C. R. S. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. *Rev. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n.4, p. 94-103, nov. 2010.
- BOTTOMORE, T. *Dicionário do Pensamento Marxista*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- BRAZ, M. (Org.). *Carlos Nelson Coutinho e a renovação do marxismo no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BRITTOS, V. C. *A oligopolização do mercado brasileiro de televisão por assinatura*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, Rio de Janeiro: INERCOM, 1999.
- CADEMARTORI, D. M. L.; NETO, E. J. M. Poder, meios de comunicação de massas e esfera pública na democracia constitucional. *Estudos jurídicos e políticos. Sequência*, Florianópolis, n. 66, jul/2013. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/seq/n66/08.pdf>. Acesso em: 10 mar.2015.
- CARDOSO, F. H. *Mudar o Rumo*. Revista do Clube Militar, 6 jan. 2014. Disponível em: <<http://clubemilitar.com.br/mudar-o-rumo-fernado-henrique-cardoso/>>. Acesso em: 7 mar. 2016.
- CARONE, E. Coronelismo: definição histórica e bibliografia. *Revista de Administração de Empresas*, v. 11, n. 3, p. 85-89, 1971.
- CARVALHO, A. M. *O Orçamento Participativo como instrumento de gestão que favorece a efetivação da cidadania em sua plenitude*. 2008. 14 f. Orientadora: Alessandra Ferreira. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Faculdades OPET, Curitiba, 2008.
- CASTELLS, M. *A Galáxia da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- CHAUÍ, M. *Simulacro e poder: uma análise da mídia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.

COMPARATO, F. K. A democratização dos meios de comunicação de massa. *Revista USP*, São Paulo, n.48, p. 6-17, dez./fev. 2000-2001.

CONTERN. Disponível em:

<<http://www.comternnatal.com.br/iframequemsomos.php>> Acesso em: 15 jan. 2015.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise da experiência em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v.15, n. 56, 2010.

COUTINHO, C. N. *Gramsci e a sociedade civil*. 2000. Disponível em:

<<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=209>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. *A Democracia como valor universal e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

DEMO, P. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1999.

DEWEY, J. *Democracia e educação*. Trad. Roberto Cavallari Fº, Comentários – Marcus Vinicius da Cunha, Ática, São Paulo, 2007.

DIAS, E. P. Conceitos de Gestão e Administração: uma Revisão Crítica. *Revista Eletrônica de Administração*, Franca, v. 1, 1ª ed. Facef, 2002.

DREIFUSS, R.A. *1964, A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

FEDOZZI, L. *Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. In: FLEURY, S. LOBATO, E. *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 2009.

_____. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Ed. Tomo, 2001.

FERNANDES JR, O. *A dura vida da sociedade alternativa*. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, a. 4, 30. ed. IPEA, Jan/2007. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1136:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 7 fev. 2015.

FERRARI, N. M. *Revisão anual do plano plurianual: uma análise da evolução do processo no governo de Minas Gerais*. VI CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília, abr./2013.

- FINLEY, M. I. *Democracia antiga e moderna*. Trad. Waldéa Barcellos e Sandra Bedran, rev. Neyde Theml. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FONTES, B. A. S. M. Clientelismo Urbano e Movimento Popular: a construção das redes de poder. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 81, jul./1995, p. 119-159.
- FREIRE, P. *Ação cultural para liberdade e outros escritos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GALBRAITH, J. K. *A era da incerteza*. Trad. F. R. Nickelson Pellegrini. São Paulo: UNB, 1979.
- GAROFANO, R. R. *Capitalismo e democracia na pós-modernidade: uma análise crítica da teoria democrática de Boaventura de Sousa Santos*. Rio Grande, 21 ago. 2104. Disponível em: <<http://www.ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 11 dez. 2015.
- GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- GENRO, T. O controle público não estatal e o orçamento participativo. *Debate: Caderno do PT*, Porto Alegre, n. 5, p. 11-13, 1995.
- GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. *Modernização reflexiva*. Trad. Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1995.
- GLOBAL TRADE ALERT. Disponível em: <<http://www.globaltradealert.org>>. Acesso em: 25 jan. 2016.
- GRAMSCI, A. *Escritos políticos*, v. 1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. [1910-1920].
- _____. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- _____; _____. v. 1, *Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- _____; _____. v. 4, *Americanismo e Fordismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 241-282.
- _____. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- GRIGOLI, J.J., Quatro modelos normativos de democracia representativa: elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. *Revista Pensamento Plural*. Pelotas, RS: Universidade Federal de Pelotas. Ano VII, nº 14-2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/3239/3416>> . Acesso em 18 jan. 2015.

GUÉLIN, André. *L'invention de l'économie sociale*. Paris: Econômica, 1988.

GURGEL, C. Texto publicado na revista *Gestão Pública*, Belém, a. 1, n. 2, 2008.
Disponível em: <<http://www.uff.br/sta/textos/cg008.doc>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HARDT, M.; NEGRI, A. *Multidão*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HARNECKER, M. *Transfiriendo poder a la gente: município Torres, Estado Lara, Venezuela*. Caracas: Centro Internacional Miranda, 2008.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HERBERT, S. P. *Orçamento participativo na perspectiva de Freire e Gramsci: condições para emergência e formação de lideranças*. Porto Alegre: Redes Editora, 2008.

HOLZMANN, L. *Gestão cooperativa*. Disponível em:
<http://www.dmtemdebate.com.br/site/wp-content/uploads/2014/12/HOLZMANN-Gestao_cooperativa.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2015.

HOUAISS, A. *Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa*, versão 1.0.7. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

IBOPE MEDIA. *Mediabook 2012*. Disponível em:
<http://www4.ibope.com.br/ibope_media/2012/mediabook/pt/content/Media_book_2012_portugues_final.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

IPEA. *Revista ipea - Desafios do Desenvolvimento*, a.iv, ed.30, 2007. Disponível em
<www.ipea.gov.br/desafios/index-php>. Acesso em: 10 abr. 2015.

KONDER, L. *Marxismo e alienação: contribuição para um conceito marxista de alienação*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____. *A Questão da Ideologia*. São Paulo: Cia das Letras, 2002

LANDER, E. *El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela*. *Observatório Social de América Latina*, a. VIII, n. 22, p. 65, 2007.

LÊNIN. V. I. *O Imperialismo, fase superior do Capitalismo. Obras Escolhidas – tomo 2*; Ed. Avante! Lisboa, 1978.

_____. *O Estado e a Revolução*. Obras Escolhidas – tomo 2; Ed. Avante! Lisboa, 1978.

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2015.

LINS, L. O. *Programa de Governo 'Por amor à Fortaleza'*. Fortaleza: Programa de Governo Municipal, 2004.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, R. G. F. Do senso comum à filosofia: apontamentos sobre minha leitura de Gramsci. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 1, n. 1, p.40-43, dez.1996.

LOSURDO, Domenico, *Contra-História do Liberalismo*. Rio de Janeiro: Ideias & Letras, 2006.

MACPHERSON, C. B. *A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARINGONI, G. Comunicações na América Latina: progresso tecnológico, difusão e concentração de capital (1870-2008). *Rev. Comunicare*. v. 10, n. 1, p. 110-131, jan./jun. 2010.

MARTINS, C.E. *O Golpe Militar de 1964 e o Brasil: Passado e Presente* - Portal Vermelho.Org. Disponível em <www.vermelho.org.br/noticia239034-1>. Acesso em: 07 mar. 2015.

MARX, K.; ENGELS, F. *Obras Escolhidas*, v. II. São Paulo: Edições Sociais, 1977. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marx/escolhidas/>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

_____; _____. *A ideologia alemã – Anexo, Teses sobre Feuerbach*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MARX, K. *A Liberdade de Imprensa*. Trad. Cláudia Schilling e José Fonseca, Porto Alegre: L&PM Pocket, 2001.

_____; ENGELS, F. *Obras Escolhidas de Marx e Engels*: Editorial Avante. Moscou: Edições Progresso Lisboa, 1982.

_____. *Introducción general a la Crítica de la Economía Política/1857*. Córdoba: Ediciones Pasado y Presente, 1973.

MENDES, V. A. Democracia e Participação: Os Conselhos Comuns na Venezuela. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, Pelotas, v.1, n1. UFP, 2013.

MÉSZÁROS, I. *A teoria da alienação em Marx*. Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2006.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 59, 2005, p. 5-42.

MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R: *A desconfiança com a política e seu impacto na democracia*. São Paulo: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas, NUPPs, da USP e o Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP, da UNICAMP, 2013.

MORAES, D.; SERRANO, P.; RAMONET, I. *Mídia, Poder e Contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação*. São Paulo: BOITEMPO, 2013.

MORAES, D. Os impérios de mídia no estágio da oligopolização. *Revista do Mestrado em Comunicação, Imagem e Informação Contracampo*, n. 3, p. 61-78, jan./jun. 1999.

NEVES, L. P. (Org.). *A inserção do Brasil nas cadeias globais de valor*. CEBRI, Ed. Especial, v.2, a. 13, Rio de Janeiro, 2014, p.17. (CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais. *Think tank*, criado em 1998, cujo objetivo é desenvolver conhecimento e promover o debate sobre temas das relações internacionais, oferecendo subsídios para a definição de políticas públicas).

OBSERVATÓRIO da cidade de porto alegre. Observando – O Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Revista do Observatório da cidade de Porto Alegre*, v. 1, n. 1, 2009.

OLIVEIRA, F. *Crítica à Razão Dualista – O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PARENZA, C. T. *Orçamento Participativo de Porto Alegre – Rio Grande do Sul, Brasil: Dados quantitativos para o relatório do observatório global de descentralização e democracia*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, nov. 2012.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. Belo Horizonte: CEPEAD-UFMG, 2004.

PIKETTY, T. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

PORTAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Jun. 2013. Disponível em: <<http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/operarios-viram-donos-com-credito-nobndes/>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

PRADO, M. L. C.; SOARES, G. P.; COLOMBO, S. *Reflexões sobre a democracia na América Latina*. São Paulo: SENAC, 2007.

PREFEITURA, de Osasco. *Cartilha do OP – Participar para Renovar*. Disponível em: <<http://osasco.sp.gov.br/op/images/cartilha.pdf>> . Acesso em Nov. 2015.

RIBEIRO, U.C. *Participação Política E As Relações De Gênero: O caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte*. Disponível em: <http://base.socioeco.org/docs/_home_biblioteca_uriella_coelho.pdf>. Acesso em abr. 2015.

ROMÃO, W. M. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. 2010. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2010.

ROSSI, C. Mídias Sociais: Rumo à democracia participativa? *Revista Sociologia*, a. IV, 37. ed., p.15, Ed. Escala, 2011.

SANTOS, B. S.; CHAUI, M. *Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento*. São Paulo Cortez, 2013.

_____. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, T. *Teoria económica y políticas económicas*. ALAI – Agencia Latinoamericana de información, 2015.

_____. *A atualidade da teoria da dependência*. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://theotoniodossantos.blogspot.com.br/2009/06/atualidade-da-teoria-da-dependencia.html>>. Acesso em: 08 nov. 2015.

_____. *Do Terror à Esperança: Auge e declínio do neoliberalismo*. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2004.

_____. *O Sistema Econômico Mundial: Gênese e alcance teórico de um conceito*; UFF, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <<http://reggen.org/publicacoes/textos-para-discussao/22-sistema-economico-mundial-genese-e-alcance-teorico-de-um-conceito-theotonio-dos-santos>>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. *Democracia e Socialismo no Capitalismo Dependente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1991.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. *Revista Política & Sociedade*, Florianópolis, UFSC, v. 3, n. 5, 2004.

SCHMIDT, J. *Disciplined Minds - A Critical Look at Salaried Professionals and the Soul-Battering System That Shapes Their Lives*. Lanhan, Maryland, USA, Rowman & Littlefield Publishers Inc. 2001.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECCO, L. et al. *Cooperativas e conselhos operários*. 2002. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neils/downloads/v9_artigo_lincoln_secco.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

SEMERARO, G. et al. *Gramsci e os movimentos populares*. Niteroi, RJ: Ed.UFF, 2011.

_____. *Gramsci e a sociedade civil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SEMIONATO, I. *GRAMSCI, Sua teoria, incidência no Brasil e influência no Serv. Social*, Florianópolis, SC: UFSC/Cortez, 1997.

SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. *Conforja, uma vitória definitiva*. São Bernardo do Campo, SP, 2 dez. 2010. Disponível em: <http://www.smabc.org.br/smabc/materia.asp?id_CON=23545&id_SUN=130>. Acesso em: Jan. 2015.

SINGER, P. Economia Solidária: geração de renda e alternativa ao neoliberalismo. *Proposta: Revista Trimestral de Debates*. São Paulo: FASE, 1997.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ROCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Ver. Sociologias*. v. 14, n. 30, p. 70-116, 2012.

SOARES, G. A. D. *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SORJ, B. Meios de comunicação e democracia: para além do confronto entre governos e empresas. In: _____. (Org.). *Meios de comunicação e democracia: além do Estado e do Mercado*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

SOUZA, C. *Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo*. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 8497, 2001.

TAYLOR, F. W. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1970.

TROUDI, H. E.; HARNECKER, M.; BONILLA-MOLINA, L. *Herramientas para la Participación*. Caracas: Cedinco, 2005.

UNIFORJA, *Home Page*. Disponível em: <<http://www.uniforja.com.br/index.wt>>. Acesso em: jan. 2015.

WEBER, M. *Ciência e Política: Duas vocações*. Trad. Leônidas Hegenberger e Octany Silveira, São Paulo: Cultrix, 1968.

WOOD, E. *Democracia contra capitalismo. A renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.