Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Tiago Augusto da Silva Ventura

Democracia e participação no Brasil: um estudo de caso das conferências nacionais de políticas públicas de 2003-2010

Rio de Janeiro

2013

Tiago Augusto da Silva Ventura

Democracia e participação no Brasil: um estudo de caso das conferências nacionais de políticas públicas de 2003-2010

Dissertação apresentada, como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre, ao programa de pós-graduação em ciência política e relações internacionais, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração curricular: Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Coorientador: Thamy Pogrebinchi

Rio de Janeiro

2013

Tiago Augusto da Silva Ventura

Democracia e participação no Brasil: um estudo de caso das conferências nacionais de políticas públicas de 2003-2010

Dissertação apresentada, como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre, ao programa de pós-graduação em ciência política e relações internacionais, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração curricular: Ciência Política.

Aprovada em 21 de novembro de 2013.

Banca examinadora

_____

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

_____

Prof.ª Dr.ª Thamy Pogrebinschi

_____

Prof.ª Dr.ª Maria Aparecida Abreu

Rio de Janeiro

2013

DEDICATÓRIA

À Rafaela

AGRADECIMENTOS

A minha família, pelo apoio em todos e mais diversos caminhos que percorri para chegar até aqui. Em especial, agradeço a minha mãe por ter me ensinado que estará sempre ao lado nos momentos mais difíceis.

À Rafaela, a quem dedico essa dissertação. Por tudo que passamos juntos, decidi, dessa forma, mantê-la sempre comigo. Agradecimento especial também ao Armando, à Helena e à Marcela Rodrigues, pelo carinho familiar que sempre me proporcionaram.

Agradeço a todos os professores e funcionários pelo formidável ambiente intelectual que pude encontrar no IESP. Ao meu orientador, Fabiano Santos, pela dedicação a este trabalho, pelas prazerosas conversas sobre a política brasileira e por ter sido o responsável em me apresentar o campo da ciência política; a minha co-orientadora, Thamy Pogrebinschi, pela paciência nas infindáveis trocas de *e-mails*, nos diálogos em torno do tema aqui debatido e na disponibilização dos dados utilizados.

Um agradecimento especial também a dois professores com quem tive o prazer de conviver ao longo do mestrado: César Guimarães, por despertar em mim o interesse pela teoria política; e Nelson do Valle, por me lembrar de minha antiga paixão pelos números.

Aos amigos que fiz no IESP, em especial aos colegas da turma de mestrado de 2013 e aos participantes do Laboratório de Estudos sobre Democracia (LED). Em especial, Talita e Alessandro foram indispensáveis no auxílio na finalização dos dados desse trabalho. Agradeço também as amizades que sempre me acompanharam ao longo dos últimos anos, sobretudo as que pude reforçar ao vir para o Rio de Janeiro.

À CAPES e FAPERJ, pelo apoio institucional recebido via bolsas, ao longo do mestrado.

“Não convém a gente levantar escândalo de começo, só aos poucos é que o escuro é claro.”.

João Guimarães Rosa

RESUMO

O Brasil conviveu, a partir da sua redemocratização, com um processo de criação de inovações democráticas participativas e deliberativas. Ao longo da década de 90, tais experimentos estiveram, sobretudo, ligados à dinâmica política local. A partir de 2003, tal fenômeno expande-se à dinâmica nacional via potencialização da experiência das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs). Tal dinâmica desafia argumentos baseados na impossibilidade de se compatibilizar a dinâmica democrática contemporânea com ampliação da participação para além do direito de votar.

A hipótese dessa dissertação é a possibilidade de conceber as inovações democráticas em questão como mecanismos participativos e deliberativos capazes de aprofundar os regimes democráticos atuais. Tomando como objeto de estudo as conferências, pretende-se investigar seu potencial de pluralizar o processo de agregação de preferências societais, indicando sua capacidade de impactar no ciclo da formulação de políticas públicas, tornando, por consequência, as instituições representativas mais responsivas às demandas da sociedade. O teste empírico será realizado a partir do cruzamento entre deliberações das CNPPs e proposições legislativas no período de 2003-2010.

Palavras-chave: Democracia. Inovações democráticas. Conferências nacionais de políticas públicas. Poder Legislativo.

ABSTRACT

Brazil has experienced, after its democratization, the process of creating democratic participatory and deliberative innovations. Throughout the 1990's, these experiments were mainly linked to local political dynamics. From 2003, this phenomenon expands to the national dynamics powered by the national public policy conferences (NPPCs) experience. Dynamics of this kind challenge arguments based on the impossibility of reconciling the contemporary democratic dynamic and participation beyond the right to vote.

This dissertation's hypothesis is to demonstrate the possibility of conceiving these participatory and deliberative mechanisms as capable of deepening current democratic regimes. Considering national conferences as the object study, we intend to investigate its potential to pluralize the aggregation process of societal preferences, indicating their ability to impact the cycle of public policy, as a consequence the representative institutions would become more responsive to the society's demands. The empirical test will be conducted by the crosschecking between the NPPCs deliberations and legislative proposals for the period 2003-2010.

Keywords: Democracy. Democratic innovations. National public policy conferences. Legislative Branch

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Número de associações voluntárias nas maiores cidades brasileiras 31

Gráfico 1 - Distribuição anual das conferências 85

Gráfico 2 - Realização de conferências por governo 86

Tabela 2 - Criação de novos temas debatidos nas CNPPs de 1941-2010 88

Gráfico 3 - Etapas prévias nas CNPPs 89

Tabela 3 - Participação do Estado, sociedade e conselhos nas comissões organizadoras das conferências 93

Gráfico 5 - Mostra percentual das atividades previstas nas CNPPs 95

Gráfico 6 - Taxa de congruência e divergência por grupos temáticos 101

Gráfico 7 - Distribuição das respostas por ano 104

Gráfico 8 - Divisão das respostas por categorias temáticas 105

Tabela 4 - Número de proposições legislativas relacionadas às conferências 107

Tabela 5 - Distribuição das respostas pelas variáveis origem, partido e governo 112

Tabela 6 - Modelos de regressão logística 114

SUMÁRIO

Introdução 11

Capítulo I: Democracia e participação no Brasil 17

1. Introdução. 18

2. O liberalismo excludente da Primeira República. 20

3. A construção do corporativismo no Brasil. 24

4. O novo ciclo da participação. 28

4.1. Redemocratização e novos padrões associativos. 28

4.2 Os adventos da redemocratização. 33

5. O novo impulso nacional. 39

Capítulo II : Um diálogo entre democracia e ampliação da participação na teoria democrática 44

1. Introdução 45

2. A primeira geração da democracia minimalista: a democracia das elites. 47

3. A herança elitista nos estudos sobre democracia. 52

4. A introdução do conceito de responsividade e de preferências na teoria democrática 57

5. A onda crítica: participação e deliberação 62

6. Democracia minimalista e participação ampliada: um estudo das conferências nacionais de políticas públicas 70

Capítulo III : Estudo de caso das conferências nacionais de políticas públicas 77

1. Introdução. 78

2. Histórico e conceito das conferências 80

3. A dinâmica nacional deliberativa e participativa 83

4. A efetividade das conferências nacionais de políticas públicas 96

4.1. Montagem do banco de dados 98

4.2. Análise legislativa 99

5. Medindo a pluralidade do impacto legislativo 109

Conclusão 120

Anexo I – Conferências Nacionais de Políticas Públicas de 1990-2010. 128
Anexo II – Distribuição das Conferências Nacionais por categoria temática. .131

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 133

Introdução

Ao final do terceiro capítulo de uma de suas obras clássicas – *Razões da Desordem* – Wanderley Guilherme dos Santos conclui sua análise sobre o que haveria de novo na redemocratização brasileira com as metáforas peculiares aos seus escritos: “Não se trata de pessimismo, mas, neste momento, não há cultura cívica no país, apenas natureza. Exuberante, é claro, como convém a um país tropical” (Santos, 1992:115).

Duas décadas se passaram desde a publicação de *Razões da Desordem* e sua questão permanece em aberto. Nesse período, o Estado brasileiro foi capaz de constituir instituições mais sólidas, alargar o que o autor chama de Estado Mínimo? A pujante diversificação organizativa da década de 1980 resultou em fortalecimento da democracia brasileira? Essa dissertação busca contribuir em algumas dessas questões.

A dinâmica política da relação Estado e sociedade no Brasil, a partir da sua redemocratização, assumiu duas características principais. Por um lado, conviveu-se com uma inédita estabilidade no funcionamento das instituições representativas, com quatro presidentes eleitos, tendo um sofrido *impeachmeant* e seu vice assumido, ligados a partidos diversos e distintos no que tange a sua identidade política. Nesse período, universalizou-se o direito ao voto, expandindo-o aos analfabetos e colocando-o também como opcional aos jovens de 16 a 18 anos e aos idosos. Presenciaram-se também taxas importantes de participação eleitoral, tendo, a partir de 1990, em média, 90% da população adulta inscrita eleitoralmente e comparecimento de, aproximadamente, 80% nos pleitos eleitorais do período (Nicolau, 2013).

Por outro lado, o Brasil viveu uma dinâmica inovadora de experimentação em torno de instrumentos de ampliação da participação política, com intuito de aumentar a capacidade da sociedade de interferir na produção de políticas públicas e na gestão do Estado. Essa tradição foi impressa já na Constituição Federal de 1988, mas teve seu momento mais forte a partir das dinâmicas de inventividade no âmbito local, assumindo destaque com experiências como os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo.

A partir de 2003, essa tradição participativa passa pela tentativa de ser expandida no nível nacional, sendo a experiência das Conferências Nacionais de

Políticas Públicas (CNPPs) a principal aposta. As CNPPs são espaços de deliberação e participação da sociedade acerca de temas específicos de políticas públicas. São espaços nacionais antecedidos de diversas etapas municipais e estaduais, que se articulam a partir da eleição de delegados aos espaços subsequentes; funcionam a partir de espaços de debates e deliberação sobre os temas em questão e culminam em elaboração normativa com diretrizes acerca do tema em debate.

As conferências nacionais de políticas públicas não são um fenômeno recente na história brasileira. Sua primeira experiência, com objetivos diversos das atuais, data do período do Estado Novo – 1941 – limitada ao tema de educação e saúde. A partir da década de 1980, elas são retomadas e permanecem ao longo da década seguinte com ocorrência limitada tanto do ponto de vista do número quanto temático. Esse quadro muda a partir de 2003, quando as conferências passam a se configurar como experiência mais presente na relação Estado e sociedade. Sua realização é fortemente ampliada, totalizando 73% do total de CNPPs, contabilizando o período de 1990-2010, assim como passa a abarcar ampla gama temática no que tange à produção de políticas públicas.

Elemento importante da centralidade das conferências, encontra-se na sua capacidade de mobilização. Dados oficiais[1] indicam que as conferências, somente no período de 2003-2010, reuniram, aproximadamente, cinco milhões de brasileiros. Estudos acerca de outras experiências de participação no Brasil indicam números muito inferiores quando comparado com os dados das CNPPs, por exemplo, Avritzer (2009) aponta que, até 2004, mais de 300 mil pessoas participaram da experiência do orçamento participativo no Brasil; e 400 mil, dos espaços de conselho de saúde e assistências sociais. Em outras palavras, a ampliação de escala das CNPPs foi acompanhada da ampliação do número de cidadãos envolvidos em inovações participativas predecessoras, o que reforça a centralidade em torno da investigação do seu potencial democrático.

A principal expectativa em torno dessas inovações é seu potencial em aprofundar as democracias contemporâneas via ampliação da participação e

[1] As informações são da Secretaria-Geral da Presidência da República e encontram-se disponíveis em: http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/01/10-01-2012-conferencias-mobilizaram-2-milhoes-de-pessoas-em-2011.

deliberação da sociedade nas questões políticas. Essa experiência tem gerado uma série de debates políticos e acadêmicos, sobretudo em torno da sua capacidade em desafiar a possibilidade de se manterem contornos deliberativos em experiências em larga escala, assim como colocar em xeque conceitos de democracia construídos com base na polaridade entre estabilidade das instituições políticas e ampliação da participação para além dos momentos eleitorais.

O intuito dessa dissertação é demonstrar a existência desse potencial democrático das conferências nacionais de políticas públicas, em especial sua capacidade em tornar nossas instituições políticas mais responsivas às demandas da sociedade, gerando, por consequência, um aprofundamento da democracia brasileira. Para isso, buscou-se detectar se esses espaços participativos e deliberativos, ao se expandirem para a dinâmica nacional, estabelecem diálogos e ampliam a capacidade de a sociedade incluir suas agendas nas instituições representativas. O foco do teste empírico proposto será a verificação desse impacto no Poder Legislativo.

Virou lugar-comum na política brasileira a proliferação de críticas às instituições representativas brasileiras. Mesmo que, em certa medida, partindo de um panorama factível de razoável desalinhamento entre os anseios societais e a capacidade instituições das democracias contemporâneas em cumpri-las (Pogrebinschi, 2013c), as críticas parecem sempre apontar sua mira ao alvo inadequado. Ao invés de pensar como aperfeiçoar nossas, diga-se de passagem, funcionais e estáveis instituições representativas, seus críticos costumam apontar suas armas a certa criminalização da política e necessária superação das instituições nacionais.

Nesse contexto, a contribuição desta dissertação é justamente apontar sua mira à participação como elemento central ao aperfeiçoamento da democracia brasileira (Santos, 2013). Em outras palavras, defende-se a possibilidade de se realinhar preferências societais e instituições políticas via ampliação da participação a partir de inovações democráticas participativas e deliberativas. Quanto maior a capacidade de o cidadão se fazer presente nesses espaços, interagir politicamente com outros atores e fazer suas demandas se integrarem à agenda das instituições, maior o potencial de nossa democracia.

Utilizando as metáforas de Wanderley Guilherme dos Santos, quanto maior a capacidade de converter nossa exuberante natureza em cultura cívica e instituições políticas, potencialmente menor será o pessimismo sobre nossa democracia. Esse é o escopo das conferências nacionais de políticas públicas, por isso, a necessidade de testá-lo.

***

Essa dissertação se dividirá em três capítulos. Segue uma pequena explicação de como está organizada.

O primeiro capítulo será dedicado a discutir a relação entre Estado e sociedade no Brasil ao longo do período republicano. Sua justificativa se dá pela necessidade de embasar o presente trabalho de informações acerca da trajetória democrática brasileira. É uma tentativa de mostrar, a partir de interpretações do pensamento político brasileiro, como se chegou ao atual "estado de coisas" na questão participativa.

A questão fundamental nesta primeira parte é a tentativa de desenrolar os laços em torno dos conflitos envolvendo a questão participativa no Brasil. Em outras palavras, conhecer e analisar como o País iniciou o século XX como uma república liberal-oligárquica, viveu intervalos entre estabilidade da competição política e soluções ditatórias, até alcançar o atual momento de consolidação de sua democracia. Indo além, buscou-se demonstrar quais as principais características da redemocratização brasileira, onde foram conjugados pujantes processos de mobilização da sociedade, enfraquecimento das estruturas corporativas predecessoras e crise de legitimidade das elites ligadas ao período militar. Um das consequências desses fatores, que se tornou objeto desta dissertação, é uma busca permanente, que marcou os últimos 30 anos da nossa República, em torno de instituições capazes de ampliar a participação dos cidadãos para além dos momentos eleitorais. Reconstruir essa trajetória até a atual situação de tentativa de expandir a agenda participativa à nível nacional, será o objeto desse primeiro capítulo.

O segundo capítulo é dedicado a dialogar com estudos de teoria da democracia com vistas a elaborar um quadro capaz de permitir a conjunção entre

aprofundamento democrático e ampliação da participação política. Em primeiro lugar, será aberto o diálogo com as teorias elitistas de democracia, apontando suas limitações ao conceber democracia somente como método eleitoral, no qual a representação emana exclusivamente das eleições e nas quais as preferências e demandas da sociedade não adquirem nenhum protagonismo.

Em segundo lugar, será apresentado o conceito de democracia fundado na ideia de responsividade entre Estado e preferências da sociedade. A seguir, criticar-se-á a limitação desse conceito à dinâmica eleitoral indicando a possibilidade, a partir de leituras atuais de autores ligados à teoria deliberativa, em especial Jane Mansbridge e Mark Warren, de se conjugar agregação e deliberação, concebendo seus instrumentos, por exemplo, eleições, instituições participativas e fóruns deliberativos, como capazes de conviver harmonicamente, aperfeiçoando as democracias contemporâneas por servirem a funções distintas, sendo ambas necessárias ao seu funcionamento.

Ao final do segundo capítulo, será proposto um modelo para análise das conferências nacionais de políticas públicas. A questão central será considerá-las como mecanismo capaz de aprofundar a democracia brasileira e aumentar sua responsividade, por conta de sua capacidade de pluralizar os momentos de agregação e exposição das preferências da sociedade para além do momento eleitoral como forma exclusiva. O modelo é baseado em três vetores: sua capacidade em expandir participação e deliberação em escala nacional, sua efetividade medida a partir do impacto de suas diretrizes no Poder Legislativo e a pluralidade da sua conversão em proposições legislativas.

O capítulo final será dedicado à análise dos dados empíricos em questão e tentativa de comprovar o modelo proposto. Vale ressaltar a opção, neste trabalho, de investigar somente as conferências realizadas de 2003 a 2010, em razão de duas questões: por conta da compreensão de que somente a partir de 2003, elas passam a conformarem-se como mecanismo de diálogo mais presente na relação entre Estado e sociedade no Brasil. Além disso, por conta da ausência de dados sistematizados acerca da dinâmica organizacional dos processos anteriores a 2003, a opção em tela evita que se trate de forma uniforme processos de participação que podem possuir características específicas.

A análise da experiência das conferências nacionais de políticas públicas tem assumido certo protagonismo em estudiosos sobre o tema da participação do Brasil nos últimos anos (Avritzer e Souza, 2013). Esta dissertação intenta ser uma contribuição a esse crescente interesse pelo tema. Muitas questões ainda ficam em aberto para análise dessa interessante inovação participativa, em especial, investigações capazes de conjugar teoria democrática com metodologias quantitativas e qualitativas com intuito de mapear de forma mais precisa o potencial dessa experiência. Em síntese, buscou-se aqui dar um primeiro passo, abrir algumas questões e contribuir com os estudos sobre a democracia brasileira.

Capítulo I: Democracia e participação no Brasil

1. Introdução.

Este trabalho versa sobre o potencial democrático das inovações participativas e deliberativas no contexto das democracias contemporâneas. Como objeto, utiliza-se uma das experiências brasileiras neste tema.

A constituição do Estado brasileiro como lócus de interlocução política da sociedade teve como uma de suas características o conflito em torno da abertura de canais de participação. O país iniciou o século XX como uma República liberal-oligárquica, viveu intervalos entre estabilidade da competição política e soluções ditatórias, até alcançar o atual momento de consolidação de sua democracia.

Tal conflito em torno da participação teve, até a década de 1970, como prevalecente seu polo restritivo. Por isso, esse período é marcado por: limites à competição eleitoral (Nicolau, 2012), exclusão de direitos à população rural (Viana, 1999; Weffort, 1989), constituição de modelo corporativista excludente ou bifronte, marcado pela tutela no polo trabalho e pluralismo na relação com o capital (Costa, 1999; O'Donell e Schmitter, 1996; Boschi, 1991); e recorrência a soluções antidemocráticas por parte das elites políticas nacionais (Avritzer, 2002).

No entanto, todo quadro conflituoso pressupõe resistência. O caso brasileiro não é diferente. Ao longo desse processo, presenciou-se a defesa ao direito de participar como elemento central nas organizações societais, por exemplo, via formação das ligas camponesas, organização do movimento sindical combativo em contexto de estruturas corporativas e a resistência política por organizações políticas dentro e fora da legalidade. A esse conjunto de processos de resistência, Guimarães (2012) dá o nome de primeiro grande ascenso mobilizatório do povo brasileiro.

Aos fins da década de 1970, esse contexto político começa a sofrer alterações. O Brasil caminha para reencontrar-se com o regime democrático em um cenário onde convergem ampliação e diversificação na cultura política e nos padrões associativos da sociedade civil e crise de legitimidade, sobre âmbito nacional e internacional, das elites dirigentes do modelo ditatorial predecessor. Essa conjunção de fatores permitiu que, ao longo da década de 1980, o Brasil retornasse à democracia via processo constituinte marcado pela pressão societária e por demandas de participação. Suas consequências mais centrais foram a estabilização da competição eleitoral no país e a abertura de um processo de experimentação em

torno de novas instituições com objetivo de aprofundar e aperfeiçoar o regime democrático em construção.

Em síntese, o contexto da redemocratização marcado pelo impulso mobilizatório e pela crise de legitimidade das elites permitiu soluções distintas daquelas construídas nos períodos anteriores. Nessa oportunidade, o imperativo foi a estabilização da democracia brasileira e sua busca permanente em torno de inovações participativas. Tal característica tornou o Brasil objeto de interesse acadêmico e político ao redor do mundo (Avritzer 2009, Abers 2002, Fung e Wright 2003, Santos 2002, Baiochi 2003).

O objetivo deste primeiro capítulo é retomar esse percurso da relação Estado/sociedade ao longo da trajetória republicana brasileira, dando destaque aos aspectos relacionados aos novos contornos participativos assumidos em conjunto com o processo de democratização. Sua conclusão caminha no sentido de apontar a necessidade de investigar a confirmação ou não do potencial de aprofundamento democrático dessas instituições. Para isso, será tomada, como objeto, a experiência mais recente das conferências nacionais de políticas públicas. Tais instrumentos são a principal inovação democrática constituída a partir de 2003, quando se presencia um esforço de ampliar em escala nacional a criação desses mecanismos.

É possível, e necessário investigar quais são as continuidades/heranças dos contornos restritivos à participação que ainda se fazem presentes na democracia brasileira. Ou seja, não se toma como ponto de partida nessa dissertação uma visão dicotômica entre presente e passado na trajetória da relação Estado e sociedade no Brasil. Por exemplo, algumas dessas continuidades são evidentes no que tange à ausência de democracia na mídia nacional, no caráter militarizado dos aparatos de segurança do Estado, assim como é possível que tais permanências devam interferir na cultura da participação política da sociedade brasileira, inclusive nas novas instituições elencadas como objeto desse trabalho. No entanto, mesmo reconhecendo tal abordagem, optou-se aqui por caminho diverso, no qual os olhares priorizam as prováveis potencialidades democráticas do contexto vivido atualmente no Brasil, em especial se é possível comprovar o que se espera e se propagandeia das inovações democráticas em questão.

Seja nos meios acadêmicos ou em espaços de expressão de opinião política, frequentemente surgem questionamentos em torno da democracia e do sistema representativo brasileiro. É como se o que aqui nascesse, em circunstância nenhuma, servisse. Os olhares estão sempre atentos a ressaltar os dilemas e esquecer possíveis potencialidades. Expressão recente desse fenômeno ocorreu na associação imediata, sem nenhum tipo de rigor acadêmico, entre as diversas manifestações que tomaram o país no último ano e uma "caducidade evidente" das nossas instituições políticas. Nesse contexto, torna-se ainda mais urgente e desafiador investigar e comprovar os possíveis méritos das experiências locais, com vistas a refutar a precipitação e o pessimismo analítico e político que tanto mal fazem às instituições e à democracia brasileira. Esse é o objetivo central dessa dissertação.

2. O liberalismo excludente da Primeira República.

A Primeira República no Brasil teve como característica central a tentativa de se constituir um sistema político e social com raízes fincadas no liberalismo. Tal projeto será marcado pela exclusão da população rural, por limitação à participação política e por forte repressão às tentativas de organização da ação coletiva ligada aos trabalhadores. Seu resultado é a limitação da constituição do Estado como instrumento de mediação das relações políticas da sociedade, em especial relacionadas aos setores empobrecidos.

O ordenamento social nascente na República brasileira não trazia alterações profundas quando comparado às condições moldadas no Império. Mantinha-se a organização do mundo agrário a partir de dois pilares. De um lado, a vedação de nacionais pobres em adquirir a posse da terra, a partir de Lei de Terras de 1850, limitando estruturalmente suas condições de inserção social. Tal realidade, aliada ao passado escravista, impunha a manutenção de precárias condições de vida no campo (Cardoso, 2010). Do outro lado, o ordenamento político organizado pelas elites agrárias exportadoras sustentava-se com base no mandonismo local e no coronelismo: conjugação entre elites locais enfraquecidas e poder público em processo de constituição, em que, por um lado, reforça-se o poder do mandonismo

municipal via estruturas estatais e, por outro, amplia-se a dependência do local à dinâmica das elites nacionais (Leal, 1947).

No outro extremo, como afirma Cardoso (2010), o mundo urbano gerava postos de trabalho insuficientes ao fluxo elevado de imigrantes nacionais e estrangeiros, expondo todos à severidade de mercados de trabalho que ofereciam poucas e más condições de ocupação. Nas palavras do autor:

> Na verdade, por muito tempo ainda, o mercado de trabalho urbano, forma capitalista por excelência de distribuição de recursos e posições sociais, não funcionaria como elemento organizador da inscrição social de proporção expressiva dos nacionais (Cardoso, 2010:147).

Esse contexto será compreendido por Wanderley Guilherme dos Santos (1979: 71) como "a tentativa de organizar a vida econômica e social do país segundo princípios *Laissez-fairianos ortodoxos".* Suas principais características são os limites do Estado na regulação das relações e conflitos entre o capital e o trabalho, nas palavras do autor: "fora da ordem do mercado só existia a 'ordem' da coação" (Santos, 1979: 73).

Santos (1979) aponta dois elementos importantes para a compreensão da montagem da estrutura liberal ortodoxa do país nesse período. Por um lado, a ortodoxia liberal ficou limitada às questões urbanas, permanecendo intocável a estruturação desigual das relações sociais no agrário brasileiro. Como afirma o autor: "pode-se considerar que a hegemonia ideológica do laissez-faire teve vida curta no Brasil, restrita à área urbana, entre 1888 e 1931, no que concerne à economia, e vulnerada a partir de 1923 no que diz respeito às relações sociais" (Santos, 1979:72).

Por outro lado, no princípio da década de 1920, inicia-se a produção de leis sociais, por exemplo, a lei Eloy Chaves, tensionando o sentido estrito do liberalismo prevalecente. Tal processo indicaria o reconhecimento da insuficiência da atribuição exclusiva ao mercado no provimento de recursos econômicos e sociais às classes populares, como previa a ortodoxia liberal característica do período.

Esse "alargamento" seria, sobretudo, resposta decorrente do processo crescente de organização dos trabalhadores em São Paulo e de sua pressão sobre os setores empresariais, como mostram os dados mobilizados por Santos (1979) em relação ao crescimento do associativismo no início do século. No entanto, essa

tensão da ortodoxia liberal será puramente no plano legal, visto que a marca da resposta estatal será a não efetividade das conquistas sociais.

Os principais elementos dessa chave de compreensão da Primeira República também estarão presentes em Vianna (1999). Para o autor, o liberalismo brasileiro foi concebido como uma construção baseada nos interesses das elites dirigentes agrário-exportadoras, materializada na carta constitucional de 1891, conjugando interesses da União com federalismo excludente e intervencionismo discricionário. Nesse sentido, ao manter intacta a estrutura arcaica das relações de trabalho e a proteção aos privilégios da exportação das elites rurais, os pequenos esgarçamentos da legislação trabalhista, ao qual o autor agrega à analise de Santos (1979) a lei de sindicalização de 1907, não serão ameaçadores ao liberalismo brasileiro.

Portanto, para Vianna (1999), mesmo diante de conquistas a partir da mobilização coletiva do operariado, o cenário das relações entre Estado e sociedade na primeira fase da formação brasileira teve como característica fundamental a criminalização e não o reconhecimento das conquistas legais dos setores subalternos. A dinâmica era baseada no caráter de controle social no mundo urbano e coronelismo no mundo rural. É um clássico exemplo do conflito da constituição do Estado brasileiro no tema da participação política e social, no qual o polo restritivo, a partir das estruturas oficiais, se impõe.

A principal consequência desse quadro, como afirma Cardoso (2010), é a aproximação da ação sindical das práticas enquadradas como crime e desordem. Portanto, a ação política do trabalhador brasileiro, na tentativa de vocalizar interesses coletivos na arena pública, não conseguiu romper a ortodoxia liberal e a indiferença das elites republicanas aos destinos das classes subalternas (Cardoso, 2010:176). O foco das elites dirigentes era a manutenção da realidade do campo e ortodoxia liberal nas áreas urbanas

Portanto, a chave para a compreensão social e política da Primeira República, articulada por autores como Santos (1979), Vianna (1999) e Cardoso (2010), conjuga orientação liberal materializada pela ausência do Estado na regulação do conflito entre capital e trabalho e na garantia de direitos sociais, assim como pela restrição à participação via manutenção de estruturais clientelistas de dominação

política e social. Como resultado fundamental, a construção republicana no Brasil retardou a formação das instituições e da política como local de mediação de interesses.

O plano da competição eleitoral é um dos exemplos cruciais da dinâmica estabelecida entre Estado/sociedade na Primeira República. Para ter direito a voto era preciso ter mais de 21 anos e ser alfabetizado. Não votavam mendigos, praças, os religiosos sujeitos a voto de obediência e os estrangeiros.

Apesar de não haver dados detalhados sobre o comparecimento eleitoral neste período, Nicolau (2012) aponta os seguintes números para as eleições presidenciais, tendo como base a população total: 1910 (3%), 1914 (5%), 1918 (1,5%), 1919 (1,5%), 1922 (4%), 1926 (2%) e 1930 (5%); ou seja, a média de participação eleitoral fora de, aproximadamente, 3% da população brasileira.

Um elemento importante trazido por Nicolau (2012) é a comparação com os cidadãos que podiam se alistar eleitoralmente. Com base nos Censos realizados em 1900 e 1920, a taxa de alfabetização manteve-se estável entre 35%. Um exemplo trabalhado pelo autor é a cidade do Rio de Janeiro, onde era possível se alistarem 163 mil homens, e o fizeram somente 20 mil. Em síntese, apenas 16% dos homens alistáveis se inscreveram eleitoralmente.

Os baixos índices de comparecimento eleitoral aliados aos dados diminutos da inscrição eleitoral são uma face da fraqueza da legitimidade do Estado diante dos nacionais. Como aponta o autor, “os indivíduos que não fossem vinculados a determinados grupos políticos não se sentiam motivados a coletar seus documentos e requisitar a inscrição como eleitor” (Nicolau, 2012: 61).

O Estado, portanto, não aparecia aos nacionais como espaço de construção do público, da vontade geral da população, como mediador das relações políticas, impondo-se somente via restrição em relação à participação política da sociedade. A passagem do regime imperial ao republicano no Brasil não teve como consequência a alteração no padrão participativo da sociedade brasileira. A tônica manteve-se na exclusão daqueles agentes societários desprivilegiados de recursos econômicos e políticos.

3. A construção do corporativismo no Brasil.

Como se apontou anteriormente, a ênfase da constituição do Estado ao longo da Primeira república se deu a partir da representação dos interesses econômicos das elites agrárias e dos limites à ação coletiva dos setores subalternos. A revolução de 1930 representa a crise desse modelo, em especial como resultado de conflitos no interior das elites exportadoras, entre aquelas beneficiadas pelo federalismo excludente da Primeira república e as oligarquias não exportadoras em aliança com novos atores sociais do período, entre eles camadas médias urbanas, burguesia industrial e juventude militar.

A novidade desse cenário é a consolidação do papel do Estado, sobretudo do Poder Executivo, como elemento fundamental na construção das instituições republicanas no país, a partir de um modelo de desenvolvimento centrado na indústria, no setor urbano e na forte presença estatal. Como aponta Boschi (2010), tais características serão a marca do desenvolvimentismo brasileiro inaugurado na década de 1930, mantendo certa identidade até as reformas neoliberais operadas no Brasil, a partir da década de 1990.

Nessa conjuntura de consolidação e fortalecimento do Estado, duas dinâmicas moldaram a sua relação com os agentes societários: a consolidação de direitos a partir da lógica da profissionalização, conceituada por Santos (1977) como *cidadania regulada*, e a criação de estruturas corporativas de mediação e representação de interesses tanto das classes trabalhadoras quanto do empresariado.

O conceito de *cidadania regulada* é fundamental para a compreensão do projeto Varguista de inclusão política e social. Por mais que houvesse, como fruto da luta sindical, políticas sociais aprovadas ao longo da Primeira República em decorrência de sua não materialidade, couberam às práticas legais e culturais articuladas em torno do conceito de *cidadania regulada* incluir efetivamente a questão social como elemento-chave na construção do Estado.

Nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos (1979):

> Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles

> membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei. (Santos,1979: 68).

Nesse contexto, a cidadania consistia no conjunto de direitos associados à determinada profissão regulamentada pelo Estado. Tal noção é diversa de uma concepção de universalidade em que o elemento central é o pertencimento a alguma comunidade política. Cardoso (2010) destaca que o pertencimento à cidadania regulada era um momento efêmero, poroso, que aparecia como factível aos nacionais que se qualificassem para ingressar nas profissões regulamentadas pelo Estado. Dessa forma, estabelecia-se um *continuum* entre incluídos e excluídos, ou entre cidadãos e pré-cidadãos, onde se tornou factível ao excluído acessar a cidadania.

Diferentemente da Primeira República, onde a luta por direitos esbarrava na ausência do Estado na garantia de direitos sociais, a dinâmica da *cidadania regulada* legitimava a reivindicação por direitos na qual o público passa a aparecer como arena da expressão dessa disputa.

A segunda face da relação Estado/sociedade na era desenvolvimentista é a construção de estruturas corporativas como instrumento de representação e mediação de interesses dos atores societais. Segundo Boschi e Diniz (1991), a tradição corporativa deve ser compreendida como instituições montadas a partir da intermediação de interesses com base em um ordenamento hierárquico de grupos ou categorias funcionais, baseado em critérios de filiação ou contribuição compulsória, bem como no monopólio da representação, e dirigidos fundamentalmente à burocracia estatal.

Ainda segundo os autores, no caso brasileiro, o corporativismo se estabeleceu com marcos específicos. Coincidiu com o fechamento crescente do sistema político, culminando na eliminação dos partidos e do congresso em 1937, foi introduzido a partir de uma política deliberada das elites ocupantes do Estado com intuito de inserir novos atores sociais, desarticulando suas antigas associações, em especial sobre os trabalhadores.

Nesse sentido, um dos traços mais importantes do corporativismo brasileiro é seu aspecto diferencial no que tange à relação com o empresariado e com o operariado. Como aponta Boschi (2010):

> No caso do operariado prevaleceram o controle e a impossibilidade de organização fora da estrutura oficial, levando a uma multiplicidade de sindicatos de bases locais e a uma fragmentação dos órgãos de cúpula quando esse controle se atenua no âmbito da organização das centrais sindicais. No caso do empresariado, a fragmentação se expressou na criação de associações paralelas à estrutura oficial em um ritmo crescente desde o início do ciclo, o qual se intensifica durante os anos 50 e, particularmente, entre os anos 1970 e 1980. (Boschi, 2010: 90).

Na argumentação de Boschi (2010), esse contexto gerou um modelo excludente de corporativismo no Brasil, denominado pela literatura como Bifronte ou Estatal, em contraposição ao modelo construído a partir das experiências neocorporativas dos sociais-democratas na Europa.

Vanda Maria Ribeiro Costa (1999) segue argumentação semelhante para discutir a construção do corporativismo no Brasil. A autora aponta que os sindicatos passaram de organizações de defesa de interesses para mecanismos de organização e controle das reivindicações das classes operárias, tendo limitadas suas funções participativas. Um elemento importante elencado pela autora nesse tema é resistência de setores do movimento sindical a essas mudanças.

Nessa chave, a montagem das estruturas corporativas no que tange ao setor trabalho não ocorre a partir da ausência de conflito. No sentido também indicado por Gomes (1996) ao analisar o significado do conceito de populismo, a ação das organizações dos trabalhadores ao longo da construção do corporativismo não deve ser lida de forma exclusiva pela noção da manipulação das elites estatais. A noção de conflito em torno da expansão da participação na democracia brasileira está presente também nesse período, em que, de forma dual, presencia-se demanda por direitos, via cidadania regulada, e resistência por parte dos setores populares à ação restritiva do Estado na questão participativa. Ou seja, mesmo que a tônica tenha sido a restrição à participação e à tentativa de manipulação das organizações da classe trabalhadora, é importante ressaltar que havia nesses setores resistência a ação estatal.

Por outro lado, em sentido diverso à relação com as classes trabalhadoras, permitiram-se às associações patronais instrumentos horizontais de diálogo, com inserção efetiva na condução das políticas estatais e permissividade de criação de organizações coletivas paralelas à estrutura oficial. Em síntese, restrição à

participação sobre o operariado e diálogo e inclusão na dinâmica estatal para o empresariado.

Os instrumentos coletivos de organização da classe operária reuniam as seguintes características: a) eram sindicatos e federações profissionais homogêneas, criadas pelo Estado; b) seu âmbito de organização era municipal; c) as arenas de acesso ao Estado se limitavam a burocracias do Ministério do Trabalho; d) a interação com Estado se dava de forma subordinada e hierarquizada, tendo como conteúdo reivindicações profissionais, sociais e trabalhistas.

As organizações patronais reuniam como características: a) organizavam-se a partir de sindicatos, federações e confederações setoriais, de formato heterogêneo, criadas pela própria classe e reconhecidas pelo Estado; b) o âmbito de atuação era estadual, regional e nacional; c) as arenas de acesso ao Estado se davam diretamente no Ministério do Trabalho e arenas locais e federais de médio e alto nível; d) a interação com o Estado se dava tanto de forma subordinada quanto de forma horizontal e paritária, com conteúdo de reivindicações político-econômicas, assessoramento, consulta e negociação (Costa, 1999: 181).

Em síntese, Costa (1999) aponta que se construiu no Brasil uma modalidade excludente de corporativismo. Na relação com o setor trabalho, imperou a ação restritiva do Estado. Na relação com o empresariado, formou-se uma espécie de “corporativismo societal”, aos moldes do modelo neocorporativo europeu, por meio do qual se combinou solução conjunta aos problemas de organização coletiva, interferência desses grupos de interesse, a partir da estrutura estatal, em benefício próprio, maior flexibilização organizacional e autonomia da classe patronal.

Portanto, o período em questão é marcado pela inclusão do Estado como arena factível de disputa política em torno de direitos sociais a partir da noção de cidadania regulada. No entanto, a relação Estado/sociedade continuou marcada pelas diferenças históricas de recursos sociais e políticos entre as classes, o que impunha sobre os trabalhadores a tentativa de tutela e de controle organizacional por parte das estruturas oficiais.

Em síntese, a história da construção do Estado no Brasil, ao longo dessa primeira fase do período republicano, assume como marca o conflito em torno da concretização do Estado como arena de participação política em que as respostas

estatais são marcadas pela consagração da dinâmica restritiva. Na sua primeira fase, tal característica se dá pela ausência do Estado como espaço factível de materialização de direitos e de arena de representação política, restando aos setores populares a escassez de políticas públicas e forte repressão aos seus processos associativos.

Na segunda fase, a partir da revolução de 1930, o Estado institucionaliza um padrão excludente de direitos a partir do conceito de cidadania regulada, articulando-o a mecanismos de representação corporativista impactados pela desigualdade de recursos entre os setores societários, em que pesava sobre a classes trabalhadores estruturas corporativas com perspectiva limitantes a sua ação coletiva. Apesar da ampliação no que tange ao reconhecimento de direitos seja marca do período desenvolvimentista em questão, no polo da participação política manteve a ação restritiva do Estado como principal vetor.

4. O novo ciclo da participação.

4.1. Redemocratização e novos padrões associativos.

A intermediação de interesses Estado/sociedade via estruturas corporativas persistiu hegemônica ao longo de todo o período desenvolvimentista no Brasil. Tais estruturas, mesmo que sofrendo alterações pontuais, mantiveram sua essência seja no período democrático de 1945-1964, quando, diante de maior flexibilidade, serviu à formação da base sindical do PTB (Partido Trabalhista do Brasil) e funcionou ao lado das instituições tradicionais de representação, ou no período ditatorial de 1964-1985, no qual o polo estatal volta a se impor de forma decisiva sobre os atores societários (Boschi e Diniz, 1989).

Boschi e Diniz (1989) irão apontar o processo de redemocratização do país como processo de transbordamento dos limites institucionais definidos pelo Estado em sua trajetória desenvolvimentista de mediação das relações societais. O descolamento da trajetória associativa do empresariado das estruturas oficiais resultante do endurecimento do autoritarismo, a retirada do seu apoio político ao regime militar e o surgimento de novos atores sindicais, cunhados de “novo sindicalismo”, e novas tradições associativas são exemplos centrais na dinâmica da redemocratização no país. Como apontam os autores:

> Como decorrência da modernização econômica-social, a sociedade terminou por extravasar dos limites institucionais definidos pelo Estado, por intermédio da formação de uma série de canais alternativos de participação e mecanismos adicionais de vocalização dos seus interesses. Não se trata apenas de mudanças de natureza quantitativa traduzidas na proliferação de grupos, mas do aumento dos graus de organização e de autonomia de uma série de segmentos, aí incluindo a classe trabalhadora. (Boschi e Diniz, 2004, 36-37)

Esse fenômeno será lido por Guimarães (2010) como segundo grande ascenso de autoformação do povo brasileiro. O primeiro teria se dado no processo de redemocratização pós Estado novo, tendo como marca o tema do nacionalismo, e sendo encerrado com o fim da trama democrática advinda do golpe militar na década de 1960, como apontado na introdução deste capítulo. A segunda fase teve início na resistência ao autoritarismo militar e se prolongaria como animadora da democratização do Estado brasileiro, "de forma contínua e inacabada, até os dias de hoje" (Guimarães, 2010:14). Para o autor, a redemocratização brasileira caminhou de forma conjunta a um forte processo de organização da sociedade civil, impulsionando a formação de movimentos como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o próprio Partido dos Trabalhadores (PT), resultando em um processo, a partir desses atores, de potencial fortalecimento dos contornos democráticos da relação Estado e sociedade no Brasil.

Cinco tradições animam o segundo ciclo de mobilização e autoformação do povo brasileiro: o comunitarismo cristão, o nacional desenvolvimentismo, o socialismo democrático, o liberalismo republicano e a cultura no popular. Como unidade dessas tradições, estaria o elemento que mais interessa a este trabalho: a defesa da democratização e da cidadania ativa. É possível pensar em diálogo, com a chave proposta por Guimarães (2010), a leitura de ampla gama de autores acerca dos desafios da consolidação democrática no Brasil.

Por exemplo, o conceito de cidadania como estratégia política, proposto por Dagnino (1996), se desdobra, por um lado, como expressão concreta dos atores envolvidos no processo de democratização; por outro, no compromisso fundamental dessa nova noção com o aprofundamento da democracia. Como aponta a autora: "a nova cidadania transcende uma referência central ao conceito liberal, que é a reivindicação de acesso [...] ao sistema político [...] o que está em jogo de fato é o direito de participar efetivamente" (Dagnino, 1996: 109).

Avritzer (2002) elencará como elemento-chave à consolidação da democracia na América Latina a capacidade de transferir a renovação societal provocada pelo processo de “liberalização” no Brasil para espaços institucionais de deliberação e participação política, aproximando-se, portanto, da leitura de Guimarães (2012); ou seja, a transformação em instituições participativas das novas práticas emergentes da sociedade civil ao longo do processo de “abertura” do sistema político brasileiro é o núcleo ordenador, ainda em operação, da consolidação da democracia no país. Nas palavras do autor: “the central problem facing contemporary democratization theory is the transformation of democratic practices that have emerged at public level into institutionalized relations between social actor and political society” (Avritzer, 2002: 8).

O mérito em retomar a chave acima é a possibilidade de pensar de forma prolongada o ciclo de democratização brasileiro. Seus limites não estão, apesar de sua importância, no estabelecimento e na estabilização da competição política eleitoral; mas em um processo longo em curso e inacabado de democratização do Estado brasileiro que envolve, de forma central, a experimentação de espaços institucionais de participação e deliberação direta na política.

Em síntese, ao longo da trajetória republicana brasileira, os conflitos em torno da expansão da participação emanados das organizações da sociedade civil esbarraram na ação restritiva do Estado, seja via repressão na Primeira república, seja via corporativismo nos anos seguintes como se mostrou no inicio deste capítulo. O contexto da redemocratização constitui um cenário distinto em que se ampliaram as possibilidades em converter tais demandas em instituições com maior potencial democrático.

O pano de fundo das interpretações trazidas por esses autores elenca como chave desse novo contexto o surgimento de novos atores sociais com características associativas inovadoras. A literatura ressalta, sobretudo, no que tange à organização dos setores mais empobrecidos, um padrão mais autônomo em relação ao Estado. O gatilho desse processo de mudanças é apontado para o caráter repressivo nas relações com a sociedade da experiência autoritária predecessora e pelo processo de modernização econômica desordenada, baseada na migração da população rural para os centros urbanos e acompanhada da

diminuição da qualidade dos serviços públicos como saúde, educação e transporte. (Avritzer, 2012; Kerstenetsky, 2012; Boschi, 1987).

A ampliação e diversificação do padrão associativo da sociedade brasileira é característica amplamente investigada na literatura acadêmica. A análise de Boschi (1987: 68) é pioneira nesse tema, apesar de limitada ao município do Rio de Janeiro. O autor aponta que o número de associações de moradores cresceu 83% no período de 1979-1981, sendo 65% desse índice ligado a associações de áreas periféricas da cidade.

Santos (1993) ampliou o foco das análises indicando a ocorrência do mesmo fenômeno em outras grandes cidades brasileiras e abarcando de forma ampla as associações voluntárias. Baiochi (2005) e Avritzer (2000) agregarão dados relativos a Porto Alegre e Belo Horizonte para o período em questão.

Tabela 1: Número de associações voluntárias nas maiores cidades brasileiras

Cidade	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990
São Paulo	288	464	996	1871	2553
Rio de Janeiro	188	743	1093	1233	2497
Belo Horizonte	120	204	459	584	1597
Porto Alegre	-	-	-	240	380

Fonte: Santos, 1993; Avritzer, 2012; Baiochi, 2005.

Os dados evidenciam um processo de crescimento das associações voluntárias nas maiores cidades do país. Em São Paulo, o associativismo duplicou ao longo dos anos setenta e manteve crescimento de 36% na década seguinte. Em Belo Horizonte, os números triplicaram ao longo da década de 1980; e no Rio de Janeiro, houve duplicação no mesmo período.

Interessante notar também que, para além da ampliação quantitativa, verificou-se também certa diversificação qualitativa; por exemplo, das associações comunitárias em São Paulo, 97,6% foram criadas no período de 1970-1986, assim como 92,5% das associações de profissionais de saúde e 90,7% das associações

de moradores. No Rio de Janeiro, os números, para o período de 1971-1987, replicam a mesma tendência com 90,7% para associações comunitárias, 85,3% para moradores e 83% para profissionais de saúde (Santos, 1993). Como aponta Santos (1993: 83): “Sociologicamente é possível inferir que, se pluralismo social quer dizer quebra do monopólio organizacional, foi precisamente isso o que ocorreu no país”.

Avritzer (2009) agrega dados da distribuição por categoria em relação à cidade de Belo Horizonte. De acordo com o autor, todas as associações que lidam com temas relacionados à proteção do meio ambiente, direitos humanos e questões étnicas na cidade surgiram ao longo da década de 1980.

É possível concluir, portanto, com a assertiva de que os principais centros urbanos brasileiros vivenciaram um crescente processo de associativismo ao longo do período da democratização tanto no que tange ao número das organizações quanto à sua diversificação temática. A reivindicação de autonomia perante as estruturas do Estado será uma forte marca desse novo impulso associativo brasileiro. Exemplos dessa característica estão no seu formato organizacional mais horizontalizado, no alto índice de participação voluntária nas associações e na defesa de maior participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas (Avritzer 2000; Avritzer, 2012).

Um rápido parêntese sobre o movimento sindical reforça os contornos mais autônomos dessa onda associativa brasileira. Os sindicatos fizeram parte desse fenômeno de organização da sociedade civil, tendo crescimento perto de 50% até 1989. Seu principal vetor de organização se deu em torno da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Apesar de se apoiar nas estruturas corporativas para subsidiar, em especial financeiramente, esse vertiginoso processo de crescimento, uma das marcas do “novo sindicalismo”, condensado a partir da CUT, será a reivindicação de autonomia diante das estruturas estatais (Cardoso, 2003). As críticas às estruturas corporativas e ao atrelamento ao Estado fazem parte da tradição política sintetizada na CUT, sendo, por exemplo, a defesa do fim do imposto sindical uma de suas marcas mais fortes, mantidas até a atualidade.

Por fim, um último elemento importante na análise do contexto da redemocratização é a crise de legitimidade acumulada pelo regime ao longo das suas duas décadas de sustentação. Do ponto de vista mais geral, esse elemento é

perceptível já em meados da década de 1970, no qual o destaque central é o crescimento eleitoral da sua oposição legal. Por outro, o crescimento em si da dinâmica associativa que ocorrerá ao lado da “abertura” do regime político é evidência dessa fragilidade.

Outro ponto relacionado à perda de legitimidade das elites políticas da ditadura militar é o esgarçamento das suas relações com as elites econômicas do país, que apoiaram sua insurreição em 1964. Em uma conjuntura de crise econômica, em especial às relacionadas ao petróleo, o empresariado brasileiro desencadeia uma dinâmica de afastamento da cúpula burocrático-militar. O resultado é o ingresso paulatino desse setor em torno da redemocratização do país. Em síntese, a crise política que se refletia nos resultados da oposição e no fortalecimento da mobilização da sociedade civil termina por atingir o principal aliado político e econômico dos governos militares no Brasil (Diniz, 2010). Esta crise vivida pelas elites militares, aliada ao crescimento da mobilização societal, teve importância fundamental para que soluções restritivas à participação não voltassem à tona nos anos seguintes, como ocorrera nos períodos predecessores da República brasileira.

4.2 Os adventos da redemocratização.

A conjuntura da redemocratização, caracterizada pela diminuição da legitimidade das elites estatais e o crescente processo organizativo da sociedade civil, permitiu que o conflito em torno da participação, presente ao longo de toda trajetória republicana, tomasse um caminho diverso ao presenciado anteriormente. A partir desse período, a relação entre Estado e sociedade no Brasil assumirá três consequências centrais: a) estabilidade no que tange à competição política-eleitoral; b) enfraquecimento das estruturas corporativas; e c) a convivencia com a busca e experimentação em torno de inovações capazes de aprofundar a democracia brasileira.

A redemocratização no Brasil terá como característica a adoção de uma série de medidas para a consolidação da competição política-eleitoral. Entre elas, estão a concessão de votos aos eleitores analfabetos, a liberalização das regras para criação de novos partidos, as eleições diretas para cargos que haviam perdido a elegibilidade ao longo do período militar e a promulgação de uma nova constituição

(Nicolau, 2012). Em 1989, dá-se início a um ciclo, contínuo até os dias atuais, de eleição direta à Presidência da República. Desde lá, ocorreram seis pleitos eleitorais para o cargo, sendo eleitos quatro presidentes distintos, tendo Itamar Franco assumido após *Impeachment* de Fernando Collor de Melo, ligados a quatro agremiações políticas com identidades e trajetórias diversas. No que tange às outras entidades federativas em relação a competição eleitoral, a passagem de Nicolau (2012) é fundamental:

> No dia 1º de fevereiro [1990], data em que Fernando Collor de Melo tomou posse na Presidência da República, todos os cargos de chefes de Executivo no país (governadores, prefeitos) e de membros do Legislativo (senadores, deputados federais e estaduais e vereadores) eram ocupados por indivíduos escolhidos pelo voto popular. Vale a pena destacar que essa foi a primeira vez que tal fato acontecia na história do país. (Nicolau, 2012: 123).

Assim, a estabilização e ampliação da competição eleitoral é marca central na redemocratização brasileira. O segundo impacto na relação entre Estado e sociedade será a fragilização das estruturas corporativas herdadas do período desenvolvimentista. As novas associações, por conta de sua reivindicação de autonomia, seus formatos e desejos organizativos e sua diversificação temática, buscaram constituir-se como oposição a esses mecanismos de representação de interesse, ou transbordaram seus limites, como propõem Boschi e Diniz (1989).

Sobretudo a partir da década de 1990, na qual se tornou *império* a agenda da retração do papel do Estado na economia, seja via liberalização econômica e privatização, ou por meio da incapacidade de efetivar a agenda de direitos consagrados na constituição (Kerstenetzky, 2012), as estruturas corporativas são fortemente esvaziadas tanto na relação com o empresariado (Boschi e Diniz, 2004) quanto nas tentativas de restrição à ação dos setores ligados ao trabalho (Cardoso 2003: 44).

É bem verdade que ocorreu, nas gestões Collor/Itamar, a tentativa de recompor estruturas corporativas distintas da característica dual do período desenvolvimentista, a partir da criação das câmaras setoriais (Costa, 1996). No entanto, a consolidação da agenda neoliberal, a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, interrompeu qualquer tentativa nesse sentido.

Nesse sentido, a segunda consequência da redemocratização brasileira será romper os canais de representação constituídos ao longo da era desenvolvimentista,

baseados nas estruturas corporativas e na desigualdade de recursos. Por um lado, esse esvaziamento se deu como consequência de uma dinâmica de liberalização da economia brasileira, que encontrou forte resistência nas organizações sociais; por outro, o novo padrão associativo emergente na democratização não “cabia” nos marcos do corporativismo excludente/bifronte que dimensionou a trajetória brasileira. O fortalecimento da sociedade civil em compasso com a redemocratização do país exigia e propunha, como se verá ao longo de todo o processo constituinte, novas dinâmicas de relação com o Estado, em que o padrão corporativista que moldou o desenvolvimento brasileiro não conseguia responder.

O terceiro, e mais importante impacto para os fins desta dissertação, consiste na criação de inovações participativas com objetivo de ampliar as características democráticas da relação entre Estado e sociedade no Brasil. Tal elemento será uma das marcas da Assembleia Nacional Constituinte convocada em 1986, inaugurando o que Avritzer (2012) classifica como uma segunda fase da formação da sociedade civil brasileira baseada no “aprofundamento democrático”.

A ANC teve como característica a abertura e a presença organizadas dos setores em mobilização ao longo do processo de restabelecimento democrático, seja via pressão social ou via proposição de emendas populares. O principal resultado é a impressão na carta constitucional de 1988, e em sua subsequente legislação infraconstitucional, de inovações democráticas propostas em vistas de potencializar a participação e a gestão compartilhada de políticas públicas entre Estado e sociedade.

Por exemplo, tanto na área de saúde quanto nas questões relacionadas à reforma urbana, foram propostas emendas populares, no primeiro caso, com 61 mil assinaturas e, no segundo, com 131 mil, em que estava presente a perspectiva de fortalecimento da participação e deliberação da população na arena pública. Ambas impactaram em um viés fortemente participativo adotado pela Constituição em relação a esses temas, como o artigo 198 em relação à saúde e à exigência de plano diretor na questão urbana pelo artigo 181, desencadeando legislação infraconstitucional capaz de materializar essa dinâmica, vide a regulamentação dos conselhos e conferências de saúde pela Lei 8142/1990 e a exigência de audiências públicas para aprovação do plano diretor das cidades previstas no Estatuto das cidades, aprovado em 2001 (Avritzer, 2012). Para além das duas áreas, há também

previsão participativa em relação à seguridade social (artigo 194) e à assistência social (artigo 203).

Vale ressaltar como essas áreas de políticas públicas, em que se obtiveram alargamentos no que tange à experimentação democrática, coincidem com os dados relativos à diversificação temática da criação de associações voluntárias apresentados por Santos (1993); ou seja, profissionais de saúde e organizações comunitárias que tiveram forte impulso associativo no processo de liberalização desembocaram na disputa por democratização do Estado na constituinte.

Ainda em campo exemplificativo, vale ressaltar que a Constituição Federal aprovada vai além da inclusão do viés participativo somente em relação à gestão de políticas públicas. É possível destacar a previsão de outras modalidades de instrumentos de participação direta, como a previsão acerca dos direitos políticos do artigo 14*:* "[a] soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo [e] iniciativa popular". Nesse rol, incluem-se também a previsão de lei de iniciativa popular para todos os entes federados (artigo 27, artigo 29 e artigo 61), assim como a previsão de instrumentos jurídicos em defesa de direitos coletivos, como o mandado de segurança, ação civil pública e ação popular (artigo 5).

Em síntese, o processo constitucional brasileiro teve como característica importante a ampla participação da sociedade civil em formação e em mobilização no período da redemocratização. Seu resultado será a inclusão da experimentação participativa no centro da carta constitucional aprovada, abrindo caminho e, ao mesmo tempo, consolidando um vigoroso processo com intuito de potencializar o aprofundamento da democracia brasileira. A nova carta que marca a refundação democrática no Brasil caminhou lado a lado, sobretudo via pressão social, da nova sociedade civil emergente no contexto da redemocratização. A fase do "aprofundamento democrático" (Avritzer, 2012) deixou sua impressão na nova carta constitucional.

A partir da dinâmica estabelecida na Constituição aprovada, dois novos espaços se abriram ao estabelecimento de novos contornos na relação entre Estado e sociedade. De um lado, o longo processo de efetivação dos mecanismos previstos

na carta magna, o que envolve, sobretudo, a legislação infraconstitucional e o *empoderamento* desses institutos no nível local. Por outro lado, o Estado brasileiro passa a adotar inovações democráticas que não tinham sido formalmente previstas no documento constitucional, entre elas, a mais famosa é Orçamento Participativo.

Esse processo de "aprofundamento democrático" se deu em conjunto com o funcionamento estável das instituições políticas tradicionais. Nesse sentido, uma das características dessa nova fase do processo de democratização da sociedade brasileira será a entrada em cena de um novo fenômeno. Trata-se da capacidade dos atores societais estabelecerem diálogos com aqueles envolvidos na arena da competição política institucional, ou seja, construir pontes capazes de fazer convergir demandas participativas das organizações sociais e dos agentes envolvidos na disputa política eleitoral. A leitura proposta por Avritzer (2009) sobre o surgimento das instituições participativas terá como um dos seus pontos centrais a compreensão dessa interação entre organização da sociedade civil e os partidos políticos, principais agentes da arena eleitoral, como elemento importante ao aprofundamento da agenda participativa.[2]

No Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT) será o principal veículo de canalização das demandas participativas para a arena da competição política. Como aponta Avritzer:

> The PT was crucial in bringing new practices of participatory politics from the periphery of the political system into the center. The PT was a key actor in the late 1980s in debates on participation in the healthcare systems. It was also central to the process of approving participation in the elaboration of city master plans. The PT in Porto Alegre introduced participatory budgeting during its first city administration (Avritzer, 2009:12-13)

A inclusão do PT como variável explicativa na análise exige uma breve digressão ao seu processo de organização. O Partido dos Trabalhadores pode ser considerado o primeiro partido de massas no Brasil.[3] Desenvolveu-se como opção na arena política dos principais atores envolvidos no impulso associativo da

---

[2] O foco da análise de Avritzer (2009) será como a diferença de interação entre sociedade civil, atores políticos e desenho institucional afeta a efetividade das instituições participativas adotadas no nível local no Brasil. O ponto deste trabalho não é tratar das experiências locais de participação; por isso, o mais importante para os fins aqui propostos será justamente a inclusão da variável partidária para a criação das instituições participativas, e não como a diversidade de interação das variáveis impacta na sua efetividade.

[3] A caracterização do surgimento do PT como primeiro partido de massas no Brasil, a partir do modelo de Duverger (1980), foi pioneiramente trabalhada por Meneguello (1989). Para sua assertiva, a autora destaca como características: sua origem extraparlamentar, estrutura interna baseada nos núcleos de base e integração com as direções partidárias, priorização dos laços com os movimentos sociais, tendo como proposta ideológica a inclusão dos setores marginalizados na arena política e a existência de uma dinâmica de participação partidária para além dos momentos eleitorais. Cf. Meneguello (1989: 36).

redemocratização, sobretudo ligados ao novo movimento sindical e movimentos populares vinculados a organizações de base da Igreja Católica, além de contar com a migração de agrupamentos da esquerda que sobreviveram à ditadura militar e de parte da intelectualidade localizada principalmente em São Paulo, a partir do CEBRAP, CEDEC, USP e UNICAMP (Keck, 1992; Meneguello, 1989). Ao longo de suas três décadas de existência, constitui-se como a mais bem sucedida experiência de partido de esquerda na América Latina, sobretudo no que se refere à ocupação de espaços institucionais, partindo de gestões locais nas principais cidades do país ao longo das décadas de 1980 e 1990 até a chegada à Presidência da República em 2003.

Um dos traços que marcará a identidade petista será a defesa da experimentação em torno da adoção de mecanismos de participação popular; ou seja, a onda democratizante da década de 1970, que gerou movimentos mais autônomos e marcados pela defesa de uma democracia ativa, também o faz no que tange à constituição de novos agentes na arena da competição eleitoral, em especial sobre o PT.

Pogrebinschi (2012a) apontará como esse tema estará presente desde os primeiros documentos partidários, como o manifesto de fundação do Partido em 1980, até declarações mais recentes proferidas tanto ao longo dos três mandatos petistas na Presidência da República. Samuels (2004), com base em dados da pesquisa ISEB de 2002, indicará como traços da identidade petista a condenação de práticas clientelistas e a crença na participação política como fundamental para a mudança da sociedade, ou seja, mesmo 20 anos após o início da redemocratização, permanece presente a convergência entre a identidade petista e o contorno participativo do novo ciclo associativo brasileiro.

Dados relacionados ao Orçamento Participativo também reforçam o quadro acima exposto, em especial pelo fato da decisão de criá-lo ser exclusivamente do principal ator político local, o prefeito das cidades, ou seja, está intrinsecamente ligado às opções da arena política. A primeira experiência foi criada na administração petista de Porto Alegre, aos fins da década de 1980, e até 1997, a grande maioria dessas experiências estava vinculada a administrações do Partido dos Trabalhadores. Nos anos seguintes, há um processo de diversificação, atingindo inclusive gestões comandadas por partidos de centro. Portanto, o impulso

inicial desse mecanismo e sua consolidação como instrumento, aliado à construção de uma cultura democrática no país, esteve fortemente ligado ao PT (Avritzer, 2010).

Vale ressaltar também como ocorreram processos semelhantes ao brasileiro em outras experiências latino-americanas. Sobretudo a partir do final da década de 1990, com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, a América Latina vivenciou uma convergência entre a chegada da esquerda ao poder, novos processos constitucionais e a emergência de instituições participativas. Mesmo que nessa tradição mais recente haja como marca diferenciadora a emergência de novos processos constituintes a partir da chegada da esquerda ao poder, exemplos de Bolívia, Equador e Venezuela, as variáveis em questão presentes nos países vizinhos uma década depois são semelhantes à dinâmica da trajetória brasileira: forte processo associativo, avanço da esquerda na institucionalidade, reforma constitucional e ampliação de instituições participativas (Pogrebinschi, 2013a).

Tais características reforçam a compreensão do PT como instrumento político em torno do qual se articulou a agenda das inovações democráticas no Brasil. Os dois vetores propostos aqui para compreensão do fenômeno, materialização de instrumentos previstos na Constituição de 1988 e inventividade em torno de novos mecanismos de participação conjugaram-se com atores presentes na arena da competição política a fim de serem concretizados. Nesse processo, um elemento importante foi o avanço do PT na arena eleitoral. Por isso, essa agenda se materializou, sobretudo, no nível local, ao longo da década de 1990, com a forte expansão dos conselhos ligados a algumas temáticas de políticas públicas e à criação do orçamento participativo (Avritzer, 2009; Abers, 2000; Baiochi, 2003). Ademais, sua ampliação em escala nacional foi impulsionada a partir de 2003, com a vitória de Luis Inácio “Lula” da Silva para a Presidência da República.

5. O novo impulso nacional.

A chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República pode ser, e tem sido, objeto de análise sob diversas matizes, em especial devido a sua importância histórica. Para além de significar a inédita chegada de um partido forjado a partir do processo de mobilização social externa à arena política ao posto

mais alto da institucionalidade nacional, seu principal símbolo é a consolidação da democracia brasileira. Era a primeira vez, desde a redemocratização, que um presidente eleito pelo voto popular passava o cargo a outro escolhido pelo mesmo processo.

Não cabe aqui uma investigação da totalidade dessas análises e significados, positivos ou negativos, da experiência brasileira de chegada de uma frente de esquerda à Presidência. O ponto que interessa é como esse fenômeno gerou um novo impulso no processo de experimentação democrática no país, porém ampliada na escala nacional.

Ao longo da década de 1990, a disputa em torno do experimentalismo democrático no país esteve, sobretudo, associada ao nível local. Como se apontou aqui, tal período é marcado pela hegemonia do neoliberalismo e sua agenda de retração do papel do Estado na economia. De forma concomitante, conviveu-se com um processo de experimentação democrática, em especial no nível local, impulsionada pela criação do orçamento participativo e pela regulamentação de dispositivos constitucionais. Nesse contexto, a efervescência da participação local não encontrou respaldo ou autores decididos a incorporar a agenda das inovações democráticas em experiências nacionais de ampliação da participação da sociedade. A exposição de Avritzer (2012b) sobre o tema é precisa:

> Não existem dúvidas de que nos 15 primeiros anos de vigência do texto constitucional foi estabelecida uma divisão de trabalho através da qual a representação prevaleceu no âmbito do governo federal, ao passo que a participação se fortaleceu localmente pela via dos orçamentos participativos e da participação nos conselhos. Essa divisão de trabalho informal terminou com a chegada do PT à Presidência da República e a enorme ampliação das conferências nacionais. (Avritzer, 2012b: 21).

A chegada do PT ao Executivo federal e a expansão de inovações democráticas podem ser lidas como consequência de tendência partidária a investir na adoção de instrumentos de participação direta do cidadão na política. É a materialização da trajetória de experimentação que marca o contexto de formação do PT, agregado ao desafio de constituir-se nacionalmente.

No entanto, é fundamental ressaltar estudos que indicam que o PT não passou imune à ampliação de sua participação institucional. Como aponta Ribeiro (2009), ao indicar que o partido se tornou mais próximo do Estado e com vínculos

mais frouxos com a sociedade, comparando sua conjuntura com aquela identidade enquanto partido de massas da sua formação (Meneguello, 1989). Nessa assertiva, Ribeiro (2009: 213-214) apoia-se, sobretudo, em questões ligadas ao financiamento partidário e ao processo de fortalecimento de um padrão de profissionalização política apoiada quase que exclusivamente em esferas e recursos estatais.

Nessa chave, abrem-se as possibilidades de investigar se o impulso nacionalizante, dado a partir de 2003, converge ou se distância do *modo petista de governar*, que marcou as primeiras gestões petistas e possui a participação como elemento central, como propõe Samuels (2009). A conclusão do autor é que a chegada do PT frustrou o horizonte de expectativas colocado nesse tema, em especial ao não indicar para a construção da experiência do orçamento participativo no nível nacional.

Apesar da importância de tais questões, o ponto central nesta dissertação não é a análise do impacto do Estado na trajetória petista nem um estudo sobre a questão partidária em si. A opção aqui é somente indicar o papel do partido na criação de instituições participativas, sendo seu foco central a potencialidade dessas inovações no aprofundamento da democracia brasileira. Por isso, mesmo reconhecendo a importância das leituras acerca da relação entre PT e Estado e certos limites ao quadro que compunha o horizonte de expectativas da sua chegada à Presidência, o objetivo será a análise do potencial das inovações que foram criadas, independentemente de serem ou não as almejadas.

Três grupos de mecanismos destacam-se neste novo impulso participativo brasileiro com contornos nacionais. Em primeiro lugar, a criação de instrumentos mais transparentes de diálogo com a sociedade. Nesse sentido, destacam-se a potencialização das ouvidorias, sendo criadas 84 nos três primeiros anos de mandato, a utilização de audiências públicas na condução de ações do governo e a criação de mesas permanentes de negociação para dialogar com a sociedade civil (Souza, 2008; Lambertucci, 2010).

Em segundo lugar, presenciou-se um forte impulso na constituição e *empoderamento* de conselhos nacionais de políticas públicas com participação compartilhada entre Estado e sociedade civil na execução, gestão e consulta acerca das políticas.

Nesse aspecto, o governo petista ficou marcado, primeiramente, pela ampliação no número de conselhos. De acordo com dados oficiais,[4] o Brasil possuía, até 2010, 39 conselhos nacionais, sendo 19 destes criados nos dois mandatos petistas no Executivo federal. Além disso, a literatura no tema aponta que há um processo de fortalecimento desses fóruns, exemplificados na maior participação dos ministros nas suas reuniões, na revisão de regras para a participação da sociedade civil e na ampliação da sua previsão orçamentária (Avritzer, 2010; Cunha, 2010).

Por fim, a principal inovação trazida neste contexto foram as conferências nacionais de políticas públicas. A literatura sobre o tema é consensual nesse reconhecimento em torno das CNPPs. Para Avritzer (2012: 7), "a realização de um conjunto de conferências [...] constituiu uma marca registrada do governo Lula". Pogrebinschi (2012a: 2) indica que "dos diversos mecanismos participativos adotados ao longo dos dois mandatos de Lula, as conferências nacionais de políticas públicas (comumente denominadas apenas como 'conferências nacionais') são certamente as de maior amplitude". O desafio colocado, ao qual essa dissertação tenta contribuir com respostas, está no campo da potencialidade democrática/efetividade desse mecanismo, visto que é inegável que elas constituem a principal aposta na questão participativa operada pelo PT no nível nacional, tendo dois argumentos tradicionalmente associados à assertiva dessa centralidade.[5]

Em primeiro lugar, sua ocorrência foi fortemente expandida a partir de 2003. As duas gestões Lula foram responsáveis por realizar 73% das Conferências ao longo do período pós-constituinte, com a média de 7,9 edições por ano.

Em segundo, sua ampla capacidade de mobilização. Por se constituir como mecanismo nacional de participação, em geral antecedida de etapas estaduais, regionais e municipais, as conferências possuem caráter mobilizador mais amplo que outros experimentos. Avritzer (2009) aponta que, até 2004, mais de 300 mil pessoas participaram da experiência do orçamento participativo no Brasil e 400 mil

[4] Cf. http://www.secretariageral.gov.br/noticias/Publi/guia-conselhos-nacionais-2013.

[5] A caracterização e conceituação das CNPPs serão feitas de forma mais detalhada no capítulo final da dissertação; resta aqui somente apontar, de forma breve, sua centralidade no conjunta das políticas participativas do governo Lula.

dos espaços de conselho de saúde e assistências social. Dados oficiais[6] indicam que as Conferências, somente no período de 2003-2010, reuniram aproximadamente cinco milhões de brasileiros. Ou seja, ampliou-se exponencialmente a capacidade de a população se fazer presente em experiências participativas.

A opção desta dissertação é indicar que o contexto da redemocratização caminhou em conjunto com a adoção de novos contornos da relação Estado e sociedade, sendo que, nesse contexto, ao contrário dos períodos anteriores, a participação política da sociedade tornou-se mais forte, a partir da estabilização da competição eleitoral, do enfraquecimento das estruturas corporativas e da criação de inovações democráticas. As conferências nacionais são a mais nova face dessa trajetória. Tais instrumentos têm como fundamento, ou origem, a perspectiva de aprofundar os contornos democráticos do regime político brasileiro. A proposta aqui é investigar se tal potencial pode ser confirmado.

À guisa de conclusão, o trabalho prosseguirá com duas escolhas. A primeira será a definição das conferências nacionais de políticas públicas como objeto de análise; a segunda é a busca por demonstrar sua capacidade de aprofundar a democracia brasileira, tornando-a mais responsiva e mais permeável às demandas e ao diálogo com a sociedade. Tal tarefa será realizada empiricamente a partir da análise do impacto dessa inovação na produção legislativa do parlamento brasileiro.

[6] As informações são da Secretaria-Geral da Presidência da República, e encontram-se disponíveis em: http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/01/10-01-2012-conferencias-mobilizaram-2-milhoes-de-pessoas-em-2011.

Capítulo II : Um diálogo entre democracia e ampliação da participação na teoria democrática

1. Introdução

O capítulo inicial desta dissertação buscou cumprir os seguintes objetivos: retomar criticamente a literatura acerca da relação entre Estado e sociedade no Brasil ao longo do período republicano; apresentar caso brasileiro no que tange à criação de instituições participativas a partir do processo de redemocratização consagrado com a Constituição Federal de 1988; demonstrar o avanço, no nível nacional, dessa agenda a partir de 2003 e, por fim, concluir com a defesa da tomada das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs) como principal experimento dessa agenda participativa e a necessidade de investigar seu potencial em aprofundar a democracia brasileira.

Este segundo capítulo consistirá em discutir a literatura sobre teoria democrática com intuito de construir suporte teórico para a compreensão das possibilidades abertas a partir da criação de instituições participativas no seio das democracias contemporâneas.

A hipótese deste trabalho é compreender as inovações democráticas com escopo participativo e deliberativo como mecanismos de aprofundamento das democracias, tornando suas instituições mais responsivas e permeáveis às demandas da sociedade. O objetivo principal é demonstrá-la a partir da análise da experiência brasileira das conferências nacionais de políticas públicas. Para tanto, o primeiro passo será a definição do conceito de democracia adotado nesta dissertação e a possibilidade de articulá-lo com uma concepção ampliada de participação, baseado na importância de inovações participativas e deliberativas para além de uma concepção centrada em momentos eleitorais.

O ponto de partida do percurso teórico será a definição elitista de democracia a partir do economista austríaco Joseph Schumpeter. Posteriormente serão analisados outros autores herdeiros dessa tradição. O objetivo central é identificar as principais características dessa definição e demonstrar como seus traços elitistas mantiveram longe a possibilidade de conjugá-lo com uma concepção de participação política que não esteja restrita aos momentos eleitorais. A seguir, serão abordados autores que, mesmo mantendo-se adeptos de definições minimalistas de democracia, propuseram-se a adotar novos elementos na teoria democrática, a partir, sobretudo, da compreensão da democracia como método de

agregação das preferências em que seu fundamento principal é a *responsividade* entre demandas dos cidadãos e a dinâmica democrática. Dessa inovação, será tomado o conceito de democracia adotado nesta dissertação.

Em seguida, o trabalho prosseguirá com a discussão da possibilidade de articular tal conceito de democracia com uma concepção ampliada de participação, baseada em experimentos de participação e deliberação, tendo como pano de fundo o diálogo com as tradições participativas e deliberativas. Em síntese, será definido um conceito minimalista de democracia baseado nas preferências dos cidadãos e a possibilidade de articulá-lo com uma noção ampliada de participação para além dos momentos eleitorais, com vistas a pluralizar o processo de agregação de preferências, tornando as instituições mais responsivas e aprofundando sua dinâmica democrática.

A conversa com as diferentes vertentes da teoria da democracia, em torno do tema da ampliação da participação, terá como objetivo indagá-las acerca da possibilidade de compreender instituições participativas, no caso as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, como instrumentos capazes de aprofundar a democracia no Brasil. Para isso, a conclusão deste capítulo apresentará um modelo de análise das CNPPs baseado em três eixos: a) *sua constituição como mecanismo nacional de participação e deliberação*; b) *sua efetividade*; e c) *seu caráter plural*. Em síntese, para comprovação da hipótese proposta, pretende-se investigar, a partir desse modelo, se as conferências constituem-se como mecanismo capaz de ampliar, em escala nacional, a participação e a deliberação, se possuem efetividade na perspectiva de impactar no funcionamento das instituições representativas e se mantêm contornos plurais no sentido de permitir a participação da diversidade política e social da dinâmica democrática brasileira.

Não se entende o caminho e opções teóricas tomadas neste trabalho como exclusivas à comprovação da hipótese. É possível analisar experimentos de participação direta na política sobre diversos outros enfoques, por exemplo, a partir dos seus resultados na educação política dos indivíduos (Pateman, 1970), como exemplos da emergência e constituição de novos conceitos de representação (Gurza Lavalle, 2006; Avritzer, 2007; Saward, 2008; Peruzzotti, 2008; Urbinatti, 2008; Mansbridge, 2003), ou sob a luz de pressupostos da teoria deliberativa (Lavalle e Vera, 2012; Cunha, 2012; Pogrebinschi, 2013b; Souza, 2012).

A opção pelo diálogo entre o conceito minimalista de democracia e uma concepção ampliada de participação, desafio proposto e experimentado por Pogrebinschi e Samuels (2014), deve-se ao propósito de fortalecer estudos acadêmicos empíricos com foco em instituições participativas e a possibilidade de combiná-las em escala nacional com as democracias contemporâneas.

A literatura crítica ao conceito minimalista de democracia, seja via modelos participativos (Pateman, 1970; MacPherson, 1978; Barber, 2003 [1984]; Avritzer e Santos, 2002) ou modelos deliberativos (Cohen, 1989; Gutmann, 1996; Bohman, 1996; Dryzek, 2000), tem como marca a oposição entre participação/representação ou deliberação/agregação. O resultado dessa construção antagônica, resgatado por Pogrebinschi e Samuels (2014), é que a análise de instrumentos participativos se manteve ausente do *mainstream* dos estudos empíricos de ciência política. Mais do que isso, sua análise teórica e sua experimentação política mantiveram-se limitadas a experiências locais (Fung e Wright, 2003; Fung, 2004; Santos, 2002; Baiochi, 2003; Avritzer, 2009). Demonstrar a possibilidade de se combinar mecanismos de participação e deliberação com as instituições políticas consagradas nas democracias contemporâneas pode resultar em maior centralidade para as análises acadêmicas e para a experimentação política desses instrumentos.

2. A primeira geração da democracia minimalista: a democracia das elites.

O economista austríaco Joseph Schumpeter é considerado o fundador da tradição da teoria democrática elitista. Sua obra seminal, onde apresenta sua teoria, é *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, escrita em 1942. Antes de entrarmos na apresentação da obra, é válido compreender o contexto na qual está inserida.

A teoria elitista de democracia pode ser compreendida como resultado dos acontecimentos que marcaram o início do século XX. As duas guerras, o crescimento dos partidos de massas, a ampliação do sufrágio universal, a chegada do nazismo ao poder e o surgimento e consolidação do bloco comunista, a partir da revolução russa, resultaram em respostas teóricas acerca do que poderia ser entendido como democracia no seio das sociedades liberais.

Luis Felipe Miguel (2002) aponta como as teorias predecessoras irão se encontrar com a construção teórica da democracia Schumpeteriana. As bases filosóficas estariam na defesa da naturalização da desigualdade em resposta às demandas igualitárias oriundas da organização das massas como características do mundo contemporâneo organizado por Nietzsche e Ortega y Gasset. Como fundamentação sociológica, Miguel (2002) aponta a teoria das elites formulada, sobretudo, por três autores: Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Mitchels. O cerne do pensamento dos autores é a irracionalidade das massas, a naturalização das elites e, como consequência, a impossibilidade do horizonte democrático enquanto autogoverno. Uma segunda associação comum encontrada na literatura é estabelecida entre o pensamento schumpeteriano e a sociologia Weberiana, a partir da pressuposição do conflito entre soberania e a complexidade do estado moderno (Avrizter, 1996).

Seymour Martin Lipset, em sua introdução à obra *Political Parties* de Mitchels, expressa de forma precisa o que estava em questão e o que estava por vir naquele contexto:

> Democracy in the sense of a system of decision-making in which all members or citizens play an active role in the continuous process is inherently impossible. Organization elites in general do not have long-term tenure in office. Mitchels clearly demonstrated the technical impossibility of terminating the structural division between rulers and ruled within complex society. Political and organizational elites have special group interests which are somewhat at variance with those of people they represent. But even if we accept all of these points as valid, they do not mean that democracy is impossible, rather they suggest the need for more realistic understanding of the democratic potential in a complex society. (Lipset, 1966 *apud* Saward, 2003).

Nas palavras de Miguel (2002: 498), “os elitistas miraram no socialismo, mas acabaram acertando também a democracia, denunciando como ilusória qualquer forma de governo da maioria”. A forma mais realista prevista, e defendida, no prefácio de Lipset, e que significaria o encontro entre o elitismo e a teoria democrática, seria organizada nos escritos de Schumpeter.

O primeiro passo de Schumpeter (1982 [1942]) será contestar o que ele agrupa em torno do conceito de “doutrina clássica de democracia”. Nesse campo, o

autor agrupará autores díspares, como os utilitaristas Jeremy Bentham e Stuart Mill, e o filósofo iluminista Jean Jacques Rousseau.[7] A "doutrina clássica" seria:

> O arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo (Schumpeter, 1984 [1942]: 313).

O primeiro elemento combatido por Schumpeter será o conceito de bem comum. Para o autor, não haveria algo que seja possível conceber como um bem comum capaz de ser determinado racionalmente. As pessoas poderiam desejar coisas diferentes de bem comum, ou o bem comum poderia significar desejos diferentes a partir da diversidade das pessoas e grupos societais. Mesmo que havendo, as pessoas poderiam discordar de como aplicá-lo, quais métodos ou caminhos perseguir para atingir os objetivos da sociedade. Isso, portanto, seria suficiente para "transformar em pó" os pilares da doutrina clássica (Schumpeter, 1984 [1942]: 316).

Eis sua nova definição de democracia: "O método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta competitiva pelos votos da população" (Schumpeter, 1984 [1942]: 336). Para os fins deste trabalho e sua futura comparação com seguidores da tradição minimalista, o conceito schumpeteriano será sintetizado a partir de duas características: *a) democracia como método eleitoral no qual a participação política se limita às eleições com fins de selecionar elites políticas;* e *b) democracia concebida sem nenhum mecanismo de responsividade entre cidadãos e governos.*

Na definição schumpeteriana, a democracia perde seu valor normativo intrínseco que o autor associava à "doutrina clássica". Assim, a participação do povo na política não encerra nenhum valor em si mesmo. A democracia passa a englobar somente os mecanismos institucionais por meio dos quais se selecionam as lideranças políticas.

É nesse ponto que o autor irá relacionar sua definição com o conceito de representação eleitoral. Ao limitar o conceito de democracia a um mecanismo

[7] Carole Pateman, em sua defesa de uma teoria da participação, iniciará sua obra desconstruindo o conceito de "doutrina clássica de democracia" elaborada por Schumpeter, acusando-o de distorcer o pensamento dos autores a fim de aproximá-los para melhor construir sua refutação argumentativa. Cf. Pateman (1970).

responsável por permitir às lideranças políticas a competição pelo apoio da sociedade, funde-se o conceito de democracia com método eleitoral como único mecanismo viável de representação política. As eleições seriam o único mecanismo capaz de permitir a competição pelo voto livre em larga escala e por legitimar politicamente os representantes da sociedade.

Para o autor, a competição política e seu processo de formação de lideranças seriam similares à constituição da liderança empresarial. Nesse sentido, assim como cabe ao empresário "reformar ou revolucionar o padrão de produção explorando uma invenção ou, mais geralmente, uma possibilidade ainda não tentada de produzir nova mercadoria" (Schumpeter, 1984 [1942]: 173), torna-se liderança política aqueles capazes de inovar nessa área, e, com isso, agregar o apoio das massas.

A esfera política schumpeteriana se constituiria exclusivamente da batalha entre elites políticas que atingiriam legitimidade a partir da sua capacidade de constituir maiorias em processos democráticos. Políticos são concebidos como empresários que ofertam políticas às massas, assim como os últimos o fazem com as mercadorias na área econômica.

Nessa definição, estaria também a diferença para o autor entre democracia e regimes autoritários. No primeiro, as lideranças políticas são propostas, escolhidas e removidas a partir da competição política; no último, as lideranças políticas são impostas. Tratar de democracia é, portanto, tratar sobre o exercício da liderança e seu método de legitimação via eleições. Aqui está o primeiro pilar da construção elitista schumpeteriana, a democracia é resumida ao conjunto de mecanismos eleitorais capazes de permitir ao povo participar da escolha das elites governantes.

Dado que a democracia consiste na competição de elites pelo voto, por consequência, nesse conceito está contida alguma espécie de participação dos cidadãos via eleições. Como ela se daria? Nas palavras do autor:

> Numa democracia, como já disse, a função primária do voto do eleitor é produzir o governo. Isso pode significar a eleição de um conjunto completo de funcionários. Em geral, entretanto, essa prática é um aspecto do governo local e será negligenciada daqui por diante. Considerando apenas o governo nacional, podemos dizer que a produção do governo significa, na prática, decidir quem será a pessoa na liderança. (Schumpeter, 1984 [1942]: 341).

A função básica do eleitorado seria, portanto, a produção do governo. Não cabe ao eleitorado nenhum mecanismo de controle sobre a ação dos seus líderes para além de recusar-se a colocá-los no poder, ou reelegê-los.

Schumpeter afasta qualquer mecanismo de diálogo entre o eleitorado e suas lideranças políticas. As eleições não servem para aferir demandas dos cidadãos, muito menos como mecanismo de diálogo e reconhecimento de preferências da população. Schumpeter concede às eleições e ao povo irrisório papel de legitimar ou revogar o papel das lideranças políticas. Em mais um trecho, Schumpeter é categórico quanto a esse ponto:

> Os eleitores de fora do parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles e os políticos que elegem. Entre as eleições, não devem retirar sua confiança muito facilmente e devem entender que, uma vez que elegeram um indivíduo, a ação política é tarefa deste e não deles. Isso significa que devem evitar instruí-lo sobre o que eles devem fazer (Schumpeter, 1984 [1942]: 367).

A incapacidade dos cidadãos em participar ou contribuir politicamente está relacionada com a construção schumpeteriana acerca da racionalidade humana. Sua reflexão sobre o tema inicia-se com a assertiva de que o homem pode produzir uma ação racionalizadora, com motivos, interesses e desejos compreensíveis diante de realidades simples, como, por exemplo, sua ação no mercado, seja como consumidor ou produtor, ou em ações de sua vida diária. Esse atributo seria reflexo da capacidade humana de, a partir da repetição das experiências simplificadoras em questão, possuir condições de diferir entre efeitos favoráveis ou desfavoráveis de suas ações.

No entanto, o afastamento “de preocupações privadas da família e do escritório, para aquelas regiões dos negócios nacionais e internacionais que não têm qualquer vínculo direto e inequívoco com preocupações e desejos dos indivíduos” (Schumpeter, 1984 [1942]: 326), nos afastariam a capacidade racionalizadora de agir. E, no âmbito dessas questões, estaria a arena política.

Por isso, na tradição elitista organizada via Schumpeter, o cidadão típico seria rebaixado do ponto de vista mental assim que entra no campo político, tornando-se seres primitivos. Como consequência, o cidadão na política tenderia a ser facilmente dominado por ações irracionais ou por interesses outros que não os seus, os quais constituem o que os autores da doutrina clássica denominam de “bem comum” ou

“vontade geral”. Ou seja, o que parte da literatura denominou de “bem público” nada mais seria do que dominação das massas por elites políticas capazes de influenciar suas ações e desejos. Nesse sentido, monta-se o segundo pilar do pensamento elitista, isto é, a democracia concebida sem nenhum mecanismo de *responsividade* entre cidadãos e governos, visto que o rebaixamento da racionalidade do ser humano “comum” ao adentrar na arena política não permite que ele contribua em nada relevante às questões de governo.

A junção desses dois pilares consiste em uma teoria democrática avessa à participação do povo nas decisões coletivas. O forte traço elitista nesse pensamento consiste em que os assuntos públicos são de responsabilidade das elites políticas legitimadas a partir da competição eleitoral. O povo não deve participar da política e nem dela deve esperar respostas a suas preferências e demandas.

A consolidação hegemônica dessa tradição deve-se a sua capacidade de influenciar e subsidiar os constructos teóricos de importantes estudiosos na teoria democrática, assim como em estudos empíricos e em instrumentos de mensuração e definição de qualidade das democracias contemporâneas, agregando herdeiros entre os mais influentes cientistas políticos contemporâneos. Analisar alguns deles será a parte seguinte deste capítulo.

3. A herança elitista nos estudos sobre democracia.

Ampla gama de autores, em áreas diversas dos estudos sobre democracia, irá apoiar suas formulações nos dois pilares do pensamento schumpeteriano, isto é, *a) democracia como método eleitoral no qual a participação se limita às eleições com fins de selecionar elites políticas;* e *b) democracia concebida sem nenhum mecanismo de responsividade entre cidadãos e governos.* A seleção dos autores a serem expostos foi baseada na importância de suas contribuições e na diversidade de escolas teóricas a que estão vinculados.

A) Democracia como método eleitoral para seleção de elites.

A concepção de democracia restrita exclusivamente às eleições pode ser concebida como um dos principais elementos da doutrina elitista em estudos posteriores sobre democracia.

Antony Downs, considerado um dos fundadores da teoria da escolha racional, será um dos primeiros teóricos a utilizar o constructo elitista. Apesar de o autor inovar, quando comparado a Schumpeter, ao reconhecer a racionalidade da ação humana no que tange a políticas, suas conclusões advindas dessa novidade não se diferenciaram no que tange ao funcionamento e à concepção da dinâmica democrática.

Para o autor, “o objetivo central das eleições numa democracia é selecionar um governo” (Downs, 1999 [1957]: 20). Downs, portanto, reafirma democracia como o momento eleitoral de escolha de elites dirigentes. Na sua concepção de racionalidade, o homem age a partir de fins egoístas, ou seja, sua participação política fica restrita à satisfação dos seus interesses imediatos. Por outro lado, as elites governantes teriam como ação a necessidade de permanecer nos governos e, para isso, formulariam suas políticas.

Nessa perspectiva, porque os sujeitos não participariam com afinco da política, mesmo considerando os marcos de sua racionalidade egoísta? Para o autor, esse quadro seria possível somente em cenários de alto grau de informação dos eleitores. E esse não seria o quadro da sociedade atual, baseada em democracia de larga escala, em que o custo de ser bem informado é alto e o resultado da participação individual do eleitor é baixo. O cidadão participaria com afinco caso tivesse certeza de que tal ação renderia benefícios aos seus interesses, como se vive em democracias de larga escala nas quais um voto, tomado como única forma de participação concebida no regime democrático, tem diminuto impacto, o eleitor terá como característica a apatia política, abrindo espaço para que essa arena seja dominada somente pelas elites. Em síntese, apesar de refinar o constructo elitista a partir da ideia de racionalidade, a consequência Downsiana é a reprodução da primeira característica do pensamento schumpeteriano, em que a democracia é baseada nas eleições como mecanismo de escolha de elites governantes.

Um segundo autor a dar continuidade ao primeiro pilar do pensamento elitista será Giovani Sartori. A princípio, vale ressaltar que Sartori (1994), escrevendo quatro décadas depois de Schumpeter, aponta para outros adversários. Seu ponto permanente de diálogo são os autores que, a partir de 1960 e 1970, buscaram

retomar horizontes participativos na teoria democrática. Não à toa, há um capítulo inteiro dedicado à discussão com essa tradição.

Para o autor, as democracias contemporâneas seriam baseadas em a) poder limitado da maioria; b) procedimentos eleitorais; e c) a transmissão do poder dos representantes. Democracia seria o poder do povo, via eleições e escolha de representantes, que atuariam sobre o próprio povo. Nessa descrição, permanece evidente a identidade de democracia como método eleitoral exclusivo característico do pensamento elitista.

Uma das inovações importantes do pensamento do autor é incluir um horizonte normativo às democracias contemporâneas, ou seja, haveria um *dever-ser* almejado para os regimes da atualidade. No entanto, assim com em Downs no que tange à racionalidade, a novidade proposta pelo autor não será suficiente para afastá-lo das concepções elitistas de democracia, visto que seu "projeto" democrático se limita à constituição de *poliarquias seletivas*. Em outras palavras, o desafio dos sistemas políticos atuais não se encontra no campo da ampliação da participação, mas "sim na sua capacidade de selecionar elites mais preparadas para os governos" (Sartori, 1994: 224).

Um traço importante do pensamento de Sartori será sua refutação explícita de instrumentos de participação que ele agrupa em torno dos conceitos de democracia de referendo e democracia participativa. O autor afirma, ao se referir a tais modelos: "as vozes que se fazem ouvir acima e além das eleições são as vozes da elite ou das minorias" (Sartori, 1994: 127). Em outras palavras, nenhum mecanismo de participação, para além das eleições, pode servir ao funcionamento democrático, pelo contrário, sua utilização pode acarretar riscos à democracia.

Outro campo de estudos marcado pela definição de democracia limitada de forma exclusiva a eleições como mecanismo de escolha de elites políticas será dos autores vinculados à área de transições da democracia; por exemplo, Seymour Lipset (1963) define democracia da seguinte forma:

> Democracy in a complex society may be defined as a political system which supplies regular constitutional opportunities for changing the governing, and a social mechanism which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office" (Lipset, 1963: 45).

A definição do autor, na qual ele próprio reivindica a herança de Schumpeter e Max Weber (Lipset, 1963: 45), tem como fundamento a noção de democracia a partir da possibilidade dos cidadãos escolherem as elites que irão governar e decidir sobre políticas, sendo as instituições eleitorais os mecanismos apropriados para a escolha. Em nada contam preferências, interesses ou demandas dos cidadãos. Quem deve arbitrar sobre isso são as elites escolhidas eleitoralmente.

No mesmo campo de análise de Lipset, é possível encontrar outras definições em que a democracia se resume à seleção de elites governantes via eleições; por exemplo, Przeworski *et. al.* (2000: 15) "thus 'democracy', for us, is a regime in wich those who govern are selected through contested elections", e Huntington (1993: 16): "o procedimento central da democracia é a seleção de líderes, através de eleições competitivas, pelo povo que governam".

É necessário reconhecer a necessidade de um recorte minimalista para a realização dos estudos empíricos propostos, sobretudo pela escola da transição de regimes. No entanto, para além dos contornos minimalistas, os autores mantêm traços em que a democracia serve somente à escolha de elites. As evidências acima indicam que a formulação democrática elitista se constituiu como *only game in town* na ciência política produzida nas últimas décadas.

B) Democracia ausente de responsividade entre cidadãos e governo.

O segundo pilar definido nesta dissertação para apresentar o pensamento elitista de democracia também estará presente em boa parte dos autores elencados acima. A ausência de *responsividade* consiste na definição de que os cidadãos não possuem nenhuma responsabilidade na definição das políticas, ou seja, a participação eleitoral serve somente para selecionar elites e não para apresentação de demandas, preferências ou opiniões acerca das políticas.

Downs será categórico ao afirmar a ausência de *responsividade* como consequência da racionalidade egoísta dos cidadãos que estrutura sua construção teórica: "sobre essa argumentação se assenta a hipótese fundamental de nosso modelo: os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições e não ganham eleições a fim de formular políticas" (Downs, 1999 [1957]: 50).

Em Sartori, essa posição ficará ainda mais evidente. Apesar de escrever quatro décadas após Schumpeter, o autor irá retomar a ideia de rebaixamento da

racionalidade dos cidadãos ao ingressarem na arena política, sendo essa a explicação da apatia e do desinteresse que marca a participação política da sociedade nas democracias contemporâneas. Para o cientista político italiano, o cidadão, ao se afastar das suas reflexões habituais e corriqueiras para incidir nas questões políticas gerais, estaria se distanciando do seu campo de interesses reais e, por isso, não conseguiria intervir na seara política (Sartori, 1994; 146-147).

Dessa formulação, Sartori apontará o papel das eleições "em termos sucintos, as eleições não decidem sobre políticas concretas; estabelecem, ao invés, quem vai decidir sobre elas" (Sartori, 1994: 152). E, ao apontar para a possibilidade da ampliação da participação, segue o autor: "uma democracia de plebiscito soçobraria rápida e desastrosamente nos recifes da incompetência cognitiva"(Sartori, 1994: 168). Sartori, portanto, mantém com força a chave elitista de democracia, em que os cidadãos servem somente à seleção de elites que irão governar e decidir sobre as políticas.

Huntington (1993) também apresenta, mesmo que de forma mais sutil, essa questão. Para o autor, o elemento fundamental para o processo de democratização é o acordo e a negociação entre as elites políticas, ou seja, o *trade-off* entre participação e moderação. Assim, a legitimidade dos regimes, a cultura democrática ou a *responsividade* entre cidadãos e Estado possuem impacto residual na estabilidade das democracias. O elemento central é o acordo entre as elites dirigentes (Huntington, 1993: 165).

No entanto, essa compreensão limitada acerca da capacidade de os cidadãos participarem politicamente e expressarem preferências acerca de políticas não terá vida tão longa na ciência política como o pilar anterior. Parte importante dos estudos sobre democracia passará a reconhecer como característica da dinâmica democrática certa identidade entre governos e cidadãos, sobretudo a partir da ideia de eleições como instrumento de agregação de preferências da sociedade. O cientista político Robert Dahl será pioneiro nessa reformulação, e seus estudos influenciarão formulações posteriores no campo da teoria democrática.

4. A introdução do conceito de responsividade e de preferências na teoria democrática

O cientista político americano Michael Saward (2003), ao comentar autores da teoria minimalista de democracia, faz a seguinte assertiva sobre Robert Dahl: “Dahl is also interesting because he both absorbs and extends the dominant Schumpeterian narrative” (Saward, 2003:48). Avritzer (1996) apresenta ponto de vista semelhante ao de Saward, a partir de pressupostos relacionados ao princípio da maximização introduzido por Dahl em seu constructo teórico. Assume-se, nesta dissertação, posição similar a dos autores.

O ponto central de grande parte da obra de Dahl é pensar como construir uma teoria da democracia capaz de agrupar um sentido normativo e um sentido descritivo, ou como formular uma teoria em que estejam presentes valores maximizadores da democracia e descrição das experiências reais. Por isso, no *Prefácio à teoria democrática* (Dahl, 1956), são definidos os valores maximizadores a partir da soberania popular e da igualdade política. Na *Poliarquia* (Dahl, 1997 [1971]), a característica-chave da democracia passa a ser “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (Dahl, 1997 [1971]: 25).

Três questões definiriam seu conceito de *responsividade*: os cidadãos devem ter oportunidades plenas (a) de formular suas preferências, (b) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através de ação individual e da coletiva e (c) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação, decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (Dahl, 1997 [1971]: 26).

Em outras palavras, o modelo de democracia proposto por Dahl tem como fundamento a necessidade de os governos levarem em consideração as preferências dos cidadãos na formulação das políticas. No entanto, ao mesmo tempo em que a inclusão do tema da *responsividade* é uma inovação na obra de Dahl, o autor conservará traços do pensamento elitista.

A principal continuidade em relação ao elitismo presente em Dahl está em seu conceito de *Poliarquia*. Para o autor, nenhum regime político no mundo teria condições de ser totalmente responsivo às preferências dos cidadãos; por isso, é

criado o conceito de *poliarquia* para descrição dos sistemas políticos existentes. A questão fundamental é que a expansão das *poliarquias*, seja pelas condições elaboradas pelo autor, seja pelos eixos da contestação ou da participação, está resumida basicamente ao método eleitoral.

A partir disso, Dahl mantém a restrição das eleições ao papel de selecionar elites políticas. Mesmo que nos governos eleitos deva-se levar em conta as preferências dos cidadãos, a dinâmica central das eleições continua sendo a seleção de elites e não a agregação das preferências. Ao discutir as condições à manutenção da *poliarquia*, Dahl defende a necessidade de (a) haver consenso sobre suas oito regras; (b) e certo nível de participação política. No entanto, as duas regras podem entrar em conflito. Por isso, o autor afirma que a participação política é aceitável somente até determinado nível. Em excesso, poderia gerar instabilidade às regras da *poliarquia* (Dahl, 1956). A partir disso, seu conceito de *responsividade* não está relacionado à ampliação da participação, mas sim à capacidade de as elites políticas construírem consensos e responderem adequadamente as preferências da sociedade. Um exemplo dessa leitura está na interpretação do autor para o surgimento dos partidos socialista na Europa Ocidental. Sua explicação a esse fenômeno não está na ampliação da capacidade de organização das classes populares e seu desejo de inclusão política; pelo contrário, são respostas das elites políticas à ampliação do sufrágio e a necessidade de ganharem apoio desses setores nos processos eleitorais (Dahl, 1997 [1971]; 43-44).

Dahl inclui um elemento novo ao afastar-se da concepção elitista de que as preferências dos cidadãos não importam. No entanto, termina por conservar as eleições como elemento que serve, fundamentalmente, à escolha de elites políticas. As mudanças inseridas serão importantes em estudos seguintes no marco da teoria minimalista de democracia, sobretudo a partir da ideia de *responsividade* e da democracia como agregação de preferências, por exemplo, nas obras de Manin (1997) e Manin, Przeworski e Stokes (1999).

Manin (1997) trará duas questões centrais em sua obra. A primeira será a assertiva de que não se vive uma crise insuperável da representação política. A partir de quatro princípios da representação política e da construção de três tipos ideais de formas de governo representativo, o autor apontará que não se presencia

uma superação da representação política, mas, pelo contrário, vivencia-se um novo arranjo de suas instituições.

A segunda questão será a introdução do conceito de *accountability* a partir da discussão entre a seleção de representantes por eleições ou por sorteios. Para o autor, as eleições são um método tradicionalmente aristocrático de escolha de elites. No entanto, ao vincularem-se com o sufrágio universal, elas assumem contornos mais democráticos sob dois aspectos: o valor igual de cada voto e a possibilidade de não reeleger seu representante.

O último elemento daria origem ao conceito de *accountability*. A possibilidade de ser retirado do cargo, aliada à periodicidade das eleições e a liberdade de opinião, constituiria um vínculo entre as preferências dos cidadãos e a ação dos representantes. Essa seria a principal característica democrática das instituições da democracia representativa.

Manin, Przeworski e Stokes (1999) têm como mérito indicar que o fato de políticos serem eleitos não seria suficiente para torná-los representativos, apontando a possibilidade de reformas institucionais para alcançá-la. Dão um passo além do trabalho inicial de Manin (1997) ao apontar que a periodicidade não constitui, isoladamente, a necessidade de *responsividade* entre representantes e representados.

As obras acima dão continuidade, a partir de Dahl, à trajetória de rompimento com a segunda característica elencada da tradição elitista schumpeteriana: a ausência de representatividade entre representantes e cidadãos. No entanto, fazem de forma limitada, como indica Peruzzotti (2008), visto que suas propostas restringem-se a melhorias no interior da representação eleitoral, excluindo a possibilidade da criação de novas instituições capazes de revalorizar o papel e empoderar a participação dos cidadãos na política. Os autores expandem o horizonte proposto por Dahl ao visualizar a possibilidade de alteração na dinâmica eleitoral, mas terminam por mantê-la como mecanismo exclusivo da *responsividade* das democracias.

A obra *Democracy and the limits of self-government*, de Adam Przeworski, também pode ser elencada como esforço contínuo às citadas anteriormente de repensar a tradição minimalista da teoria democrática a partir da inclusão do tema

da *responsividade*. Trata-se de uma reflexão fortemente normativa sobre a atualização do conceito minimalista de democracia.

Przeworski (2010) defenderá que a ideia de “autogoverno do povo” operou como argumento justificador das modernas instituições políticas. No entanto, na sua formulação clássica, o conceito de “autogoverno” teria como base a compreensão do cidadão livre a partir de quando não obedecesse ninguém para além de si mesmo na produção das leis, ou seja, o estado é concebido como resultado dos desejos e da participação ativa da sociedade na política (Przeworski, 2010:17).

Formulado nesse sentido, Przeworski (2010) definirá a formulação clássica como não sendo nem coerente nem factível com a realidade. Em primeiro lugar, devido às dimensões do Estado moderno que impediriam mecanismos permanentes em que todos pudessem participar e deliberar acerca de todas as decisões políticas. Em segundo, esse conceito pressupõe a existência de homogeneidade de interesses na população. Somente nessa circunstância que se viveria em um regime em que não se obedece ninguém além de si mesmo. Não sendo assim, havendo conflito social, sempre se estaria diante da possibilidade de viver sob leis que não sejam exatamente suas preferências originais.

O desafio, portanto, seria pensar o “autogoverno” a partir da existência da heterogeneidade e das dimensões do Estado Moderno. A primeira opção foi operada por autores como Schumpeter, Bobbio, Downs, Kelsen e Dahl, da fundação da teoria minimalista de democracia a partir da ideia de democracia como método de resolução de conflitos. O ponto de partida desses autores, como mostrado acima, seria o rompimento com a doutrina clássica da existência de um bem comum, a partir da concepção de democracia como um método de escolha das elites, um mecanismo competitivo para selecionar quem irá impor suas vontades e preferências sobre os demais. (Przeworski, 2010:27). Assim, tais autores manteriam as duas características elencadas nesta dissertação acerca do pensamento elitista.

Em Dahl, por exemplo, Przeworski (2010) aponta que o “autogoverno” se dá a partir da seleção de elites plurais responsivas aos cidadãos, como apresentado acima. Em Kelsen (1988) e Bobbio (1989), a questão se resolve via compromisso de interesses conflitantes pelas lideranças partidárias.

Przeworski (2010) irá se propor a formular uma nova alternativa à ideia de "autogoverno" capaz de se adaptar às condições da modernidade e afastar-se dos pressupostos anteriores da concepção minimalista em que as eleições servem somente à seleção de elites. Para o autor:

> To define the ideal of self-government in large societies with heterogeneous preferences, therefore, we need to find a second-best option, which is still a system of collective decision making that best reflects individual preferences and that makes us as free as possible (Przeworski, 2010: 31).

Nesse conceito, quatro condições funcionariam como horizonte normativo: (a) todo participante deve possuir igual influência sobre as decisões coletivas (igualdade); (b) todo participante deve ter alguma influência efetiva sobre as decisões coletivas (participação); (c) as decisões coletivas devem ser implementadas por aqueles selecionados a fazê-las (representação); e (d) a ordem legal deve garantir cooperação segura dos cidadãos sem interferência indevida (liberdade) (Przeworski, 2010:32).

As eleições seriam o único mecanismo crível de materialização do "autogoverno" e suas quatro condições por se constituírem como mecanismo genuíno de agregação das vontades individuais, permitindo, por um lado, aos governos agirem de acordo com sua expressão e, por outro, aos cidadãos retirá-los no pleito eleitoral seguinte (Przeworski, 2010:167). Nessa definição exclusiva de eleições reside o caráter minimalista de sua definição, visto que a democracia mantém sua identidade com o mecanismo eleitoral. No entanto, a mudança operada pelo autor ocorre ao considerar as eleições um instrumento de agregação das preferências e não um mecanismo de escolha das elites que buscaram ser responsivas à sociedade, como faz Robert Dahl.

Em síntese, o conceito proposto de democracia afasta-se da construção teórica da concepção elitista a partir de duas inovações. Em primeiro lugar, toma-se como horizonte normativo uma concepção de democracia baseada na *responsividade* entre cidadãos e representantes. A democracia é baseada na ideia do cidadão como central nas decisões coletivas a partir das suas preferências. Afasta-se da ausência de *responsividade* do constructo elitista, em especial dos mais vinculados à formulação schumpeteriana, como Sartori e Downs.

A segunda inovação é que, ao incluir a necessidade de haver *responsividade* entre decisões políticas e demandas dos cidadãos, o conceito de democracia de Przeworski (2010) abre espaço a uma concepção mais ampla de participação quando compreende a liberdade do indivíduo a partir da sua capacidade de participação nas decisões coletivas (2010: 109). Mesmo que a compreensão desse conceito de liberdade esteja ligada à agregação de preferências via eleições, é inegável que há um afastamento do pensamento elitista, visto que a liberdade dos cidadãos não reside na sua capacidade de escolher elites, mas sim de participar das decisões coletivas via *responsividade* do Estado com suas preferências.

Este trabalho tomará como base o conceito de democracia construído pelo cientista político Adam Przeworski. Acredita-se haver nele condições para explicar a possibilidade de combinar instrumentos de participação direta do cidadão com a dinâmica democrática contemporânea. Vale ressaltar que o próprio Autor é um cético no que tange à ampliação de inovações democráticas no nível nacional (Przeworski, 2010: 109); no entanto, sua definição de democracia, fundada na *responsividade* das preferências entre Estado e cidadãos como elemento fundamental ao "autogoverno", pode abrir espaço a uma definição ampliada de participação que não se limite ao momento eleitoral. Para encontrar esse potencial alargamento, o passo seguinte da dissertação consistirá na tentativa de estabelecer diálogos com algumas das principais correntes do pensamento democrático que surgiram de forma crítica ao conceito minimalista de democracia nas últimas décadas.

5. A onda crítica: participação e deliberação

A consolidação do conceito minimalista de democracia não se deu sem resistência e construção de posições divergentes no campo teórico. A primeira onda de crítica se deu ao longo de duas décadas, 1970 e 1980, via autores defensores de modelos participativos de democracia como representantes de alternativas ao conceito predominante de democracia baseado exclusivamente nas eleições enquanto método de participação política. Nessa vertente, serão destacados os estudos de Carole Pateman (1992 [1970]) e Benjamin Barber (2003 [1984]).

David Plotke (1997) reconstrói, de forma exemplar, as condições políticas em que se deu o surgimento dos modelos de democracia participativa. Em contexto de Guerra Fria, aliada à forte desmoralização das elites comunistas, a esquerda não comunista tratou de atacar o liberalismo ocidental via seu conceito de democracia. A tese é de que a representação política exclusivamente via eleições inibia os cidadãos da política, restringindo-os de participar ativamente da vida pública.

Nesse sentido, a crítica participativa se constituirá como polo opositor a conceitos ligados à tradição liberal, entre eles, a representação. A defesa de modelos baseados na ampliação da participação será concebida como inconciliável à representação política.

A posição mais contundente dessa separação estará presente no conceito de *Strong Democracy*, de Benjamin Barber (2003 [1984]). Sua obra expressa, de forma mais evidente, a polaridade que marcará esses autores. Seu objetivo inicial é identificar o conceito de *Thin Democracy* com as características das democracias liberais representativas da modernidade, a partir da ausência da participação política, da escassez de incentivos ao associativismo e da produção de bens públicos a partir da ação coletiva. Seu conceito de *Strong Democracy* será formulado como alternativa, em oposição, ao anterior. O trecho a seguir é emblemático:

> Strong democracy is a distinctively modern form of participatory democracy. It rests on the idea of self-government community of citizens who are united less by homogeneous people interests than by civic education and who are made capable of common purpose and mutual action by virtue of their civic attitudes and participatory institutions rather than their altruism or their good nature (...) Yet it challenges the politics of elites and masses that masquerades as democracy in the West and in doing so offers a relevant alternative to what we called thin democracy – that , to instrumental, representative, liberal democracy (Barber, 2003[1984]: 117).

É evidente a oposição construída em torno dos dois conceitos por Benjamin Barber (2003 [1994]). O autor localiza essa polaridade em torno da incompatibilidade entre representação e participação, concebendo a primeira como incompatível com a liberdade, por ser baseada na delegação e na alienação da soberania do cidadão, incompatível com a igualdade, por excluir da dinâmica política qualquer noção de comunidade, e incompatível com a justiça social, por se basear na ideia de autonomia do indivíduo em votar (Barber, 2003 [1984]: 146).

Seu conceito de *Strong Democracy* seria a resposta adequada aos dilemas da democracia liberal por enfrentá-los, colocando no centro do funcionamento democrático a participação direta, os valores comunitários e a produção de bens públicos. A crítica à representação é de tal forma central ao autor que, inclusive, na descrição do conceito de *Unitary Democracy,* agrupado como uma tradição crítica ao minimalismo, um dos limites apontados pelo autor será sua incapacidade de se desvencilhar da representação (Barber, 2003 [1984]: 150).

No entanto, como apontam Lavalle e Vera (2012), o paradoxo entre participação e representação não ocorreu de forma homogênea entre os autores defensores da democracia participativa. Pateman (1992 [197]), por exemplo, faz parte dos que irão reconhecer a inevitabilidade da representação. Ao abordar a possibilidade de se conciliar participação direta no local de trabalho e representação, a autora afirmará:

> Onde um sistema industrial participativo permitisse a participação, tanto nos níveis mais altos quanto nos níveis mais baixos, haveria um espaço para que o indivíduo participasse diretamente de uma ampla variedade de decisões, fazendo parte, ao mesmo tempo, de um sistema representativo; uma coisa não exclui a outra (Pateman, 1992 [1977]: 145).

No entanto, mesmo diante dessa concepção mais conciliadora do que a apresentada por Benjamim Barber, há duas questões importantes a serem ressaltadas no conjunto de sua obra. A primeira é a limitação da participação a uma função educativa. A segunda é que, mesmo no interior do sistema representativo, a participação local na fábrica é a forma mais efetiva de participação, ou seja, a representação é uma opção *second best* em consequência da realidade moderna. Os dois elementos contribuíram para a manutenção da polaridade entre participação e representação, que marcou essa primeira tradição crítica ao conceito minimalista (Lavalle e Vera, 2012).

Os méritos dessa tradição são inegáveis em sua capacidade de questionar a teoria política sobre os limites do conceito hegemônico de democracia, a partir da necessidade de se ampliar a participação dos cidadãos. Diversas produções posteriores tiveram como objetivo responder aos dilemas apontados nessa crítica (Manin, 1997; Plotke, 1997; Urbinatti, 2006; Urbinatti e Warren, 2006; Young, 2006)

e contribuíram para a renovação e ampliação da compreensão do conceito de representação política e da teoria democrática como um todo.

No entanto, tais méritos não excluem a impossibilidade de se partir dessa tradição para alcançar os objetivos deste trabalho. A polaridade entre participação e representação torna impensável a tarefa proposta aqui de analisar o impacto da participação política nos instrumentos tradicionais das democracias contemporâneas, que possuem como pilar a estrutura representativa. Portanto, torna-se inviável, nessa chave, pensar participação e deliberação como elementos conjuntos com as instituições da democracia representativa contemporânea. A compreensão da última como *second best* induz a uma leitura da participação como mecanismo de superação da representação. Tal posição é contraditória ao constructo teórico aqui defendido, que pretende mostrar as vantagens de se combinar de forma igualitária participação, deliberação e representação.

A segunda tradição crítica consistirá na emergência de vertentes deliberativas na teoria democrática, sobretudo a partir do final da década de 1980. A questão central para os *deliberacionistas* é a legitimidade e os procedimentos das decisões políticas. Apesar das diferenças, devido à amplitude das produções dessas vertentes, é possível organizar o conceito de democracia deliberativa a partir da necessidade de justificação pública e racional das decisões políticas em arenas abertas à participação dos cidadãos (Mansbridge *et. al.*, 2012; Cohen, 1996; Gutman e Thompson, 2004; Bohman, 1996) [8]. Segue uma das definições, formulada pelos autores Gutman e Thompson (2004), capazes de condensar a diversidade das teorias deliberativas:

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

[8] Para uma leitura ampliada das diferenças e diversidade de correntes no interior das teorias deliberativas, ver Gutman e Thompson (2004), pp. 21-29.

Uma mudança importante em relação à tradição participativa será a inexistência nos *deliberacionistas* de uma compreensão antagônica entre representação e participação. Lavalle e Vera (2012) atribuirão tal diferença a questões contextuais, como o fim da Guerra Fria, o surgimento de novas democracias e maior abertura ao experimentalismo democrático nesse contexto. Apesar de ser um elemento válido, na opinião deste trabalho, essa diferença decorre principalmente da mudança do foco entre *participativistas* e *deliberacionistas*. Na primeira tradição, o elemento central é a compreensão da participação na arena pública como fim, com vantagens normativas intrínsecas diante da representação. Na segunda, a questão central recai sobre a legitimidade das decisões políticas a partir da justificação pública alcançada em arenas deliberativas, abarcando tanto a participação dos cidadãos em fóruns de deliberação pública, quanto à necessidade de arranjos deliberativos em instrumentos de representação política e em arenas que utilizam mecanismos de representação para seu funcionamento. Portanto, não haverá antagonismo entre deliberação e representação, pelo fato da negação ou compreensão, como *second best*, da representação não ser o ponto de partida da produção *deliberacionista*.

No entanto, ao focar na questão da legitimidade das decisões políticas, as teorias deliberativas de democracia passaram a polarizar com o conceito minimalista de democracia, principalmente a partir do seu mecanismo de autorização legítima, ou seja, da sua compreensão das eleições enquanto mecanismo de agregação, como instrumento exclusivo do funcionamento das democracias contemporâneas. A tradição deliberativa será caracterizada por colocar em oposição deliberação e votação; em outras palavras, opor agregação de preferências exclusivamente via eleições e a democracia deliberativa. Nesse rol de leituras dualizadas, é possível incluir a oposição entre “fórum” e “mercado”, de Elster (1997), entre “democracia unitária” e “democracia adversarial”, de Mansbridge (1980), e a rejeição da “aggregative democracy” nos trabalhos de Guttman e Thompson (1996 e 2004).

Em trabalho recente, Mark Warren (2012) critica justamente essa polarização entre deliberação e agregação, que marcou o início dos estudos da teoria deliberativa. Para o autor, os *deliberacionistas* perderam ao conceber sua teoria, ou seu modelo, como prefere Warren (2012), como autossuficiente na resposta aos

dilemas da dinâmica democrática. Após elencar um conjunto de críticas de diversas matrizes à tradição deliberativa, Warren (2012) afirma:

> Here is one example of these costs. By setting deliberation against aggregation, deliberative democrats focused on problems of collective decision-making in a democracy in particular, the question as to how to form individual preferences into a common, legitimate, actionable will. This focus organized other problems of democracy out of the picture, the most obvious of which were problems of distributions of power and voice (...) the key point here is that a model of deliberative democracy, insofar as it is centered on deliberation, is not a theory of power, nor of distribution of power, nor of inequality or political strategy. Although, of course, any democratic theory must address these problems as a part of its intellectual arsenal, the modeling strategy leads expansionist claims along single dimensions, de-emphasizing necessary elements of democratic theory (Warren, 2012:4).

Warren (2012) propõe uma nova abordagem ao dilema acima exposto. Em sua opinião, uma leitura baseada nos grandes modelos, democracia minimalista *versus* democracia deliberativa, não responde adequadamente aos déficits das democracias contemporâneas, visto que nenhum dos dois são autossuficientes para explicar a complexidades das democracias. Deliberação e agregação destinam-se a funções distintas, sendo, por isso, necessária sua interlocução para um exitoso funcionamento dos regimes democráticos. É possível conceber o caminho de Warren (2012), assim como aponta o próprio autor, como uma tendência em parte dos autores da democracia deliberativa, somando-se a produções, entre outros, de Mansbridge *et. al.* (2012), Dryzek e List (2003) e Knight e Jonhson (2011).

Em síntese, os trabalhos supracitados articulam-se na mesma perspectiva de propor diálogos, ou reconciliações, entre mecanismos de agregação e deliberação. Por exemplo, Dryzek e List (2003) irão propor a compreensão de que esses mecanismos respondem a funções distintas, propondo a reconciliação de modelos deliberativos e da teoria da escolha social. Tal questão, mesmo que anterior ao surgimento da escola deliberativa de democracia, também será destacada em Mansbridge (1980: 7): “My argument is that we actually mean two different things when we speak of ‘democracy’ and that we will not be able to deal effectively with crises of legitimacy until we recognize that neither conception is appropriate under all circumstances”. Mansbridge *et. al.* (2012) proporá uma abordagem sistemática do processo democrático, tomado em sua totalidade, analisando suas partes e suas capacidades deliberativas em conjunto com a totalidade da institucionalidade democrática, como aponta a autora: “Deliberative democracy is more than a sum of

deliberative moments. [...] We have proposed here a systemic approach that is intended to guide the progress in this third phase of work on deliberative democracy". (Mansbridge *et. al*., 2012: 26). A própria motivação da obra coletiva em questão é pensar como conciliar deliberação à escala nacional das democracias contemporâneas (Mansbridge *et. al*., 2012: 2). Por fim, em Warren (2012), o dilema passa pela superação da compreensão baseada em grandes modelos – democracia agregacionista, democracia deliberativa ou democracia participativa – e, a partir de uma abordagem funcionalista, pela avaliação de qual mecanismo responde de forma mais adequada às funções que se espera de um regime democrático.

O objetivo deste trabalho pode ser compreendido nos marcos do esforço teórico acima relatado. Ao tomar como ponto de partida uma definição minimalista de democracia e buscar como objeto de análise sua interlocução com uma inovação democrática, esta dissertação busca contribuir para o conjunto de reflexões que intentam mostrar a possibilidade de se combinar democracia e ampliação da participação, tendo como resultado o aprofundamento dos regimes democráticos.

A utilização de um conceito "estreito" de democracia serve à definição do objeto que se pretende estudar. A associação tradicional de participação e autoritarismo levou ao afastamento da primeira do conceito hegemônico de democracia e, por consequência, gerou a fragilidade exposta no início deste trabalho, apontada por Pogrebinschi e Samuels (2014), da condição periférica da participação no *mainstream* dos estudos empíricos em ciência política. Portanto, tomar como ponto de partida uma definição de democracia amplamente reconhecida e utilizada na ciência política, que, no entanto, tradicionalmente foi lida de forma crítica por correntes participativas e *deliberacionistas*, é uma proposta desafiadora e promissora nos estudos de democracia. O ponto aqui é demonstrar não haver contradição entre esse conceito e a constituição de instrumentos de deliberação e participação. Pretende-se apontar, como fazem os autores acima citados, que cada mecanismo possui seus próprios limites e respondem a questões distintas, podendo ser concebidos de forma conjunta. O diálogo com as críticas realizadas pelos autores *deliberacionistas* à concepção de democracia baseada na agregação de preferências via eleições é central na compreensão desses limites.

Gutmann e Thompson (2004: 13-21) apontam, de forma geral, duas críticas à concepção agregacionista de democracia. Em primeiro lugar, as preferências são tomadas como dadas, ou seja, basta ao cidadão expressar suas demandas em um único momento eleitoral que elas estão consolidadas. Em segundo lugar, não há nenhuma exigência de justificação pública dessas demandas, inexistindo, na opinião dos autores, qualquer espaço para troca argumentativa, tentativas de consensos e mudanças das preferências iniciais.

Warren (2012) direcionará as críticas ao processo de votação de forma mais específica. Apesar de considerá-lo como mecanismo mais eficaz no que tange ao *empoderamento* dos cidadãos, constituindo-se como instrumento mais igualitário na distribuição de recursos e na inclusão política; o ato de votar é fraco no que tange à capacidade de informar sobre as preferências dos cidadãos, sobretudo por não possuir capacidade de ordenar as preferências e não ser propositivo acerca das demandas da sociedade. Por fim, Mansbridge *et. al.* (2010) seguirá caminho semelhante ao dos autores anteriores ao elencar críticas ao processo de votação e à democracia agregacionista:

> Voting undoubtedly has the significant drawbacks of taking preferences as given, frequently assuming conflicting interests or being aimed at success rather than mutual understanding, and, in the form of a secret ballot, not requiring justification to others and thus encouraging private-regarding impulses (Mansbridge *et. al.*, 2010: 85).

A primeira conclusão das críticas expostas é o reforço ao caminho até aqui apontado em torno da necessidade de se compatibilizar agregação e deliberação, ou, como proposto aqui, de estabelecer diálogos entre democracia e uma concepção ampliada de participação.

Portanto, tomando como ponto de partida a definição exposta por Przeworski (2010) de democracia como “autogoverno”, materializada a partir da agregação das preferências dos indivíduos, abrem-se dois caminhos. Por um lado, garante-se a concepção proposta, os méritos igualitários no que tange à distribuição de recursos de poder atribuída aos mecanismos de agregação de preferências via eleições, como aponta Warren (2012).

Por outro, a tomada das eleições como instituição exclusiva de agregação de preferências dos cidadãos, como faz Przeworski (2010), confirma o conjunto das

acertadas críticas feitas pela tradição deliberativa. Essa concepção “estreita” termina por limitar a capacidade de as instituições políticas em responder as demandas dos cidadãos, justamente por restringi-las a um único momento de expressão. Nessa concepção, as eleições são materializadas como único espaço de agregação das preferências da sociedade. Tal visão fragiliza o ideal de democracia como “autogoverno” presente na própria definição do autor, visto que a *responsividade* entre o Estado e as preferências dos cidadãos fica limitada a um momento exclusivo. A fragilidade de as sociedades constituírem mecanismos diversos de agregação de preferências termina impondo limites ao aprofundamento dos regimes democráticos.

Na perspectiva de superar tais dilemas, a proposta desta dissertação é conjugar a ampliação da participação via inovações democráticas com o processo de agregação das preferências políticas dos cidadãos. Propõe-se a possibilidade de compreender os tais mecanismos de participação política como instrumentos de pluralização da agregação das preferências. Quanto maior a capacidade dos regimes políticos em aperfeiçoar sua capacidade de responder adequadamente às preferências da sociedade, mais exitosa se tornará sua democracia, em especial ao manter essas inovações lado a lado com a dinâmica eleitoral, concebida como elemento central na distribuição de recursos e de poder político. No caso em questão, inovações democráticas baseadas em ampliação da participação e da deliberação podem servir na perspectiva de proporcionar mais espaços de demonstração e agregação de preferências em torno de políticas públicas, tendo condições potenciais de ampliar a *responsividade* e aprofundar as democracias contemporâneas.

6. Democracia minimalista e participação ampliada: um estudo das conferências nacionais de políticas públicas

Este capítulo teve como objetivo construir o marco teórico da dissertação. Sua hipótese é a possibilidade de conjugar uma concepção ampliada de participação baseada na defesa da criação de instrumentos participativos e deliberativos aos mecanismos tradicionais das democracias contemporâneas. Para isso, optou-se por um ponto de partida minimalista para a definição de democracia baseada na ideia de

responsividade entre Estado e preferências dos cidadãos e, em seguida, o diálogo crítico com as tradições participativas e *deliberacionistas* da teoria democrática, com intuito de conjugá-lo ao conceito de participação proposto.

Concluiu-se ressaltando os limites de tratar a dinâmica eleitoral enquanto mecanismo exclusivo de agregação de preferências. A partir das críticas, sobretudo dos *deliberacionistas* aos mecanismos de agregação, pretendeu-se mostrar a importância de compreender agregação e inovações participativas e deliberativas como respostas distintas à diversidade que marca as democracias contemporâneas e a importância de conjugar representação, participação e deliberação, tendo em vista o aprofundamento das democracias contemporâneas. Pretende-se, neste trabalho, confirmar tal perspectiva teórica a partir da análise empírica da principal inovação democrática desenvolvida no Brasil na última década: as conferências nacionais de políticas públicas.

Conforme exposto no capítulo inicial, o Estado brasileiro conviveu, ao longo de seu processo de democratização, com um momento pujante de diversificação e ampliação dos contornos associativos de sua sociedade civil. Como consequência, a consolidação da democracia brasileira ocorreu ao lado de um conjunto de experimentos de ampliação da participação política para além da dinâmica eleitoral que imprimiram sua marca na Carta Magna da redemocratização e na dinâmica política local na década de 1990. A partir de 2003, esse fenômeno passa a ser experimentado no nível nacional, sendo as CNPPs sua principal experiência.

O escopo esperado e propagandeado dessas inovações é seu potencial de aperfeiçoar o regime democrático. Sua investigação assume tanto importância teórica, na perspectiva de ampliar leituras acerca do aprofundamento das democracias contemporâneas, quanto validade política, no sentido de ampliar o horizonte de expectativas sobre o leque de possíveis inovações compatíveis com a dinâmica democrática da atualidade. Por isso, a contribuição acerca da comprovação ou não desse potencial é o que move esta dissertação.

As CNPPs são espaços de deliberação e participação da sociedade acerca de temas específicos de políticas públicas. São espaços nacionais antecedidos de diversas etapas municipais e estaduais, e culminam em elaboração normativa,

construída tanto por pontos consensuais, quanto por processos de votação acerca dos temas das políticas públicas em questão.

Essa rápida definição permite a possibilidade de conceber as CNPPs como capazes de: a) sistematizar e elaborar demandas da sociedade sobre diversas temáticas; b) expor as preferências à justificativa e ao debate público ao longo das etapas de deliberação e participação das conferências, nas quais os participantes defendem suas propostas, sujeitam-se ao convencimento e a convencer outros participantes sobre elas; c) tal processo argumentativo e deliberativo também permite organizar e ordenar de forma mais compreensível as preferências em questão; e d) atualizar e aprimorar de forma dinâmica as preferências da sociedade em decorrência de sua repetição periódica e sua institucionalização como mecanismo permanente de relação entre Estado e sociedade.[9] Essas características indicam, de forma preliminar, a partir de uma breve análise das CNPPs, como é possível reconhecer nesses mecanismos potenciais respostas aos dilemas de uma concepção centrada nas eleições como mecanismo de agregação de preferências.

Para comprovar empiricamente o potencial democrático das conferências, propõe-se como modelo de investigação a análise de três questões relacionadas à experiência das CNPPs: *a dinâmica nacional deliberativa e participativa das Conferências; sua efetividade na produção legislativa do Congresso Brasileiro; e a característica plural de sua efetividade.*

Dinâmica nacional deliberativa e participativa: um dos principais limites colocados à efetivação de instrumentos de participação política advém da visão em que ampliação da participação e democracia seriam incompatíveis, sendo, por isso, inconcebível a execução de inovações participativas no nível nacional. Em autores da tradição elitista, como Schumpeter, Sartori e Downs, a democracia não exige responsividade entre cidadãos e governo. Dessa forma, o direito de votar é mecanismo exclusivo de participação política, com objetivo de selecionar as elites políticas a quem caberão as decisões de governo. Como apontado no início do capítulo, o autor Robert Dahl, inclui o conceito de responsividade em seu constructo teórico, no entanto, as eleições mantêm-se como mecanismo que serve a escolha

[9] Os pontos destacados acerca das conferências serão abordados de forma empírica no capítulo seguinte. O ponto aqui é somente mostrar que elas podem responder as críticas dos *deliberacionistas* à concepção agregacionista de democracia.

de elites, e a elas caberá levar em consideração as demandas societais, por isso, a ampliação da participação para além das eleições é vista como prejudicial à estabilidade das democracias, dado que tal expansão não faria sentido algum à seleção de elites. Ou seja, em nada serve a expansão de inovações participativas e deliberativas no nível nacional.

Adam Przeworski (2010; 110), apesar de se afastar das concepções elitistas de democracia, é um dos defensores do ponto da impossibilidade de se constituírem inovações participativas a nível nacional: "The program of 'participatory democracy,' which springs up intermittently around the globe, is thus not feasible at the national scale.". Tais inovações, ao se limitar a experiências locais, conteriam uma contradição entre participação e a igualdade política – um dos valores elencados como determinantes da democracia como "autogoverno" pelo autor – visto que esses mecanismos não poderiam ser incorporados a uma dinâmica nacional de condições igualitárias de participação política, por isso, para o autor, as experiências participativas não formariam um círculo inconcluso (Przeworski, 2010:110). Justamente pelo fato dessa dissertação se apoiar no conceito de democracia como sistema político fundado da responsividade entre preferências e decisões políticas, conforme formulado por Przeworski (2010), a refutação da impossibilidade de agregar a essa formulação a constituição de inovações democráticas é central.

A experiência das CNPPs constitui-se como exemplo pioneiro de participação e deliberação no nível nacional. Destoa em magnitude, em diversidade temática e em escala dos experimentos predecessores brasileiros limitados a dinâmica local. Para se ter uma breve ideia, no período de 2003 a 2010, ocorreram 74 conferências, antecedidas de milhares de etapas municipais e estaduais, organizadas em 40 temáticas diferentes em relação a políticas públicas e mobilizando mais de 5 milhões de brasileiros em alguma de suas etapas.[10]

Ao se constituírem como mecanismo nacional de participação, as CNPPs passam a integrar a institucionalidade da relação entre Estado e sociedade no Brasil. Constituem um mecanismo diferenciado de relação entre o ciclo de formação de políticas públicas e as demandas da sociedade. A investigação de sua magnitude temática, sua ampla capacidade de mobilização – diante de outros experimentos

[10] Todos os dados relativos as conferências podem ser encontrados no site da secretária geral da presidência da república. Cf. www.secretariageral.gov.br

participativos – seu enraizamento materializado diante das edições à nível municipal e a expansão de dinâmicas deliberativas para escala nacional podem reforçar a compreensão de que não há contradição entre as instituições participativas nacionais, no caso as conferências, e o conceito de democracia formulado por Przeworski (2010). Em outras palavras, de que seria possível conjugar ampliação da participação e democracia enquanto agregação de preferências de forma igualitária. No sentido proposto por Pogrebinschi (2013b), ao levar a participação e deliberação em escala nacional, as conferências tem potencial de permitir "fechar" o círculo inconcluso proposto por Przeworski (2010).

Pluralidade da participação. Uma das críticas recorrentes a instrumentos de participação relaciona-se a sua compreensão como instrumentos de canalização de pressão de minorias de forma prejudicial ao processo democrático. A argumentação de Sartori é emblemática nesse ponto: "as vozes que se fazem ouvir acima e além das eleições são as vozes da elite ou das minorias" (Sartori, 1994: 127). A atualidade desse debate pode ser visualizada, como fez Pogrebinschi (2012c), ao apontar as críticas do candidato à Presidência da República nas eleições de 2010 José Serra, para quem as conferências nacionais são instrumentos de cooptação criados pelo Partido dos Trabalhadores, utilizados para legitimar as políticas desenvolvidas em seus governos e para pressionar o Congresso a aprovar projetos de leis de seu interesse.

A comprovação desse ponto é central à hipótese proposta neste trabalho. Se comprovado que as conferências nacionais subvertem a dinâmica política democrática, o caráter igualitário desse instrumento se esvai e prevalece sua tradicional associação com o autoritarismo.

Em caminho semelhante ao proposto na questão da efetividade, pretende-se discutir esse ponto a partir da análise quantitativa do impacto das deliberações das CNPPs no Congresso Nacional. Será investigado como esse fenômeno se distribui em diferentes características e clivagens no Congresso Brasileiro, por exemplo, o pertencimento à base governista, a distribuição na estrutura partidária, a diferença entre proposições do Poder Executivo e do Poder Legislativo. O objetivo será mostrar como essas diferenças se relacionam com as respostas e como elas se distribuem de forma plural nas diversas características do Congresso Brasileiro, rejeitando a ideia de exclusividade do impacto das conferências no Legislativo.

A comprovação da ideia de pluralidade, em primeiro lugar, pode refutar argumentos do pensamento elitista em torno da participação. Como visto, por exemplo, em Sartori (1994) e Huntington (1993), na visão de autores ligados a essa tradição, a pressão societal e a demonstração de preferências por fora do processo eleitoral reúnem potencial prejudicial à dinâmica democrática. No cerne desse pensamento está a ideia da exclusividade das eleições e da polarização entre participação e democracia. A proposta de demonstrar que as demandas desses espaços participativos passam a integrar a agenda do Legislativo no contexto da dinâmica democrática e via caminhos diversos, distribuídos entre Poder Legislativo, Poder Executivo, partidos mais progressistas e partidos conversadores no espectro direita-esquerda, pode indicar um caminho de investigação em que competição eleitoral e participação política caminham conjuntamente, não havendo subversão da primeira pela segunda.

Tal comprovação também pode indicar como visões distintas se fazem presente nesses espaços participativos; ou seja, podem ser concebidos como espaços em que diferentes grupos de pressão dialogam e convergem em torno de determinada política. Sua introdução no Poder Legislativo via atores diversificados pode indicar como cada setor ou grupo societal realiza articulações e alianças distintas para impulsionar sua agenda na institucionalidade.

Por fim, a investigação acerca da pluralidade e dos atores institucionais mobilizados nessa dinâmica também serve à refutação da associação entre tais mecanismos e uma dinâmica de cooptação por parte do PT. Como apontado ao longo do primeiro capítulo, o impulso em torno das inovações democráticas no Brasil possui forte laço com a redemocratização do país e com a formação do PT. Por isso, a chegada do partido à Presidência culminou, dentro dos limites apontados, à expansão e constituição das conferências como mecanismo de diálogo entre Estado e sociedade. Por isso, comumente ocorre a associação entre a ideia de cooptação e a criação de tais instrumentos. No fundo, tal argumentação, eivada de certo refinamento às condições atuais, tem seus laços com o pensamento elitista em que se pensa a ampliação da participação como elemento de risco à estabilidade das democracias.

Há diversos desenhos de pesquisa capazes de detectar essa relação entre o PT e os mecanismos de participação. Por exemplo, a investigação acerca do índice

de filiação partidária dos participantes e dos organizadores das conferências, se há dominação institucional ou societal (Mansbridge *et. al.*, 2012) na ação do partido ao longo desses processos, entre outros. A contribuição pretendida nesta dissertação é priorizar a investigação acerca da participação do PT no impacto legislativo detectado nas conferências no período de 2003-2010.

A análise do modelo empírico pode confirmar a possibilidade de se conjugar um conceito minimalista de democracia com uma concepção ampliada de participação. Mais do que isso, demonstrar, a partir de um robusto teste empírico com base nas conferências nacionais de políticas públicas, como o experimentalismo em torno de espaços de participação e de deliberação política pode resultar em aprofundamento dos regimes democráticos e em ampliação da *responsividade* de suas instituições representativas.

Capítulo III : Estudo de caso das conferências nacionais de políticas públicas

1. Introdução.

O primeiro capítulo desta dissertação discutiu a relação entre participação e o Estado brasileiro. Após a retomada da bibliografia sobre a relação entre Estado e sociedade ao longo do período republicano, apontou-se a criação de inovações democráticas, a partir da década de 1980, como característica que passou a conviver com a democracia brasileira, consagrada, sobretudo, na carta constitucional de 1988 e em experimentos locais de participação política, como os conselhos locais de políticas públicas e o orçamento participativo. Destacou-se que, a partir de 2003, o Brasil vivenciou novo impulso na criação dessas inovações, destacando as conferências nacionais de políticas públicas como principal instrumento desse período. O objetivo da dissertação, exposto neste capítulo inicial, consiste na verificação do potencial de essas inovações aperfeiçoarem a dinâmica democrática contemporânea, ampliando sua *responsividade*, combinando representação, participação e deliberação.

O segundo capítulo buscou elaborar um quadro no campo da teoria democrática para compreensão desse potencial. Para isso, optou-se pela definição de democracia enquanto modelo fundado na *responsividade* entre representantes e preferências dos cidadãos, conjugando-o a uma concepção ampliada de participação em que as eleições não são mecanismo exclusivo nesse quesito. Assim, propôs-se que as inovações democráticas possam ser compreendidas como mecanismos de pluralização do processo de agregação das preferências, ampliando a *responsividade* do Estado com os cidadãos. Em síntese, o quadro teórico aponta a hipótese da dissertação de que tais inovações, no caso em tela as CNPPs, são capazes de pluralizar os espaços de agregação e demonstração das preferências dos cidadãos para além do momento eleitoral, dando condições para que as instituições políticas tornem-se mais responsivas às demandas da sociedade, terminando por aprofundar a dinâmica democrática contemporânea.

O presente capítulo desta dissertação será dedicado à tentativa de comprovar empiricamente essa hipótese. Para isso, tomou-se como objeto as conferências nacionais de políticas públicas na perspectiva de demonstrar sua capacidade de ampliar a *responsividade* das instituições políticas e aprofundar a democracia brasileira. Nesse sentido, propõe-se para elas um modelo de análise dividido em três

eixos: *sua capacidade de constituir uma dinâmica nacional deliberativa e participativa; sua efetividade medida a partir do impacto na produção legislativa do Congresso Brasileiro; e a característica plural desse impacto.*

A análise das conferências nacionais em relação a sua capacidade de constituir uma dinâmica nacional participativa e deliberativa é central nos questionamentos tanto da teoria elitista quanto da formulação agregacionista de Przeworski de que não seria factível a constituição de mecanismos nacionais de participação política para além do direito de votar. Objetiva-se comprovar esse ponto indicando que a ampliação da realização das conferências, a partir de 2003, tornou-as um dado no cenário político brasileiro, constituindo-se como principal instrumento de diálogo entre Estado e sociedade. Além disso, sua ampliação temática permitiu a inclusão de diversos temas na agenda política do país, o que amplia suas características participativas e inclusivas. Por fim, a partir da análise do desenho institucional das CNPPs, buscar-se-á mostrar como ela mantém contornos deliberativos, mesmo que ocorrendo sob escala nacional.

A efetividade, como elaborado ao final do capítulo segundo, é central na perspectiva de apontar que de fato as preferências expressas nas conferências conseguem incidir nas instituições representativas. A demonstração do impacto das deliberações da conferência nas instituições políticas brasileiras pode indicar que tais inovações democráticas ampliam a capacidade do cidadão em influenciar as decisões coletivas, assim como ampliar a *responsividade* daqueles que foram selecionados a tomá-las, aperfeiçoando a dinâmica da democracia brasileira (Pogrebinschi e Samuels, 2014; Pogrebinschi e Santos, 2011). A efetividade será medida a partir do cruzamento entre diretrizes aprovadas nas conferências e proposições do poder Legislativo no período de 2003-2010.

Por fim, o terceiro elemento do modelo de análise é a verificação da pluralidade no impacto. Em síntese, busca apontar que diferentes clivagens do Congresso brasileiro, por exemplo, partidos, origem da proposição e pertencimento à base do governo, interagem com a produção de respostas pelo Legislativo às demandas das conferências. Tal elemento indica que competição política e participação podem conviver de forma harmônica, não havendo apropriação ou monopólios de determinados agentes da segunda sobre a primeira. Expostos e comprovados os três eixos, acredita-se haver forte indicativo do potencial

democrático das conferências, demonstrando como inovações democráticas podem aperfeiçoar as democracias contemporâneas.

2. Histórico e conceito das conferências

As conferências nacionais de políticas públicas não são um fenômeno recente na trajetória política brasileira. Seu surgimento ocorre ao longo do período varguista, tendo sua primeira previsão legal prevista pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, nas áreas de saúde e educação (Pogrebinschi, 2012a; Souza, 2013).

As primeiras conferências de saúde e educação vieram a ocorrer somente em 1941, via Decreto 6.788/1941. Como aponta Pogrebinschi (2012a; 10), na convocação estavam previstos alguns dos objetivos desse espaço, entre eles, tratar "dos problemas da educação escolar e extra-escolar em geral" e "dos diferentes problemas da saúde e da assistência", e a discussão de alguns temas centrais como "organização, difusão e elevação da qualidade de ensino primário e normal e do ensino profissional" ou "determinação das medidas para desenvolvimento dos serviços básicos de saneamento".

Para a compreensão do caráter desses processos conferenciais, é esclarecedora a exposição de motivos que acompanhavam o anteprojeto de reformulação do Ministério de Educação e Saúde, encaminhado pelo então ministro da pasta Gustavo Capanema a Getúlio Vargas em 1935:

> O programa de colaboração federal nos serviços relativos à saúde e à educação, em cada uma das circunscrições territoriais do país, poderia o Ministério formulá-lo, por meio de seus órgãos de direção, e com a assistência de seus conselhos técnicos. Tal programa, entretanto, assim unilateralmente elaborado, não poderia ter perfeita execução. Dificilmente produziria todos os resultados previstos. O programa de ação supletiva da União nos estados só poderá vantajosamente ser feito mediante entendimento, combinação e acerto entre os estados e a União. Para o encaminhamento de tais negociações é que se torna necessária a instituição de conferências anuais do governo federal com os governos estaduais (Capanema, 1935 *apud* Souza *et al.*, 2013: 27).

É evidente, no trecho acima, o objetivo das conferências como mecanismo de gestão do Estado nas áreas de saúde e educação, tendo como foco a "combinação e acerto" entre a União e outros entes federativos. Como aponta Pogrebinschi (2012a; 9), "*as CNPPs foram um instrumento encontrado por Vargas para retomar a centralidade da União na gestão da saúde e da educação, em face da anterior descentralização nos estados e municípios*". Tal característica assume pleno sentido

se comparada com os objetivos desenvolvimentistas do período, expostos no capítulo inicial desta dissertação.

Desse período até a década de 1980, presenciou-se um processo contínuo de mudança nos processos conferenciais. Se, no período desenvolvimentista, o foco principal era a articulação entre os agentes estatais, com o passar dos anos, novos contornos participativos passam a integrar sua agenda.

O ponto central dessa transformação se deu na organização da 8ª Conferência de Saúde em 1986. Inserida no contexto de ampliação da participação que marcou a redemocratização no Brasil, essa conferência foi marcada por intensa participação popular, ampla mobilização dos usuários de saúde e forte impacto no tema ao longo do processo constituinte. Em síntese, distanciou-se da trajetória participativa das conferências limitadas somente à articulação federativa, passando a concebê-las como instrumentos de participação e diálogo entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas (Souza *et al.*, 2013).

A partir da mudança no perfil dos processos conferenciais, é possível estabelecer um núcleo conceitual para as CNPPs. Elas podem ser compreendidas como espaços participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade a fim de propor diretrizes à elaboração de políticas públicas. Segue a definição oficial proposta pelo Estado brasileiro:

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

Tal definição demonstra de forma clara como as CNPPs constituem-se como espaço em que estão conjugados mecanismos de participação, deliberação e representação. São espaços de participação direta da sociedade e do Estado, suas diferentes etapas e processos organizativos funcionam a partir de dinâmicas representativas e engendram diálogos com os poderes representativos; e, por fim, são baseadas tanto na deliberação enquanto processo contínuo de debate quanto

na elaboração de diretrizes normativas em relação às políticas públicas (Pogrebinschi e Santos, 2011).

As principais características do desenho institucional das conferências podem ser sintetizadas pelos seguintes elementos: são convocadas pelo Poder Executivo, ocorrem de forma escalonada precedidas de etapas preparatórias nos entes federativos, contam com a participação de representantes eleitos pelo Estado e pela sociedade civil e culminam na produção de diretrizes normativas acerca dos temas em debate (Souza *et al.*, 2013).

Parte da literatura dedicada ao tema em questão tem utilizado características do desenho institucional com intuito de definir com maior precisão o núcleo conceitual das CNPPs. É o caso da divisão entre conferências típicas e atípicas proposta por Souza *et al.* (2013), na qual o primeiro grupo define-se por conferências convocadas por algum órgão do Poder Executivo ou por conselho gestor de política pública, pela realização de etapas preparatórias e eleição de representantes ao longo desse processo escalonado. Entre as conferências atípicas estariam as convocadas pelo Poder Legislativo, as que não tiveram etapas escalonadas ou não tiveram representantes eleitos nas etapas anteriores.

Outro exemplo de buscar maior precisão conceitual está na definição de Pogrebinschi (2010). A autora elenca três elementos para definição do núcleo conceitual das conferências: a) caráter normativo; b) caráter deliberativo; c) caráter nacional da conferência. O aspecto normativo consiste na verificação de diretrizes ou documentos que indicam elaboração política em relação aos temas em discussão nas CNPPs; o deliberativo consiste na ocorrência de espaços de debates e discussão entre os participantes com intuito de subsidiar a elaboração normativa; e seu aspecto nacional inclui processos que contaram com etapas escalonadas nos entes federativos, buscando identificar se o debate partiu do plano local ao nacional, tendo em vista o atendimento de diretrizes universais para políticas públicas (Pogrebinschi, 2010: 31).

A opção deste trabalho será adotar, em um primeiro momento, a concepção mais abrangente das conferências, com fins de utilizar os dados oficiais

disponibilizados pela Secretaria-geral da Presidência da República.[11] Com objetivo de demonstrar como as conferências se constituem como mecanismo nacional de deliberação e participação política, essa definição permite sua análise de forma mais ampla, em especial sua trajetória no período pós-constituinte e seu impulso a partir de 2003. O período será limitado, de 1990-2010, por conta de representar o processo de institucionalização da competição política no país pós-constituinte de 1988 [12].

No que tange à análise da efetividade das CNPPs, será utilizada a definição proposta por Pogrebinschi (2010), sobretudo por colocar como central a elaboração de documento normativo pela conferência, o que permitiu a construção do banco de dados a ser explorado nesta dissertação. Para medir esse item, as conferências analisadas serão aquelas ocorridas de 2003-2010.

3. A dinâmica nacional deliberativa e participativa

A impossibilidade de se constituir inovações democráticas participativas e deliberativas em escala nacional é comumente elencada como empecilho entre democracia e participação concebida para além do direito ao voto. Como exposto no segundo capítulo da dissertação, tal oposição é marca central nas concepções elitistas de democracia. Em autores como Schumpeter, Sartori e Downs, a democracia não pressupõe a necessidade de haver correspondência entre preferências dos cidadãos e decisões políticas. Por isso, as eleições são mecanismo exclusivo de participação política, com intuito somente de escolher quais elites irão governar, cabendo a elas a decisão em torno das políticas. Inclusive em Dahl, autor que, diferentemente dos anteriores, inclui o conceito de *responsividade* em seu constructo teórico, as eleições mantêm-se como mecanismo que serve à escolha de elites que devem buscar responder às demandas societais. Por isso, a ampliação

[11] Os dados em questão consistem na junção de dois relatórios publicados pelo Estado, sendo um relativo ao período de 1941-2010, disponibilizado pela Secretaria-geral da Presidência da República (Disponível em http://www.secretariageral.gov.br/art_social/.arquivos/arquivos-novos/CONFERENCIAS%20NACIONAIS__Tabela_1941_%202010_26abril2010.pdf), e um segundo, que corrige equívocos do anterior em relação ao ano de 2010, publicado pelo relatório do IPEA (2013), disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/2012-06-14-18-11-50.

[12] Vale ressaltar que não houve conferências nos anos de 1988 e 1989. A última antes do período foi realizada em 1987, antes da promulgação da Constituição Federal, que reinstalou a democracia no país.

da participação para além das eleições é vista como prejudicial à estabilidade das democracias, dado que tal expansão não faria sentido algum à seleção de elites.

Adam Przeworski irá se afastar dessa concepção elitista de democracia. Para o autor, a democracia é fundada na ideia de autogoverno, e sua materialização se dá a partir da representação das preferências dos cidadãos nas decisões políticas e não via escolha de elites, que deveriam buscar ser responsivas. Nessa perspectiva, o autor opera uma ampliação do conceito de participação, visto que a ideia de liberdade do cidadão passa a se localizar na correspondência entre preferências e decisões políticas, e não na seleção de elites via eleições.

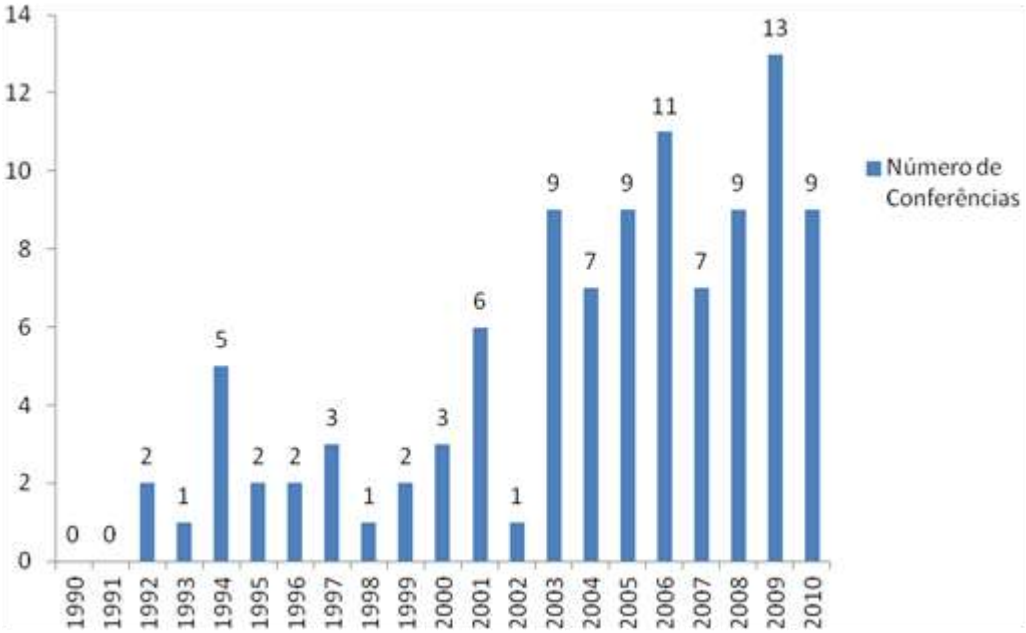
No entanto, o autor mantém as eleições como mecanismo exclusivo de agregação de preferências. Daí, ele formula a figura do “the circle just cannot be squared” (Pogrebinschi, 2013b) ao se referir às inovações participativas. Para o autor, tais mecanismos não servem como instrumentos de representação das preferências dos cidadãos, ou seja, como instrumentos capazes de fortalecer seu conceito de autogoverno via aproximação das preferências societais e decisões políticas, justamente por estarem limitadas à dinâmica local, sendo as eleições o único instrumento nacional capaz de permitir que as preferências se expressem livremente. Justamente pelo fato desta dissertação se apoiar no conceito de democracia como sistema político fundado da *responsividade* entre preferências e decisões políticas, conforme formulado por Przeworski (2010), a refutação da impossibilidade de agregar a essa formulação a constituição de inovações democráticas é central.

As CNPPs podem ser concebidas como um desafio a tais pressupostos, apontando para potencialmente se constituir uma dinâmica nacional deliberativa e participativa na qual é possível pluralizar o processo de agregação das preferências societais. Em especial, a partir de 2003, as conferências passam a integrar a agenda do país, constituindo-se como principal mecanismo de diálogo entre Estado e sociedade no Brasil. Três características desse impulso participativo nacional serão utilizadas do ponto de vista argumentativo para indicar a potencialidade das CNPPs no que tange a sua capacidade de expandir a participação e a deliberação para a escala nacional: a ampliação na sua realização, seus contornos inclusivos e suas características deliberativas.

A) Ampliação da realização das conferências.

Com base nos dados coletados pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo IPEA (2013), no período de 1988-2010, ocorreram 102 CNPPs (ver anexo I). Foram 28 conferências realizadas antes da chegada do Partido dos Trabalhadores ao Executivo federal, e 74 de 2003 até 2010.[13] Segue gráfico 1 para distribuição das conferências por ano:

Gráfico 1 : Distribuição anual das conferências.



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.
Elaboração: do autor.

O ano com maior número de conferências foi 2009, com 13, seguido por 2006, com 11, ambos ao longo dos dois mandatos petistas. No período anterior, o ano com maior número de conferências foi 2001, com seis, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, e 1994, com quatro, no mandato de Itamar Franco.

Um dado interessante é a verificação da média de sua realização por ano de governo. Collor realizou duas conferências, obtendo a média de 0,66 CNPPs/ano, Itamar Franco realizou seis, com média de três CNPPs/ano, Fernando Henrique

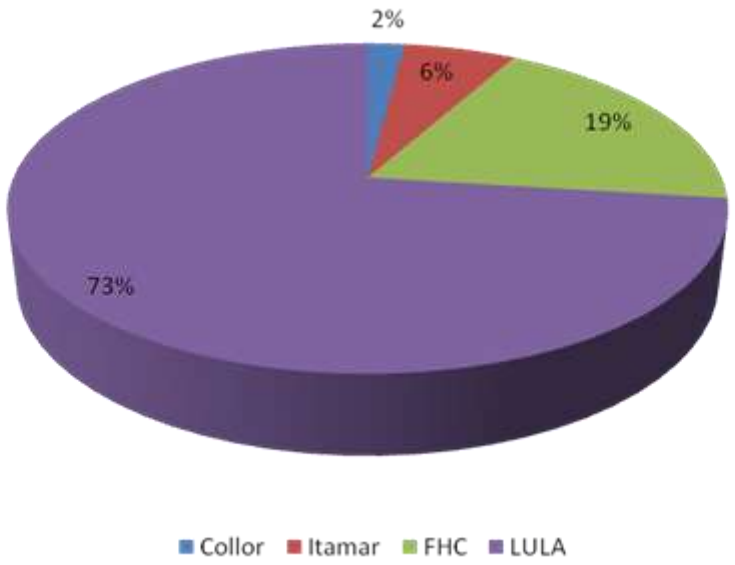
[13] Cf. anexo I ao final da dissertação para divisão completa das conferências por ano, por tema e por presidente no período de 1990-2010.

Cardoso realizou 20, com média de 2,5 CNPPs/ano, e Luis Inácio Lula da Silva realizou 74, com média de 9,35 CNPPs/ano.

Desses números, valem destacar dois aspectos: a média de realizações de conferências por ano do período Lula é três vezes maior que a segunda maior média dos mandatos anteriores, qual seja a do curto período de Itamar Franco à frente da Presidência da República. O período Itamar demonstra também maior disposição em constituir mecanismos de participação, indo inclusive de acordo com o apontado na análise do primeiro capítulo em relação às câmaras setoriais e à tentativa de se constituir um modelo de neocorporativismo setorial no Brasil (Cardoso, 2003; Costa, 1994), obtendo média superior na realização de conferência por ano quando comparada com os números das gestões de Collor e Fernando Henrique Cardoso.

A comparação em números absolutos também é importante. Tomando como medida a razão entre o período petista e os anteriores, realizou-se, de 2003 a 2010, 37 vezes mais CNPPs do que o período Collor, 12,3 do que o período Itamar e 3,9 vezes mais que o período Fernando Henrique Cardoso. Segue gráfico com a divisão percentual do período:

Gráfico 2: Realização de conferências por governo (%)



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.
Elaboração do Autor.

Outro dado interessante em relação à constituição nacional das conferências pode ser encontrado na pesquisa realizada em parceria entre Vox Populi e

Prodep/UFMG, realizada em julho de 2011, contando com 2.200 respondentes (Cunha, 2013). Dados da pesquisa indicam que 41,8% dos entrevistados souberam da realização de alguma CNPP, tendo 143 deles (6,5%) participado de uma etapa. Aqueles que não participaram alegaram como principais motivos para não fazê-lo a falta de tempo (34%), a falta de interesse por política (28%) e não ter sido convidado a participar (25%), sendo que 23,8% deles informaram que gostariam de participar futuramente.

Por mais que o índice de participação efetiva seja baixo, os dados indicam que parte considerável dos entrevistados soube da realização de uma conferência de política pública, sendo que 23,8% dos não participantes indicaram vontade em se envolver em outras edições. Tais dados apontam um razoável alcance dessa inovação na sociedade brasileira, o que se pode atribuir à sua ampliação e consolidação como mecanismo de participação e deliberação política.

Em síntese, a partir de 2003, as conferências nacionais de políticas públicas passam por um pujante processo de ampliação na sua realização. Com isso, constituem-se como principal mecanismo de diálogo entre Estado e sociedade em relação à formulação de políticas públicas.

B) Caráter Inclusivo.

A segunda característica potencializada pelas conferências, a partir de 2003, é seu caráter inclusivo. Um dos aspectos que contribuem nessa questão é a ampliação dos temas em debate. De 1941 até 2003, as CNPPs estiveram fortemente restritas à área de Saúde e Direitos Humanos, com exceção para a introdução da temática de Segurança Alimentar e Nutricional, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente. No total, quarenta e um temas foram debatidos ao longo da trajetória no período de 1941-2010 (ver anexo II). Desses, trinta foram introduzidos a partir de 2003, totalizando a porcentagem de 73%.

As conferências foram agrupadas em quatro categorias temáticas, conforme exposto na tabela dois: Saúde; Minorias e Direitos Humanos; Estado, Economia e Desenvolvimento; Educação, cultura, assistência social e esporte. A partir disso, é possível verificar que, conforme indicado anteriormente, os temas estavam restritos à temática da saúde, ampliando-se substancialmente, nas outras três categorias

temáticas a partir de 2003. Por exemplo, 80% dos temas de *Minorias e Direitos Humanos*, e *Educação, cultura, assistência social e esporte*; e 100% dos temas relacionados à categoria de *Estado, Economia e Desenvolvimento* foram introduzidos nos mandatos petistas.

Tabela 2. Criação de novos temas debatidos nas CNPPs de 1941-2010

Temas	1941-1990	Collor	Itamar Franco	Fernando Henrique	Lula	Total
Saúde	6	0	1	0	2	9
Minorias e Direitos Humanos	0	0	0	2	8	10
Estado, Economia e Desenvolvimento	0	0	0	0	11	11
Educação, cultura, assistência social e esporte	0	0	1	1	9	11
Total	6 (15%)	0	2 (5%)	3 (7%)	30 (73%)	41 (100%)

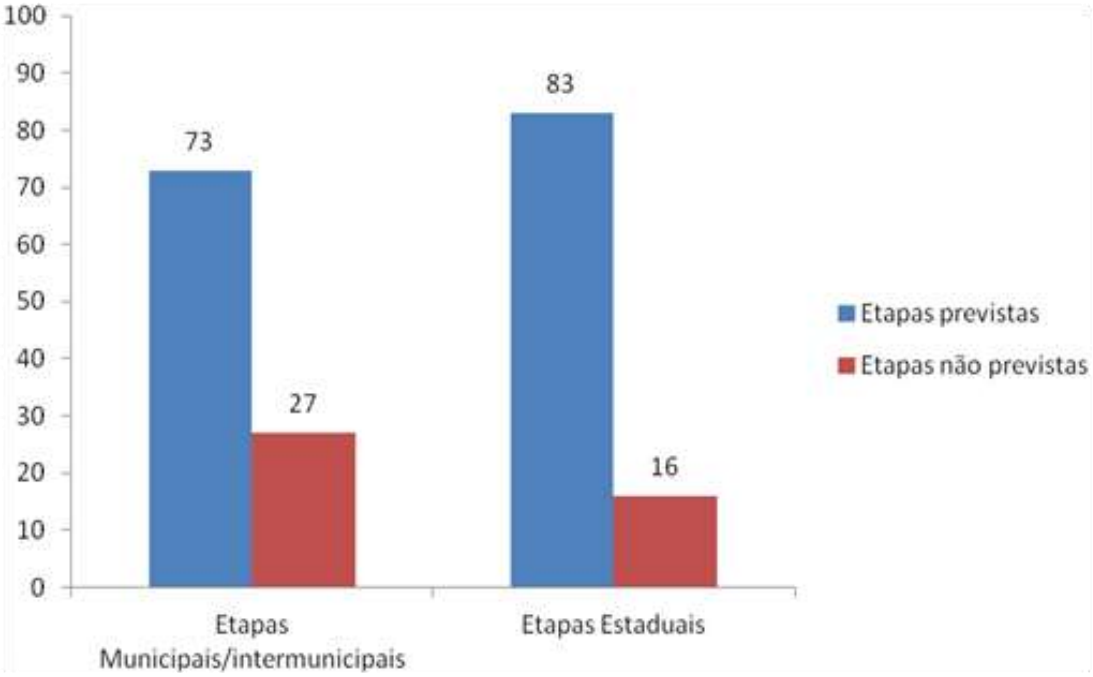
Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República; LED/IESP-UERJ
Elaboração: do Autor.

Essa ampliação temática ocorrida possui impactos no potencial inclusivo dessa inovação democrática. Seu significado é a inclusão, via inovações democráticas, das mais diversas clivagens que marcam a heterogeneidade da sociedade brasileira, conforme destaca Pogrebinschi (2013):

> O governo do PT passa a discutir com a sociedade civil políticas ambientais (conferências de meio ambiente, de saúde ambiental, e infantojuvenil para o meio ambiente), políticas urbanas (três edições da conferência de cidades), políticas educacionais (aprendizagem profissional, educação básica, educação escolar indígena, e educação profissional e tecnológica), políticas econômicas e de desenvolvimento (aquicultura e pesca, arranjos produtivos locais, desenvolvimento rural sustentável e solidário), cultura, segurança pública, além de políticas de minorias (pessoas com deficiência, mulheres, pessoas idosas, povos indígenas, promoção da igualdade racial, juventude, comunidades brasileiras no exterior, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais) (Pogrebinschi, 2012a:17).

Além da ampliação temática, algumas características do desenho institucional das conferências, a partir de 2003, podem ser compreendidas como mecanismos que reforçam seu sentido inclusivo. Com base em dados sistematizados pelo IPEA (2013),[14] tornou-se possível construir o seguinte gráfico sobre a previsão e realização de etapas precedentes à etapa nacional.

Gráfico 3: Etapas prévias nas CNPPs (%).



Fonte: IPEA (2013).
Elaboração: do Autor.

De acordo com o gráfico, das 74 conferências realizadas de 2003-2010, 74%, ou seja, 54 CNPPs tinham a previsão de realização de etapas municipais em seus atos convocatórios, e 83%, 62 conferências, tinham para etapas estaduais – ou seja, grande parte das conferências ocorreu de forma escalonada, o que pode ampliar a sua capacidade inclusiva, visto que os recursos necessários para participação política são menores quanto menor for o âmbito da participação política (Cunha,

[14]Um desafio importante colocado à análise das conferências é comparar o desenho institucional das conferências realizadas pelo governo Lula com as anteriores ao longo do período democrático. Infelizmente não há dados disponíveis nesse tema, o que impossibilita tal opção neste trabalho. Os dados utilizados aqui foram disponibilizados pelo IPEA no *site* participação em foco.

2013). Tais dados também convergem com os encontrados pela pesquisa Vox Populi/Prodep, onde se indica que a maioria dos entrevistados que participaram fizeram nas etapas municipais (Avritzer, 2012b).

De forma complementar, é possível agregar as informações disponíveis do número de municípios em que ocorreram etapas locais. Vale ressaltar que, dentre as 54 conferências em que há previsão de etapas municipais, somente em 29 foi possível contabilizar o número final dessas etapas. Mesmo com essa restrição, os dados agregados indicam que ocorreram 67.270 mil etapas municipais, destacando-se a XIII Conferência de Saúde e V, VI e VII Conferência de Assistência Social com mais de quatro mil municípios envolvidos cada uma. Por isso, é possível supor terem ocorrido etapas locais das CNPPs na grande maioria dos municípios brasileiros, tendo alguns deles sediado mais de uma etapa por ano.

Não à toa, dados oficiais indicam a participação de aproximadamente cinco milhões de brasileiros nas CNPPs realizadas de 2003-2010, o que conforma um contraste importante com experiências locais de participação (Avritzer, 2009). Em síntese, a ampliação da sua realização e sua diversificação temática apontam a compreensão das conferências como uma inovação democrática articulada no nível nacional, que possui ponto de partida em um forte enraizamento na esfera local, tornando-se, por consequência, instituição participativa em condições de incluir parte considerável da sociedade brasileira.[15]

Por fim, vale destacar como parte do esforço inclusivo das conferências nacionais a previsão, em seus atos convocatórios, de cotas ou reserva de vagas. Dentre as 74 CNPPs do período de 2003-2010, encontraram-se dados para 62. Dessas, 20 previram alguma dessas políticas de ação afirmativa para o processo de seleção de representantes para etapas consecutivas, o que corresponde a 24% do total das CNPPs e 32%, tomando em consideração as conferências em que foi possível encontrar informação sobre o tema (IPEA, 2013). Diante do universo de conferências realizadas de 2003-2010, o número de CNPPs que preveem algum tipo de política afirmativa é limitado. Nesse sentido, a ampliação no número de conferências que preveem tais políticas é um desafio a ser perseguido diante da possibilidade de ampliar sua capacidade inclusiva (Cunha, 2013). Aqui, concebem-

[15] Ver nesse ponto as semelhanças destacadas por Avritzer (2012b) nos padrões participativos no nível local e no nível nacional no Brasil a partir do exemplo das conferências nacionais.

se políticas afirmativas como reserva de vagas a grupos considerados marginalizados historicamente, como negros, mulheres, indígenas. Tal definição é diferente da reserva de vagas por setores envolvidos com as políticas em debate, como será indicado no ponto seguinte no que tange à pluralidade dos participantes das conferências.

No entanto, por mais que se trate de um número reduzido, esse fenômeno em si demonstra o caráter inovador das CNPPs e sua abertura à inclusão de setores marginalizados politicamente. Vale destacar que, apesar desse mecanismo ter avançado nos últimos anos no que tange à realização de concursos públicos e ao ingresso no ensino superior público, as instituições políticas ainda permanecem intactas à previsão de políticas afirmativas, vide ausência dessas previsões em câmaras municipais, assembleias legislativas ou congresso federal.

C) Caráter deliberativo

Nos dois pontos anteriores, buscou-se demonstrar a consolidação das conferências como mecanismo central de diálogo entre Estado e sociedade, a partir da sua ampliação em 2003. Sua diversificação temática, enraizamento local e elementos do seu desenho institucional, como a previsão de cotas, que agregaram potencial e capacidade inclusiva a esse novo instrumento participativo. Resta agora investigar até que ponto esses dois fenômenos se compatibilizam com contornos deliberativos, entendendo-se deliberação como a abertura dessa instituição à troca argumentativa plural ao longo de toda sua realização, capaz de tornarem legítimas suas deliberações. Serão destacadas três características nesse quesito: a pluralidade do seu processo organizativo; a pluralidade na composição dos delegados na sua etapa nacional; e a previsão de espaços de debate e discussão ao longo de suas etapas escalonadas.

As conferências são, em geral, convocadas pelo Poder Executivo, na maioria das vezes, via decreto ou portarias. Desse ato, segue-se a composição de uma comissão responsável pela condução e organização do processo conferencial. A verificação da existência de pluralidade em quem organiza as conferências é fundamental para investigar seu caráter deliberativo.

O primeiro passo será verificar a presença de um conselho de política pública na organização das conferências. Entende-se conselho como espaços públicos

vinculados a algum órgão do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. É importante ressaltar que eles permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política. Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política (Avritzer e Pereira, 2005).

Tomadas como instituições híbridas, com encontros e processos deliberativos regulares, é razoável supor que os conselhos formam uma espécie de *expertise* em relação ao tema em que se encontra vinculado, tanto na perspectiva técnica quanto na presença de saberes cotidianos vividos pela sociedade civil. Para além disso, é também razoável supor que sua ação é fruto de uma ação coletiva negociada da sociedade civil e dos representantes dos governos. Por isso, sua presença no processo de organização das conferências garante tanto a participação de sujeitos tradicionalmente envolvidos com a agenda em debate nesse espaço via sua atuação em conselho de política pública com tema semelhante, quanto pluralidade no que tange à presença de visões diversas sobre quem organiza as CNPPs.

Dentre as 74 CNPPs de 2003-2010, em 25 delas, há a presença de um conselho nacional como responsável ou corresponsável pela organização. Dentre as 49 em que não há conselho nessa modalidade, em 20 há a previsão da participação de um conselho na comissão organizadora, em oito não há tal previsão, sendo que em 21 não há dados disponíveis. Assim, em 85% das conferências – com informações disponíveis – há a previsão de participação de algum conselho de política pública seja participando em comissão organizadora ou como responsável ou corresponsável pela conferência.

O segundo elemento é verificar a composição das comissões organizadoras e como elas se distribuem entre representantes dos governos, da sociedade e dos conselhos. Há informação desse tipo para 45 CNPPs, e sua distribuição evidencia a pluralidade da composição das comissões organizadoras, conforme a tabela 3.

Tabela 3: Participação do Estado, sociedade e conselhos nas comissões organizadoras das conferências.

Média da participação por setor	**Comissão formada por sociedade e Estado**	**Comissão formada por sociedade, Estado e Conselho**	**Comissão formada por Estado e Conselho**	**Comissão formada por Conselho**
Participação da sociedade (%)	52	43	-	-
Participação do Estado (%)	48	32	40	-
Participação do Conselho (%)	-	23	60	100
Número total de Conferências	11	23	7	3

Fonte: IPEA (2013).
Elaboração do Autor.

Agruparam-se as comissões organizadoras em quatro categorias: compostas por Estado e sociedade; por Estado, sociedade e conselho de política pública; por conselho e Estado; e unicamente por conselho. Em nenhuma das médias, a participação dos representantes estatais é superior à metade da comissão organizadora das conferências, valendo ressaltar a existência de três conferências em que a comissão organizadora foi ocupada exclusivamente pelos membros do conselho de política pública vinculado ao tema. Em síntese, o desenho institucional das comissões organizadoras e sua composição indicam para a existência de pluralidade no processo organizativo das conferências.

Vale reforçar que a potencial pluralidade é apenas um indicativo tomado a partir do desenho institucional das conferências. É fundamental, para melhor compreensão do fenômeno, a realização de pesquisas futuras com intuito de detectar como se estabelecem as relações desses atores ao longo do processo organizativo. Por exemplo, verificar se a desigualdade de recursos entre Estado,

sociedade e conselhos determinam certa dominação institucional nos aspectos organizativos ou na determinação da agenda em debate (Mansbridge *et. al.*, 2012).

O segundo desafio é verificar se o processo de participação nas Conferências ocorre de forma plural, ou seja, se diferentes setores estão presentes nessa inovação democrática. Os dados expostos anteriormente em relação à previsão de políticas afirmativas já indicam a potencial confirmação do argumento aqui exposto. Além disso, há em diversas conferências a previsão de vagas para grupos específicos relacionados ao tema em debate. Por exemplo, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública previa a distribuição dos representantes em 30% de trabalhadores da área, 30% para representantes dos Governos e 40% para sociedade civil; a 14ª Conferência de Saúde previa 25% para trabalhadores, 25% para governo e 50% para sociedade civil/usuários (Pogrebinschi, 2013b); e a 1ª Conferência de Educação previa um sistema complexo de eleição de delegados que envolvia a participação das três esferas do sistema educacional (educação básica, profissional e superior), com vagas distribuídas entre pais, estudantes, gestores, conselheiros, trabalhadores da educação, entre outros. Além disso, previa vagas para organizações/categorias específicas, como movimento sindical, entidades relacionadas à afirmação da diversidade, redes de organizações da sociedade civil envolvidas com a educação, entre outros.[16]

Nesse ponto, é importante agregar os dados disponibilizados pelo IPEA (2013) acerca da distribuição dos delegados das etapas nacionais entre representantes governamentais e não governamentais. Há dados em relação à composição da etapa nacional para 41 das CNPPs realizadas de 2003-2010, sendo a média da composição dividida em 65% para não governamentais e 35% para representantes dos governos. Mesmo optando-se por excluir as conferências em que a previsão de composição das etapas nacionais se dá somente por agentes não governamentais,[17] a distribuição ainda se mantém plural, com os índices de 61% em média para os últimos, e 39 para delegados dos governos.

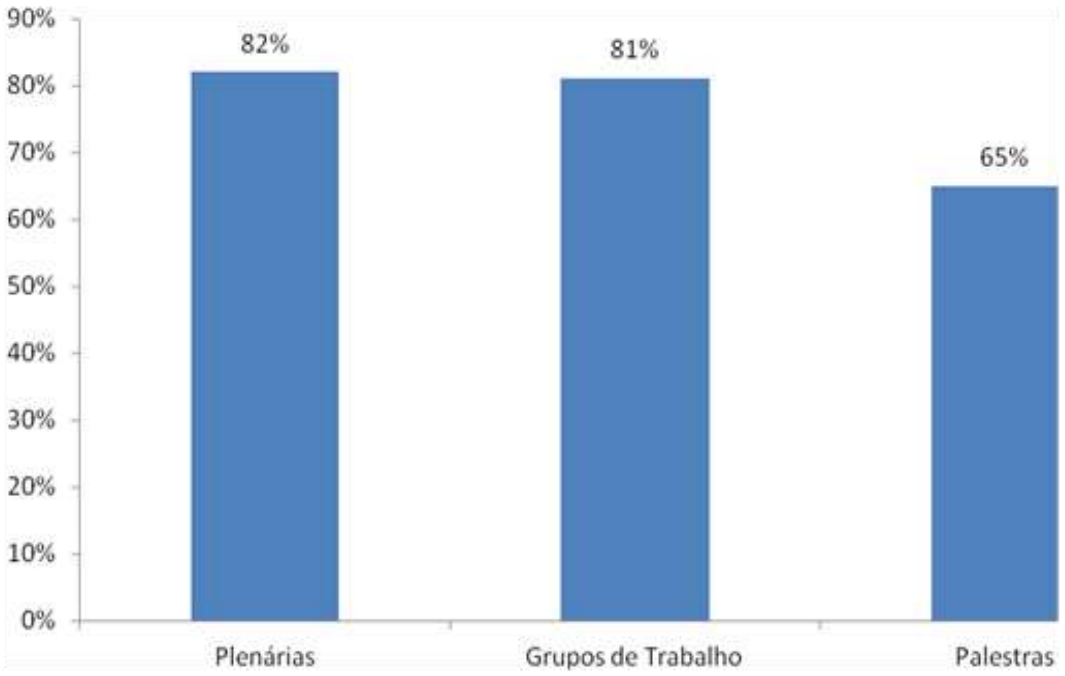
---

[16] Cf. BRASIL. *Regimento da I Conferência Nacional de Educação.* Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Educacao/regimento_1_conferencia_educacao.pdf>.

[17] São elas a I, II e III Conferência Infantojuvenil pelo Meio Ambiente e a I Conferência de Educação Escolar Indígena

Por fim, há nessas inovações, a previsão de espaços capazes de propor um processo de troca argumentativa, acúmulo de informações e deliberação acerca das temáticas em discussão. Debruçando-se outras vezes em dados do IPEA (2013), é possível identificar os espaços que compõem as diversas etapas das CNPPs, conforme gráfico 5. Os dados indicam que, considerando o total das conferências de 2003-2010, encontra-se razoável presença de atividades dedicadas tanto à deliberação enquanto formulação de diretrizes e troca de razões argumentativas, caso das plenárias e grupos de trabalhos, quanto a espaços de acúmulo de informações e subsídio sobre os temas em debate, caso das palestras.[18]

Gráfico 5: Mostra percentual das atividades previstas nas CNPPs



Fonte: IPEA (2013).
Elaboração do Autor.

Em síntese, são fortes os indícios de que há pluralidade por parte de quem organiza, assim como em relação a quem participa das conferências. Assim como há indicativos de que o desenho institucional das CNPPs é formado por multiplicidade de espaços de troca argumentativa, definição normativa e acúmulo de

[18] Vale ressaltar que, caso adotássemos um núcleo conceitual mais restrito, como propõe Souza *et al.* (2013) e Pogrebinschi (2010), o número de plenárias, espaços finais em que se deliberaram sobre as diretrizes das conferências, seria 100%.

informação sobre os temas. Tais indícios solidificam a proposta deste trabalho de compreender o potencial das conferências como espaços capazes de concretizar a participação em escala nacional, conservando aspectos participativos e deliberativos.

Vale ressaltar a possibilidade de aprofundar tais conclusões a partir de novas pesquisas, em especial de caráter qualitativo, acerca do processo de organização em si das CNPPs, de como se dá a dinâmica de definição das regras entre os atores envolvidos, e da agenda proposta ao debate e à deliberação, assim como investigar a opinião dos participantes e organizadores sobre a existência ou não de aspectos deliberativos das Conferências. Apesar disso, acredita-se que ausência de tais caminhos não limita as conclusões até aqui expostas, sendo visto como um desafio a ser seguido por pesquisas posteriores.[19]

4. A efetividade das conferências nacionais de políticas públicas

A compreensão das conferências como instrumentos de pluralização do processo de agregação de preferências e ampliação da *responsividade* das democracias contemporâneas depende da comprovação de sua efetividade. Nesse ponto, entende-se efetividade como sua capacidade de impactar no ciclo de formação das políticas no país, conforme exposto por Pogrebinschi (2013b):

> The *impact* criterion seeks to assure the replication of local preferences (even if reconstructed in upcoming stages of deliberation accordingly to the transformative criterion) on state and national policymaking. The idea at stake here is that local preferences may transform preferences expressed in state and national policies (or in the absence of them). The aim of this criterion is making sure that enlarged participation and scaled-up deliberation do affect national policymaking" (Pogrebinschi, 2013:4).

A proposta desta dissertação é demonstrar tal dimensão com base na análise da transformação das preferências expressas nas CNPPs em produção legislativa do Congresso brasileiro. Para isso, duas questões precisam ser definidas previamente.

[19] Para exemplos de pesquisa qualitativa acerca das conferências, em especial, a utilização da metodologia de survey sobre a opinião dos participantes acerca dos seus aspectos deliberativos, ver Avritzer (2012b).

Em primeiro lugar, optou-se por delimitar a análise ao período de 2003-2010. Tal definição ocorreu por conta da compreensão de que somente a partir de 2003, com base nos argumentos acima expostos, elas passam a conformar-se como mecanismo de diálogo mais presente na relação entre Estado e sociedade no Brasil, consolidando-se como inovação democrática nacional participativa e deliberativa. Além disso, por conta da ausência de dados sistematizados acerca da dinâmica organizacional dos processos anteriores a 2003, a opção em tela evita que se trate de forma uniforme processos de participação que podem possuir características específicas tanto em relação a seu desenho institucional quanto em relação à disponibilidade do Estado em efetivá-los enquanto instituição política. No entanto, vale destacar pesquisas que indicam a existência de impacto legislativo das CNPPs antes de 2003 (Pogrebinschi e Santos, 2011; Pogrebinschi e Samuels, 2014).

Em segundo lugar, optou-se, a partir daqui, pela delimitação das conferências a partir do conceito de Pogrebinschi (2010) baseado nas três características explicadas anteriormente, quais sejam: a) caráter normativo; b) caráter deliberativo; e c) caráter nacional. Sobretudo a primeira definição é indispensável para se cruzar as diretrizes das conferências com a produção legislativa brasileira. Dessa forma, o universo da pesquisa passa a se constituir de 60 conferências, tendo sido excluídas as seguintes:[20]

(I) Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional de 2008.

(II) Conferências Nacionais de Arranjos Produtivos Locais de 2004, 2005, 2007 e 2009.

(III) Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação de 2005 e 2010.

(IV) Conferências Nacionais Infantojuvenil para o Meio Ambiente de 2003, 2006 e 2009.

(V) Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal de 2009.

[20] Para descrição detalhada de quais características levaram a essas exclusões, ver Pogrebinschi (2010; 32).

(VI) Conferência Nacional de Comunidades Brasileiras no Exterior de 2008, 2009, 2010.

4.1. Montagem do banco de dados

Os dados apresentados a seguir fazem parte do banco de dados do Laboratório de Estudos sobre Democracia (LED), vinculado ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, organizados a partir de pesquisas coordenadas por Thamy Pogrebinschi. Segue uma breve descrição da sua construção.

O primeiro passo foi a definição do conceito de diretrizes legislativas. Nesse ponto, optou-se por um conceito amplo, em que se incluem as demandas das conferências voltadas diretamente ao Poder Legislativo, assim como diretrizes direcionadas ao Poder Executivo, mas que pudessem ser objeto de deliberação legislativa. Nesse sentido, a sistematização das edições das conferências ocorreu de forma a diminuir o perigo de perder resultados por uma restrição metodológica do que seria demanda legislativa.

O segundo passo consistiu na busca das proposições legislativas em trâmite ou arquivadas que estivessem relacionadas às diretrizes selecionadas, a partir de palavras-chaves ou frases-chaves definidas para cada uma das demandas, utilizando-se, para isso, dos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Buscaram-se as seguintes proposições: projeto de lei (PL e PLS), projeto de lei complementar (PLC e PLP), projeto de decreto legislativo, proposta de emenda constitucional, medida provisória, lei ordinária, lei complementar, decreto legislativo e emenda constitucional. Além disso, a pesquisa se dava a partir do dia imediatamente posterior a realização da conferência em questão até o dia 19 de outubro de 2010[21].

Por fim, o passo final consistiu em cruzar as proposições legislativas encontradas com as diretrizes selecionadas a partir das seguintes variáveis (Pogrebinschi, 2010):

- Quanto à proposição: espécie legislativa (tipo de norma); sentido da resposta (positiva/negativa); alcance da resposta (parcial/integral).

[21] A data de 19 de outubro de 2010 é o período inicial da montagem do banco. Um desafio posterior será completá-lo até o final do período legislativo em questão.

- Quanto ao autor: origem da iniciativa (Legislativo/Executivo); autor da iniciativa (nome do deputado/senador/presidente); partido (filiação do autor da iniciativa no momento em que a realizou); governo (coalizão/oposição).
- Quanto ao processo legislativo: tramitação (urgência); votação (conclusiva em comissão/plenário).

As duas variáveis mais importantes no banco de dados são *sentido* e *alcance*. Por isso, uma breve explicação sobre elas. Classificaram-se como sentido positivo/convergente as proposições que respondam às demandas com o mesmo sentido/objetivo ao proposto na sua diretriz correspondente e como sentido negativo/divergente aquelas que eram contrárias, ou seja, negassem a demanda em questão. Após essa triagem, as proposições que não se enquadrassem nas categorias acima foram descartadas, ou seja, não foram incluídas no banco, não sendo classificadas nas outras variáveis.

Quanto ao alcance, classificaram-se como integral as que responderam a totalidade da sua diretriz correspondente e como parcial as que fizeram somente em parte.

4.2. Análise legislativa

A análise do impacto legislativo das conferências será dividida em dois itens: a verificação das diretrizes respondidas pelas variáveis sentido e alcance e a quantidade de respostas geradas e o seu impacto no total da produção legislativa no período.

A) Análise das diretrizes.

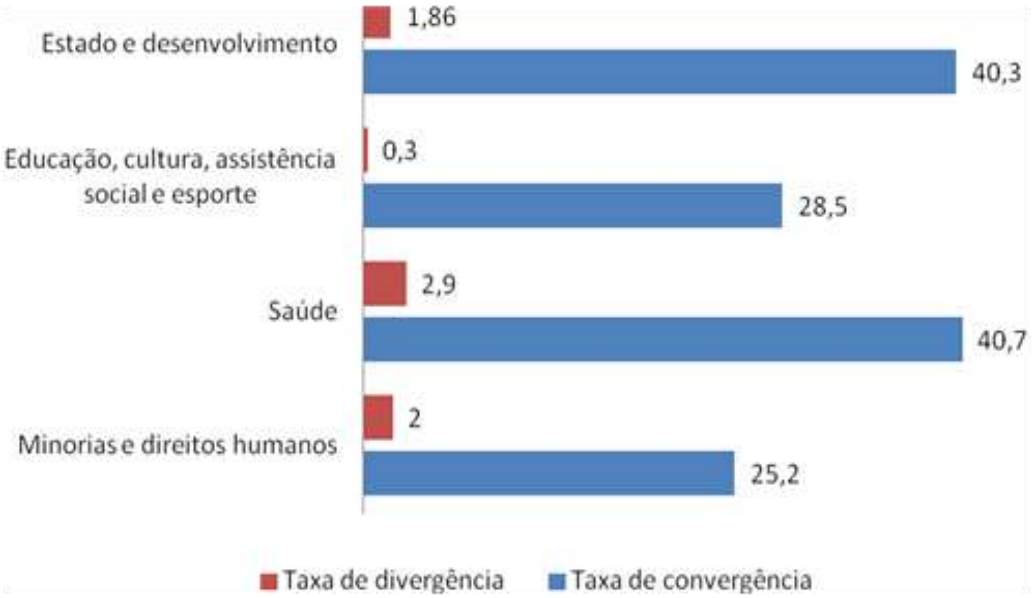
As 60 conferências analisadas geraram um total de 3030 diretrizes legislativas. Tomado isoladamente, esse número é um indicativo do quanto as CNPPs direcionam suas demandas às instituições representativas. Esse dado inicial indica, *a priori*, certa convergência entre a ação e os resultados dessa inovação democrática e o Parlamento. O alto índice de diretrizes direcionado ao Legislativo mostra como os participantes das conferências têm expectativa de dialogar e incluir sua agenda nas instituições representativas, não se tratando de um mecanismo apartado do funcionamento democrático e que sobre elas pretende se impor.

De forma agregada, encontraram-se respostas a 890 dessas diretrizes, contabilizando o total de 29,2% de demandas respondidas. Dentre as 890, o total de 865 diretrizes receberam respostas positivas na variável sentido, perfazendo o que será denominado nesse trabalho como taxa de convergência de 28,5% do total das diretrizes. Por outro lado, 65 receberam respostas contrárias a sua demanda, constituindo taxa de divergência de 2%. Vale registrar que uma mesma diretriz pode receber proposição legislativa convergente e divergente a partir da variável sentido.

As conferências com maior taxa de convergência foram a II Conferência de Saúde Mental (100%), a I Conferência de Educação Profissional e Tecnológica (73,7%), a I Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres (71,2%), a III conferência de Meio Ambiente (60,9%), e a I conferência de ciência, tecnologia e inovação em saúde (56,8%). Tomando-se em consideração os números absolutos de diretrizes, as conferências mais receptivas foram a I e II Conferência de Políticas Públicas para Mulheres, com 122 e 42 diretrizes respondidas positivamente, a IX e XI Conferência de Direitos Humanos, com 29 e 80 respondidas, e a II Conferência de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde, com 30 diretrizes.

As conferências com maior taxa divergência são XI de Direitos Humanos, com 11 diretrizes que receberam proposições divergentes, e a II Conferência de Políticas Públicas para Mulheres, com 12 diretrizes. Em geral, tais demandas se relacionam com questões como legalização do aborto ou garantia de direitos à população LGBT. Segue gráfico sobre a taxa de convergência e divergência distribuída nos grupos temáticos.

Gráfico 6: Taxa de congruência e divergência por grupos temáticos



Fonte: LED/IESP.
Elaboração do Autor.

Em primeiro lugar, os dados indicam, de forma consistente, que a conversão das demandas participativas em proposições legislativas ocorre de forma majoritariamente convergente. A taxa de diretrizes negadas é, praticamente, irrelevante, e muito inferior à taxa de respostas positivas.

Em segundo lugar, há certa uniformidade entre os grupos, ou seja, nenhuma das quatro categorias possui taxa de divergência ou convergência muito distante entre si. Tal assertiva se reforça pelo fato de que a menor das taxas de convergência – Minorias e Direitos Humanos – é resultado principalmente do grande número de diretrizes/demandas propostas nessas conferências, ou seja, a taxa é reduzida em decorrência do universo desse grupo ser muito superior aos outros, e não pela ausência de respostas.

Agora, seguem os dados relativos às respostas integrais. Foram respondidas, a partir da variável *grau*, 513 diretrizes de forma integral, ou seja, atendendo a totalidade do demandado em cada uma. Se considerado o total das diretrizes, esse número corresponde a 17% das demandas relativas às 60 CNPPs do período, se

tomar-se como universo o total das diretrizes respondidas positivamente, visto que somente estas são classificadas em relação ao seu alcance, tal número será 59,3%. Em outras palavras, 17% do total das diretrizes receberam respostas integrais, e dentre as respondidas positivamente, mais da metade o foram na totalidade da demanda.

Em síntese, as conclusões em relação à análise das diretrizes indicam: a existência de alto número de demandas das conferências ao Poder Legislativo; sendo que, aproximadamente, 30% das demandas receberam respostas, com a grande maioria em sentido positivo e 59% destas de forma integral. Reforçando os dados acima encontrados, um terço das demandas recebe respostas do Legislativo, e mais da metade ocorreram atendendo à totalidade da demanda da conferência.

B) Análise das respostas.

A primeira questão é apresentar o conceito estabelecido neste trabalho por respostas legislativas. Entende-se que uma diretriz foi respondida quando alguma proposição legislativa pode ser categorizada a partir de sua convergência ou divergência medida pela variável *sentido*. Por isso, o número de respostas é superior ao número de proposições legislativas, visto que uma diretriz pode ser respondida por mais de uma proposição, e vice e versa, a mais de uma diretriz.

Dito isso, encontraram-se 3.059 respostas positivas às diretrizes das 60 conferências analisadas e 167 respostas negativas. Do ponto de vista das respostas integrais, encontraram-se 1.541, o que indica que 50% das respostas legislativas ocorreram atendendo à totalidade das demandas das conferências. Tais dados mantêm o padrão de respostas às diretrizes, ou seja, ampla maioria de convergência e índice forte de integralidade. Os dados indicam forte capacidade responsiva do legislativo, visto que houve 3.059 proposições responsivas e metade delas atendendo à totalidade da demanda. Mais do que isso, o reduzido número de respostas negativas, somente 167, aponta um potencial baixíssimo de o Legislativo atuar de forma refratária às demandas das conferências.

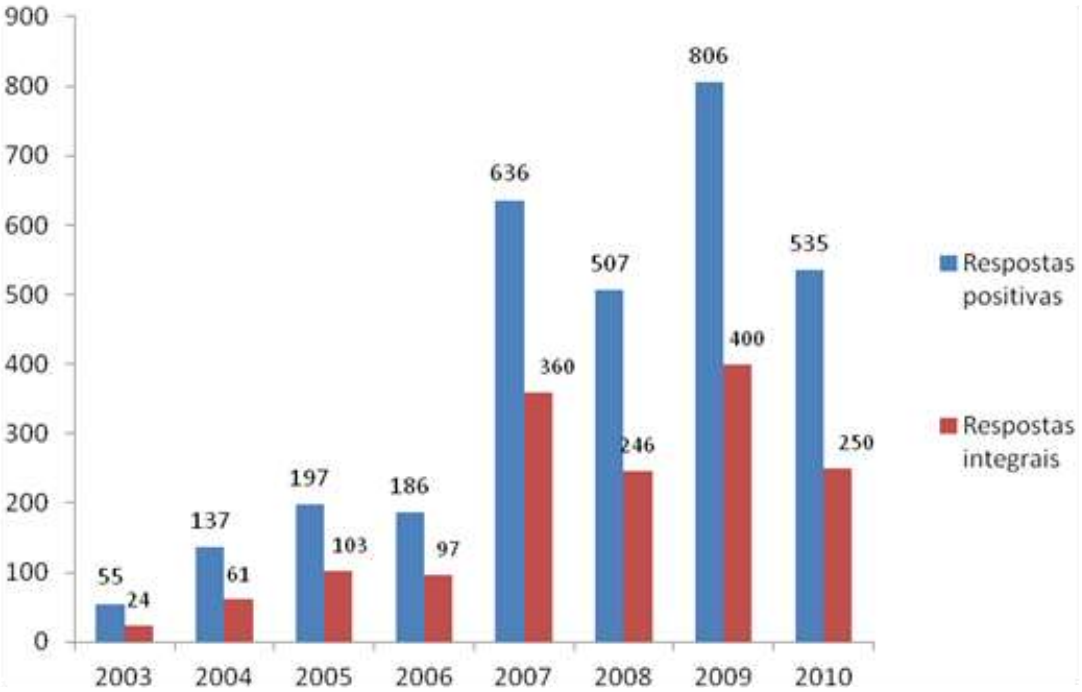
Dentre as CNPPs com maior número de respostas convergentes, destacam-se a I e II Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres, com 452 e 261, XI Conferência de Direitos Humanos, com 253, a I Conferência de Cidades, com 137, e a II Conferência de Gestão do trabalho e da Educação em Saúde, com 133. Dentre

as respostas divergentes, destacam-se a I Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres, com 42 negativas, IX, a X e XI Conferência de Direitos Humanos, com 38, 12 e 8, respectivamente, e a III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, com 20. Vale ressaltar certa convergência entre as conferências com destaques nas respostas e nas diretrizes, o que indica certa uniformidade no padrão de *responsividade*. No que tange à integralidade, destacam-se a I e II Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres, com 146 e 291, XI Conferência de Direitos Humanos, com 83, a I Conferência de Cidades, com 133 e a VII Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente, com 80.

Considerando o ano das proposições, as respostas são distribuídas conforme exposto no gráfico sete. É possível detectar nesse gráfico um processo de crescimento do impacto legislativo no decorrer dos anos tanto no sentido positivo quanto na integralidade. É possível supor, a partir dos dados, que, com o processo de consolidação das conferências ao longo dos anos, firmando-se como mecanismo permanente de diálogo entre estado e sociedade, as respostas às demandas por parte do legislativo caminham de forma crescente, tendo um grande salto, sobretudo, a partir de 2007, no segundo mandato do presidente Lula.

No entanto, vale ressaltar que o volume de respostas em 2008 e em 2010 apesar de superior aos anos iniciais, não acompanha o crescimento de 2007 e 2009. Acredita-se que tal fato seja decorrência de que, nesses anos, ocorreram eleições nacionais e municipais, o que tende a diminuir a produção legislativa do congresso por conta do envolvimento dos parlamentares. Além disso, os dados legislativos do banco não englobam os últimos três meses do ano de 2010.

Gráfico 7: Distribuição das respostas por ano



Fonte: LED/IESP.
Elaboração do Autor.

O gráfico oito indica a divisão das respostas a partir dos grupos temáticos. A categoria Minorias e Direitos Humanos, com 19 conferências realizadas, recebeu 1.489 respostas positivas e 864 integrais; a categoria Saúde, com 10 CNPPs, teve 563 positivas e 221 integrais; a Estado, Economia e Desenvolvimento, com 18 conferências, teve 688 positivas e 347 integrais, e a categoria Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte, com 13 CNPPs, recebeu 319 positivas e 109 integrais.

Gráfico 8: Divisão das respostas por categorias temáticas

Fonte: LED/IESP.
Elaboração do Autor.

O primeiro elemento detectado nessa distribuição é a força da categoria Minorias e Direitos Humanos no cômputo geral do impacto legislativo. Em síntese, tais dados corroboram a tese da forte capacidade inclusiva das conferências ao demonstrar que aquelas ligadas a minorias sociais e políticas, como mulheres, LGBT, Negros e direitos humanos destacam-se na sua capacidade de converter suas deliberações em proposições legislativas. Em outras palavras, as conferências funcionam como forte elemento de ampliação da *responsividade* entre o Legislativo brasileiro e setores tradicionalmente marginalizados na dinâmica social brasileira. Tal conclusão segue o sentido indicado por Pogrebinschi (2012c) ao analisar especificamente essa categoria.

O segundo elemento que merece ser destacado é a força das CNPPs ligadas ao grupo temático Saúde. Levando-se em consideração o seu número menor de processos nacionais realizados no período de 2003-2010, a categoria Saúde se destaca na recepção legislativa. Acredita-se que o resultado é decorrência do processo de institucionalização da participação política nessa área em que a presença de conselhos de políticas públicas e de conferências remete ao processo

de regulamentação da Constituição Federal ao longo da década de 1990 e à organização dos setores ligados a esse tema no período da redemocratização, conforme indicado no capítulo inicial deste trabalho. Em síntese, a institucionalização das conferências na área de saúde pode ser compreendida como elemento que explica a força da sua recepção no Legislativo.

Finalizada a apresentação do impacto a partir do número de respostas legislativas, é salutar, para a melhor apreensão do fenômeno, identificar como ele se distribui na produção legislativa brasileira; ou seja, qual o significado do volume de respostas quando unificamos sua análise em torno do número de proposições legislativas. Foram organizados, na tabela 4, os dados relativos a respostas positivas, integrais e negativas, e sua comparação com o volume total da produção legislativa no período.

No que tange a respostas positivas, foram 1.429 projetos de lei ordinária, 48 projetos de lei complementar, 20 projetos de decreto legislativo, 126 propostas de emenda constitucional, 26 medidas provisórias, 108 leis ordinárias, sete leis complementares, seis emendas constitucionais e seis decretos legislativos, sendo desses respondidos de forma integral, 812 projetos de lei ordinária, 29 projetos de lei complementar, 17 projetos de decreto legislativo, 80 propostas de emenda constitucional, nove medidas provisórias, 62 leis ordinárias, quatro leis complementares e três decretos legislativos.

Em relação às respostas negativas, encontraram-se 78 projetos de lei ordinária, três projetos de lei complementar, vinte e quatro projetos de decreto legislativo, dezesseis propostas de emenda constitucional, uma medida provisória, cinco leis ordinárias e nenhum caso de lei complementar, emenda constitucional e decreto legislativo.[22]

[22] Estão agrupadas nesses dados as informações relativas às proposições da Câmara dos Deputados e do Senado.

Tabela 4: Número de proposições legislativas relacionadas às conferências.

Tipos legislativos	Número de proposições respondidas positivamente (%)	Número de proposições respondidas integralmente (%)	Número de proposições respondidas negativamente (%)	Universo de proposições (2003-2010)
Projetos de lei ordinária e complementar	1477 (7,2)	841 (4,1)	81 (0,04)	20.238
Projeto de decreto legislativo	20 (0,01)	17 (0,01)	24 (0,01)	11.038
Proposta de emenda constitucional	126 (7,7)	80 (5)	16 (0,09)	1632
Medida provisória	26 (6,5)	9 (2)	1 (0,02)	399
Leis ordinária e complementar	125 (7,2)	66 (3,8)	5 (0,02)	1718
Emenda constitucional	6 (22)	4 (14,8)	0	27
Decreto legislativo	6 (0,01)	3	0	6088

Fonte: LED/IESP.
Elaboração do Autor.

É difícil medir o significado desses dados agregados quando tomados de forma comparada com o universo da produção legal do país. No entanto, algumas questões podem ser destacadas. Em primeiro lugar, é preciso notar que a produção legislativa brasileira não está vinculada estritamente a questões relacionadas a políticas públicas. Em outras palavras, há diversos temas relacionados à produção legislativa, por exemplo, questões administrativas, dilemas federativos, entre outros. Por isso, é preciso relativizar o impacto percentual das conferências quando se toma o universo total em consideração.

Dito isso, defende-se que os dados acima confirmam o potencial das conferências em converter as demandas expressas em seus fóruns participativos e deliberativos em ação e produção legal nas instituições representativas. A produção de leis ordinárias e emendas constitucionais podem ser definidas como os tipos legislativos mais frequentes e ajustados ao processo de construção das políticas públicas e garantia de direitos. Por isso, nessas duas modalidades estão os resultados mais interessantes em relação ao impacto das conferências.

Em relação aos projetos de lei e leis ordinárias e complementar aprovados, encontrou-se um total de 7,2% como responsivas de forma convergentes às diretrizes das conferências, sendo 4,1% e 3,8% atendendo à integralidade das demandas. No que tange à PEC e emendas constitucionais, as taxas são de 7,7% e 22%, respectivamente, em relação à convergência, e 5% e 14% em relação à integralidade.

Em outras palavras, os dois tipos legislativos em questão demonstram impacto razoável em relação às demandas das conferências. Em especial, apontam a força de sua capacidade de articulação e impacto no congresso devido ao salto no que tange ao número de emendas constitucionais, visto que se trata de um tipo de proposição de dificílima aprovação, que exige alto grau de consenso e articulação para serem aprovadas (Pogrebinschi e Santos, 2011).

É possível questionar se o impacto detectado nesta pesquisa é alto ou baixo diante da produção política das conferências. No entanto, não é este o ponto do trabalho. Aqui, busca-se indicar que as conferências apontam para a existência de um diálogo profícuo entre participação, deliberação e representação, funcionando como espaços de pluralização do processo de agregação de preferências da sociedade, tendo capacidade de tornar as instituições representativas mais responsivas e aprofundar a democracia brasileira. Acredita-se que esse elemento está indicado com a análise dos dados acima expostos, desde a medição das respostas às diretrizes até a existência de respostas, em volume razoável, por parte do Poder Legislativo.

5. Medindo a pluralidade do impacto legislativo

O terceiro elemento do modelo proposto consiste na análise da pluralidade do impacto legislativo das conferências nacionais. Decidiu-se incluir tal variável devido à tradição – política e acadêmica – de comumente associar participação à pressão de minorias como forma a subverter a dinâmica democrática. No caso brasileiro, em que o experimentalismo em torno de inovações democráticas tem fortes laços com o PT, esse discurso antiparticipação frequentemente vem à tona a partir de setores mais conservadores do cenário político (Pogrebinschi, 2012b).

Como visto no segundo capítulo da dissertação, na visão de autores ligados à tradição elitista, a pressão societal e a demonstração de preferências por fora do processo eleitoral reúnem potencial prejudicial à dinâmica democrática (Sartori, 1994; Huntington, 1993). A questão central dessa formulação reside na exclusividade das eleições como mecanismo democrático e sua contradição com a ampliação da participação. O exame da pluralidade consiste na investigação de que as demandas expressas nesses espaços participativos passam a integrar a agenda do Legislativo no contexto da dinâmica democrática e via caminhos diversos, distribuídos entre Poder Legislativo, Poder Executivo, partidos mais progressistas e partidos conversadores no espectro direita-esquerda e pertencimento à base governista. Em suma, pode indicar um caminho de investigação em que competição eleitoral e participação política caminham conjuntamente, não havendo subversão da primeira pela segunda.

Além disso, a análise da pluralidade e dos atores institucionais mobilizados nessa dinâmica também serve à refutação da associação entre tais mecanismos e uma dinâmica de cooptação por parte do PT. Como apontado ao longo do primeiro capítulo, o impulso em torno das inovações democráticas no Brasil possui forte laço com a redemocratização do país e com a formação do PT. Por isso, a chegada do partido à Presidência culminou, dentro dos limites apontados, à expansão e constituição das conferências como mecanismo de diálogo entre Estado e sociedade. Por isso, comumente ocorre a associação entre a ideia de cooptação e a criação de tais instrumentos.

A pluralidade será medida tomando como variável dependente o número total de respostas medidas a partir das variáveis *sentido* e *grau*, conforme realizado

anteriormente. Como independentes, serão consideradas, em primeiro lugar, a origem da proposição, se de autoria do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, com intuito de refutar a tese de que a transformação das diretrizes em proposições é fruto da identidade política entre Poder Executivo e as CNPPs. A seguir, serão analisados os partidos políticos e seu pertencimento à base governista no Congresso, dando ênfase especial se há diferença entre o desempenho do PT em relação aos outros.

Para comprovar a hipótese da pluralidade, serão adotadas duas metodologias distintas. Em primeiro lugar, a análise das estatísticas descritivas das variáveis. Em segundo, serão construídos quatro modelos de regressão logística, dois em que a variável dependente será o *sentido*, categorizada de forma binária, quando 1 representa convergência e 0 divergência, e o segundo com a variável grau como dependente também categorizada de forma binária, com 1 representando a integralidade da resposta positiva e 0 a sua recepção parcial.

Além das variáveis destacadas no parágrafo anterior – *origem, partido* e *base do governo* – serão agregadas duas variáveis de controle ao modelo com fins de reduzir seus resíduos e diminuir o impacto de elementos não identificados na pesquisa. São elas a existência de pedido de urgência e o poder conclusivo de cada proposição[23].

Serão utilizados modelos de regressão logística para medir, em primeiro lugar, se alguma das variáveis independentes tem influência na resposta positiva ou negativa à diretriz da conferência. Em segundo lugar, se, dado que houve resposta positiva, a chance de responder de forma integral se altera a partir dos elementos incluídos no modelo.

Em outras palavras, há duas expectativas em torno dos modelos logísticos. Em primeiro lugar, espera-se não ser possível afirmar que há diferença significativa na recepção positiva/negativa das demandas. Assim, busca-se demonstrar que tanto o Executivo quanto o Legislativo possuem padrões semelhantes de respostas, assim como os partidos políticos no que tange a sua chance de responder de forma convergente quando comparado com as divergentes. Devido à classificação ser

[23] No primeiro caso, categorizou-se como 1 quando foi aprovada a solicitação de urgência, no segundo, como 1 quando seu processo terminativo ocorre em comissões do congresso e 0 quando seu processo final é devido ao plenário das casas.

entre respostas positivas e negativa, ou seja, serem ignoradas as que não possuem relação com a demanda, a razão de chance encontrada no modelo logística mede-se, por exemplo, por determinado partido tender a responder de forma mais convergente do que divergente em relação às outras variáveis independentes. Não se mede, por exemplo, a chance de responder positivamente comparada com não responder. Tal modelo exigiria a categorização de todas as proposições legislativas do Congresso brasileiro, o que não foi possível na montagem do banco de dados.

Em segundo lugar, a perspectiva é encontrar padrões semelhantes de respostas integrais às demandas das conferências. Assim, espera-se indicar que todas as variáveis reúnem condições de atender às demandas no "ponto ideal", elencado na pesquisa, ou seja, de forma integral o que fora demandado nas conferências. Nesse caso, a razão de chance mede a relação entre integralidade e parcialidade das respostas positivas, ou seja, a capacidade de conversão da resposta convergente em atendimento total da demanda.

Caso alguma das expectativas não seja atendida, por exemplo, algum partido tiver razão de chance superior a outro, ou algum dos Poderes o tiverem, a perspectiva será apontar explicações iniciais de quais elementos podem justificar tal diferença e avaliar se ela inviabiliza a pluralidade. A simples existência de diferença não descarta a hipótese proposta, é preciso agregar mais elementos à análise, e isso tentará ser feito caso se encontre alguma diferença significativa.

A tabela cinco apresenta os dados descritivos relativos a respostas positivas, negativas e integrais divididos entre as variáveis *Partido, origem da proposição* e *pertencimento à coalização governista*. A tabela 6 expõe os números dos modelos estimados de regressão logística.

Tabela 5: Distribuição das respostas pelas variáveis origem, partido e governo.

Variáveis		Respostas convergentes (%)	Respostas divergentes (%)	Respostas integrais (%)
Origem	Poder Legislativo	2.755 (90)	297 (97)	1.396 (89)
	Poder Executivo	302 (10)	7 (3)	145 (11)
	Número de observações	3.057	304	1562
Coalização	Governista	1.891 (69)	93 (60)	974 (68)
	Oposição	863 (31)	61 (40)	439 (32)
	Número de observações	2.754	154	1.413
Quadro Partidário*	PT	604 (25,8)	6 (4,2)	287 (23,9)
	PSDB	309 (13,2)	22 (15,7)	151 (12,6)
	PMDB	375 (16)	37 (26,4)	184 (15,3)
	PFL/DEM	247 (10,6)	18 (12,8)	149 (12,4)
	PDT	169 (7,3)	7 (5)	102 (8,5)
	PSB	213 (9,2)	11 (7,8)	98 (8,1)
	PTB	60 (2,5)	9 (6,4)	28 (2,3)
	PP	126 (5,3)	16 (11,4)	55 (4,5)
	PPS	57 (2,5)	6 (4,2)	23 (1,9)
	PL/PR	179 (7,6)	8 (5,7)	101 (8,4)
	Número de observações	2.339	140	1196

Fonte: LED/IESP.
Elaboração: do Autor.
*Foram considerados somente os dez maiores partidos do congresso, o que corresponde aproximadamente a 87% das respostas em todas as categorias às conferências.

A primeira análise iniciará sobre a variável *origem*. Os dados indicam que a maior parte das respostas ocorre por iniciativa do Legislativo. A taxa de proposições convergentes e integrais é semelhante, correspondendo a aproximadamente 90% para iniciativa do Legislativo e 10% do Executivo. No que tange às respostas divergentes, há uma variação em que cresce o número de respostas do Legislativo para 97%.

Em primeiro lugar, os dados indicam que não há automatismo entre a presença do PT no Executivo com a conversão dessas propostas, de forma prioritária, em proposições legislativas por esse Poder. Portanto, é o Poder Legislativo o responsável por converter a maior parte das preferências expressas nos espaços participativos em proposições legislativas. Em segundo lugar, também não há diferença no que tange à integralidade das respostas, ou seja, o padrão de respostas do Legislativo é semelhante tanto na sua convergência quanto no atendimento total da demanda.

Onde parece haver diferença é no índice de respostas divergentes devido à ampliação da participação do Poder Legislativo quando comparado com a convergência. Para responder a essa questão, é necessário verificar o teste estatístico exposto na tabela 8, no modelo I. Esse modelo toma o *sentido* como variável dependente e como independente a *origem*, e os dois controles expostos acima. Seu resultado, medido a partir da razão de chance entre Poder Legislativo e Poder Executivo, não é significativo do ponto de vista estatístico. Em outras palavras, a diferença de 7% detectada entre respostas divergentes e convergentes por parte do Legislativo não permite afirmar que haja diferença significativa entre os dois poderes nesse quesito.

Ainda na análise da variável *origem*, também se construiu o modelo III, com intuito de analisar se haveria diferenças entre os dois poderes no que tange à integralidade das respostas. Apesar de esse elemento já ser perceptível pela análise descritiva realizada na tabela 5, a razão de chance do modelo em questão reforça a conclusão de que não há diferença significativa entre o Legislativo e o Executivo no que tange à integralidade das respostas; ou seja, o padrão das respostas se mantém quando analisada sua divisão entre o atendimento completo e o parcial da demanda pelas proposições legislativas.

Tabela 6: Modelos de regressão logística

	Modelo I		**Modelo II**		**Modelo III**		**Modelo IV**	
Variáveis Independentes	**Razão de Chance**	**Erro Padrão**	**Razão de Chance**	**Erro Padrão**	**Razão de Chance**	**Erro Padrão**	**Razão de Chance**	**Erro Padrão**
Poder conclusivo	2.74**	(0.47)	2.60**	(0.71)	0.61**	(0.05)	0.59**	(0.05)
Pedido de urgência	2.54**	(0.64)	2.39**	(0.53)	0.75*	(0.07)	0.72**	(0.08)
Origem legislativa	1.95	(0.80)			0.81	(0.11)		
Base do governo			1.24	(0.53)			1.64*	
PSDB			0.19**	(0.12)			1.55	(0.41)
PMDB			0.11**	(0.05)			0.99	(0.13)
PFL/DEM			0.21*	(0.13)			2.50**	(0.68)
PDT			0.35	(0.21)			1.78**	(0.30)
PSB			0.21**	(0.10)			0.92	(0.15)
PPS			0.26**	(0.08)			1.05	(0.35)
PP			0.01**	(0.05)			0.79	(0.16)
PL/PR			0.26**	(0.14)			1.29	(0.22)
PTB			0.07**	(0.04)			0.90	(0.24)
Pseudo R^2	0.037		0.0886		0.0095		0.02	
Observações	3170		2438		3009		2304	

Fonte: LED/IESP. Elaboração: do Autor. Nota: Modelos I e II tomam a variável sentido como dependente, e os Modelos III e IV tomam a variável grau. Significante ao nível de 99% (**) e 95 (*)

Em síntese, os dados apontam para o potencial das conferências em fortalecer o Legislativo como lócus da recepção e dos debates políticos em torno das demandas expressas nesses processos participativos. Em um cenário de maior dependência desse Poder diante do Executivo, marca consagrada do presidencialismo de coalizão brasileiro (Abranches, 1988), é possível supor o potencial das conferências em servir como instrumento de fortalecimento institucional do Legislativo, diante da sua maior disponibilidade em converter as diretrizes em proposições legais. Tal conclusão, por caminho diverso, converge com a proposição de Pogrebinschi e Santos (2011), ao analisarem as deliberações das conferências à luz da teoria informacional sobre estudos legislativos. Nessa perspectiva, defende-se que as CNPPs funcionam como instrumento capaz de equiparar as diferenças informacionais entre Poder Executivo e Legislativo marcante do *presidencialismo de coalização* no Brasil.

Assim sendo, conclui-se que o Legislativo possui maior participação nas três modalidades de resposta às diretrizes das conferências, não sendo possível detectar diferenças significativas entre o padrão das respostas positivas/negativas e integrais/parciais. A partir disso, é possível passar à análise das clivagens partidárias no interior do Legislativo.

Em relação ao quadro partidário, o maior índice de respostas positivas é do PT (25,8%), seguido do PMDB (16%), PSDB (13,2%) e PFL/DEM (10,2%). No que tange a respostas divergentes, a participação do PT diminui consistentemente, sendo acompanhada de um aumento na maior parte dos partidos, com exceção do PDT, PSB, PL/PR. Todos os outros, com destaque para o PP, com ampliação de 6,1%, aumentam sua participação quando se comparam respostas convergentes/divergentes. Quanto à integralidade, o PT (23,8%) volta a ser o mais expressivo, seguido do PMDB (15,6%), PSDB (12,6%) e PFL/DEM (12,4%). Do ponto de vista geral, há certa diminuição na maior parte do partido na passagem da convergência para a integralidade, as exceções são PFL/DEM, PDT e PL/PR, sendo os dois primeiros com ampliações maiores no que tange à resposta completa da demanda.

Quanto à participação na coalização governista, os dados indicam que 68% e 69% das respostas positivas e integrais, respectivamente, são de parlamentares que a compõem. Em relação às respostas divergentes, essa taxa sofre uma pequena

diminuição para 60%. A seguir, será testado se essa diferença é significativa do ponto de vista estatístico.

A priori, os dados indicam que, no que tange à *responsividade*, há prevalência dos maiores partidos das casas legislativas. Os quatro maiores eleitos em 2002 e 2006 também aparecem como os principais no quesito respostas positivas e integrais. Nesse ponto, o que chama atenção é a proeminência do PT em relação ao restante, visto que sua diferença nas respostas legislativas é muito superior à diferença entre essas agremiações na sua participação no Legislativo.

Esse fenômeno pode ser compreendido como resultado da participação do PT enquanto principal interlocutor na estrutura partidária do processo de mobilização e surgimento de novos atores políticos durante o processo de redemocratização do Brasil. Como exposto no capítulo inicial, grande parte desses movimentos e de demandas por aprofundamentos na democracia brasileira constituíram pontes com a ação institucional do PT, nas quais parte dos resultados é a inventividade em torno de inovações democráticas que marcou tanto a democracia brasileira recente quanto a ação petista na arena da competição eleitoral. As conferências são fruto desse fenômeno, sendo, portanto, razoável supor o forte laço entre a ação de parlamentares petistas, suas base eleitorais e políticas com as demandas e diretrizes expostas em torno de políticas públicas.

Essa característica também explica porque o PT diminui consideravelmente seu índice de participação no que tange a respostas divergentes das deliberações das conferências. | sintonia entre a trajetória do Partido e de seus parlamentares com setores participantes e construtores das conferências indica poucos pontos de conflito/divergência entre as deliberações das CNPPs e sua ação parlamentar. Em síntese, as taxas indicam que o partido possui forte sintonia com as deliberações das CNPPs, e atua como principal vetor da conversão dessas preferências no interior das instituições representativas.

A proeminência do PT no que tange ao binômio convergente/divergente foi medida no modelo II de regressão logística. Seus números confirmam os elementos aqui expostos. A razão de chance entre o PT (variável excluída do modelo) para os outros partidos é significativa, com exceção do PDT. Em outras palavras, o PT responde mais vezes, e tende a fazer mais de forma convergente do que divergente

em relação aos outros 8 maiores partidos da casa. O único partido com comportamento similar é o PDT, em que há também tendência de responder mais positivamente às CNPPs.

Nesse modelo, também se incluiu a participação da base do governo. O resultado é que ser da coalização majoritária, ou não fazer parte dela, não impacta no padrão das respostas. Tanto partidos governistas quanto oposicionistas têm padrão semelhante no que tange à convergência/divergência.

A preponderância do PT nos volumes de respostas descarta a hipótese da pluralidade do impacto legislativo das conferências? Defende-se resposta negativa a esta questão. Em primeiro lugar, quando tomado o cômputo universal, a participação do partido corresponde a, aproximadamente, 25% quando consideradas respostas positivas e integrais. Assim, mesmo que de forma superior, o Partido corresponde a somente um quarto das respostas. O que os dados nos indicam, sobretudo o modelo II, é somente a existência de maior sintonia entre o PT e as conferências. Pluralidade tem como sentido a possibilidade de todos os atores envolvidos participarem, e, nesse caso, a sintonia petista não invalida as ações dos outros partidos.

Em segundo lugar, os resultados do modelo IV da regressão logística auxiliam a hipótese da pluralidade. De acordo com eles, não há diferença significativa no que tange às respostas integrais quando considerado o PT e grande parte dos partidos em questão, excluindo-se somente o PDT e PFL/DEM. Com exceção desses dois, que possuem maior razão de chance quando relacionados aos parlamentares petistas, todos os outros partidos possuem comportamento semelhante na conversão das respostas positivas em integrais.

Apesar de o PT possuir maior número de proposições inteiramente responsivas às CNPPs, a proporção de sua conversão, tomado o universo das respostas positivas, é semelhante às outras sete dentre as dez maiores agremiações partidárias das casas legislativas. Dado que houve resposta positiva, a chance dela ser integral – ser o mais próximo do que foi deliberado nas conferências – é semelhante para maior parte das agremiações. O PT é superado somente pelo PDT e PFL/DEM.

Nesse modelo também há o indicativo de diferença significativa de respostas integrais para partidos da coalização majoritária. Mesmo que não haja diferença forte entre as dez maiores agremiações, quando tomados de forma agregada, os parlamentares da base governista tendem a atender com índices maiores à integralidade da demanda.

À guisa de conclusão, os dados indicam que há proeminência do PT medida a partir do seu alto volume de respostas às conferências. No entanto, a pluralidade do impacto legislativo é confirmada pela forte participação dos outros partidos de forma agregada, aproximadamente 75% das respostas, pela aparição dos maiores partidos como aqueles que possuem os principais números de respostas positivas e integrais e, principalmente, pela existência de padrões semelhantes de recepção no que tange à conversão integral das respostas, indicando semelhança na ação partidária na variável que mede o maior grau de identidade entre deliberações das CNPPs e proposições legislativas.

A conclusão desta dissertação retomará o trajeto feito até aqui. No entanto, é importante retomar alguns dos elementos mais centrais encontrados na análise empírica realizada neste terceiro capítulo. Na perspectiva de demonstrar a possibilidade de conceber as inovações democráticas, tendo como objeto as CNPPs, como mecanismos capazes de pluralizar o processo de agregação de preferências, tornando as democracias contemporâneas mais responsivas, formulou-se um modelo de análise baseado em três eixos: *sua capacidade de constituir uma dinâmica nacional deliberativa e participativa; sua efetividade medida a partir do impacto na produção legislativa do Congresso Brasileiro; e a característica plural desse impacto.*

Acredita-se ter-se conseguido comprovar empiricamente os três eixos propostos. Em primeiro lugar, a expansão da realização das conferências, seus contornos inclusivos, medidos a partir da diversificação de temas e agentes envolvidos, e a manutenção de contornos deliberativos em suas diversas escalas, via verificação da pluralidade de quem participa e quem organiza, e pela previsão de espaços de debates e troca argumentativa, confirmam a expectativa de que tais espaços tivessem condições de se constituir como experiências nacionais de participação e deliberação que estivessem além do direito ao voto. Assim, ao

assumir tais contornos, as conferências abrem espaço para pensá-las em contexto das democracias contemporâneas de larga escala.

Em segundo lugar, apresentaram-se dados relativos ao impacto e à capacidade de as conferências influenciarem o ciclo da formulação de políticas públicas via cruzamento de suas demandas e de proposições legislativas do Congresso brasileiro no período de 2003-2010. Os dados indicam que um terço das diretrizes aprovadas nas CNPPs foi atendido, o que resultou em mais de 3 mil respostas pelo Legislativo, conformando um total de 1.786 proposições responsivas. Vale destacar que parte considerável dessas respostas atendeu integralmente às demandas das conferências.

Por fim, buscou-se medir se algumas das variáveis relacionadas à origem da proposição ou ao quadro partidário se sobressaíam, afetando a capacidade de o impacto legislativo se dar de forma plural. Os resultados apontam para o potencial das conferências em fortalecer o Poder Legislativo, visto que a maior parte das respostas ocorre por esse Poder, assim como há razoável diversidade no número e na participação dos Partidos no diálogo com as demandas. O mais destoante se dá em relação ao alto volume da participação do PT. No entanto, indicou-se que tal dado reflete a sintonia do partido com a sociedade civil, e que, no cômputo geral, não afeta os contornos plurais do impacto legislativo.

Em síntese, acredita-se, após os testes empíricos realizados, haver fortes indicativos do potencial das conferências nacionais de políticas públicas em tornar as instituições políticas brasileiras mais responsivas, aprofundando a democracia brasileira via mecanismos de ampliação da participação e da deliberação política por parte da sociedade.

Conclusão

Iniciou-se esta dissertação com uma das questões colocadas por Wanderley Guilherme dos Santos, há duas décadas, em *Razões da Desordem* – a conversão da "exuberante natureza" brasileira em cultura cívica e o fortalecimento das instituições políticas são caminho fundamental para o aprofundamento da nossa democracia. Inicialmente, vale ressaltar que não se imputa a Santos a leitura de que o próprio estaria tratando, ou até pensando, no tema aqui debatido: inovações democráticas e participativas. Ao tempo da publicação da obra em questão, o Brasil estava no início no ciclo participativo que marcou seu período posterior à ditadura militar. Do autor, tomou-se somente a inspiração de pensar como conciliar fortalecimento da sociedade civil com as instituições democráticas brasileiras e, mais do que isso, quais teriam sido os possíveis resultados de todo o quadro de diversificação e fortalecimento societal pós-democratização retratado na obra pelo autor.

O propósito perseguido ao longo desta dissertação é, justamente, apontar a criação de inovações democráticas, processo pioneiro no Brasil, como um elemento central na conciliação proposta por Santos; ou seja, conceber que o aprofundamento das democracias contemporâneas pode passar pela ampliação da participação, pela abertura de novos canais de diálogos, pela constituição de mecanismos capazes de aprofundar a *responsividade* dos regimes democráticos. Defende-se, portanto, que o aprofundamento das democracias contemporâneas passa pela conciliação entre participação, deliberação e representação.

Além disso, o desafio central perseguido na dissertação se deu em encontrar como tais mecanismos estabelecem pontes de diálogo com as tradicionais instituições representativas das democracias modernas. Tal relação é fundamental para a compreensão das inovações participativas e deliberativas como mecanismos cabíveis ao aperfeiçoamento dos regimes atuais. A compreensão conjunta da democracia e da ampliação da participação para além do direito de votar é justamente o que permite conceber tais instrumentos como uma saída possível ao aperfeiçoamento democrático. Para chegar a essa conclusão, decidiu-se, em primeiro lugar, por tomar o Brasil como "guarda-chuva" da investigação, para, em seguida, definir as conferências nacionais de políticas públicas como objeto de estudo com objetivo de comprovar seu potencial democrático.

A investigação acerca da realidade brasileira foi tema do primeiro capítulo desta dissertação. A questão central era compreender como se desenrolou o tema da participação ao longo do período republicano no Brasil. Em um primeiro momento, apontaram-se os contornos restritivos ao polo participativo que marcaram a primeira república no Brasil e se fizeram presentes ao longo do período desenvolvimentista inaugurado a partir da chegada de Getúlio Vargas ao poder. Em especial, tal restrição se deu via negação de direitos, em um primeiro momento, para, posteriormente, se desdobrar na ideia de *cidadania regulada* e na construção de estruturas corporativas com contornos excludentes, nas quais o setor trabalhado foi subjugado à tentativa de tutela e à repressão às suas formas tradicionais de se organizarem.

A seguir, indicou-se como a redemocratização trouxe à cena o crescimento do polo participativo a partir de três vetores centrais: a ampliação e estabilização da competição eleitoral, o enfraquecimento das estruturas corporativas, em especial a partir da agenda neoliberal, e o crescimento de experiências participativas, tendo destaque sua inclusão no texto constitucional da redemocratização e as experiências locais de gestão. Nesse contexto, o PT assumiu papel central, e terminou por ser responsável pela canalização para o campo da competição eleitoral e institucional da agenda participativa. Em especial, a experiência do Orçamento Participativo, lançada durante a gestão petista em Porto Alegre em 1989, tornou-se pioneira, replicada em diversas cidades brasileiras e mundo afora, tornando-se importante objeto de estudos no tema.

Por fim, a partir de 2003, com a chegada do PT à Presidência da República, essa agenda ganha novo impulso. Dessa vez, desafiando a possibilidade de se constituir enquanto mecanismo nacional de ampliação da participação e deliberação para além do direito ao voto. Nesse contexto, impulsionaram-se experiências como conselhos nacionais de políticas públicas, ouvidorias, mesas de negociação, entre outros. Dentre elas, a principal aposta se deu na potencialização das conferências nacionais de políticas públicas.

Como apontado no capítulo inicial, apesar de não ser o tema desta dissertação, é central que estudos posteriores dediquem-se a analisar com maior profundidade a relação entre o PT e o Estado brasileiro. Por exemplo, verificar a

existência de alterações na dinâmica partidária a partir de sua ampliação eleitoral e, em especial, se elas impactam no que tange a análises comparativas entre experiências participativas que marcaram a identidade da formação do PT, como o orçamento participativo, e as mais recentes, como as conferências e os conselhos nacionais. No entanto, como o tema desta dissertação é a análise do potencial democrático das inovações participativas e deliberativas e sua relação com as instituições políticas das democracias contemporâneas, optou-se pela investigação das conferências e do caso brasileiro, tomando a questão acima somente como alerta e possível agenda de pesquisa posterior.

O segundo capítulo dedicou-se à análise de estudos no campo da teoria democrática e à possibilidade de compatibilizar democracia e ampliação da participação para além dos momentos eleitorais. Em um primeiro momento, optou-se por indicar a impossibilidade de tal formulação em autores da tradição elitista, como Schumpeter, Sartori, Downs e Dahl. A seguir, reforçou-se a importância de tomar uma definição minimalista, mas que, ao mesmo tempo, fosse capaz de se afastar dos contornos elitistas dos autores acima. Os méritos dessa definição estão na valorização da ideia de eleições como mecanismo central das democracias contemporâneas no que tange à distribuição de recursos de poder de forma igualitária e nas contribuições dessa definição para reconciliação entre estudos empíricos e análise de experiências de participação política. Tal *insight* deve-se, sobretudo, às indicações e panoramas de análise propostos por Pogrebinschi e Samuels (2014).

Nesse intuito, buscou-se em Przeworski (2010) o conceito de democracia fundado na ideia de *responsividade* entre Estado e preferências da sociedade, conformando, portanto, uma definição de democracia capaz de permitir o necessário afastamento das formulações elitistas. A seguir, criticou-se a limitação desse conceito à dinâmica eleitoral, indicando a possibilidade, a partir de leituras atuais de autores ligados à teoria deliberativa, em especial Jane Mansbridge e Mark Warren, de se conjugar agregação e deliberação, concebendo seus instrumentos, por exemplo, eleições, instituições participativas e fóruns deliberativos, como capazes de conviver harmonicamente, aperfeiçoando as democracias contemporâneas por servirem a funções distintas, sendo ambas necessárias ao seu funcionamento. Em

síntese, definiu-se um conceito minimalista de democracia capaz de ser dialogado com as formulações da escola deliberativa de democracia, agregando-o à importância da participação e da deliberação no aperfeiçoamento da *responsividade* desse regime.

Nesse sentido, apontaram-se as conferências nacionais como potenciais espaços capazes de pluralizar a agregação e a demonstração das preferências societais para além do momento eleitoral. Assim, elaborou-se um modelo de análise das CNPPs a partir de três vetores: sua capacidade em expandir participação e deliberação em escala nacional, sua efetividade medida a partir do impacto de suas diretrizes no Poder Legislativo e a pluralidade da sua conversão em proposições legislativas.

O teste empírico do modelo foi realizado ao longo de todo o capítulo três. Seus principais achados confirmam o potencial de aprofundamento democrático das conferências. Sem retomar todos os dados expostos nesse capítulo, pode-se sintetizá-los indicando que as conferências se constituíram, a partir de 2003, como espaços de participação e deliberação no nível nacional, ampliando substancialmente sua realização e sua diversificação temática, mantendo contornos deliberativos e plurais no que tange a sua participação e organização.

Além disso, buscou-se comprovar sua efetividade. Foi demonstrado que suas deliberações normativas conseguem incidir na produção legislativa do Congresso brasileiro, ou seja, permitem que demandas expostas impactem no ciclo de formulação das políticas públicas. Comprovou-se tal fenômeno tanto pelas taxas de diretrizes respondidas, quanto pelo alto número de respostas e proposições legislativas responsivas às conferências.

Por fim, demonstrou-se como tal impacto convive com uma dinâmica aberta de competição política na arena legislativa. Por isso, realizaram-se testes de regressão logística e análise descritiva para investigar como as variáveis da origem legislativa, quadro partidário e pertencimento à coalização governista incidem na conversão das demandas em proposições legislativas. Os resultados apontam para o potencial das conferências em fortalecer o Poder Legislativo, assim como razoável diversidade no número e na participação dos Partidos no diálogo com as demandas.

O mais destoante se dá em relação ao alto volume da participação do PT, justificando-se que tal dado reflete a sintonia do partido com a sociedade civil, e que, no cômputo geral, não afeta os contornos plurais do impacto legislativo, visto que, entre outros fatores, corresponde a somente 25% do total de respostas positivas às conferências.

Assim, pela sua capacidade de expandir a deliberação e a participação no nível nacional, potencializar a conversão de demandas societárias em proposições legislativas, permitindo a convivência plural dessa dinâmica com a diversidade do quadro institucional e partidário do país, acredita-se estar comprovado, para os fins desta dissertação, o potencial de aprofundamento democrático das conferências nacionais de políticas públicas.

Feita tal revisão dos caminhos percorridos ao longo da dissertação, pretende-se acrescentar breves palavras sobre a centralidade do tema diante da conjuntura atual da democracia brasileira. A constituição de inovações democráticas e participativas, como as CNPPs, pode ser visualizada como mecanismo capaz de converter nossa "exuberante natureza" em instituições políticas capazes de aprofundar a democracia brasileira. Essa é uma das possíveis respostas ao dilema colocado por Wanderley Guilherme dos Santos.

No entanto, essa solução nunca aparece como primeira opção aos debates políticos em torno da democracia brasileira. Virou lugar-comum na política brasileira a proliferação de críticas às instituições representativas brasileiras. Reforça-se aqui a crença de que tais críticas partem de um panorama factível de razoável desalinhamento entre os anseios da sociedade em torno das democracias e a capacidade de as instituições políticas contemporâneas respondê-las, como aponta Pogrebinschi (2013c) ao indicar que os *surveys* acerca da qualidade da democracia mostram a convivência entre crescente descrédito das instituições representativas e estável confiança nos valores democráticos.

No entanto, as críticas parecem sempre apontar sua mira ao alvo inadequado. Em vez de pensar como aperfeiçoar nossas, diga-se de passagem, funcionais e estáveis instituições representativas, seus críticos costumam apontar suas armas a certa criminalização da política e necessária superação das

instituições nacionais. Expressão recente desse fenômeno ocorreu nos debates em torno das diversas manifestações que tomaram o Brasil em 2013. O que se presenciou, em geral, nas análises em torno do tema foi uma associação recheada de imediatismo entre tal processo de mobilização, certa caducidade das instituições representativas brasileiras e o falecimento da política brasileira.

Nesse contexto, e já em processo de elaboração desta dissertação, tornou-se ainda mais motivador e desafiador para o autor investigar e comprovar os potenciais das experiências participativas em curso no Brasil. Acredita-se que as "jornadas de junho" são símbolo da vontade, mesmo que expressa de forma difusa, de mais política por parte da sociedade brasileira. Milhões tomaram as ruas por mais direitos, por mais participação. Não parece que o fizeram com intuito de se sobrepor às eleições e às instituições representativas como espaço democrático. Por isso, a resposta, proposta nesta dissertação, a tais demandas não se dá pela superação das instituições representativas, mas, justamente, pela ampliação da participação via novos canais de diálogo e inclusão das preferências societais (Santos, 2013). Acredita-se que essa pode ser uma chave importante de respostas aos dilemas colocados em torno da democracia brasileira. Obviamente, há questões a serem aperfeiçoadas nas instituições representativas; no entanto, não se pode tomar tais medidas como caminho exclusivo ao aprofundamento da nossa democracia.

A potencialização de experiências como as conferências nacionais de políticas públicas e seus potenciais democráticos pode ser visto como caminho capaz de responder às demandas participativas que tomaram as ruas brasileiras no último ano. Uma boa resposta ao aperfeiçoamento da democracia brasileira estaria, justamente, em torná-la mais responsiva aos cidadãos, em possibilitá-los mais participação e deliberação nas questões públicas. Nessa chave, saídas estão em apostar na constituição de novas experiências participativas, ampliação do potencial e da autonomia dos conselhos de políticas públicas, aumento da capacidade das conferências em impactar no ciclo de políticas públicas e pensar tais instrumentos de forma a integrar um sistema mais amplo de participação e deliberação no nível nacional; ou seja, adoção de medidas que invistam na ampliação da participação.

Está demonstrado que as CNPPs, vale ressaltar que tomadas de forma isolada, impactam o ciclo de formulação de políticas públicas a partir do teste

empírico proposto nesta dissertação. Defende-se que se os esforços comumente organizados para reformas infindáveis às instituições representativas brasileiras forem também direcionados ao polo da participação e da deliberação, lançando mão dos exemplos acima citados, na perspectiva de encontrar ampliação da capacidade da sociedade em participar e deliberar sobre as decisões políticas, será possível construir um caminho mais virtuoso de superação dos dilemas da democracia brasileira. Aprofundar a *responsividade* das democracias contemporâneas é a chave para seu fortalecimento, e a ampliação da participação é caminho promissor para isso.

Anexo I – Conferências Nacionais de Políticas Públicas de 1990-2010.

Presidente	Ano	Temas
Fernando Collor de Melo	1990	x
	1991	x
	1992	Saúde
		Saúde Mental
Itamar Franco	1993	Saúde Bucal
	1994	Saúde Indígena
		Saúde do Trabalhador
		Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
		Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
		Segurança Alimentar e Nutricional
Fernando Henrique Cardoso I	1995	Assistência Social
		Criança e Adolescente
	1996	Saúde
		Direitos Humanos
	1997	Direitos da criança e do adolescente
		Assistência Social
		Direitos Humanos
	1998	Direitos Humanos
Fernando Henrique Cardoso II	1999	Direitos da criança e do adolescente
		Direitos Humanos
	2000	Saúde
		Saúde Mental
		Direitos Humanos
	2001	Saúde Indígena
		Saude Mental
		Direitos da criança e do adolescente
		Ciência, Tecnologia e Inovação
		Assistência Social
		Direitos Humanos
	2002	Direitos Humanos
Luis Inácio Lula da Silva I	2003	Saúde
		Medicamentos e Assistência
		Direitos da criança e do adolescente
		Meio ambiente
		Aqüicultura e pesca

		Cidades
		Assistência Social
		Infanto Juvenil pelo meio ambiente
		Direitos Humanos
	2004	Saúde Bucal
		Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
		Políticas Públicas para as mulheres
		Segurança Alimentar e Nutricional
		Esporte
		Arranjos Produtivos Locais
		Direitos Humanos
	2005	Saúde do Trabalhador
		Direitos da criança e do adolescente
		Promoção da igualdade racial
		Meio ambiente
		Cidades
		Arranjos Produtivos Locais
		Cultura
		Ciência, Tecnologia e Inovação
		Assistência Social
	2006	Saúde Indígena
		Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
		Direitos da pessoa idosa
		Direitos da pessoa com deficiência
		Povos indígenas
		Economia Solidária
		Aquicultura e pesca
		Educação Profissional e Tecnológica
		Infanto Juvenil pelo meio ambiente
		Esporte
		Direitos Humanos
Luis Inácio Lula da Silva II	2007	Políticas Públicas para as mulheres
		Direitos da criança e do adolescente
		Cidades
		Arranjos Produtivos Locais
		Assistência Social
		Segurança Alimentar e Nutricional
		Saúde
	2008	Direitos da pessoa com deficiência
		Gays, Lésbicas, Bisexuais e Travestis
		Juventude
		Comunidades brasileiras no exterior
		Meio ambiente

		Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
		Educação básica
		Aprendizagem profissional
		Direitos Humanos
	2009	Saúde Ambiental
		Direitos da pessoa idosa
		Direitos da criança e do adolescente
		Promoção da igualdade racial
		Comunidades brasileiras no exterior
		Aquicultura e pesca
		Educação Escolar indígena
		Segurança Pública
		Infanto Juvenil pelo meio ambiente
		R.H de Adm. Pública Federal
		Arranjos Produtivos Locais
		Comunicação
		Assistência Social
	2010	Saúde Mental
		Economia Solidária
		Cidades
		Defesa Civil e Assistência Humanitária
		Educação
		Esporte
		Cultura
		Ciência, Tecnologia e Inovação.
		Comunidades brasileiras no exterior

Anexo II – Distribuição das Conferências Nacionais por categoria temática.

Grupos Temáticos	Conferências
Saúde	Saúde Saúde Bucal Saúde do Trabalhador Saúde Indígena Saúde mental Saúde ambiental Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde Medicamentos e Assistência Farmacêutica
Minorias e Direitos Humanos	Direitos Humanos Direitos da Pessoa Idosa Direitos da Pessoa com Deficiência Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais Povos Indígenas Políticas Públicas para as Mulheres Direitos da Criança e do Adolescente Juventude Promoção da Igualdade Racial Comunidades Brasileiras no Exterior
Estado, Economia e Desenvolvimento	Meio Ambiente Infanto-Juvenil para o Meio Ambiente Arranjos Produtivos Locais Economia Solidária Ciência, Tecnologia e Inovação Aquicultura e Pesca Defesa Civil e Assistência Humanitária Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário Segurança Alimentar e Nutricional Cidades Segurança pública Comunicação Recursos Humanos da Administração Pública Federal
Educação, cultura, assistência social e esporte	Educação, Cultura, Aprendizagem profissional

	Assistência Social Esporte Educação Básica Educação Profissional e Tecnológica Educação Escolar Indígena

Referências Bibliográficas.

ABERS, Rebeca. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *DADOS*, vol.31, no 1, 1988.

ALMOND, A. and VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

AVRITZER, Leonardo. *A Moralidade da Democracia*. São Paulo/Belo Horizonte, Perspectiva/Editora da UFMG, 1996.

_____. Democratization and changes in the pattern of association in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Fall, vol.42, nº3, p. 59-76, 2000.

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

_____ "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação". *DADOS*, 2007, vol. 50, no 3, pp. 443-464.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Johns Hopkins: University Press, 2009.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: Leonardo Avritzer. (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. Belo Horizonte: Editora Cortez, 2010.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 8, p. 383-398, 2012a

_____. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1, p. 7-24, 2012b

_____; SOUZA, Clovis Henrique Lima (org). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

_____; PEREIRA, Maria de Lourdes. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e sociedade: instituições híbridas e participação no Brasil e na França*, número especial, p.16-41, 2005

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

BERGOUNIOUX, Alain, MANIN, Bernard. *Le Régime Social-Democrate*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books, 2003.

_____. *Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory.* Department of Sociology. University, 2005.

BERELSON, B., LAZARFELD, P. F. and MCPHEE, W. 1954: *Voting*. Chicago: University of Chicago Press, 1954.

BERLIN, Isaiah. *Four Essays on Liberty.* Oxford: Oxford University Press, 1964

BOBBIO, Norberto. The Future of Democracy. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

BOHMAN, James. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy.* Cambridge: MIT Press, 1996.

BOSCHI, Renato. *A arte da associação*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987

_____. (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro. Rio Fundo Editora. 1991.

_____. Corporativismo societal, a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), v. 48, p. 1-20, 2010.

.

BRASIL. *Regimento da I Conferência Nacional de Educação.* Brasília, 2009.

CARDOSO, Adalberto Moreira . *A construção da sociedade do trabalho no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____. *A Década Neoliberal e a Crise dos Sindicatos no* Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2003

COHEN, Josua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: A. Hamlin and P. Petit (eds). *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. New York: Blackwell. 1989.

COSTA, Vanda Ribeiro. *A Armadilha do Leviatã: A Construção do Corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora UERJ

_____. Corporativismo Societal: interesse setorial versus interesse de classe. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil.* 1ed.Campinas: Brasiliense, 1994

CUNHA, Eleonora Schettini Martins . Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In: Leonardo Avritzer. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. 1ed.São Paulo: Cortez, 2010

_____. *Conferências nacionais de políticas públicas e inclusão participativa.* 1. ed. Brasilia: IPEA, 2012.

_____. Conferências de políticas públicas e inclusão política. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Lima (org). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

_____ e ALMEIDA, Debora Rezende . A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: Roberto Pires. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. 1ed.Brasília: IPEA, 2013, v. 7, p. 109-124.

DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*.Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

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

_____. *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania: In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DINIZ, Eli. Empresariado Industrial, representação de Interesses e Ação Política: trajetória histórica e novas configurações. *Revista de Sociologia e Política.* v. 9, p. 101-139, 2010.

_____; BOSCHI,Renato. A Consolidação Democrática no Brasil: Atores Políticos, Processos Sociais e Intermediação de Interesses. In: DINIZ,Eli. BOSCHI,Renato. LESSA,Renato. *Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República*. Rio de Janeiro/São Paulo, IUPERJ Vértice.1989

DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, 65(2), 1957, pp. 135-150.

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

DRYZEK, John. *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____ , e LIST, C. Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation. *British Journal of Political Science,* vol. 33, no. 1, pp. 1-28, 2003.

ELSTER, Jon. The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory. In: BOHMAN, James, REHG, William (org). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.

FUNG, Archon. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004

_____, e WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso. 2003

GOMES, Angela Castro. O Populismo e as Ciências Sociais no Brasil : notas sobre a trajetória de um conceito. *Tempo (London*), Niterói - RJ, v. 1, n.2, p. 59-72, 1996.

GUIMARÃES, Juarez. Culturas Brasileiras da Participação Democrática. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. 1ed.Belo Horizonte e São Paulo: UFMG e Cortez Editora, 2010.

GURZA LAVALLE, Adrian et alli. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. In: *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, v. 67, n. 67, 2006.

_____ e ISUNZA, Ernesto. . A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, v. 84, p. 95-140, 2011

GUTMAN, Amy. and THOMPSON, Denis. *Democracy and Disagreement.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

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

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

IPEA. Relatório de pesquisa *Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011*. IPEA, Brasília, 2013.

KECK, Margaret. *The Workers´ Party and Democratization in Brazil*. New Haven, Yale University Press, 1992.

KELSEN, Hans. *A Democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reivenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KNIGHT, Jack, e JONHSON, James. *The Priority of Democracy: Political Consequences of Pragmatism*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no Governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. 1ed.Belo Horizonte e São Paulo: UFMG e Cortez Editora, 2010

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro, Forense, 1948

LIPSET, Seymour. *Political Man.* New York: Doubleday, 1963.

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

MANIN, Bernard. *Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris : Calmann-Levy, 1995.

MANSBRIDGE, Jane. *Beyond Adversary Democracy.* Chicago, University of Chicago Press, 2003.

_____. Rethinking Representation. *American Political Science Review*, 2003, vol. 97, no 4.

_____, *et alli.* The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*: Volume 18, Number 1, 2010, pp. 64–100

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

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

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *Dados*, Rio de janeiro, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.

NICOLAU, Jairo . *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012

O'DONNELL, Guilhermo, SCHMITTER, Phillip. *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

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

PERUZZOTTI, Enrique. *"Representative democracy as mediated politics: rethinking the links between representation and participation"*. Manuscript., 2008.

PLOTKE, David. Representation is Democracy. *Constellations*. vol. 4, no. 1, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010

_____; SUSAN, C. Stokes; MANIN, Bernard (org) *Democracy, Accountability, and Representation.* Cambridge Studies in the Theory of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

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

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

_____. *Com a palavra a sociedade.* Insigth Inteligência. Volume 54, pp 90-99. 2012b.

_____. *Conferências Nacionais e Políticas Públicas para grupos minoritários.* 1. ed. Brasilia: IPEA, 2012c.

POGREBINSCHI, Thamy. The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America. Berlin, *FES Studies on Latin America*, 2013a

_____. The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling up Deliberation to the National Level. *Critical Policy Studies*. Vol. 7, No. 3, September 2013b (Forthcoming)

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

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

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

REIS, Elisa. "Desigualdade e Solidariedade: uma releitura do familismo amoral de Banfield". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol.10. nº29, 1995.

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SAMUELS, David. A democracia brasileira sob o governo de Lula e do PT. In: ANGELO, Vitor Amorim e VILLA, Marco Antonio. *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos: Editora EdUFSCar, 1ª ed., 2009

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. Primavera Brasileira ou Outono Democrático? . *Revista Insight Inteligência*. v. 62, pp. 33-38, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979

_____. Razões da Desordem. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

SAWARD, Michael. *Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2003

_____. Authorization and Authenticity: Representation and the Unelected. *The Journal of Political Philosophy*. v. 17, n.1, 2008

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

SOUZA, Clovis Henrique Lima. *Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais*. 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

_____. *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1718, p. 1-36, 2012.

_____ et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, Leonardo ; SOUZA, Clovis Henrique Lima. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and Genealogy.* Chicago, Chicago University Press, 2006.

_____, e Warren, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, (11), pp.387-412, 2008

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999

WARREN, Mark. *When, Where and Why Do We Need Deliberation, Voting, and Other Means of Organizing Democracy? A Problem-Based Approach to Democratic Systems* APSA 2012 Annual Meeting Paper, 2012. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=2104566

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. São Paulo. Brasiliense, 1979.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova.* São Paulo, nº. 67, pg. 139-190. 2006.