

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Jimmy Augusto Moreira Pitondo

Coletivos e participação política no Brasil:
reflexões para a compreensão de novas lideranças

Mestrado em Ciências Sociais

SÃO PAULO

2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Jimmy Augusto Moreira Pitondo

Coletivos e participação política no Brasil:
reflexões para a compreensão de novas lideranças

Mestrado em Ciências Sociais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências sob a orientação do Prof. Dr. Rafael de Paula Aguiar Araújo.

SÃO PAULO

2017

Banca Examinadora

Esta dissertação de Mestrado foi realizada com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

AGRADECIMENTOS

Agradeço e relembro com carinho os responsáveis pela conclusão desta humilde e pequena contribuição para o entendimento das vicissitudes da sociedade brasileira que tanto nos causa perplexidade e, sobretudo, preocupação. Sou grato à PUC-SP por oferecer sua estrutura e seu modo de pensar ainda livre que da graduação em diante tem formado minha consciência da realidade de mim e dos outros, além de ser o lugar onde conheci alguém que amo e que me acompanha desde então.

Agradeço o imprescindível apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a todo corpo docente da universidade, em especial àqueles com os quais tive a oportunidade única de interagir em sala de aula e fora dela: diálogos, estímulos e provocações são essenciais em qualquer processo criativo. Por isso, também não posso evitar sentir imensa gratidão aos professores, Vera Chaia e Marco Teixeira, pelas preciosas contribuições que trouxeram na ocasião da arguição na banca de qualificação, sempre com respeitoso carinho, acalmando minha natureza ansiosa e insegura.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Rafael Araújo, que me foi uma constante inspiração e referência desde os tempos de graduação, pela visão realista das coisas e pela ajuda indispensável na minha formação como mestre e ser humano. Aos amigos e familiares que suportaram a azucrinante existência de um cientista social sempre por perto: obrigado.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo investigar o surgimento de coletivos urbanos enquanto novas formas de participação política no Brasil. Recusando meios institucionais disponíveis, se sustentam por meio de um tipo de representação política que não necessita da autorização do representado, no qual não há monopólio ou territorialidade específica, mas somente afinidade. A hipótese inicial do trabalho é de que apesar da existência de mecanismos característicos do regime democrático que fomentam a participação política direta ou indireta e instituições responsáveis pela transparência das ações públicas por meio da prestação de contas, ou seja, *accountability*, há uma percepção negativa dos cidadãos acerca da eficiência desse conjunto, tornando as inovações no âmbito da participação política um fenômeno reativo e sintomático. O trabalho é um estudo bibliográfico e, portanto, foi realizado com métodos qualitativos por meio de diversos autores da ciência política e sociologia. Se inicia com a investigação de um tipo de liderança característica desses coletivos, aqui chamada horizontal, para então analisar o regime Democrático e suas implicações teóricas e práticas, tornando possível lançar um olhar seguro sobre o processo de redemocratização no Brasil e conferir a correspondência entre os preceitos que fundamentam a Constituição de 1988 e sua aplicação efetiva no que se refere à participação política e aos mecanismos de fiscalização e controle, importante para compreender o cenário contemporâneo. Por fim, foram selecionados alguns coletivos para testar na realidade a hipótese trabalhada, destacando a formação de grupos mais ativos, críticos e politizados que não apenas reivindicam ações das instituições públicas, mas atuam por conta própria na resolução de problemas que não confiam ao Estado por não acreditar em sua eficiência, demonstrando sinais de insatisfação não com a Democracia em si, mas com governos e formas de representação institucionalizadas. Nesse sentido, a dissertação insere-se no campo das Ciências Sociais, voltada ao estudo das instituições políticas e da ação coletiva, buscando ampliar o campo de análise com novas perspectivas.

Palavras-Chave: Participação Política, Coletivos, Governo Representativo, Lideranças, Política Brasileira.

ABSTRACT

This research aims to investigate the emergence of urban collectives as new forms of political participation in Brazil. Refusing institutional means available, they are supported by a type of political representation that does not require the authorization of the represented, where there is no specific monopoly or territoriality, but only affinity. The initial hypothesis of the work is that despite the existence of mechanisms characteristic of the democratic regime that foster direct or indirect political participation and institutions responsible for the transparency of public actions through accountability, there is a negative perception of the Citizens about the efficiency of this group, making the innovations in the field of political participation a reactive and symptomatic phenomenon. The work is a bibliographic study and therefore was carried out with qualitative methods through various authors of political science and sociology. It begins with the investigation of a type of leadership characteristic of these collectives, here called Horizontal, to analyze the Democratic regime and its theoretical and practical implications, making it possible to launch a safe look at the process of redemocratization in Brazil and to confer correspondence between Principles that underlie the Constitution of 1988 and its effective application in terms of political participation and mechanisms of inspection and control, important for understanding the contemporary scenario. Finally, some groups were selected to test the hypothesis in practice, highlighting the formation of more active, critical and politicized groups that not only claim actions of the public institutions, but act on their own in solving problems that do not trust the State for Not to believe in their efficiency, showing signs of dissatisfaction not with Democracy itself, but with governments and institutionalized forms of representation. In this sense, the dissertation is inserted in the field of Social Sciences, focused on the study of political institutions and collective action, seeking to expand the field of analysis with new perspectives.

Keywords: Political Participation, Collectives, Representative Government, Leadership, Brazilian Policy

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| TABELA 1: Pontuação geral entre democracias e participação política | 13 |
| TABELA 2: Panorama da participação no Brasil..... | 57 |
| TABELA 3: Uso da internet com base na população brasileira em 2013 | 74 |
| TABELA 4: Dimensões do IPPI | 80 |
| TABELA 5: Dimensões do IPPI – Coletivos | 83 |
| GRÁFICO 1: Comparação IPPI – Coletivos | 86 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- COPACs** - Comitês Populares Atingidos pelas Obras da Copa do Mundo
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- CDI** – Conselho de Desenvolvimento Industrial
- CGU** – Controladoria Geral da União
- IPPI** – Índice de eParticipação Política e Influência
- LGBTT** – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais)
- MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- MPF** – Ministério Público Federal
- MPL** – Movimento Passe Livre
- ONG** – Organização Não Governamental
- OPEP** – Organização do Países Exportadores de Petróleo
- PPA** – Plano Plurianual
- PF** – Polícia Federal
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PT** – Partido dos Trabalhadores
- STF** – Supremo Tribunal Federal
- TCU** – Tribunal de Contas da União
- VAI** – Programa de Valorização das Iniciativas Culturais da Prefeitura de São Paulo

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| CAPÍTULO 1 – LIDERANÇAS HORIZONTAIS E DEMOCRACIA: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS | 15 |
| 1.1 A Liderança Horizontal | 16 |
| 1.1.2 Sobre o Estado | 19 |
| 1.1.3 Estado e lideranças políticas: estruturas em movimento | 22 |
| 1.2 A democracia: o regime do visível | 24 |
| 1.3 O visível e o invisível: governo representativo e <i>Accountability</i> | 31 |
| CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ACCOUNTABILITY: O CASO BRASILEIRO | 38 |
| 2.1 As jornadas de junho de 2013 | 39 |
| 2.2 A constituinte: negociação e conflito | 41 |
| 2.3 Pensando os mecanismos de <i>Accountability</i> no Brasil | 44 |
| 2.4 Os partidos políticos e seu papel | 46 |
| 2.5 Neoliberalismo e Democracia: participação à meia luz | 49 |
| 2.6 A abertura participativa no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) | 55 |
| 2.7 As limitações da <i>Accountability</i> no Brasil | 62 |
| CAPÍTULO 3 – LOCALIZANDO AS LIDERANÇAS HORIZONTAIS: OS USOS DO TIPO | 68 |
| 3.1 Discutindo a ação coletiva: as perspectivas | 68 |
| 3.2 Coletivos urbanos e a liderança horizontal | 77 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 90 |
| Limitações e agenda de pesquisas futuras | 92 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 95 |

INTRODUÇÃO

A política existe enquanto ação, a complexidade de sua dinâmica será determinada menos pela forma constitucional fixada no papel do que pelas práticas e estratégias adotadas pelos atores. Nesse diapasão, o Brasil, dono de características *sui generis* em seu desenvolvimento político, mostra-se um campo rico em possibilidades de análises, principalmente sobre participação e representação política, elementos importantes na composição e na forma de atuação de lideranças.

Atualmente há um conjunto de mecanismos de participação política para além do sufrágio universal, ideias como o Orçamento Participativo são exportadas para o mundo enquanto bons exemplos de influência mais direta dos cidadãos nas decisões públicas. Outros exemplos como os Conselhos Gestores, Conferências Temáticas, Audiências Públicas, dentre outros, pensados para não deixar a participação circunscrita somente ao dia das eleições, ganham força no Brasil após a redemocratização com os princípios garantidos na Constituição de 1988, além do posicionamento positivo dos governos seguintes, principalmente ao longo dos anos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) no poder.

É também imprescindível para a qualidade da Democracia o funcionamento de mecanismos de *accountability*, não somente a clássica divisão entre os poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, mas instituições responsáveis por cobrar respostas pelas ações de outras instituições do Estado, além da possibilidade que algumas carregam de aplicar sanções com base em ações tomadas que consideram irregulares. O constante monitoramento e sua eficiência contribuem na construção da percepção do cidadão acerca da política (Schedler, 1999). Há no regime democrático a ideia de um poder sempre visível (Bobbio, 1986), a existência desses mecanismos garante maior visibilidade do poder, é o que buscam o Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), além de seus braços estaduais e municipais, por exemplo.

Apesar disso, em junho e julho 2013 vimos as ruas do país serem dominadas por cidadãos descontentes com os rumos da política nacional, em um primeiro momento surge a indignação com o aumento de vinte centavos da passagem dos ônibus com o protagonismo do Movimento Passe Livre (MPL) em São Paulo, para em seguida tomar proporções amplas, tanto em número de manifestantes quanto em quantidade de pautas reivindicatórias e de movimentos sociais que surgem ou se fortalecem de forma concomitante às manifestações, elas trouxeram sobretudo para o debate público a existência dos Coletivos, um tipo de movimento social formado por grupos de pessoas unidas por um objetivo comum: artístico, político, urbanístico,

profissional, qualquer tema que julgam não estar recebendo a devida atenção por parte do Estado e que preferem agir por conta própria, não reivindicam somente. Também não assumem posição contra o Estado ou que desafie preceitos democráticos, a liberdade de associação (Tocqueville, 2005 [1835]) já foi bastante discutida nesses termos, mas trazem algo de novo na sua forma de organização e em seus objetivos imediatos. Lüchmann (2011) trabalha com uma tipologia das representações alternativas ao modelo eleitoral que é útil para localizar melhor esses coletivos, de acordo com a autora as formas de ação política podem ser descritas entre: informal e individual, informal e coletiva, formal e individual e, por fim, formal e coletiva. Sendo os coletivos um exemplo de representação informal e coletiva, reclamando sua representatividade mesmo sem autorização formal para exercê-la. Cabe ressaltar ao longo do trabalho as possibilidades de combinações entre esse tipo, assim como seus graus variados de representatividade.

Somam-se com isso para a definição do seguinte problema de pesquisa para esta dissertação: por que há o aumento de formas alternativas de participação política no Brasil, surgidas diretamente da sociedade civil, apesar do funcionamento de mecanismos de participação e prestação de contas institucionalizados?

A hipótese que orienta o trabalho enxerga as lideranças atuando por meios alternativos que, por conta de sua formação *bottom-up*, chamamos de horizontais, como manifestações sintomáticas da ineficiência dos mecanismos disponíveis e da intensificação da percepção negativa por parte dos cidadãos sobre o funcionamento das instituições políticas. Há uma descrença na forma como a política é tradicionalmente feita, por isso a importância do estudo. Assim, o objetivo geral do trabalho é olhar o período da redemocratização até os dias atuais engendrando uma interpretação para o fenômeno.

E por que o cenário é sintomático? Primeiramente é interessante observar alguns dados sobre a situação atual brasileira, por exemplo, *surveys* realizados pela revista *The Economist, Democracy Index* (2006, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016), os quais apontam uma relativa estabilidade democrática em sua pontuação geral (7.38 até 2014, sofrendo uma queda em 2016 para 6.90) desde 2006, nos colocando em quinquagésimo primeiro lugar no *rank* que vai até 167. Por outro lado, mostram também uma baixa pontuação considerada em relação ao nível de participação política, 5.56, menos do que Filipinas (7.22) e a mesma que na Etiópia, país considerado sob regime autoritário. A evolução do quadro de participação política se mostra:

Tabela 1 – Pontuação geral e participação política

| ANO | PONTUAÇÃO GERAL | PARTICIPAÇÃO POLÍTICA |
|-------------|------------------------|------------------------------|
| 2006 | 7.38 | 4.44 |
| 2008 | 7.38 | 4.44 |
| 2010 | 7.12 | 5.00 |
| 2011 | 7.12 | 5.00 |
| 2012 | 7.12 | 5.00 |
| 2013 | 7.12 | 5.00 |
| 2014 | 7.38 | 4.44 |
| 2015 | 6.96 | 5.56 |
| 2016 | 6.90 | 5.56 |

Fonte: elaboração própria.

É possível questionar os dados acima trazidos pelo *survey*, sendo difícil definir com exatidão o que é participação política e como ela é possível de acordo com as especificidades de cada regime político e as características socioculturais que os envolvem. Ao olhar para a história, há poucos exemplos de participação política no Brasil, principalmente por meio de espaços institucionais, muito por conta do desinteresse dos governantes na criação destes, dado o conturbado cenário político do século passado, com inúmeras mudanças de governo e constituições, além do contexto internacional de guerras e seus reflexos na política interna do país e nas formas de ação do cidadão e seu posicionamento frente ao Estado. Ainda assim há exemplos de mobilização da sociedade civil por meio de manifestações, greves e luta armada, desde o Império (1824-1889) e ao longo do regime militar (1964-1985), sempre existiram conflitos com o Estado. Portanto, a ação política não é algo novo no Brasil, mas a participação e as formas que vêm assumindo demandam estudos atualizados.

O primeiro capítulo irá estabelecer conceitualmente o que consideramos enquanto lideranças horizontais, utilizar-nos-emos de ferramentas analíticas da sociologia que, por meio do pensamento de Bourdieu (2011, 2014a, 2014b) e Weber (2011), nos auxiliam na caracterização desse tipo ideal. Feito isso, destacaremos alguns preceitos democráticos em termos ideais, seus princípios básicos, a representação, participação e os mecanismos de *accountability* serão os temas analisados e problematizados com base em diversos autores da ciência política. O eixo está no pensando de Leonardo Avritzer (2007) quando problematiza a

concepção moderna de representatividade que se desenvolve com base nos princípios hobbesianos e chega ao que hoje é visto dentro do campo como três pilares da representação política: territorialidade, monopólio e autorização. Contudo, Avritzer expõe como os dois primeiros pilares, territorialidade e o monopólio, não são indissociáveis da ideia de representação, sendo relacionados de forma intrínseca apenas no processo de formação do Estado Moderno, veremos então a forma que assumem na medida em que acompanhamos o surgimento de maneiras alternativas de representação política de acordo com o surgimento de novos modos de participação.

Desde já é necessário assumir o entendimento das lideranças horizontais enquanto um tipo de representação, na medida em que nas pautas que fundam esses coletivos há o pressuposto do interesse público, no sentido raso do termo, permitindo que as ações ocorram em nome dos que as promovem e também dos que não têm nenhum contato direto com o objeto da ação. O elemento da autorização, fundamental no governo representativo, não existe para eles, tampouco o monopólio ou a circunscrição em uma territorialidade específica. Esses serão os temas debatidos na construção dessa ferramenta lógica e organizadora da realidade

Já no segundo capítulo será feita uma análise do período da redemocratização no Brasil, compreendendo quais mecanismos foram criados, além de olhar os efeitos das políticas neoliberais no posicionamento do Estado em relação à participação da sociedade civil nas questões públicas, principalmente após o período de reforma gerencial do Estado liderada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), pelo então Ministro, Bresser-Pereira, nos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Feito isso, estudaremos os efeitos na realidade, ou seja, com base em pesquisas sobre o tema, olharemos para algumas falhas dos mecanismos de participação e de *accountability* apontadas por alguns autores a fim de pensar a existência dos coletivos enquanto reação ao descontentamento e a descrença na eficiência desses recursos institucionais.

Por fim, o último capítulo será reservado para um estudo mais próximo da realidade brasileira com o objetivo de testar a hipótese que orienta esta dissertação. Após um breve debate com base na literatura sobre a ação social, movimentos e ativismo político, para fins comparativos, serão selecionados alguns coletivos para verificar suas ações e efeitos. Não são estudos de caso, mas exemplos que ajudam a ilustrar as ideias do trabalho, evidenciando sua singularidade no cenário brasileiro e ampliando o arcabouço teórico do campo ao interpretar essa forma de participação política ainda pouco estudada.

1. LIDERANÇAS HORIZONTAIS E DEMOCRACIA: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS

Não há melhor palavra para ilustrar o período histórico que vivemos do que “mudança”. Ela está presente na reconstrução do velho que dará lugar ao novo que também será substituído amanhã, seguindo um ritmo próprio da Modernidade. Mas não é um fenômeno novo ao homem, a diferença entre os tempos de outrora está na velocidade que ocorrem, e ocorrem para todas as coisas, inclusive na política, como já constatou Maquiavel (1979 [1513]) ao iniciar o primeiro capítulo de sua obra, *O Príncipe*, com uma importante observação acerca da natureza dos Estados: são estados.

Esta concepção é imprescindível hoje, pois, permite enxergar o Estado e suas instituições como coisas estatuídas, uma rede de estruturas formada por instituições operacionalizadas por pessoas que foi ou está sendo, mas não necessariamente permanecerá. Ter isso em mente auxilia a análise das instituições políticas, principalmente quando falamos em Democracia.

Há várias formas possíveis de um regime democrático assumir em diferentes Estados. A variabilidade depende de questões históricas, sociais e, sobretudo, dos grupos responsáveis por sua implementação. A Democracia é o resultado de negociações e conflitos em torno de interesses e ideais que são institucionalizados e passados para o papel, o problema ocorre quando sua superfície pacífica e lisa não limita as desordens da vida de todo dia, onde agentes sociais¹ complexos, contraditórios e dialéticos não permitem níveis absolutos de previsibilidade de suas ações, dificultando a confiança dos cidadãos também nas instituições que operam e que sustentam o regime. Justamente por isso existem mecanismos de fiscalização e prestação de contas, a chamada *accountability*, busca controlar essa dinâmica.

Ainda assim, há possibilidade desses mecanismos não funcionarem da maneira como deveriam: da ineficiência de serviços (ou cooptação) com pouca transparência das atividades dos detentores de cargos públicos até a falta de investigação e punição por possíveis irregularidades, são situações que geram reações da sociedade civil quando se sente prejudicada em seus direitos republicanos e democráticos. Neste trabalho, uma dessas reações é objeto de estudo, como explicitado na introdução, as lideranças horizontais têm sua manifestação

¹ Fazemos o uso do termo “agente social” de acordo com o pensamento de Bourdieu (2011, *passim*) onde o encontramos no espaço social em posição relacional dotado por determinadas disposições (*habitus*) que engendram uma *tendência* em suas decisões. É produto da história e da sociabilidade, é um ser *social*, mas também tem capacidade de agir em relação a esses elementos, por isso também é *agente*.

concreta em coletivos que buscam mudanças na ordem estabelecida, a qual é fonte de desconfiança e revolta.

Assim, o objetivo deste primeiro capítulo é levantar questões teóricas importantes sobre Democracia e as formas de *accountability*, questões base para os próximos. Trabalharemos com três seções, a primeira voltada às lideranças horizontais e a Democracia em seu sentido amplo, com apoio em autores da sociologia e política como Bourdieu (2011, 2014a, 2014b), Weber (2011), Avritzer (2000, 2007), Bobbio (1986, 2000), entre outros. Já a segunda parte será dedicada ao governo representativo e a participação política, serão de suma importância as ideias de Diamond e Morlino (2004), Nádía Urbinati (2005), Bernard Manin (1995, 2013) e Leonardo Avritzer (2008, 2016). Por fim, na última parte debruçaremos sobre alguns conceitos concernentes aos mecanismos de *accountability* e seus efeitos, negativos ou positivos dependendo de sua eficácia, utilizar-nos-emos dos trabalhos de Offe (1999), Schedler (1999), O'Donnel (1991, 1996, 1998) e outros.

1.1 A Liderança Horizontal

Como dito na introdução, neste trabalho a ideia de liderança política será entendida enquanto uma forma de representação. Assim, compreendemos as lideranças horizontais como a forma de ação de grupos ou agentes sociais sintomáticos ao expressar uma demanda por participação política presente na sociedade brasileira, ganhando maior visibilidade após o ciclo de protestos (Tarrow, 2011) desencadeados pelas jornadas de 2013. Defendemos a hipótese de que a ineficiência dos mecanismos de *accountability* existentes e dos mecanismos de participação política institucionalizados, gerou aumento da desconfiança dos cidadãos em relação às instituições do Estado, as quais, após a implementação de uma lógica gerencial neoliberal pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), conta com o associativismo civil nas questões públicas e torna propício o surgimento de movimentos sociais e coletivos que atuam mesmo por caminhos alternativos na defesa de suas pautas. Ao longo do trabalho entraremos de forma mais profunda nos pontos levantados.

Como é algo recente, não é simples definir o que é um Coletivo, alguns são criados por trabalhadores cansados da rotina corporativa, burocrática e hierarquizada com horários e rotinas, se juntam em escritórios coletivos para trabalhar como *freelancers*, realizando eventualmente projetos sociais em conjunto, mas também há grupos criados exclusivamente em torno de uma temática específica que mobiliza agentes sociais atuantes em diversas áreas para participar de forma ativa em projetos culturais, urbanos, políticos, artísticos e sociais. Independente das formas que podem desenvolver têm em comum a ausência de vínculos

necessários e permanentes com o Estado, sendo sua organização horizontal e autogestionária, estimulando a participação política direta e em rede.

Para melhor compreender essas lideranças cabe perguntarmos quais são os meios usuais de representação que alteram dentro desse espaço. O pesquisador Leonardo Avritzer (2007) aponta três elementos condicionais nas democracias modernas para o funcionamento do governo representativo pela via eleitoral, são eles: territorialidade, monopólio e, principalmente, autorização para se afirmarem enquanto representantes e lideranças. Assim, são agentes sociais eleitos (obtendo uma autorização) por um grupo de representados específicos (monopólio) circunscritos numa determinada região (territorialidade). A autorização é elemento central e há extensa literatura sobre o tema, já os dois últimos elementos devem sua existência à lógica dos processos eleitorais que hoje reclamam para si o monopólio legítimo da escolha de lideranças e representantes. O uso da palavra é intencional, reclamar algo para si significa a não garantia do objeto, apesar das eleições serem uma forma desses agentes se colocarem na política, por si só não excluem alternativas.

Com as consequências das políticas de cunho neoliberal e o reconhecimento por parte do Estado da necessidade de delegação de tarefas públicas devido à complexidade e ao tamanho das sociedades modernas, houve aumento das formas de participação política direta e o surgimento de novas formas de representação, por conseguinte, formas de liderança que passaram a se autodenominar representantes da sociedade civil, entre elas, a que chamamos aqui de horizontais.

Essas lideranças atuam de forma diferente da que observamos no congresso nacional por meio dos parlamentares, em primeiro lugar,

[...] não há o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente desenvolvido por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática. (Avritzer, 2007, p. 444)

Por um viés mais pluralista, Avritzer vê um processo de superposição de representações sem necessidade de autorização ou algum tipo de monopólio para o exercício de interesses, esse ponto é central.

A visão moderna de representação está fortemente ligada ao pensamento de Thomas Hobbes (2008 [1651]) no que diz respeito aos fundamentos seculares para a noção de representação que desenvolve, utiliza uma ideia da Grécia antiga, *prosopon*, a substituição de uma pessoa por outra na esfera do teatro. O autor também foi à Roma buscar a ideia do

procurador em Cícero, o qual vê na representação uma relação dupla ao considerar tanto um lado que envolve autorização, quanto outro que envolve um elemento de identificação. Da parte romana se interessou apenas por um desses: a autorização, gerando assim toda uma vertente na teoria política que deu destaque à forma contratual e privada de alienação de direitos participativos (Urbinati, 2005).

Contudo, para este trabalho aproveitaremos mais o elemento de identificação, que se mostra imperativo para compreender as questões que se colocam para a ciência política hoje. Como aponta Pitkin (1984), a identificação com a condição do representado gera uma relação de afinidade, é nesse sentido que Avritzer (2007) recoloca no campo de análise a ideia de “representação por afinidade”, sendo este o elemento que sustenta as formas da liderança horizontal, independente se há ou não autorização.

A representação por afinidade gera mudanças significativas na relação líderes e liderados: o que funda a legitimidade no caso dos representantes tradicionais (frutos do sufrágio) parte dos representados aos representantes (o voto ou consenso), já no caso das lideranças horizontais a iniciativa parte do caminho contrário por meio da causa que os anima. Por exemplo, quando alguma organização realiza um ato pró meio-ambiente, fala em nome de todos os seres humanos, mesmo não possuindo necessariamente uma autorização específica de cada um para tal, alguns grupos se identificam com a causa e outros não, mas os resultados que obtém influem na vida de ambos. Também vai além de restrições geográficas ao atuar em vários estados, possível não somente pelo tamanho da organização e quantidade de membros, mas também pelo auxílio que os novos meios, principalmente a internet, dão ao potencializar o alcance do movimento através da comunicação e interação. Tampouco há monopólio, outras organizações também participam da causa e são livres para falar em nome dos mesmos seres humanos.

É um fenômeno sintomático. Ainda que seja positivo o interesse e organização da sociedade civil nas questões políticas, ao mesmo tempo evidencia um problema no funcionamento de algumas instituições do Estado, esse cenário não é somente fruto das reformas gerenciais, pois está “[...] ligado à evolução das práticas políticas que tornam sua modalidade eleitoral uma maneira relevante, mas incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado ” (Avritzer, 2007, p. 452). Há a emergência de um sistema de múltiplas soberanias, nesse contexto, as lideranças horizontais assumem a função de representar uma parcela dos cidadãos descontentes pela insuficiência da forma

eleitoral e dos outros mecanismos institucionalizados de participação e fiscalização das decisões públicas.

E o que motiva os agentes sociais a se submeterem a esse tipo de liderança, tema tratado a seguir, está na maneira pela qual elas atuam. É possível uma leitura por meio de Bourdieu (2014a), pela qual olharemos essa liderança como elemento centralizador de interesses e técnica organizativa fundamentada na posição harmoniosa do coletivo no conjunto de estruturas cognitivas e objetivas em correspondência. O tipo aqui caracterizado corresponde exclusivamente ao seu tempo, não sendo possível usar da mesma lógica em tempos muito distantes sem correr o risco de anacronismo e imprecisões teóricas.

Lançamos, *en passant*, as bases para o estudo, o contexto histórico e social será melhor analisado no restante do trabalho, bem como seus apoios teóricos. Passemos agora ao contexto com o qual dialogamos, seus fundamentos e os elementos falhos os atingem de maneira a compor a percepção dos agentes sociais acerca da realidade política.

1.1.2 Sobre o Estado

A linha teórica escolhida para caracterizar as lideranças horizontais tem sua origem no sociólogo francês, Pierre Bourdieu, mas antes de entrar em detalhes será preciso analisar conceitualmente o Estado de acordo com sua perspectiva por duas razões. Primeiramente porque a forma que o interpreta facilita a compreensão do tipo de liderança que defendemos, em segundo lugar, Bourdieu não é um autor comum na ciência política, principalmente a que lida com questões institucionais, porém, nos últimos anos de sua vida dedicou-se de forma profunda ao estudo da política, passou até mesmo a atribuir importância central em sua obra, culminando em seus estudos sobre o Estado. Por isso acreditamos ser de interesse do campo a ampliação das possibilidades de análise que a temática permite e dar uma pequena contribuição ao tomar como base algumas de suas ideias.

A principal fonte de sua obra nesse sentido está em um conjunto de aulas suas ministradas em cursos abertos no *Collège de France* em Paris, entre 1989 e 1992, que se transformaram em livro (Bourdieu, 2014a). Ao longo do curso defende como a maior dificuldade no estudo da política a tendência dos pesquisadores em transformar o Estado em substantivo abstrato, algo recorrente nas ciências sociais também com outros termos. Enxerga isso como um problema na medida em que o pesquisador corre o risco de aplicar a ele um pensamento de Estado, pois acredita que as estruturas da consciência dos agentes sociais são em grande medida produtos deste objeto rizomático, a começar pelo próprio termo que, como

uma fórmula, dá a impressão de algo estável, sendo muitas vezes utilizado como uma cola homogênea que fixa tudo, mas é preciso ter em mente que muitas vezes pode encobrir detalhes importantes para qualquer análise. Vejamos então, grosso modo, sua lógica:

O Estado é essa ilusão bem fundamentada, esse lugar que existe essencialmente porque se acredita que ele existe. Essa realidade ilusória, mas coletivamente validada pelo consenso, é o lugar para o qual somos remetidos quando regredimos a partir de certos números de fenômenos – diplomas escolares, títulos profissionais ou calendário. De regressão em regressão, chegamos a um lugar que é fundador de tudo isso. Essa realidade misteriosa existe por seus efeitos e pela crença coletiva em sua existência, que é o princípio desses efeitos (Bourdieu, 2014a, pp. 38-39).

A partir da constatação da importância da crença, Bourdieu avalia que até então, sem saber, tudo o que havia pesquisado dizia respeito em última instância a questões de Estado. Por isso em suas análises sempre o coloca como um conjunto de instituições conectadas que exercem poderes simbólicos ou físicos, sendo necessário analisar cada parte de acordo com o objeto de pesquisa sem recorrer a abstrações. Assim, ao longo do trabalho o uso da palavra “Estado” será feito somente como recurso retórico para facilitar a compreensão dos temas em discussão, mas quando houver necessidade olharemos de maneira mais aprofundada seu conteúdo.

O argumento central de suas análises tem como fundamento uma adição à clássica definição de Weber (2011) do Estado, resultando em uma noção que o interpreta pela busca não só do monopólio do uso da violência física legítima, mas também pelo monopólio da violência simbólica legítima. Para chegar nisso vai até Durkheim, quando discute os fundamentos de uma *integração lógica*, a definindo como um acordo estabelecido entre pessoas com mesmas categorias de pensamento e percepção da realidade, sendo a *integração moral* definida como o conjunto de certos valores compartilhados. A partir de ambos os fundamentos, Bourdieu prepara uma definição provisória pela qual fundamenta “[...] a integração lógica e a integração moral do mundo social, e, por conseguinte, o consenso fundamental sobre o sentido do mundo social que é a condição mesma dos conflitos propostos do mundo social ” (Bourdieu, 2014a, p. 31). Com isso, amplia o pensamento de Durkheim e busca mostrar como o Estado centraliza os modos de integração e passa a ser na Modernidade o elemento fundamental de organização do consentimento e do dissenso, além de seus modos de expressão, uma vez que ambos passam necessariamente por seu crivo.

Por exemplo, Bourdieu mostra como o ato de nos levantarmos em uma hora determinada e aceitarmos o pressuposto da ordem do calendário carrega em si um conjunto de estruturas objetivas, calendários e relógios, que funcionam em conjunto de estruturas mentais

garantidoras de consentimento e até mesmo desinteresse ao naturalizar estados, escondendo sob um véu a realidade histórica do calendário e dos horários que foram estabelecidos de acordo com uma organização social em torno de plantio e colheitas, posteriormente de mercado e produção de mercadorias, e não porque simplesmente existem de maneira imutável e natural.

O desinteresse predomina nas ações feitas sem pensar, Bourdieu chama esse fenômeno de amnésia de gênese, ocorre quando alguma decisão é tomada e todas as outras opções disponíveis concorrentes são esquecidas, atribuindo a que fora vencedora caráter de algo que sempre foi, o fenômeno sustenta a maneira como o Estado se propõe universal e neutro: “É um efeito de divinização. E para isso, ele deve fazer crer que ele mesmo não é um ponto de vista. Para isso, é capital que ele faça crer que é o ponto de vista sem ponto de vista” (Bourdieu, 2014a, p. 61). Tudo nele parece então evidente e dado, mas ao contrário, por meio da história é possível acompanhar como tudo foi conquistado.

Existe uma autoridade que habita a pessoa do guarda de trânsito que sente seu ato de multar o veículo que cometeu alguma infração como um ato legítimo, justamente porque algo lhe deu um mandato de uma autoridade simbólica e, ao mesmo tempo, garante a validade deste por meio não só de instituição que detém o monopólio do uso da força, mas também por garantir que um conjunto de agentes sociais reconheça os mesmos princípios universais. A ideia de que todo ponto de vista é visto de um ponto se perde no conjunto de instituições que formam o Estado, o debate superado para se chegar ao ponto em que as coisas se encontram é esquecido e o que se estabelece ganha caráter de único, ainda que a política sempre esteja em mudança.

Assim, para Bourdieu, o Estado é produtor de princípios de classificação, ou seja, produz estruturas cognitivas estruturantes aplicáveis a todas as coisas sociais. Caminhando junto da tradição neokantiana e durkheimiana, enxerga como esses elementos engendram um efeito de crença, efeito que gera submissão generalizada ao Estado, fazendo com que os recursos de força se tornem secundários ao efeito do capital simbólico acumulado, nesse sentido “o Estado é dotado de um instrumento de construção das condições de paz interior, uma forma de isso-é-óbvio coletivo, de um *taken for granted* universal na escala de um país.” (Bourdieu, 2014a, p. 231)

O autor busca então uma teoria materialista do simbólico, na qual podemos fazer uma análise sem recorrer ao poder coercitivo para explicar o porquê de determinadas submissões, inclusive podemos analisar sob esse viés a submissão às lideranças, na medida em que no modelo interpretativo proposto do Estado, sempre produzindo e codificando, as

lideranças políticas, podendo ser um agente social específico ou grupo, podem ser entendidas como produtos de Estado junto de múltiplas codificações.

1.1.3 Estado e Lideranças Políticas: Estruturas em Movimento

Para compreender a produção de codificações é preciso olhar para a função do líder político e depois analisar a estrutura objetiva e subjetiva que o envolve, ou em termos técnicos, fazer uma análise sociogenética (Sathler; Sahtler, 2016), a qual busca analisar as condições sociais de que é produto e as funções da estrutura das relações significantes que o constituem.

Podemos então entender o líder enquanto um agente social ou grupo que corresponde às necessidades de espaços cognitivos e objetivos dentro das estruturas do Estado, oficiais ou não, uma vez que a influência do Estado se estende aos mais diversos campos: do sistema escolar, código linguístico, termos do consentimento ou dissenso até inúmeros outros. Os espaços objetivos são fontes de capital simbólico, posicionam o líder como instrumento de integração social na confluência das estruturas cognitivas que são “tanto construtivas quanto coerentes, de uma coerência histórica, ligada a uma tradição de Estado.” (Bourdieu, 2014a, p. 235)

O líder político é então parte estruturada e estruturante de um conjunto de técnicas organizacionais que seguem uma lógica de funcionamento atravessada por categorias de Estado, portanto de dominação, atraindo para si o apoio unificado de agentes sociais em torno de uma causa. O entendemos então, de modo geral, enquanto uma técnica organizacional. Para chegar a isso é preciso seguir uma análise diacrônica de sua origem por meio de variáveis institucionais, históricas e sociais.

O que o separa dos liderados é o fato de sua função se fundamentar em três elementos: representação, dominação e, principalmente, capital simbólico, mesmo as lideranças aqui chamadas de horizontais, ainda que tenham características distintas das lideranças tradicionais, agem e pensam através de categorias do Estado: a ideia de ação política centrada no monopólio de uma minoria responsável pela representação de uma maioria objetivando algo que julgam ser do interesse comum.

Se há organização, então podemos enxergar uma relação também de dominação e, se questionarmos sobre o porquê da aceitação desse tipo específico de dominação, é imprescindível colocar ao seu lado a influência do capital simbólico e da produção da crença:

O dominado conhece e reconhece: o ato de obediência supõe ato de conhecimento, que é ao mesmo tempo um ato de reconhecimento. Em reconhecimento há, evidentemente “conhecimento”: isso quer dizer que quem se submete obedece, dobra-se a uma ordem ou a uma disciplina, opera uma ação cognitiva (Bourdieu, 2014a, p. 226).

Sobre o mesmo ponto, mas em relação ao pensamento de Weber

[...] Weber tinha o mérito de colocar a questão Humiana: como é possível que os dominantes dominem? Ele evocava o reconhecimento da legitimidade, noção constituída sociologicamente por Weber. Numa perspectiva como a que estou elaborando, o reconhecimento da legitimidade é um ato de conhecimento que não é um: é um ato de submissão dóxico à ordem social (Bourdieu, 2014a, p. 237).

Bourdieu leva então o pensamento de Weber adiante ao analisar a capacidade do Estado de naturalizar, a chama de um tipo de submissão dóxico, ou seja, a doxa: um conjunto de juízos tomados como verdades óbvias, uma forma de conhecimento que é comum ou que se torna comum, consequências da amnésia de gênese. São atos que exigem estruturas cognitivas prévias, categorias de percepção da realidade que condizem com as estruturas objetivas presentes, no caso, o próprio líder político.

Essa relação é possível mesmo quando sua origem é indiferente ao sufrágio. O pai de família, o professor na escola, o capitão de um time de esporte, um líder de equipe na empresa etc., há sempre esse espaço reservado para um capital simbólico e pessoal específico, os coletivos nascem legítimos não só por preceitos democráticos e liberais, mas também por seguirem essa lógica.

Podemos lembrar das tentativas dos jornalistas de encontrar alguém para responsabilizar ao longo das manifestações de junho e julho de 2013 no Brasil com o surgimento da tática conhecida na Europa como *Black Bloc*, a qual não possui lideranças. Não havia um agente símbolo ou porta-voz que pudesse falar em nome dos adeptos, naturalmente há dentro do grupo algumas vozes que conduzem mais que outras, mas para fins oficiais não havia, permanecia um espaço reservado a essa técnica organizacional que é a liderança. Sendo fruto da doxa, sua ausência, ainda que aparente, causa estranhamento. Somente se torna algo natural porque as estruturas objetivas estão numa relação de harmonia/ correspondência com as estruturas subjetivas:

A ordem simbólica apoia-se sobre a imposição, ao conjunto dos agentes, de estruturas cognitivas que devem parte de sua consistência e de sua resistência ao fato de serem, pelo menos na aparência, coerentes e sistemáticas e estarem objetivamente em consonância com as estruturas objetivas do mundo social [...] Ela se enraíza no acordo imediato entre as estruturas incorporadas, tornadas inconscientes [...] e as estruturas objetivas (Bourdieu, 2011, p. 118).

Essa lógica se estende até o partido, característico das lideranças tradicionais para as quais pode por meio de seus quadros e militantes transferir capital político, um capital delegado da autoridade definido de acordo com sua dinâmica interna enquanto organização e de suas estruturas burocráticas:

A aquisição de um capital delegado obedece a uma lógica muito particular: a investidura – ato propriamente mágico de instituição pelo qual o partido consagra oficialmente o candidato oficial a uma eleição e que marca a transmissão de um capital político [...] E é ainda a instituição que controla o acesso à notoriedade pessoal, controlando por exemplo o acesso às posições mais em vista (a de secretário-geral ou de porta-voz) ou aos lugares de publicidade (como atualmente a televisão ou as conferências de imprensa) (Bourdieu, 2014b, p. 198-199).

O Estado também transmite capital simbólico, por meio de cargos em suas instituições ou de relações no cotidiano, estabelecendo uma lógica de organização e ação política que identifica os líderes em potencial que chegam a posições-chaves pelo acúmulo desse capital. Portanto, entenderemos o líder político como uma categoria social objetiva (estrutura estruturante) sendo o fundamento de um tipo de organização social que se dá através da representação e dominação pela posse de um capital simbólico e pessoal específico e correspondente às estruturas objetivas e cognitivas vistas em estado de harmonia (estrutura estruturada) pelos líderes e liderados, ganhando caráter de *doxa* e, por conseguinte, aceito pela coletividade que reproduz essa forma de organização em resposta a suas necessidades mais urgentes, é nesse caldo onde as lideranças horizontais se fundamentam, sua existência é potencializada por preceitos democráticos, principalmente os que seguem na próxima seção.

1.2 A Democracia: o Regime do Visível

A democracia em seu sentido original, presente na Grécia antiga, foi uma forma de fazer política sem necessidade de um Estado com sua ossatura institucional e regras burocráticas, na cidade de Atenas todo poder era exercido de forma direta por aqueles considerados cidadãos (homens livres maiores de 21 anos filhos de pais atenienses) e o que pautava a organização se resumia em alguns conceitos-chave, grosso modo: a *isonomia* (mesma lei para todos), *isegoria* (mesmo direito de voz para todos) e a *parrésia* (a fala franca). Por democracia os antigos entendiam a participação direta.

Por essa razão acompanhamos nos primeiros diálogos platônicos, sob a narração mítica do sofista Protágoras de Abdera, a preocupação de Zeus em ver os homens destruindo-se por serem desprovidos de toda técnica política. Após refletir, manda Hermes distribuir respeito e justiça (*aidós* e *dike*) entre eles, juntos constituem a técnica política. Diferentemente

das outras técnicas específicas para cada grupo (técnicas artesanais), a política, mandou Zeus, devia ser distribuída entre todos, para que todos participassem. É o que está implícito quando Péricles, em sua oração fúnebre, louva aqueles que se ocupam dos negócios públicos e censura os que preferem se ocupar apenas dos interesses privados, os classifica de cidadãos inúteis. Contudo, esse tipo de governo já não existe mais, essa valoração da participação foi perdendo espaço ao longo da histórica ocidental até que a noção descritiva de democracia para os modernos passou a ser centrada na representatividade.

O que há hoje nos grandes Estados nacionais é um sistema político complexo e *sui generis* de nosso tempo, de maneira que na literatura encontramos diversas formas pelas quais as democracias modernas podem existir. Há entre elas alguns pontos que ao serem analisados contribuem para um pensar generalizante ao compartilharem uma característica em comum: o governo *pelo povo* que, no caso dos governos representativos, se torna o governo pelos representantes do povo. Assim encontramos em qualquer manual de direito constitucional o preceito que define o poder soberano como algo que emana fundamentalmente do povo enquanto titular do poder constituinte, tomam como base a ideia do *populus romanus*, na qual há conotação política, porém seu uso hoje em muitos trabalhos tem função abstrata e cômoda, por isso utilizar-nos-emos para as referências à democracia moderna a palavra cidadão, esclarecendo que a soberania é de cada um dos indivíduos enquanto cidadãos e não povo.

Muito por conta do tamanho e da complexidade das nações e dos Estados que se formaram ao longo do estabelecimento hegemônico do modo de produção capitalista no contexto global, vimos o Federalismo (Tótorá e Chaia, 2002) e o governo representativo (Urbinati, 2005) ganharem corpo ao longo da história sob a justificativa de serem maneiras de facilitar a participação política de forma mais segura, pois, conciliam a liberdade civil/ política com a segurança interna e externa por meio da divisão da soberania entre estados e União, bem como atendem o direito e a necessidade de participação política dos cidadãos de maneira organizada e normativa. A descentralização administrativa auxilia na multiplicação das opiniões e dos centros de decisão, forçando o cidadão a tomar parte nas decisões políticas, uma vez que nem tudo está centralizado na distante União, já o governo representativo torna possível a participação política de nações com centenas de milhares de cidadãos sem a necessidade de reunir todos em uma ágora para a exposição das opiniões, o que seria inviável. O voto então não garante a decisão, mas a eleição daqueles que deverão decidir: representantes do *démos*.

Lijphart (2011) em seu estudo sobre os diversos modelos de democracia ao redor do mundo, trabalha com um total de 36 países e suas formas de governo, sistemas de governo

e formas de Estado. Ainda que suas análises sejam mais técnicas e mostrarem uma evidente inclinação para o sistema de sua preferência, no caso o consensual, conseguimos enxergar em seu texto de forma muito clara um quadro de variabilidade amplo entre os regimes que seguiram o modelo de *Westminster*, o modelo consensual e majoritário, as diversas disposições partidárias, entre bipartidários e multipartidários, as relações entre os poderes, os tipos de chefe de Estado e chefes de governo etc. Todavia, nem mesmo o próprio modelo de *Westminster* com seu gabinete de maioria no parlamento, seu sistema bipartidário e sua “ditadura eletiva” - ainda mais se a função política do povo se restringir apenas a eleição de seus representantes, o que o torna mais massa urbana do que indivíduos políticos no sentido da vivência no âmbito dos *civitas* - não atraiu tanto os Americanos como os Neozelandeses ou os Barbadianos, entre tantos outros países que viram potencial nos ideais democráticos mas optaram por aplicá-los de forma diferente, evidenciando assim não somente seu potencial adaptativo, mas também as dificuldades que o universo cotidiano pode infringir às grandes teorias, por conseguinte:

Em princípio, existem muitas maneiras pelas quais uma democracia pode organizar-se e funcionar. Na prática, também, as democracias modernas apresentam uma grande variedade de instituições governamentais formais, como legislaturas e tribunais, além de sistemas partidários e grupos de interesse. Entretanto, padrões e regularidades nítidos surgem ao se examinarem essas instituições sob o ângulo da natureza de suas regras e práticas (Lijphart, 2011, p. 17).

Maneiras essas que, ainda assim, não são suficientes para impedir seus inúmeros problemas, principalmente quando temos em mente que as ameaças verdadeiramente impactantes ao sistema democrático se encontram nele mesmo, em seu *ethos*, muitas vezes amparadas por princípios de legitimidade, como a própria fala livre, mesmo longe de constituir-se *parrésia*, é motivo de orgulho em muitas formas democráticas, mas pode ser utilizada para desconstruir os ideais democráticos, é o perigo que alerta Aristóteles (2005) na distinção entre as formas de governo boas e más, ou Platão (2010 [380 a.C]) quando fala sobre a desagregação social em um governo popular no oitavo livro de sua obra *A República*. Mas em certas proporções, pode ter caráter positivo ao servir como indicativo de mudança para transformações processuais e até mesmo estruturais. Desse modo, a questão que se coloca constantemente para os agentes é sobre como exigir comedimento em um espaço tão propício para a *hybris* humana.

Mas é inegável que após enfrentar todos seus inimigos externos, físicos e ideológicos, a Democracia encontra-se hoje em um estado favorável de sistema hegemônico entre as nações mundiais, mesmo que em situação interna conflitante ou sendo obrigada a se transformar constantemente, seu uso valorativo, diferentemente do que era na época da filosofia clássica ou da literatura política medieval, passou a ter uma conotação fortemente positiva,

somente possível pela mudança de sua concepção, antes unicamente como um governo direto do povo, agora como um governo representativo, republicano e liberal.

Um dos conflitos possíveis que nos interessa, se dá quando os cidadãos exigem formas de participação política que vão além do sufrágio e o que é oferecido não corresponde às necessidades. Há nas sociedades Modernas múltiplas demandas e opiniões que o Estado, já reduzido após a hegemonia das práticas neoliberais, não consegue administrar. Isso torna a participação política *sine qua non* na elaboração e implementação das políticas públicas, sejam quais forem, distributivas, regulatórias, redistributivas ou constitutivas, sobretudo na fiscalização dessas políticas.

Com todas essas questões, como é possível medir a qualidade de uma Democracia?

Vejamos:

Falar sobre uma “boa” ou “melhor” democracia implica saber o que é democracia. No mínimo, democracia exige: 1) sufrágio universal adulto; 2) eleições recorrentes, livres, competitivas e justas; 3) mais do que um partido político sério; e 4) fontes alternativas de informação (Diamond; Morlino, 2004, p. 21, tradução nossa).

São princípios básicos para os quais os autores argumentam que uma vez atingidos se torna possível buscar por sinais de outros quatro objetivos ideais: liberdade política e civil, vigilância popular, igualdade política e padrões amplos de boa governança, no sentido da transparência e legalidade. Portanto são oito dimensões que auxiliam na avaliação da qualidade da democracia em análise e que devem ser pensadas de forma relacional, se pensadas de forma isolada não se tornam referências úteis. Por exemplo, democracia e eleição não necessariamente são conceitos diretamente ligados, outros regimes de governo podem conviver com eleições, como a monarquia ou aristocracia (Bobbio, 2000, p.373). Também a diferença entre outros regimes não está entre poucos ou muitos que governam, o *démos* enquanto corpo coletivo decide apenas aqueles que vão decidir, por isso a necessidade de mecanismos alternativos de participação, caso contrário o parlamento seria apenas uma forma de aristocracia eletiva.

Para nossa pesquisa as noções de liberdade política/ civil e vigilância popular são as mais importantes, uma vez que implicam nos mecanismos de *accountability*, imprescindíveis na geração de transparência, credibilidade e do bom funcionamento institucional, elo de ligação entre público e privado ao proporcionar formas de gestão pública abertas à participação civil.

É importante ressaltar o papel desses mecanismos, pois, na contramão dos regimes absolutos, nos quais o soberano sabia de tudo enquanto os súditos de nada tinham o conhecimento, a democracia é um regime do poder visível (Bobbio, 1986). O caráter público

(no sentido contrário à noção de secreto e não de privado) do poder é regra advinda do conflito iluminista contra o Estado absoluto, porém, ainda assim, há um constante poder invisível que coexiste nas ações dos governos democráticos.

Bobbio analisa as dificuldades objetivas na correta aplicação dos ideais democráticos em sociedades que mais e mais demandam por essas formas, estuda então uma de suas falhas, suas elucubrações o dirigem especificamente ao estudo do que irá chamar de poder invisível, seu interesse está em analisar o paradoxo no qual vemos discursos afirmarem a democracia como um governo de poder visível ao mesmo tempo em que coexiste a invisibilidade de ações secretas ou irregulares.

Há no regime o pressuposto de um poder público em público, talvez resquício de uma imagem ideal da democracia em Atenas, transfigurada num ideal normativo que se estabelece enquanto eterna referência. O fato não é claro, porém, seu conteúdo não deixa de ser verdadeiro, todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo cidadão enquanto soberano, esse princípio permaneceu como um importante critério na distinção do Estado constitucional do absoluto, aqui vemos a importância dos múltiplos canais de informação, de liberdade de expressão e, principalmente, liberdade de associação, ponto que também Tocqueville (2005 [1835]) ressalta. A liberdade de associação e sua utilização na multiplicação de organizações voluntárias, movimentos sociais, coletivos, entre outras formas de organização na sociedade civil com o objetivo de estudar e resolver os problemas sociais é de máxima importância, voltaremos a esse ponto adiante.

Mas, como tudo que sai do papel, não é um critério livre de falhas. Bobbio mostra quais são os desafios para o princípio com base nas ideias de Kant. Seus ensaios sobre o iluminismo e sobre a paz perpétua², mostram um posicionamento positivo do autor em relação à publicidade, vista como um princípio moral para o iluminismo, ao fazer uso público da própria razão, servindo também como um indicador de ações injustas, quando algo “não pode” se tornar público, na medida em que caso viesse suscitar reações negativas, como é o caso da corrupção, deve-se desconfiar. Tudo o que não pode ser público e almeja permanecer invisível, evidencia uma falha.

Naturalmente essa falha não se limita aos escândalos de corrupção, espionagem, elementos da economia e as relações internacionais onde as decisões que influenciam também

² Respectivamente: escrito em 1784, *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* (Resposta à pergunta: o que é iluminismo?), e escrito em 1795, *Zum ewigen Frieden* (À Paz Perpétua).

na política interna são tomadas com pouco debate público e geralmente de portas fechadas, mas sobretudo está presente na maneira de distribuição das informações e, por conseguinte, nos caminhos possíveis à população para esboçar algum tipo de reação.

Cabe ressaltar que a visibilidade do poder está posta em termos ideais. A primeira lição ao ler os breviários dos políticos escritos pelo Cardeal Mazarin nos diz para conhecermos a nós mesmos para mais facilmente simular e dissimular nosso comportamento³, assim é o poder. Em um contexto tão distante da paz perpétua kantiana, a simulação e dissimulação entre Estados democráticos se torna regra do jogo em meio à segredos estratégicos, interesses econômicos e tecnologia de espionagem que não passam pelo crivo popular, nesse sentido, quando obtemos alguma informação é muito provável que seja incompleta, falsa ou já ultrapassada.

Há também os interesses dos próprios agentes responsáveis por operacionalizar instituições que dificultam o livre acesso a informações ou os setores do judiciário que precisam de garantias quanto ao segredo de suas ações, ao menos por tempo determinado. Portanto há sempre alguma parte do poder que fica invisível, o que não implica abandonar o preceito, pois ainda há instituições que não gozam dessa possibilidade.

Quando mecanismos responsáveis por garantir visibilidade de instituições que não podem se dar ao luxo de esconder suas ações falham, há consequência para a democracia no dano gerado à confiança dos cidadãos nas instituições que a sustentam. A confiança é um elemento importante em regimes democráticos (Moisés, 2013a, 2013b; Meneguello, 2012 e 2013; Offe, 1996), o pensamento liberal clássico surge motivado pela desconfiança das estruturas de poder tradicionais, sua existência abre espaço para graus perigosos de descontentamento que podem levar a ações conflitantes ou o completo abandono da própria política, o que é a pior coisa que pode acontecer numa democracia, onde a avaliação racional do desempenho de suas instituições pelo cidadão é condição imprescindível para seu bom funcionamento:

Confiança em linguagem comum designa segurança de procedimento ou crença em outros com quem se interage e se convive. Nas ciências sociais, o interesse pelo conceito está associado à preocupação com os processos informais através dos quais as pessoas enfrentam as incertezas e as imprevisibilidades que decorrem da crescente complexificação da vida no quadro de um mundo globalizado, interdependente e crescentemente

³ Cf. JULES, Mazarin. **Breviários dos Políticos**. São Paulo: Ed. 34, 2013, tradução de Paulo Neves. Primeira edição de 1642.

condicionado por avanços tecnológicos no campo da comunicação (Moisés, 2013a, p. 12).

A previsibilidade nas relações humanas cotidianas é sempre objeto de controvérsias. A confiança nos outros é algo constantemente posto em teste, sendo útil ter a possibilidade de prever (re)ações, ainda que na vida de todo dia nem sempre seja possível. Mas o que dizer em relação às instituições? Offe (1999) se questiona sobre a possibilidade de substituir essa confiança cotidiana por instituições que possam servir de intermediadoras nas relações sociais, uma vez que possuem um arcabouço normativo preestabelecido e conhecido por todas as partes,

Como não podemos confiar em pessoas, nós podemos ser tentados a depender de instituições enquanto mediadoras e geradoras de confiança. Por exemplo, eu posso desenvolver alguma confiança que as instituições vão continuar a operar de acordo com suas regras estabelecidas da maneira que conheço que operam. Regras institucionais estão sendo baseadas nessa perspectiva como auto reprodutivas, auto aplicativas, dependentes da trajetória e autopropetuidas, e é esperado que ninguém as distorça ou interfira em suas operações esperadas. Elas são auto aplicadas como convenções ou autocorretivas por meios de um sistema de *checks and balances* (Offe, 1999, p.59, tradução nossa, grifos do autor).

Mas em seguida aponta, de forma muito clara, como esse pensamento pode ser ingênuo. Instituições além de operacionalizadas por pessoas, são incompletas e muitas vezes contraditórias, são objeto de constantes disputadas entre lados discordantes, regras podem ser vistas por múltiplas perspectivas. Por isso há instituições que existem para garantir o funcionamento das outras, bem como indicar alterações necessárias visando seu aprimoramento: “[...] no estado de direito a justiça administrativa foi instituída para tutelar o interesse do cidadão no que diz respeito às ilegalidades da administração pública, sob o pressuposto de que o cidadão por tais atos é em maior ou menor medida prejudicado ” (Bobbio, 1986, p.104). Esse é o princípio que fundamenta a existência da *accountability*, ou seja, em certa medida, formas de institucionalização da desconfiança em mecanismos que capacitam os cidadãos a enfrentar supostos desvios dos pressupostos da administração pública.

Naturalmente esses mecanismos reclamam para si também a confiança de que vão agir de acordo com seu propósito, isso vai depender em larga medida da coerência de seu funcionamento prático com sua auto justificação normativa (Moisés, 2013a, p. 16). Quando não o fazem, prevalecendo ineficiência ou indiferença diante de demandas, há reações nessa atmosfera de descrédito (fung,v2006) que são matéria dos questionamentos deste trabalho. Primeiramente, vejamos no que se fundamentam, para depois pensar sobre suas falhas.

1.3 O visível e o invisível: governo representativo e *Accountability*

Passível de verificação e sanção permanente, na ordem democrática o controle sobre a administração pública é crucial. Há uma série de arranjos institucionais de delegação de poderes e funções para garantir o funcionamento de outras instituições de acordo com as leis e regras preestabelecidas. Chamados por autores de língua inglesa de *accountability*, são mecanismos de controle e verificação da administração pública voltados à prestação de contas aos cidadãos, tornando o poder visível e responsabilizando os governantes envolvidos em irregularidades.

No ambiente democrático os mecanismos de *accountability* são centrais por influenciar na avaliação dos cidadãos acerca das instituições, ao mesmo tempo em que responsabiliza de forma ininterrupta o poder público. Seguindo Miguel (2005), O'Donnel (1998) e Schedler (1999) consideraremos duas formas gerais de *accountability*: a primeira vinculada ao voto na escolha dos representantes, além de plebiscitos ou outras formas de participação política direta, é chamada de vertical. Já a segunda forma, horizontal, se efetiva por meio da fiscalização entre os poderes, ou seja, mecanismos de *checks and balances*, além de agências governamentais que fazem o monitoramento do poder público e seus instrumentos, assim “[...] arquitetando de tal modo a estrutura interna do governo que suas várias partes constituintes possam ser, por suas relações mútuas, instrumentos para a manutenção umas das outras em seus devidos lugares.” (Madison et al., 1993, p. 349)

Ambos os tipos podem demandar respostas (*answerability*), informações ou explicações por atos suspeitos, podem ter ou não autoridade para aplicar sanções (*enforcement*) que vão além da publicidade dos atos irregulares, sendo necessário para sustentar esse arranjo o constante monitoramento (*monitoring*). Esses três aspectos juntos tornam a prestação de contas uma ideia multifacetada e abrem múltiplas possibilidades na formatação desses mecanismos (Schedler, 1999, p. 14).

A horizontalidade da segunda forma está no fato da prestação de contas ser entre instituições quem vêm do próprio arranjo do Estado. Há nela princípios liberais e republicanos (O'Donnel, 1998) que dão a lógica de organização institucional às democracias modernas. Liberal no sentido de observar certos direitos que estão acima dos poderes, inclusive do próprio Estado, evitando o domínio da maioria por meio do pluralismo de opiniões e divisão entre os poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, diminuindo assim os efeitos do poder contra a liberdade. Já os princípios Republicanos, dizem respeito ao cumprimento de deveres públicos

que se colocam acima dos interesses privados dos mandatários. Para comprimir esses princípios é necessário viver sob o império da lei: um Estado constitucional onde:

Todos os cidadãos têm direitos iguais de participar da tomada de decisões coletivas dentro do quadro institucional existente; uma declaração democrática à qual se acrescenta o preceito republicano de que ninguém, inclusive aqueles que governam, deve estar acima da lei; e a salvaguarda liberal de que certas liberdades e garantias não devem ser infringidas (O'Donnell, 1998, p. 33).

A ideia básica é a prevenção e/ou punição de ações contrárias aos preceitos citados por meio de redes de agências estatais autônomas que exercem suas funções de acordo com sua regulamentação, sua efetividade irá depender da natureza dessas leis, sua relação com outras instituições e de sua credibilidade política.

Já na forma vertical há um peso importante dado ao voto, sendo um elemento central para a existência do governo representativo nas Democracia de massa modernas, uma vez garantido o direito de escolha de seus representantes por um período de tempo regular. Uma das críticas comuns a essa representatividade a acusa de ser elitista. Teóricos participacionistas acreditam que a participação política da sociedade é necessariamente reduzida ao instante do voto, o qual pode variar em qualidade dependendo do sistema eleitoral e partidário, além da qualidade das informações que são passadas aos eleitores, sendo mister meios de comunicação múltiplos e descentralizados. São questões importantes que justificam o ceticismo quanto ao grau de punição ou premiação que o eleitor efetivamente possui.

Porém, ao olharmos por uma perspectiva que enxerga na representação um ciclo livre no espaço/ tempo, passamos a enxergar no voto apenas um dos momentos que constituem um governo representativo. É possível pensar de maneira mais ampla sobre o momento do voto, por meio das análises de Nádia Urbinati quando apresenta uma perspectiva diferente das várias linhas de pensamento sobre regimes democráticos, como a elitista, pluralista, legal, participativa e delegativa, para citar as principais.

Urbinati (2005) reflete sobre o que torna de fato a representação democrática, suas elucubrações a levam a enxergar na representação um modo de participação política que envolve uma variedade de controles e supervisões protagonizadas pelos próprios cidadãos. Nesse sentido, coloca a representação como um processo circular, não livre de atritos e reformas, entre o Estado/ suas instituições e as inúmeras práticas sociais de participação política, funcionando como um princípio regulador. Diferenciando um modelo eleitoral de democracia e um modelo representativo:

A primeira endossava uma visão da representação que combinou elitismo nas instituições políticas (o único local tanto da deliberação *bem como* do voto) e legitimação popular (localizada na votação através da eleição), na qual o primeiro consistiria no domínio da competência e a última no domínio do consentimento (Urbinati, 2005, p. 192, grifo da autora).

Possui então um caráter aristocrático, no sentido etimológico do termo, o governo dos melhores. Mas a visão da autora busca reduzir a ideia da primeira que insiste em reduzir a ação popular apenas ao momento do voto, um ato de autorização, mas ao contrário, a eleição é expressão de um direito de participação em um dos níveis possíveis, não é uma maneira de transferir toda a soberania popular ao representante, mas um processo político amplo que não se limita a isso, é preciso considerar que “as eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo *responsável e limitado*, mas não um governo *representativo*. ” (Urbinati, 2005, p.93, grifos da autora)

Nádia irá questionar outro contratualista além de Hobbes, desta vez, Rousseau, em sua concepção de exercício de soberania e a liberdade do indivíduo. Para o consagrado pensador francês “a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade ” (Rousseau, 1997, p. 86). Ao delegar sua soberania para outro, o indivíduo torna-se escravo. Ainda que seja possível questionar o tipo de soberania paternalista implícita na ideia de vontade geral, sua percepção dá argumentos àqueles que enxergam a democracia moderna como um governo *second best* em comparação à democracia dos antigos, como se fosse apenas uma versão aproximada.

Mas a visão contratual de Rousseau não permite ver que todas as formas de participação, mesmo as mais diretas, implicam em delegação de soberania, a questão é pensar quais são as suas formas políticas. Seu pensamento implica em uma visão dualista da sociedade na qual a representação é centrada rigorosamente no Estado, pressupõe uma participação política única e procedimental. Dessa forma Urbinati contribui ao ampliar a visão acerca da representação, não ignorando as eleições e reconhecendo seu papel fundamental, mas enxergando também outras formas não-eleitorais de participação possíveis e necessárias. Suas ideias endossam o que Stark e Bruszt (1998) chamaram de *accountability* estendida, na qual enxergam mecanismos de controle dos governantes ao longo de todo mandato, evidenciando um processo político mais plural e participativo.

A representação democrática se caracteriza como um modo também de participação política, o qual aceita uma variedade de formas de controle, influência e supervisão dos

cidadãos. Há um caráter original na democracia representativa que a diferencia de uma democracia eleitoral: o modo circular entre instituições estatais e práticas sociais pelas quais se exerce, “como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar ” (Urbinati, 2006, p. 192). Grande parte da discussão sobre regimes democráticos circula entre uma visão schumpeteriana de metodologia de escolha de elites, e a visão da democracia participativa onde os cidadãos tomam decisões em todos os momentos, Urbinati compartilha com Manin (2013) a ideia de que a democracia representativa não é nenhuma delas, mas uma alternativa entre.

Portanto ao invés de colocar a delegação da soberania como perda de liberdade, como via Rousseau, ou enquanto condição para sair do estado de natureza e justificar uma forma de dominação, como via Hobbes, Urbinati, apresenta a representação como práxis em evolução, estrutura estruturada e estruturante nos termos de Bourdieu, ou seja, como um processo político que conecta sociedade e instituições em um movimento circular que dividiremos em duas partes.

As eleições geram um tipo de representação circunscrita em regras que delimitam ações, mas os representantes em si, são engendrados por outros processos mais complexos. O representante deve ter sua legitimação constantemente reafirmada pela vontade dos representados que julgam com base nas ações passadas, promessas futuras, identificação e interesses pessoais ou partidários. O voto possibilita o desenvolvimento constante de novas agendas políticas concorrentes e tende a condicionar a atenção dos legisladores para os eleitores, os quais devem julgar se é justo eleger, não eleger ou reeleger determinado candidato de acordo com suas ações passadas ou propostas futuras. Essa é uma primeira parte do ciclo.

A segunda parte está em seu caráter dinâmico que não permite que seja reduzida em contrato de delegação de soberania. Sua gênese se dá através da história inglesa, a “[...] adoção do método eleitoral para designar os legisladores; a transformação dos eleitos, de delegados em representantes; e a emergência das alianças partidárias ou ideológicas entre cidadãos ” (Urbinati, 2006, p. 195), sugere como o processo representativo dá impulso ao processo e democratização das sociedades modernas ocidentais. Hoje, ainda que o sufrágio não tenha sofrido grandes alterações, salvo nos casos de sua extensão para classes de cidadãos mais marginalizados, houve mudanças nas instituições pela ampliação da abertura participativa, inclusive para representações centradas no princípio da identificação, à maneira de Cícero, como veremos a seguir. Assim:

No momento em que as eleições se tornaram um requerimento solene e indispensável de legitimidade política e formação de magistraturas, Estado e sociedade não puderam mais ser desligados e o traçado das fronteiras separando – e conectando – suas esferas de ação tornou-se uma questão persistente de reajuste e negociação (Urbinati, 2006, p.196).

Há duzentos anos a representação política existe, desde do parlamentarismo liberal inglês, passando por transformações democráticas até chegar nas democracias contemporâneas. Pode-se falar em uma concepção construtivista, ainda com base em Hobbes, que vê na representação uma maneira de engendrar uma unidade orgânica ao povo, objetivando um Estado fortalecido e uno, ou uma concepção funcionalista que vê o representante como ponte das relações entre sociedade e Estado, além de restringir a participação popular a procedimentos protocolares como eleições e outras exceções pontuais como um referendo ou plebiscito.

O governo representativo no sentido mais limitado não necessariamente representa as vontades dos cidadãos, mas funciona como uma forma de organização da vontade da nação como um todo, no sentido do princípio jurídico que estabelece que o que impacta a todos deve ser considerado e aprovado por todos (*Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*), por isso a prerrogativa pertence ao Estado, pois trabalha com o pressuposto do consentimento de todos.

Esta é a orientação de Manin quando afirma “o governo representativo nunca foi um sistema em que os eleitos têm a obrigação de realizar a vontade dos eleitores: esse sistema nunca foi uma forma indireta de soberania popular ” (Manin, 1995, pp.9-10). Mas, como vimos, há outros canais de expressão da soberania popular, formas de participação e mecanismos de prestação de contas que dependem da opinião pública, caso contrário, viveríamos no governo da vontade geral rousseauiana transmutada eleitoralmente para o Parlamento, de fato uma aristocracia eletiva.

Por isso o governo representativo, na concepção que Urbinati traz, é algo mais amplo que permite uma aproximação entre as decisões do governo e a vontade popular, da liberdade de opinião e organizações não governamentais até os mecanismos institucionais existentes, a participação torna-se parte do funcionamento dos sistemas representativos. Sob vários ângulos é possível estudar o aumento da participação política como sintomático da decadência da representação, porém, isso seria subestimar a capacidade adaptativa de suas instituições, deve-se falar em sua transformação, seria arriscado afirmar sua ineficiência ou fim (Manin, 2013).

Ao mesmo tempo a representação sai do âmbito das deliberações nas assembleias, seu caráter dinâmico traduz um processo político que tem como base a relação circular entre os agentes e as instituições, perceptível ao deixarmos de olhar somente para o ato de autorização e darmos maior atenção ao processo de autorização em si. É a única forma de dar vazão ao crescimento complexo da opinião pública e o aumento de seu peso político, o que, em linhas gerais, Urbinati irá chamar de poder negativo, sendo o fundamento da segunda parte do ciclo, um tipo de poder que:

Lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o *recall*, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meios dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações) (Urbinati, 2006, pp. 208-209).

Ambas as partes estão ligadas aos princípios da *accountability* vertical. Cabe ressaltar apenas que os representantes ainda assim mantêm certo grau de independência em suas decisões, isso é importante porque permite uma margem de manobra em decisões políticas e geração de consenso em plenário, práticas como o *recall* privariam os representantes desse direito se não foram acompanhadas de mecanismos capazes de compensar isso. Em todo caso, o poder negativo é peça chave no desenvolvimento da representação política em governos democráticos, sendo uma força que revigora e integra o Estado e sociedade, ao mesmo tempo julga o regime de governo, o

Ator livre que, ao invés de delegar a representação dos seus atos, decide responsabilizar-se por eles. Se o ator age por sua própria conta fala em nome de outros atores, não deixa de haver representação, ainda que, nesse caso, ela se dê por identificação (Avritzer, 2007, p.447).

Olhando dessa maneira, é possível ter uma boa primeira impressão das bases gerais dos governos contemporâneos, porém, frequentemente tem se afirmado que esse modelo está passando por uma crise. O que não está funcionando então? É mais interessante falarmos em mudança, dado a capacidade adaptativa desse sistema, nesse sentido, podemos destacar dois fatores, a saber: a percepção negativa dos cidadãos acerca do funcionamento das instituições e a ineficiência dos mecanismos de *accountability*.

Percebemos então a importância do poder visível em regimes democráticos, se o exercício de poder fosse transparente e não sofresse discricionariedade, não haveria necessidade de instituições com a função de descobrir irregularidades e prestar contas para a avaliação dos

cidadãos. Mas, *answerability* não implica em punições, somente o direito de obter uma resposta, assim como *enforcement* pode implicar em várias formas, algumas menos efetivas que outras, e a capacidade de monitoramento depende de recursos, integração, atribuições normativas e legitimidade da instituição.

Por isso essas formas de institucionalização da desconfiança apesar de existirem para capacitar os cidadãos a enfrentar desvios dos pressupostos da administração pública, não são imunes a desconfiança e ao descrédito quando não funcionam de acordo com seus preceitos ou quando há falta de responsividade. As causas podem variar entre má gestão, prerrogativas ineficientes e até mesmo a incapacidade dos representantes em ter o controle efetivo sobre as políticas que implementam, fenômeno comum nas sociedades globalizadas onde mais e mais órgãos internacionais (Organização das Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, grupos privados etc.) influenciam na agenda pública, sobretudo nos países periféricos (Miguel, 2005).

Assim, no contexto da *práxis* das disputas, nas democracias modernas a prerrogativa da representação é do próprio Estado, os representantes são orientados a agirem de acordo com suas promessas de campanha, de forma condizente ao vínculo com suas bases eleitorais, porém, são livres para aceitar a impossibilidade de agir como seus representados agiriam e guiar suas ações de acordo com seus interesses, a relação passaria de um falar *como* para um falar *por*. Contudo, há nesse contexto novas relações e novas formas de lideranças mais condizentes com as necessidades do tempo, as quais buscam não somente falar por seus liderados ou falar como, mas também falar *com* eles, no sentido de ações conjuntas, é por esse viés que tomamos a ideia de representação por afinidade de Avritzer e a aproximamos das práticas das lideranças horizontais: é um falar somente possível por meio da *identificação*.

Mas é imprescindível não cair em noções essencialistas, os mecanismos de *accountability* são objetos de disputas onde muitas vezes os conflitos se dão de maneira assimétrica, o que pode atrapalhar seu funcionamento e gerar consequências danosas, tais são os temas do próximo capítulo.

2. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E *ACCOUNTABILITY*: O CASO BRASILEIRO

O final do regime militar deixou um legado problemático à política brasileira. A desconstrução de hábitos autoritários e a criação de instituições democráticas não é tarefa simples, nem mesmo pode ser feita apenas no papel. As constituições até então sempre levaram em consideração conceitos abstratos e teóricos, sem levar em conta os interesses dos cidadãos, desde o começo de nossa política, vinda importada pelas naus lusitanas, com a primeira constituição outorgada e não promulgada em 1824. A mudança de uma monarquia constitucional ao molde francês para um regime republicado ao molde norte-americano passou-se por meio de um golpe militar em 1889, seguindo interesses de uma pequena elite. Em 1930 há mais um golpe, inaugura-se outro período autoritário sob uma ditadura que se sustenta até atingir todos seus limites e, entre golpes e contragolpes, ganhamos novas constituições em 1934, 37 e depois em 67. Assim, a elaboração de uma Constituição legítima e adequada à realidade brasileira tinha ares de novidade após o período autoritário.

Sabendo que os temas no presente são responsáveis por condicionar nossa visão ao passado, não deverá parecer estranho que antes de olharmos para nossas vicissitudes atuais seja preciso retomar alguns pontos importantes dentro da organização política no período da redemocratização para conferir as bases do que hoje está sendo questionado: a eficiência dos mecanismos de *accountability* e das formas de participação política institucionalizadas. Para tal, alguns autores são de suma importância, tais como: Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2008), Versiani (2010), Avritzer (2016), Jairo Nicolau (2012a, 2012b) e Emir Sader (1985).

Feito isso, estudaremos os efeitos das políticas neoliberais na capacidade de resposta do Estado às demandas sociais, a maneira pela qual passa a contar com a participação política e a ampliar os canais de diálogo também incentivados pelas reformas gerenciais nos anos 90, sendo uma tentativa de flexibilizar os braços burocráticos e dinamizar a elaboração, fiscalização, implementação e monitoramento de políticas públicas por meio de gestores que conectam as instituições do Estado e setores da sociedade civil organizada, desde empresas até movimentos sociais. No Brasil estudaremos as reformas por meio de Bresser-Pereira (1998, 1999), já para compreender suas bases teóricas, Goldsmith e Eggers (2006), além de autores clássicos no campo para um panorama sobre a chegada do neoliberalismo.

Por fim, os efeitos. Na próxima etapa olharemos para algumas falhas das instituições de *accountability* e dos meios de participação política para pensar nas ações políticas paralelas enquanto reação ao descontentamento pela ineficiência desses mecanismos,

pensaremos nas jornadas de junho de 2013 enquanto evento sintomático com a ajuda de Avritzer (2016), Aranha; Filgueiras (2016), Moroni (2009), Meneguello (2012, 2013) e outros.

2.1 As Jornadas de Junho de 2013

Há muitos estudos sobre as jornadas de junho, não é intenção do trabalho esgotar o tema, mas, por meio de um panorama, destacar alguns pontos importantes para os exemplos envolvendo lideranças horizontais no próximo capítulo, pois é um marco importante em nossa história, nelas acompanhamos uma ruptura do campo político da participação social no Brasil com a fragmentação e pluralização do marco participativo (Avritzer, 2016). Seu início se deu com o Movimento Passe Livre (MPL) que desde sua origem reivindica reformas urbanas e no transporte público, objetivando principalmente a gratuidade da passagem. Com vários militantes de esquerda afastados do Partido dos Trabalhadores, surge em 2005 em Florianópolis enquanto organização apartidária e passa a atuar em inúmeros estados, se organiza de forma horizontal sem um tipo de direção centralizada. Em 2013, entrou em conflito com o governo com a aprovação da legislação para a Copa do Mundo, disputada no Brasil em 2014, a qual gerou muitas críticas vindas de organizações sociais centradas na área dos direitos humanos e a reforma urbana.

Nesse período, já com um histórico de mobilização bastante consolidado, por conta do aumento previsto de 0,20 centavos na passagem do ônibus em São Paulo surgem as primeiras manifestações, endossadas também por alguns Comitês Populares Atingidos pelas Obras da Copa do Mundo (COPACs). Neste primeiro momento, um cenário já comum na política brasileira, sendo que “nesse caso, há uma relação entre os atores sociais que convocaram as primeiras manifestações e o campo político que tem ocupado as ruas e o espaço público no Brasil desde os anos 1980.” (Avritzer, 2016, p. 68)

A partir da dura repressão policial exercida em São Paulo no dia 7 de junho, as manifestações ganham mais força, ocupando e politizando o espaço público. Por conta também da resistência da grande mídia e de setores mais conservadores, dependem dos meios de comunicação alternativos e menores que atuam principalmente nas redes sociais *online*, por onde os movimentos puderam aumentar significativamente sua capacidade de mobilização/convocação, sendo essa uma das principais novidades no campo da mobilização política.

Outra novidade está no perfil dos manifestantes. Com dados retirados de estudos recentes de Avritzer (2016) é possível concluir que o perfil dos manifestantes é composto majoritariamente por jovens (63%) de 14 a 29 anos, dos quais, 23% afirmaram ter renda familiar

acima de 10 salários mínimos, 43% tinham ensino superior completo, 52% declararam estudar e 24% do total não trabalhava, fazem parte assim da classe média. Quando o autor traça um paralelo quantitativo entre esse perfil e o perfil dos participantes de concelhos de políticas públicas ou orçamentos participativos, conclui-se que em termos de renda e escolaridade os números encontrados nesses mecanismos são muito menores, por exemplo, nas Conferências Nacionais 52% afirmam ter de 1 a 4 salários mínimos e 38,1% com escolaridade de até 8 anos, “tal constatação implica perceber que não existe apenas no campo da participação social uma ruptura do campo político, mas também uma mudança o tipo de ator que se manifesta” (Avritzer, 2016, p.69). É essa ruptura no campo político por meio do campo da participação social que dá luz às novas lideranças que buscam representar interesses de uma parcela dos cidadãos descontentes com a política e que até então limitavam sua participação somente ao momento do voto.

Após ganhar força o MPL e os COPACs acabam perdendo controle sobre os eventos. Ao longo dos dias, com o aumento da repressão policial e de manifestantes presentes nas ruas, entram também atores conservadores com suas próprias pautas, se aliam à mídia televisiva e a agenda passa a ser o combate a corrupção em protestos contra o governo Dilma e em defesa de inúmeras outras reivindicações gerais, ganhando terreno no campo da participação política via manifestações grupos que não se mobilizavam dessa forma desde 1964.

Havia assim um *gap* participativo evidenciado ao longo desses eventos que tiveram como resultado, de um lado, o fortalecimento de uma pluralização midiática, de outro, o surgimento de grupos sociais até então não contemplados com a abertura participativa em processo e que se apropriaram de formas de atuação política dos grupos mais à esquerda já existentes, no sentido do uso das redes sociais *online* e de constante mobilização, ainda que com diferenças significativas em relação à organização e ao posicionamento ideológico,

A reaparição desses setores conservadores em 2013, 2014 e em março, abril e agosto de 2015 muda o aspecto dos protestos. Com isso, duas redefinições importantes ocorrem na política brasileira: acentua-se a crise do presidencialismo de coalizção, em especial, da vertente que se opõe publicamente à corrupção, um tema clássico da classe média brasileira. Em segundo lugar, cria-se um polo participativo conservador que muda a agenda da mobilização, fenômeno que aparece na cena política a partir daí (Avritzer, 2016, p. 63).

Vemos então a partir de 2013 uma fragmentação da participação, de um lado há uma esquerda confusa que não caminha mais de forma inseparável do Partido dos Trabalhadores e abraça pautas muito diversas, já do outro, atores com pautas conservadoras que

até então possuíam pouca capacidade de articulação política no que diz respeito aos movimentos sociais e manifestações de rua.

Com isso, vemos surgir no cenário político brasileiro novos movimentos sociais, grupos de ativismo e coletivos que atuam por meio das mais diversas formas e recusam os mecanismos de participação política institucionalizados. Mesmo sendo importantes canais para o encaminhamento de reivindicações e de reconhecimento do movimento como interlocutor legítimo, muitos os acusam de serem formas de controle que apenas reproduzem a ordem hierárquica existente, desmobilizam, burocratizam, profissionalizam e distanciam os movimentos de sua base social, prejudicando a responsividade às reais necessidades dos cidadãos na elaboração de políticas públicas (Young, 2001), ainda que não exista uma relação causal mecânica e unívoca⁴. As jornadas nos mostram muitas coisas nesse sentido, vejamos então as causas.

2.2 A Constituinte: Negociação e Conflito

No Brasil apesar do pouco incentivo institucional, há vários exemplos em sua história de lutas protagonizadas por movimentos sociais ou grupos descontentes com a política, do Império aos dias de hoje (Schwarcz, 2015). Mesmo atravessando o longo período militar movimentos sociais forçavam a pauta da redemocratização em direção a projetos que garantissem um papel significativo da sociedade civil nas decisões públicas.

Dentre tantas Constituições brasileiras, a de 1988 teve uma elaboração diferente, um exame de suas nascentes políticas confirma sua relação próxima da sociedade civil. O pacote de medidas de 29 de abril de 1977 do então presidente Geisel (1974-1979), abriu caminho para um processo de transição lento e gradual que se estenderia pelos próximos dez anos. Não uma dádiva do Estado, mas uma resposta às pressões vindas de grupos descontentes com os rumos políticos e econômicos do país, de organizações populares, estudantes, advogados, trabalhadores, setores da igreja e até órgãos da imprensa, todos se organizaram para garantir seus interesses (Sader, 1985, *passim*).

Assim, a redemocratização teve de lidar com um ambiente oscilante entre práticas de governo autoritárias e novas formas liberais. Obteve êxito em ampliar a representação política, organizar a divisão entre os poderes, garantir direitos individuais e coletivos, assegurar

⁴ A inserção institucional de um movimento e as consequências organizacionais e discursivas que pode gerar, não necessariamente inviabiliza uma forma de ação híbrida, nem mesmo a combinação de elementos contraditórios, influenciando na agenda pública e mantendo ao mesmo tempo um vínculo ativo com as bases (Carlos, 2011).

a descentralização e autonomia dos estados e municípios, assim como tornar a liberdade de iniciativa e o trabalho elementos centrais da ordem econômica. Consagra teses liberais e republicanas que passam a conviver com resquícios de práticas danosas, como o patrimonialismo, clientelismo, “exclusão” social, entre outras constantes na nossa história política.

As campanhas pelas *Diretas Já* que ocuparam as ruas com ampla cobertura da mídia, ainda que não tenham sido vitoriosas na aprovação da Emenda Dante de Oliveira, mostraram para a classe política a vontade da população em ter mais espaço nas decisões públicas. Há registros dessa mobilização social no Arquivo Histórico do Museu da República, no Rio de Janeiro, com documentos elaborados ao longo das discussões no Congresso, fotografias, cartilhas produzidas por movimentos sociais para explicar o que se passava, além das publicações dos partidos políticos.

Por exemplo, no Rio de Janeiro, foi lançado em 1985 o Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte, também em 85 no Rio Grande do Sul foi criado o Movimento Gaúcho Pró-Constituinte, em Minas o Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte, todos com o objetivo de criar estruturas constituintes paralelas visando garantir o cumprimento das vontades populares no final do processo (Versiani, 2010, p. 242).

São tentativas de selar compromissos entre setores da sociedade civil e os partidos, foi esse envolvimento que garantiu a criação de instrumentos jurídicos que contemplaram o direito à participação nas decisões da Assembleia Constituinte, como as emendas populares, assim:

Após longo período de regime ditatorial, eram introduzidas importantes mudanças nos padrões de mobilização e participação no país, permitindo uma ampliação das pressões sobre o sistema político por demandas da sociedade, e as diferentes propostas e reivindicações sociais não raro vocalizavam também pela defesa da ampla participação dos brasileiros, como condição para a plena cidadania política (Versiani, 2010, p. 245).

O processo parte do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, por meio do qual o Presidente José Sarney (1985-1990) instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, dando início a um longo caminho de negociações e conflitos. Foram vinte e quatro subcomissões e oito comissões temáticas, funcionaram de início como a espinha dorsal da Constituinte enquanto ponto de partida para formular o anteprojeto, cabe ressaltar que essas comissões temáticas estiveram ligadas à movimentos sociais que participaram do processo todo, principalmente com as emendas populares que permitiram aos cidadãos opinarem sobre quais propostas deveriam ser levadas em consideração. De tal modo, sugestões e emendas

foram submetidas à Comissão de Sistematização, ainda que somente algumas tenham sido de fato levadas em consideração, a aproximação da sociedade civil organizada para pressionar a classe política faz aumentar a experiência com mecanismos de participação e fiscalização das decisões públicas, ajuda a gerar um costume participativo importante para as transformações que estavam em debate.

Essas mudanças nos padrões de mobilização continuaram mesmo após o período, ainda que com um contingente menor. Houve a criação de uma institucionalidade participativa significativa, Leonardo Avritzer (2016), mostra como nesse processo alguns grupos com maior histórico participativo ficaram à frente e se aproveitaram melhor dos mecanismos de participação resultantes. Podemos destacar nesse sentido os artigos da Constituição sobre a soberania e participação direta, respectivamente artigo 1º e 14º, bem como os capítulos sobre as políticas sociais participativas.

O problema atual, aponta Avritzer, está em dois limites, o primeiro externo, no qual dentro deste processo que se desenvolve por cerca de 25 anos, há um conjunto de setores que acabam não sendo incluídos nas pautas participativas e desenvolvem agendas paralelas. Outro limite, interno, diz respeito ao que chama de segmentação de participação, na qual vemos intensa atividade centrada somente nas principais cidades do país, atingindo âmbito nacional somente a partir do primeiro governo de Lula em 2003, e por setores que se tornam tradicionais após a redemocratização, como saúde e reforma urbana, ao passo que cultura, política para mulheres, segurança pública, entre outros, adquiriram menor relevância:

Tematicamente, os movimentos populares ligados às políticas sociais tiveram maior presença nas políticas participativas. A centralidade desses movimentos se deu ou pela presença de certas lideranças, como foi o caso de Sérgio Arouca para a área da saúde durante a democratização, ou pela persistência de demandas históricas, como foi o caso da reforma urbana, que já dispunha de presença política antes de 1964, com a famosa reunião no Quitandinha no ano anterior. Todos esses elementos criaram áreas mais propensas à participação social, deixando-se de lado outras (Avritzer, 2016, p.51).

A Central Única dos Trabalhadores (CUT), movimentos voltados para a reforma urbana ou na área de saúde e meio ambiente, por exemplo, tiveram papel significativo e, ainda hoje, conseguem se mobilizar de maneira mais efetiva por meio dos mecanismos institucionalizados em relação a outros setores não tão habituados, principalmente os ligados à direita no aspecto político. Podemos adicionar uma terceira limitação: a forma como as instituições responsáveis por tornar a democracia um regime do visível têm falhado em suas funções de prestação de contas, quando pensamos no governo representativo como um movimento cíclico (Urbinati, 2005), é possível perceber sua incompletude no caso brasileiro,

gerando reações como ciclos de protesto (Tarrow, 2011) como as jornadas de junho de 2013. Questões chave que abordaremos ao longo do capítulo.

2.3 Pensando os Mecanismos de *Accountability* no Brasil

Sendo a Democracia o governo do poder em público, visível e acessível, há regras fixas que buscam garantir esse princípio. Para efetivar a responsabilização política dos governantes é preciso transparência nos atos de governo, embora a dinâmica do desenvolvimento institucional, muitas vezes estimulada por conjunturas críticas, faça com que muitos mecanismos ainda estejam se desenvolvendo no Brasil (Loureiro et al., 2008). O capítulo IV da Constituição de 88 versa sobre os direitos políticos, logo no artigo 14 vemos a soberania popular ser afirmada através do sufrágio universal com igual valor para todos, mediante I- plebiscito, II- referendo e III- iniciativa popular, portanto é um princípio pensado com base no cidadão ativo. O voto nas democracias modernas é tido como referência principal quando falamos sobre mecanismos de *accountability* vertical. O representante em potencial deve antes passar pela aprovação popular que julga se deve ou não o eleger ou reeleger com base em seu histórico político, propostas e sua prestação de contas.

O pesquisador Jairo Nicolau (2012a, 2012b) apresenta informações importantes sobre esse processo. Similar as escolhas da Carta de 1946, a nova Constituição manteve o presidencialismo eleito pelo voto direto, sistema bicameral (Senado e Câmara dos Deputados) e o sistema de divisão de poderes no âmbito estadual, porém com alterações importantes: nas urnas, homens, mulheres e analfabetos, maiores de 18 anos (facultativo a partir dos 16 ou depois dos 70) se deparam com um sistema de maioria absoluta em dois turnos na escolha de todos os chefes do Executivo: presidentes, governadores e prefeitos das cidades com mais de 200 mil eleitores. Já para a eleição de deputados federais e estaduais e vereadores foi instituído a representação proporcional de lista aberta, sendo permitido aos partidos coligarem tanto nas eleições proporcionais quanto majoritárias.

Na Democracia o poder da maioria é exercido no Parlamento, aos cidadãos é reservado o sistema eleitoral, o qual pode assumir diversas formas de acordo com princípios determinados. O sistema proporcional busca garantir representação eleitoral das minorias tanto quanto da maioria. No Brasil o método de distribuição de cadeiras é baseado na votação de cada partido, foi pensando com base nos estudos do matemático belga, Victor D'Hondt, que via no método proporcional uma forma de atingir a representação para todos os grupos significativos do eleitorado tendo como unidade central os partidos políticos.

Houve alterações nesse sistema ao longo dos anos, pequenas adaptações e inúmeras propostas de reformas, ainda assim, a desconfiança dos eleitores em relação ao político por conta dos escândalos de corrupção, além da falta de credibilidade dos partidos faz com que os eleitores não confiem no sistema eleitoral (Moisés, 2013a). Além disso, como foi dito no primeiro capítulo, o sufrágio por si só não garante um governo democrático, é apenas uma parte de um processo amplo que envolve sociedade civil e agentes políticos por meios alternativos de participação política

Saindo da relação cidadão/ Estado e partido para o âmbito interinstitucional, a Constituição fixou competência a um conjunto de mecanismos que compõem o quadro de controle entre os poderes. Com base na compreensão teórica de preceitos republicanos sobre o exercício do controle interno e externo de suas atividades, a divisão de poderes (*checks and balances*) na perspectiva da *accountability* horizontal, podemos entendê-los como o centro de uma rede de controles que perpassam quatro principais instituições no Brasil: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPF), a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU) (Aranha; Filgueiras, 2016).

O Tribunal de Contas da União tem como função exercer o controle externo da administração pública auxiliando o Congresso Nacional, assumindo competências de auditoria e controle da gestão pública. Teve seu papel ampliado com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, valorizando sua função fiscalizatória ao colocá-lo como principal responsável por sua aplicação, exigindo aprofundamento de suas funções, além da criação do Portal da Transparência em 2004 que tem disponibilizado dados dos gastos públicos de maneira inteligível e acessível *online* (Loureiro et al. 2008).

Já o Ministério Público possui autonomia funcional, tem por objetivo garantir a ordem democrática na defesa dos interesses sociais e da ordem institucional. Sua função jurisdicional o faz central na *accountability* horizontal pela promoção de ações judiciais contra políticos, gestores e funcionários públicos. Similar ao que ocorre com a Polícia Federal, encarregada da função de polícia judiciária da União, investigando e responsabilizando criminalmente os responsáveis por infrações contra a ordem pública. Por fim, cabe adicionar a Controladoria-Geral da União, ainda que criada somente em 2003 pela Lei nº 10.683/2003, é responsável por reforçar o controle interno da administração pública da União, centralizando atividades antes feitas por diversos órgãos coordenados pela Secretaria Federal de Controle Interno (vinculada ao Ministério da Fazenda). Também possui autonomia funcional e foi responsável por difundir práticas de gestão e transparência, principalmente no combate à

corrupção e na fiscalização e controle das políticas públicas. Em maio de 2016 foi extinta pelo governo interino de Michel Temer e transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

O ambiente crítico às práticas autoritárias onde a Constituição de 1988 foi elaborada desencadeou esse processo de ampliação das instituições de *accountability* e novas práticas de gestão pública que foram sendo aprimoradas de acordo com respostas dadas principalmente aos escândalos de corrupção (Versiani, 2010).

Cabe ressaltar que os escândalos são uma versão dramatizada da corrupção tornada pública, toda corrupção pode se tornar um escândalo, mas em princípio são dois fenômenos distintos. O primeiro geralmente é caracterizado como uma irregularidade em relação aos preceitos republicanos, já o segundo, ainda que não seja algo novo na história, depende dos meios de comunicação livres por meio dos quais, com o desenvolvimento das sociedades modernas, a escala e as consequências passam a ter proporções únicas (Chaia; Teixeira, 2001). Há também interesses de mercado por trás das manchetes, mas não se pode negar que o jornalismo investigativo contribui de forma significativa aos mecanismos de prestação de conta quando aponta na direção de irregularidades, deixando servidores e instituições sujeitos à exposição e ao controle “[...] a divulgação desses escândalos provoca um aumento da fiscalização das atividades políticas, forçando que sejam criados instrumentos para seu controle”, contudo, “[...] a cobertura desses escândalos pode levar a uma generalização dos “maus exemplos” de políticos, provocando descrença nas instituições, consideradas como inoperantes e custosas.” (Chaia; Teixeira, 2001, p.73)

Essa generalização é acentuada quando os mecanismos do judiciário não acompanham a velocidade das descobertas de irregularidades, ou quando não há integração entre esses mecanismos, se tornam então insuficientes em relação às demandas da realidade e dos cidadãos que acompanham as notícias pelos jornais. Mais adiante mostraremos quais são os problemas enfrentados por esses mecanismos atualmente e suas consequências para a percepção dos agentes sociais acerca da política.

2.4 Os Partidos Políticos e seu Papel

Qual o papel dos partidos nesse cenário? Os partidos sempre tiveram papel fundamental na organização do eleitorado e como termômetro das clivagens sociais, “mas hoje tem-se a impressão que são os partidos que impõe à sociedade clivagens, cujo caráter “artificial” é lastimado por alguns observadores.” (Manin, 1995, p.5)

Lamounier (1989) e Lamounier e Meneguello (1986) ao tratar da consolidação democrática no Brasil e sua relação com os partidos, enxergam em perspectiva comparada a outros países um caso de subdesenvolvimento partidário, fenômeno persistente de acordo com a constatação de Meneguello (1998) em outro trabalho realizado mais de dez anos depois. Em ambos há indícios de prejuízos frutos da descontinuidade das formações partidárias de um período a outro. Devemos lembrar o conturbado século XX, no qual o país atravessou sete rearranjos constitucionais onde partidos eram criados e suprimidos de maneira a enfraquecer seu vínculo com alguma base social significativa.

Meneguello (1998) aponta três problemas centrais: o baixo grau de estruturação interna, um perfil organizacional frágil, além do papel dominante do Estado na organização e representação dos interesses da sociedade civil. Com isso os partidos têm seu vínculo social reduzido, mas fortes relações com o Estado:

Refere-se à sua função governativa, na qual sobressaem como os principais agentes dos processos governamentais: partidos formam governos, ocupam cargos e produzem políticas públicas, pelas quais operam a responsividade das instâncias decisórias à sociedade (Meneguello, 1998, p. 27).

Por isso a diminuição das fidelidades partidárias não significa sua obsolescência, eles ainda são donos de forte influência pelas campanhas eleitorais, como organizações parlamentares que votam de forma ordenada e por ainda representar efetivamente os interesses de alguns setores (Manin, 2013). A ideia de partidos fortes muitas vezes é entendida como um sistema com poucos partidos onde amplos setores são representados e organizados em formas definidas de autoridade em escala nacional, mas também pode significar partidos homogêneos internamente, ainda que pequenos, mas com uma linha ideológica traçada de forma nítida, o diferenciando de outros. Em ambos os casos os exemplos são poucos na história política do Brasil e não é algo necessariamente ruim, a fragmentação partidária e a ideologia bagunçada muitas vezes impede a hegemonia de um único partido, algo que também pode ser prejudicial à democracia, onde a pluralidade de visões e disputas é parte essencial, especialmente em países com históricos recentes de períodos ditatoriais.

Porém, nesses casos o eleitor em geral pode acabar votando menos interessado no programa político de algum partido de seu gosto do que pela personalidade dos futuros representantes, isso dá vantagens significativas aos que têm mais facilidade no uso dos meios de comunicação em geral, permitindo um tipo de aproximação entre eleitor e eleitorado. Mas no geral a percepção dos eleitores é de distanciamento dos políticos, os quais se dissociam de

suas funções originais (Meneguello, 2012), há uma valoração negativa sobre eles e as instituições representativas.

Em termos ideais, nas democracias é atribuído aos partidos uma função central nos governos representativos. Com a extensão do direito ao voto por volta da segunda metade do século XIX, surgem programas políticos estimulados pela competição eleitoral que dão voz a vontade popular e a aproximação entre representantes e representados.

Assim, parte do que fundamenta a crítica sobre o modelo atual de representatividade se baseia na perda de força dos partidos na organização das massas e na representação unificada das vontades, deixando a sociedade civil em um limbo caracterizado pela ausência do sentimento de participação e sem perspectivas de melhoras desse estado, “quando os representantes se tornam muito afastados, os eleitores perdem a percepção de que exercem influência sobre a produção de políticas, desafeioam-se e se abstêm da participação” (Young, 2006, p. 156). Ainda que no caso brasileiro a participação tenha continuado, em seu cerne estão os sintomas dessas falhas, de maneira a contribuir com o aumento do papel das lideranças horizontais por atuarem de maneira distinta, se mostrando como uma alternativa viável sustentada pelo desejo por mudanças.

Cabe frisar que o fato dos partidos se concentrarem em interesses clientelísticos a curto prazo é menos uma característica substancial da política brasileira do que um efeito da lógica de organização burocrática do Estado como *policymaker* que corresponde, na sua origem, a centralização exigida por governos autoritários, no sentido de garantir o poder da maneira que lhes era possível e, ainda hoje, sentimos as consequências disso na persistente hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo (Abrucio, 1998) ou na desvalorização da carreira parlamentar por interesses eleitorais e privados (Samuels, 2003).

Vemos, por exemplo, como a atuação de algumas agências governamentais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) atuam de forma a construir uma arena de articulação com outras instituições burocráticas e acabam transformando seus interesses em políticas públicas, sendo que muitas vezes a atuação das agências acaba substituindo os partidos políticos (Loureiro et al., 2010). A dominância de burocratas nas arenas decisórias torna-se um dos fatores contribuintes da incapacidade do partido de assumir funções representativas de fato.

O sistema eleitoral proporcional pensando na importância dos partidos perde sua legitimidade em relação ao eleitorado, enquanto o sistema majoritário, utilizado na escolha dos

cargos do Executivo, se destaca por permitir escolhas feitas com base na personalidade dos candidatos ao invés de um pensar coletivo.

Nesse cenário, o comportamento adaptativo dos partidos se justifica por serem antes de qualquer coisa uma organização. Panebianco (2005) ao deixar de lado a visão explicativa da existência dos partidos como um produto das demandas dos grupos sociais que representam, os enxerga enquanto organizações que carregam dentro de si lutas sociais por poder, relações hierárquicas e, principalmente, têm como principal objetivo sua sobrevivência organizativa, ou seja, a própria manutenção. Como qualquer outra organização, estão inseridos em um ambiente específico e acabam por estruturar suas ações de maneira correspondente:

[...] os interesses pela autoconservação, alimentados pelos incentivos seletivos, levam a organização a se adaptar ao próprio ambiente [...] quanto mais prevalecem nas organizações os incentivos seletivos (por exemplo, no caso de um partido clientelista, que aliás nunca existe no estado puro), mais a organização tenderá a se adaptar ao próprio ambiente. Ao contrário, quanto mais prevalecem os incentivos coletivos, mais a organização desenvolverá estratégias de predomínio sobre o próprio ambiente (Panebianco, 2005, p. 26).

O problema da representatividade, no que diz respeito aos partidos, evidencia também um problema na forma de sua institucionalização ao longo da história brasileira. De forma positiva a burocracia acaba suprimindo algumas das necessidades de participação da sociedade civil e de representação, porém há demanda por formas mais dinâmicas e próximas dos representados que essas instituições não conseguem suprir sozinhas, há por isso o surgimento de formas de participação alternativas por meio de outros tipos de lideranças, muitas vezes recusando os mecanismos oferecidos e até mesmo desconfiando deles, podendo os enxergar como meios de dominação e de controle social, onde apenas a ordem social estabelecida é reproduzida (Young, 2001).

2.5 Neoliberalismo e Democracia: participação à meia luz

Como foi dito na introdução deste capítulo, a relação entre a ideologia⁵ neoliberal e a Democracia e suas instituições é fundamental para compreendermos o aumento do espaço para ações mais diretas da sociedade civil na administração pública. Tarefas que antes eram de responsabilidade do Estado passam a ser realizadas por outros setores de interesse. É possível pensar em duas causas: pelas consequências do processo de diminuição do Estado

⁵ Temos em mente a quantidade de sentidos que a palavra “ideologia” pode ter na ciência política, por conseguinte, vamos nos ater a uma definição geral e direta, uma vez que não é o objetivo aqui debater e esgotar todas as possibilidades do tema. O termo será considerado apenas como um ponto referencial relevante, mas não único, no condicionamento de ações dos agentes sociais.

implementado no Brasil com maior intensidade no começo dos anos 90, e pelo reconhecimento dos gestores de sua incapacidade de lidar com todos os aspectos da vida social e responder todas as demandas. O tempo de ação do Estado com todo seu aparato burocrático é diferente do tempo de exigências da sociedade, ou pelo menos da parcela da população mais impactada pelos avanços tecnológicos e interessada por política, justamente a que tem tomado às ruas e se tornando protagonista nas questões relativas à participação.

A liberdade de associação e a utilização dessa liberdade na multiplicação de organizações voluntárias, movimentos sociais, coletivos, entre outras formas de engajamento político, é central na democracia. Mas ao longo do século XX o posicionamento do Estado em relação à liberdade de associação variou em grau e forma, principalmente no contexto neoliberal, sua concepção “entendia a descentralização como estratégia de enfraquecimento do Estado (desregulamentação), e a participação como meio de repassar para a sociedade atribuições do Estado, sobretudo na área social ” (Moroni, 2009, p.111), empoderando a sociedade civil organizada.

O Neoliberalismo surge a partir de exigências por menor influência do Estado na economia, seus defensores acreditam que os gastos sociais ou, de forma geral, o que ficou conhecido como *welfare-state*, prejudicam a economia pela quantidade de recursos necessários demandados: um Estado de bem-estar social é um Estado caro. Alguns chegam a crer na ameaça do próprio modo de produção capitalista na medida em que os cidadãos poderiam não mais depender totalmente do mercado (Esping-Andersen, 1991). Havia críticas de todos os lados, mesmo daqueles que defendiam políticas mais igualitárias, na medida que

[...] o ‘*Welfare State*’ desempenha as funções cruciais de: remover algumas das necessidades da classe operária da arena, da luta de classes e do conflito industrial, prover os meios de atender a essas necessidades de forma mais coletiva e, portanto, com maior eficiência, tornando a produção mais regular e previsível ao aliviá-lo de temas e conflitos importantes e fornecendo um aditamento, um estabilizador embutido na economia através da desconexão entre mudanças na demanda efetiva e mudança no emprego (Offe, 1984, p.375).

Apesar dos pontos positivos, o Estado de bem-estar social acaba paralisando a participação política quando tenta de maneira paternalista suprir as necessidades de seus cidadãos, nesse caso há poucos canais de diálogo. Mas, em sentido repressivo, seus críticos liberais sabiam da utilidade de um Estado forte, visando travar as exigências sociais, principalmente sindicais.

Antes do “neo” houve apenas o liberalismo. Uma ideologia voltada à defesa dos interesses de uma burguesia em crescimento contra uma aristocracia de um Estado absoluto dos séculos XVII, XVIII e XIX. Serviu tanto como base filosófica, se estabelecendo efetivamente com o Iluminismo na Europa e a emancipação do homem, quanto para a formação de diretrizes econômicas e políticas. Entre seus preceitos, há especial atenção a manutenção e proteção da propriedade privada, inclusive a propriedade de si, além do pleno funcionamento da "mão invisível do mercado", estudada pelo economista escocês Adam Smith (2009 [1776]), ou seja, o livre mercado. Por fim, a garantia de um governo limitado em relação às liberdades individuais. Adam Smith supracitado e John Locke (1978 [1689]) são dois dos principais nomes que dão insumo a essa base teórica.

Sendo sempre importante lembrar a realidade sobre a qual esses autores escreviam: um Estado absolutista de privilégios, um regime econômico mercantilista e permeado por práticas de corrupção, um sistema que se fundava na repressão de ideias e da liberdade de iniciativa. Portanto é possível enxergar o pensamento liberal em seu contexto de origem como algo revolucionário.

Essa nova ideologia econômica e política foi quase hegemônica por longos anos até seu fracasso sentido pelo *crash* da Bolsa de Nova York em 1929 seguido da grande depressão dos anos 30, atingindo o mundo em diferentes proporções. Os governos começam então a duvidar da eficiência do sistema e a pensar formas alternativas.

Toma novo formato nos anos pós-guerra, os trinta anos dourados do capitalismo que vão do final da década de 40 até o final dos anos 70. Essa nova forma apresentava maior envolvimento do Estado na economia de maneira bastante ativa, bem como na área social, dando concretude ao bem-estar social, fortemente apoiado no pensamento de Keynes (2012 ([1936])).

Foi um período de crescimento acelerado e de estabilidade financeira que perdurou até os anos 70. Sua tensão começa com a crise do petróleo, uma relação conflituosa entre o ocidente, particularmente os Estados Unidos, com o oriente (centralizado na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)), quando o preço do barril despencou e os países que seguiam a linha desenvolvimentista acabaram passando por uma crise que dificulta a manutenção das políticas sociais pela queda da taxa de lucro das empresas e do crescimento em valores do Produto Interno Bruto (PIB).

Esse ambiente tornou propícias as ideias de economistas como Friedrich Hayek (1977), com sua previsão de miséria e servidão pela frente, e Milton Friedman (1984) com seu desejo pela liberdade política através da liberdade econômica. São pensadores que por algum tempo vinham criticando as políticas do *Welfare-state*, ganham força até o ponto de serem implementadas suas ideias ao longo do governo de Margaret Thatcher (1979-1990) na Inglaterra e Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos (Andersson, 1996). Essa reação teórica e política chega ao Brasil somente ao longo do governo de Fernando Collor (1990-1992) e foi efetivada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Na visão de Hayek e seus companheiros da sociedade de *Mont Pèlerin*, fundada em 1947, contando com a participação de importantes intelectuais que tinham como objetivo pensar questões econômicas e políticas sob uma nova perspectiva, além de outros grupos como a Comissão Trilateral, fundada em 1973, a qual recebia significativa quantidade de recursos de grandes burgueses como Rockefeller e Agnelli, com o intuito de financiar pesquisadores que pudessem dar respostas para a crise na qual o sistema se encontrava, a grande crítica concentrava-se sobre o fato do liberalismo no período pós-guerra ter perdido espaço junto do aumento da intervenção do Estado na proteção dos mais fracos, o qual dirigiu um tipo de competição de mercado regulada por ele mesmo, buscando implementar ações voltadas à proteção dos interesses individuais, mas não se esquecendo da solidariedade em relação aos mais fracos.

Essa crítica é essencial para compreendermos o pensamento de seus críticos. Para eles a competição se torna nevrálgica, a única proteção por parte do Estado deveria se limitar aos inimigos externos e ao crime, garantindo a propriedade, os contratos e a cooperação voluntária. Mantendo um papel de importância na organização social, porque, assim como a excessiva intervenção, a total ausência também não é interessante. Seu papel está bem colocado nas regras do jogo: um árbitro para interpretar e garantir o funcionamento das regras estabelecidas, um tipo de tutela jurídica (Friedman, 1984).

O excesso de demandas sociais acabaria colocando em risco a própria Democracia, a solução para essa possível crise estava na contenção de demandas, ou seja, na repressão. Sua força deveria se concentrar principalmente em neutralizar o poder dos sindicatos e na estabilidade monetária, para isso é necessário a contenção de gastos, com ênfase especial sobre as políticas de bem-estar e as privatizações, além de permitir a existência de uma taxa natural de desemprego, o que atinge os sindicatos. Também era destacado a abertura comercial e incentivo ao capital especulativo. Aos poucos o neoliberalismo ganha forma.

Essa vai ser a nova ideologia que irá direcionar as ações do “liberal consistente” a partir do final da década de 70 até a contemporaneidade, quando ainda pudemos presenciar seus limites com a crise de 2008. Em termos de ideologia dominante, a experiência dos governos de Thatcher na Inglaterra, Reagan nos Estados Unidos, Kohl na Alemanha, entre tantos outros, nos mostram como rapidamente o neoliberalismo alcançou uma hegemonia global.

Quando o processo de descentralização estava avançado, o próximo paço foi facilitar a participação política em áreas que antes estavam sob responsabilidade do Estado, assim:

[...] quando ficou claro para as elites dominantes a falta de apoio político na sociedade para as teses neoliberais, iniciou-se uma segunda fase no reformismo Estatal em que o pêndulo passa para o fortalecimento do Estado ao invés de sua redução ao mínimo. Uma segunda geração de reformas busca, nos anos 90, reconstruir fiscal e administrativamente o Estado, controlar melhor os fluxos de capital, coordenar as políticas macroeconômicas em nível mundial e aprofundar o regime democrático em cada país (Bresser-Pereira, 1999, p.89).

Bresser-Pereira enxerga no desenvolvimento tecnológico, na globalização e na complexificação das sociedades Modernas elementos que dificultam a gerência do Estado sem o auxílio de outros atores. Entre estes, coloca a sociedade civil em posição de destaque como um dos elementos da ideia de Estado-Nação:

A sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho de Estado. Ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado (Bresser-Pereira, 1999, p.69).

Assim, vemos agentes com atuação política significativa apesar de estruturados informalmente. A própria sociedade civil é resultado de um processo interno de transformação, é sintomática nesse sentido, ou seja, o processo de *downsizing* abre espaço para delegação de responsabilidades públicas, não sendo dominada por inteiro pelo Estado ou pelo Mercado.

Bresser-Pereira vê essa reforma para o fortalecimento do Estado como uma iniciativa da própria sociedade civil que surge no cenário político como ator de importância no período posterior ao processo de diminuição do Estado. Há abertura e flexibilização de canais participativos e gerenciais buscando resolver o problema. Nessa abertura para a sociedade civil está a ideia de governo em rede, cuidadosamente explorada pelos autores norte-americanos, Stephen Goldsmith e William D. Eggers (2011), quando pensam em um novo formato para o setor público que vinha sendo aplicado em alguns dos estados norte-americanos.

O governo em rede se coloca de forma ativa e não apenas reativa na dinâmica moderna de rápidas transformações tecnológicas e sociais por meio de parcerias com o setor privado, organizações não governamentais e gestores de políticas públicas, objetivando maior agilidade na resolução de problemas e eficiência das instituições democráticas. Dependendo menos de servidores públicos tradicionais e mais de teias ou redes de parcerias.

O modelo tradicional de governo estabelecido por meio de linhas verticais de autoridade não atende as demandas desse tempo complexo e em rápida transformação. Sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimentos de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos, são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais (Goldsmith ; Eggers, 2011, p. 22). É preciso então de certa horizontalidade nas ações do governo, essa abertura para modos de participação e ação política para além dos meios tradicionais circunscritos a um território e monopolizados por normas e instituições é a principal característica desse novo modelo de gestão pública.

Parcerias entre o público e privado, terceirização de serviços, o gestor público com conhecimentos técnicos específicos e autonomia acompanhada de maior flexibilidade institucional e burocrática, nesse sentido, o governo em rede tende a ser mais eficiente em suas respostas aos problemas, pois, essas ações “[...] permitem ao governo contornar procedimentos irracionais que retardam mobilizações de pessoal ou compra/ contratação urgente de materiais ou de parceiros” (Goldsmith; Eggers, 2011, p.50), assim, um número maior de canais de interlocução auxilia no incremento da *accountability* e dos graus de responsividade nos processos de tomada de decisão, tendo em vista também aumentar a eficiência e eficácia pelo adensamento das redes e canais entre Estado e sociedade.

É uma perspectiva de preocupação com a eficiência administrativa do Estado e com o bem público, essa delegação de responsabilidade mostra uma inclinação para maior abertura dos meios de participação extra eleitorais. No sentido colocado pelos autores, são ações com as quais o Estado conta, não algo a mais que pode ou não servir, não é algo não necessário. Assim é possível estabelecer um ambiente onde as instituições e os agentes são pensados de forma inter-relacional, potencializando tanto a participação quanto a representação ao lhes atribuir novas funções que se complementam ao invés de se combaterem.

Esse modelo de gestão do Estado é o cerne das tentativas de reformas no Brasil ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso pelo então Ministro do MARE, Bresser-Pereira. As principais mudanças previstas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

se assimilam a uma troca da cultura burocrática para uma cultura gerencial tida como mais eficiente, também para a ampliação dos canais democráticos de participação para atender melhor as demandas da sociedade, assim:

A reforma Gerencial, que só faz sentido quando aprofunda as formas de democracia representativa e de democracia direta ou controle social, além de ser um instrumento de eficiência administrativa, é também um meio de afirmação democrática dos direitos de cidadania (Bresser-Pereira, 2011, p.151).

O que é comum para esses autores é a percepção de um desejo pela mudança na forma como a gestão pública se dava, ainda que a reforma não tenha sido bem-sucedida em tudo o que se propôs, problemas acompanharam os governos seguintes e ainda estão em processo de resolução.

Na visão de Bresser-Pereira (1999), há uma crise de Estado no Brasil centrada em quatro pontos, a saber: política, fiscal, esgotamento do modo de intervenção e ineficiência do aparelho estatal. Sendo que a resposta para a questão política fora dada em primeiro lugar com a democratização em 1985 e a promulgação da constituição três anos depois, porém, quanto aos outros pontos, a mudança foi mais lenta e em certa medida ainda está sendo, mesmo no que se refere à política somente uma parte tivera resposta.

Há visões de cunho ideológico entre esses pontos que não necessariamente precisamos abordar, o importante é manter em mente que, enquanto Ministro, foram esses pontos que guiaram suas ações e possibilitaram um campo mais aberto às transformações que se seguiram ao longo dos próximos governos.

2.6 A abertura participativa no governo do Partido dos Trabalhadores (PT)

Um dos elementos importantes no desenvolvimento de práticas participativas é o próprio posicionamento positivo do governo em relação à criação e expansão de mecanismos através dos quais os agentes interessados possam exercer este direito, em outras palavras, as características do *design* institucional que permitem tais ações.

Avritzer (2008) investiga o impacto de três variáveis na implementação de políticas participativas, são elas: o desenho institucional, tradição associativa local e a vontade política dos governantes. Cada um desses elementos varia em cada mecanismo específico de participação. Como não é objetivo deste trabalho olhar de forma aprofundada algum em especial, não será necessário nos aprofundarmos tanto sobre seu desenho institucional ou a tradição associativa local, veremos mais a vontade política dos governantes.

Com base nesses elementos, Avritzer entende a ideia de instituições participativas como as distintas formas de incorporação de cidadãos e as formas de associação da sociedade civil no âmbito deliberativo, culminando em três maneiras gerais pelas quais podem participar do processo de tomada de decisão: o desenho participativo de baixo para cima, a partilha do poder e a ratificação pública. Respectivamente, o orçamento participativo pode servir de exemplo, onde qualquer cidadão pode deliberar, escolher delegados e conselheiros, decidindo em conjunto a destinação de verbas para políticas públicas específicas. Em segundo lugar, caracteriza-se como partilha do poder quando atores da sociedade civil e estatal participam de forma conjunta, não incorporando um número grande de agentes sociais e os níveis de influência de ambas as partes são determinados por lei, exemplo são os conselhos nacionais responsáveis por aprovar diretrizes para políticas públicas, quando deliberativos, ou, quando consultivos, estabelecer resoluções indicativas de posições do setor para que possam ser assimiladas na elaboração delas. Por fim, a ratificação se estabelece quando não há participação civil no processo decisório, participam com o objetivo de referendar ou não publicamente o que foi decidido:

Portanto, é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto da organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos. Nesta última categoria, vale a pena observar variações no próprio apoio oferecido pelo Partido dos Trabalhadores a processos participativos (Avritzer, 2008, p.47).

Ao fazer o levantamento bibliográfico, notamos uma quantidade significativa de referências aos governos de Lula (2003- 2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) no que se refere ao incentivo de formas alternativas de participação política, tanto no âmbito Federal, quanto municipal. Vemos como, por exemplo, o Orçamento Participativo, inaugurado no Município de Porto Alegre em 1989 sob administração de Olívio Dutra (PT), o qual deu continuidade a uma bandeira do partido à época de ampliação da participação direta nas decisões públicas. Foi uma experiência tão positiva que hoje é um modelo cada vez mais utilizado não somente em outros municípios brasileiros, mas exportado para diversos países por representantes das prefeituras e organizações não governamentais⁶ especializadas em Orçamento Participativo, como a *In Loco* (Portugal), *Enda-Tiers Monde* (Senegal), *Participatory Budgeting Project* (EUA), entre outras.⁷

⁶ Fonte: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php>. Acesso em 17/05/2016.

⁷ Fonte: <http://www.in-loco.pt/>; <http://endatiersmonde.org/instit/>; <http://www.participatorybudgeting.org/>; respectivamente. Acesso em 20/05/2016.

Também foi um período de incentivo aos Conselhos Gestores de Política Pública, Conferências Temáticas, reuniões com grupos de interesse, Plano Plurianual Participativo, Audiências e consultas públicas, entre outros formatos específicos. Pela ordem e com base nos textos de Moroni (2010), Lambertucci (2010) e Pires e Vaz (2012):

Tabela 2 – Panorama da participação no Brasil

| Política | Descrição | Objetivos |
|----------------------------------|--|--|
| Conselhos Gestores | São constitucionalmente previstos no Brasil, seu desenho normativo varia singularmente. | Têm como objetivo possibilitar a participação dos cidadãos nos processos de planejamento de políticas públicas, sendo composto de forma paritária entre membros do governo e membros da sociedade civil. |
| Conferências temáticas | Ocorrem geralmente de forma bianual nos três níveis de governo, sendo a participação aberta ao público no nível municipal e restrita à delegados escolhidos para os níveis estaduais e federal. | São responsáveis pela definição de direcionamentos normativos de suas áreas temáticas específicas com base na qual são determinadas políticas públicas. |
| Reuniões com grupos de interesse | Canais onde grupos da sociedade civil dos mais variados tipos podem negociar diretamente com o governo as questões que lhes interessam, há nesse sentido, por exemplo, as chamadas mesas de negociação ou mesas de diálogo instituídas ao longo do governo Lula. | Elaborar diretrizes para futuras políticas públicas. |
| Plano Plurianual participativo | Instrumento de planejamento público que tem como base o processo orçamentário na Constituição de 88. A sociedade civil participa através de diversas organizações não governamentais e entidade de áreas temáticas. | Define toda a perspectiva futura de planejamento público em termos de desenvolvimento de programas e políticas. |
| Audiências e consultas públicas | Encontros presenciais em torno de temáticas específicas. | Gerar discussões sobre alguma política, é aberta aos indivíduos e grupos em geral. |

Fonte: elaboração própria.

Assim, correspondendo positivamente a terceira variável que procura demonstrar o posicionamento do governo, há uma sinalização positiva para a participação no caso brasileiro, também muito estimulada pelo papel da Secretaria Geral, para a qual foi atribuída a finalidade de promover uma aproximação do poder Executivo com a sociedade civil:

A Secretaria-Geral passou a ter a atribuição de estimular a participação social, apoiando e buscando formas de promovê-la e assegurando a interlocução com os outros órgãos do governo. Isto não significa que a Secretaria-Geral vá resolver os problemas, porque se trata de atribuição dos ministérios. Não há sobreposição de atribuições, apenas a promoção do diálogo participativo (Lambertucci, 2009, p.73).

No embalo da reforma gerencial promovida pelo MARE, a Secretaria-Geral tem importante atuação nos conselhos, conferências temáticas e ouvidorias, entendendo a participação enquanto elemento significativo na elaboração de políticas públicas, buscando difundir de forma eficiente a possibilidade de atuar junto ao governo, uma vez que amplos setores desconhecem os canais (Avritzer, 2010), a liberdade de associação não tem todo seu potencial aproveitado se não há eficiência na livre circulação de informações.

Desde o início do seu primeiro mandato em 2003, o governo Lula (PT) teve orientação positiva em relação a participação, vemos isso já na proposta do governo em realizar consultas a entidades da sociedade civil ao longo da elaboração do Plano Plurianual (PPA), no estímulo aos conselhos de políticas públicas, tanto nas áreas onde já existiam de forma mais estabelecida, quanto em novas áreas carentes de participação, além das conferências temáticas responsáveis por auxiliar os agentes do governo na definição de agenda dos ministérios, entre outros mecanismos:

Na concepção desse governo não existe contradição entre modalidades de representação participativa (conferências, conselhos, mesas de diálogo, ouvidorias e percussoras) e representativa. Elas são absolutamente complementares. As demandas sociais, que muitas vezes são dinâmicas e mudam rapidamente, exigem debate contínuo. Neste contexto a participação social assume lugar de importância, porque possibilita o diálogo cotidiano, permanente e dinâmico entre a sociedade e os vários representantes, estejam eles no Executivo ou Legislativo, permite canais de influência consistentes (Lambertucci, 2009, pp.72-73).

É interessante também olharmos para alguns números. Utilizando os levantamentos feitos por José Moroni (2009), vemos que no total foram criados 13 Conselhos Nacionais e 9 outros já existentes que foram reformulados para que se adaptassem as novas exigências legais. Já as conferências, foram realizadas no governo Lula 58 Conferências Nacionais, 23 destas pela primeira vez. Porém, deve-se ressaltar que

[...] seria equivocado atribuir tais avanços a um compromisso geral da Presidência com a participação. Eles resultaram menos da imposição de uma nova abordagem participativa de governo por parte da Secretaria-Geral da Presidência ou outros órgãos de coordenação do governo do que das dinâmicas políticas no interior de cada setor de política pública. A presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu a experimentações com resultados variáveis a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em cada setor (Abers et al., 2014, pp.325-326).

Não vem inteiramente de cima para baixo, responde a uma demanda por parte da sociedade civil de forma potencializada pela absorção de ativistas que assumiram cargos na burocracia federal e “[...] transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil ” (Abers et al., 2014, p.326), assim, já existia na sociedade um desejo por maior influência nas decisões públicas, porém os canais eram limitados.

Mesmo com o posicionamento positivo do Estado e o trabalho das lideranças advindas de movimentos sociais/ sindicais e intelectuais que passam a ter papel ativo dentro das instituições citadas, notamos que nem tudo pode ser considerado positivo. Moroni (2009) critica as ações do governo no sentido do uso intencional do termo “interlocação”, afirma que é dessa forma que os espaços criados são vistos pelo governo Lula, uma vez que não podem constituir-se enquanto espaços de deliberação propriamente ditos, que exercem controle social efetivo, mas somente espaços de interlocação entre governo com representantes da sociedade onde “na maioria das vezes, essa representação é pessoal e não institucional e o governo escolhe com quem ele quer “interlocular”” (Moroni, 2009, p.128). O autor caracteriza o que ocorreu ao longo dos governos como a multiplicação dos espaços de interlocação e não um processo de descentralização e aumento da participação com flexibilização de processos burocráticos.

Em espaços políticos há sempre o pressuposto do conflito entre grupos de interesse, nesse meio os processos de disputa dificilmente não são assimétricos. Se mantivermos em mente a proposta desses mecanismos somada à crítica feita aos conselhos quando acabam reproduzindo formas de atuação política cada vez mais criticadas ao longo dos anos, além do orçamento participativo que apresenta substancialmente participação direta, principalmente por meio das assembleias de bairros, e mecanismos também representativos ao ser possível escolher os delegados e conselheiros, teremos:

Como resultante geral, a composição dos conselhos conjuga, digamos, participação coletiva (auto apresentação das entidades escolhidas como tal) como representação coletiva (entidades escolhidas por representarem – por critérios variados – outros setores sociais) (Lüchmann, 2007, p.154).

E sobre o orçamento participativo:

À articulação entre a participação direta e a representação segue-se uma articulação entre os diversos fóruns, fundamentalmente pelo procedimento de regionalização. Assim o processo desenvolve-se de forma piramidal, conjugando a representação delegada (delegados e conselheiros com mandato revogável) às assembleias locais e regionais (Lüchmann, 2007, p.157).

Ainda que sejam dados relativos ao período de 2007, reafirmados em 2013 por Spioni e Zozal e Silva, com a possibilidade de algumas dessas características terem sido alteradas, são úteis na medida em que mostram os possíveis problemas nesses mecanismos. Também Avritzer (2016) mostra que houve inobservância de regras democráticas para questões ambientais e de demarcação de terras, além da demora na aplicação das decisões resultantes dos mecanismos por conta de delongas do próprio Estado e todo seu corpo burocrático em agir com eficiência. Desde o viés de interlocução apontado por Moroni (2009) até os aspectos supracitados, começa a ficar claro que as respostas que vêm sendo dadas às questões do governo representativo podem se mostrar insuficientes, como de fato se mostram aos agentes sociais e, por conseguinte, engendram consequências importantes, parte das quais, fundamentam o objetivo específico deste trabalho.

Em um artigo, Marcelo Sipioni e Marta Zorzal e Silva (2013), mostram como a participação nos conselhos não é direta, pelo contrário, realiza-se pelos moldes da representatividade, mudando apenas a forma da relação entre representantes e representados. Seus representantes geralmente têm elevado nível socioeconômico e alto grau de escolaridade, sendo definidos por meio das organizações da sociedade civil que já tenham algum histórico de vínculo com instituições estatais, sendo singulares os mecanismos de escolha em cada conselho

Compartilhando de sua visão acerca de uma interlocução, ainda que por um posicionamento crítico diferente, Roberto Pires e Alexander Vaz (2012), enxergam na política brasileira, ao analisar um período que vai de 2002 até 2010, a participação social como um método de governo, demonstrando um aumento e diversificação de canais de interlocução entre Estado e sociedade que podem ser vistos como uma base da diretriz geral da administração pública do recorte histórico proposto. Analisam as interseções existentes nos processos políticos de tomada de decisão, principalmente no que diz respeito ao planejamento de políticas públicas, comprovam com dados a concepção do governo que confere relevância à sociedade como participante da construção, direcionamento e monitoramento da administração pública:

Em primeiro lugar, percebeu-se um crescimento relevante em número de interfaces socioestatais nos programas e órgãos do governo federal. Ainda que houvesse, já em 2002, um percentual relevante de programas nessa linha, nota-se *incremento consistente* ao longo da década na adoção de formas de interlocução, chegando a quase 90% dos programas com pelo menos uma forma de interface sociestatal [...] nas áreas social e de meio ambiente, gestores perceberam as interfaces socioestatais como importantes para a garantia de transparência e legitimidade das ações e para a fiscalização e controle dos programas, nas áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura prevaleceu o papel de correção de rumos e metodologias dos programas [...] enquanto conselhos e conferências apresentavam-se associados ao aumento de legitimidade, transparência e controle, audiências e consultas públicas, assim como reuniões com grupos de interesse, demonstraram maior aproximação com a função de correção de rumos e metodologias dos programas (Pires; Vaz, 2012, pp.50-21, grifos dos autores).⁸

Por um viés comparativo é possível considerar avanços, não ideais, mas, ainda assim, em relação aos outros governos no âmbito da participação. Por mais que a estratégia de governabilidade possa se sobrepor, os canais podem não ser capazes de permitir um poder decisório efetivo aos cidadãos, ou seja, proporcionar baixo poder de *enforcement*, podem ao mesmo tempo sustentar um importante poder informacional, de caráter consultivo, ou carregar qualidades que garantem algum nível de transparência.

Já a representação e sua correlação com a participação política é um dos temas sempre presentes nas discussões sobre o campo político. Nos últimos anos, a representação política tem sido matéria de discussão no campo, principalmente sob uma perspectiva que a coloca em crise,

É possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais. O fenômeno ocorre por toda a parte, de maneira menos ou mais acentuada, atingindo novas e velhas democracias eleitorais (Miguel, 2003, p.123).

⁸ Os autores preferem o uso do conceito “interfaces socioestatais” ao invés de “participação política”. Este primeiro envolve outros elementos que permitem olhar de forma mais ampla o contato entre Estado e sociedade ao carregar em si preceitos de atribuições consultivas e de corresponsabilização ou cogestão. As primeiras podem se subdividir em interface de contribuição (sociedade informa ao Estado suas demandas), transparência (o Estado é quem demonstra) e comunicativa (na qual ambos se informam), já o segundo elemento pode conter uma interface mandatária (sociedade se torna, dentro de limites, dirigente do Estado), transferência (o Estado é que tem controle sobre a sociedade) e cogestão (onde os processos decisórios são compartilhados entre ambos). É uma ideia interessante e pode abrir outras chaves de análise, porém, manteremos o termo “participação política” por ainda assim dar conta das pretensões deste trabalho e ao mesmo tempo não entrar em conflito com o conceito utilizado pelos autores, possibilitando o uso dos dados da pesquisa sem correr o risco de imprecisões teóricas.

Para comprovar sua constatação, o autor se utiliza de dados sobre o declínio do comparecimento eleitoral, aumento da desconfiança em relação às instituições medido por *surveys* e também pelo esvaziamento dos partidos políticos. O autor propõe uma saída para o problema através de uma maior compreensão do sentido da própria representação, também fomos por esse caminho, embora buscando auxílio em uma perspectiva diferente da sua.

2.7 As limitações da *Accountability* no Brasil

Em mais de um século sob regime republicado, foram poucas as vezes que os brasileiros experimentaram as virtudes de um regime democrático, apenas entre 1946 e 1964, quando o momento militar tem início, e o período que seguiu a promulgação da carta de 88 até os dias de hoje. Pesquisas recentes apontam o crescimento da adesão do público à democracia, porém com ressalvas em relação às instituições (Moisés, 2013a), ainda que sob uma perspectiva metodológica seja difícil dimensionar a aprovação ao regime democrático, pois, é necessário saber em que medida os brasileiros compreendem o que é democracia, sendo um termo cercado de conotação positiva, além dos níveis baixos de escolaridade e renda que tornam difícil aos cidadãos refletirem sobre os valores do regime.

Apesar disso, é possível medir com mais facilidade o descrédito público das instituições, independente dos motivos ele existe e provoca desconfiança e insatisfação, no nosso caso “[...] os brasileiros desconfiam das instituições democráticas em geral e, em particular, dos partidos políticos, do Congresso Nacional e do sistema judiciário” (Moisés, 2013a, p.3). O papel das instituições é crucial na avaliação racional do regime pelos cidadãos, nesse sentido, os mecanismos de *accountability* são centrais para a dimensão da qualidade da democracia, a tornando mais visível e confiável,

Com efeito, mecanismos ou dispositivos como eleições, representação política, liberdade de expressão e de associação, direito de julgamento justo e imparcial, divisão de poderes e a obrigação de prestação de contas por governos capacitam os cidadãos para desafiar as relações de poder de que justamente desconfiam [...] a institucionalização da “desconfiança” implica também na “internalização” pelos cidadãos dos meios pelos quais podem enfrenta-la e, nessa medida, supões a existência de uma cultura de confiança nos instrumentos que tornam isso possível, ou seja, as instituições democráticas (Moisés, 2013b, p.14).

Como colocado, em face da influência da política externa em assuntos internos, as pressões para diminuir a influência do Estado na economia e as instituições democráticas que carregam em si distorções do período autoritário precedente, o Estado se fragilizou e precisou de uma nova abertura para conseguir implementar as políticas públicas, construindo um ambiente de apoio na cooperação social para complementar suas funções, se mantendo ainda

enquanto principal agente *policymaker*, interferindo no papel dos partidos políticos e sua relação com os eleitores. Um dos problemas surge na ausência de correspondência entre as expectativas da sociedade civil e o funcionamento das instituições dos governos.

Quando Rachel Meneguello (2012) estuda a percepção pública sobre o Parlamento brasileiro, confirma a ineficiência das instituições em passar uma imagem positiva ao eleitorado, gerando desconfiança no Parlamento e também nos partidos políticos,

De fato, dados de opinião coletados em pesquisas realizadas ao longo do período pós-85 mostram que, apesar da relativa consolidação de mecanismos de participação e de representação, a presença de uma generalizada desvalorização das instituições representativas marca a percepção sobre o funcionamento democrático brasileiro de forma paradoxal: os cidadãos brasileiros apoiam de forma crescente a democracia, mas não confiam nas formas de intermediação institucional (Meneguello, 2012, p.14).

Com dados que vão de 1946 até recentemente, a autora mostra como a desconfiança nas instituições representativas tem sido uma constante na vida nos brasileiros. Em 46 por ser um primeiro contanto com instituições dessa natureza, durante o regime militar por conta de representação misturada com autoritarismo que a tornava apenas aparente e, por fim, os dados até 2008 mostram que a avaliação positiva do Parlamento não ultrapassa 24%, ainda que haja preferência majoritária pelo regime democrático, a percepção pública negativa em relação ao parlamento e aos partidos tem continuidade histórica, mesmo com os mecanismos de participação que complementam o governo representativo e de instituições de *accountability* voltadas ao bom funcionamento institucional.

Pela análise de entrevistas com servidores públicos, Ana Luiza Aranha e Fernando Filgueiras (2016) percebem a ausência de interações coordenadas entre as instituições de *accountability* horizontal, além da predominância de relações com base na competição. Há trabalhos em conjunto como a operação Lava-Jato⁹, porém, ocorrem com a preocupação em manter a atenção midiática e com poucos estímulos institucionais,

Os entrevistados, de forma geral, apontaram a ocorrência de mudanças significativas em cada uma das instituições do sistema de *accountability* no Brasil. Porém, o processo de investigação e responsabilização dos agentes públicos carece de uma ação coordenada e conjunta das instituições, o que prejudica o andamento dos processos (Aranha; Filgueiras, 2016, p.34).

⁹ Operação Lava-Jato é uma investigação da PF em conjunto com o MPF. Sua fase ostensiva teve início em março de 2014, contando com apoio de agentes da Polícia Federal, procuradores da República, investigadores da primeira instância (Justiça Federal do Paraná), entre outros. O objetivo inicial da operação foi investigar possíveis esquemas de lavagem de dinheiro através da empresa estatal de economia mista Petrobrás. A Operação ainda está ativa e ampliou suas investigações para inúmeros outros casos envolvendo outras empresas, empresários e políticos.

Somado a isso, a burocracia no Brasil cada vez mais assume funções predominantemente voltadas ao combate à corrupção (Arantes et al., 2010). Por exemplo, há no poder legislativo brasileiro a função de fiscalização orçamentária como forma de controle sobre a burocracia pública e sobre o poder Executivo, reforçando a prestação de contas junto de outros mecanismos, além da instauração de comissões de inquérito para verificar possíveis irregularidades, monitorar e corrigir erros em políticas públicas. Porém, os autores mostram como esses mecanismos estão cada vez mais vinculados exclusivamente ao tema da corrupção, estimulados pela atuação oposicionista na competição político-partidária e atenção midiática.

É positivo o combate às irregularidades, mas quando são transformadas em escândalos (sua dramatização ou espetacularização, como já dito) negativam a percepção do cidadão, fenômeno que se agrava quando o controle sobre a burocracia por meio da prestação de contas, originalmente com a função de garantir a eficiência e efetividade das políticas públicas, atuam exclusivamente nesse âmbito. De 1987 até abril de 2009 foram 36 denúncias no Senado e 3 na Câmara, 504 propostas de fiscalização e controle vindas da Câmara e 31 do Senado,

Todavia, uma análise do teor dessas iniciativas revela dois resultados desapontadores do ponto de vista do controle político: em primeiro lugar, a denúncias não tem funcionado como controle da implementação de políticas públicas, mas sim como combate à corrupção e ao mau uso de recursos públicos (Arantes et al., 2010, p. 124).

As tramitações também ocorrem lentamente ao ponto da perda de sentido da investigação, a morosidade do sistema judiciário contribui para essa percepção. Muitas vezes o problema não é encontrar a irregularidade, mas seu julgamento e as consequências aos responsáveis.

Tomemos a operação Lava-Jato como exemplo, devido aos inúmeros setores que contempla e ao tempo já decorrido desde seu início, é natural esperar resultados efetivos das investigações. Em levantamento feito pelo portal do Ministério Público, até junho de 2017 a operação contava, com 281 acusados em 64 acusações criminais, dos quais pouco mais da metade (144) foram condenados, majoritariamente em primeira instância, sendo a maioria composta por empresários.

Apesar da Procuradoria Geral da República ter protocolado outras denúncias no Supremo Tribunal Federal (STF) referentes àqueles que possuem foro privilegiado, a resposta da suprema corte tende a ser demasiadamente demorada em relação às demandas por punições. Responsável pelas análises dos casos mais significativos e dos que detêm foro privilegiado, os

números do tribunal apontam que das 20 denúncias feitas envolvendo 68 acusados com foro privilegiado, há somente 3 ações penais, cabe ressaltar que o baixo número também está relacionado aos 49 acordos de colaboração premiada homologados¹⁰, o que diminui a velocidade do processo.

Em março de 2017 uma equipe de pesquisadores da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro publicou um estudo dirigido pelo professor Joaquim Falcão acerca dos números do STF¹¹. Foram analisados os processos e procedimentos judiciais que tramitaram entre 1988 e 2016, mostrando morosidade nos processos e sobrecarga do órgão quanto a quantidade e variabilidade das classes processuais, principalmente as tramitações que envolvem pessoas com foro privilegiado: em 2016 a média de tempo de avaliação de inquéritos foi de 797 dias, já o julgamento de ações penais passou de uma média de 65 dias em 2002 para 1377 dias em 2016. Há necessidade e desejo dentro do órgão de repensar a gestão dos processos¹², por isso está em discussão alterações do foro privilegiado e reformas no judiciário para aumentar a responsabilidade de outras instâncias a fim de aliviar o Supremo. Em todo caso, a percepção que fica para o cidadão é de resultados demasiadamente lentos.

Importante destacar a ação de outros mecanismos como os tribunais de conta, inicialmente concebidos como órgãos de assessoria técnica do Legislativo, têm a função de responsabilizar o poder público de acordo com o resultado de auditorias nos programas governamentais, gerando transparência pública. Segundo dados que os autores trazem, em 2007 das 5.712 fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União, um terço são solicitações do Congresso para fiscalização em obras e atos administrativos, sendo os outros dois terços de iniciativa do próprio tribunal. Esses dados mostram sua autonomia em relação ao Legislativo, não exerce apenas assessoria, muito por conta de usa capacidade de auto regulação e dotação orçamentária própria, torna-se ator importante também no combate à corrupção.

Há o controle do Executivo e Legislativo pelo Ministério Público, representando a ampliação do papel do judiciário na política. A legislação autoriza o órgão a cobrar e contestar políticas públicas nos três níveis da federação, contribuindo com a prestação de contas na medida que processos judiciais expõem as ações à opinião pública, gerando efeitos na reputação

¹⁰ <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-no-stj-e-no-stf/resultados-stf/a-lava-jato-em-numeros-stf>. Visitado em 25/06/2017.

¹¹ <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/>. Consultado em 12/05/2017

¹² <http://www.osconstitucionalistas.com.br/marco-aurelio-precisamos-repensar-supremo>. Visitado em 10/05/2017

tanto dos políticos, para fins verticais, quanto das instituições, para fins horizontais, tendo suas atribuições ampliadas após a Lei de Improbidade Administrativa, contudo

[...] o que parecia ser uma vantagem dessa última forma converteu-se em sua fragilidade: ações de improbidade dispensam envolvimento da polícia e escapam ao foro privilegiado e aos rigores do Código Penal, mas o excessivo formalismo da Justiça brasileira, a inúmera quantidade de recursos protelatórios e os vários graus de jurisdição têm procrastinado as sentenças condenatórias e gerado impunidade (Arantes et al., 2010, p.143).

Mesmo que seu tratamento enquanto crime comum não torne essas questões melhores, a ideia era justamente evitar esse tipo de situação.

Ainda assim a Polícia Federal passou por transformações positivas nos últimos anos com aumento de efetivo, orçamento e atribuições em conjunto de outras instituições como o Ministério Público ou a Controladoria Geral da União, algo que pode dar mais agilidade e eficiência na resolução de problemas, mas primeiro é preciso olhar mais de perto a questão.

Há motivos pessoais e políticos que influenciam o nível de interação entre essas instituições, contudo, para além disso também existe o desconhecimento da função de um sistema de *accountability*. Aranha e Filgueiras (2016) contam como na visão desses funcionários essas instituições acabam funcionando como uma linha de montagem, cada qual cumpre seu papel específico na sequência que lhe cabe, limitando seu campo de visão. As instituições, quando não se comunicam, não sabem o que as outras estão monitorando ou em vias de investigar:

A coordenação entre as instituições do sistema de *accountability* brasileiro revela-se presa à cegueira institucional, com a sobreposição de várias instituições atuando num mesmo caso. Os entrevistados percebem que a coordenação é pouco fluída e que afeta negativamente o resultado da ecologia processual do sistema de *accountability* (Aranha; Filgueiras, 2016, p.37).

A falta de uma lógica e ação coletiva acaba gerando múltiplos procedimentos desnecessários e trabalhosos, limitando a capacidade de ação dessas instituições. Muitas vezes, a cooperação existe apenas de maneira informal, através do contato pessoal entre os agentes para troca de informações, apesar de ser algo positivo, o funcionamento do sistema não pode depender totalmente do voluntarismo dos agentes, “não havendo uma definição estratégica das prioridades do sistema, cada instituição define a sua própria prioridade, e reluta em atender os chamados e pedidos advindos de outros lugares do sistema de *accountability* ” (Aranha; Filgueiras, 2016, p.38).

O problema central diz respeito à troca de informações. Cada órgão tem sua própria base de dados, um problema, pois “[...] *não é possível exercer accountability sem a integração*

de informações e o princípio da publicidade ” (Aranha; Filgueiras, 2016, p. 39, grifos do autor). Assim, as instituições acabam entrando em disputa por espaço na esfera pública pelo controle e publicização de informações, isso dificulta a ação integrada estratégica por meio de bancos de dados colocados em rede, “[...] a lógica da disputa entre as instituições do sistema de *accountability* ocorre não apenas em torno dos procedimentos, mas também em torno da opinião pública ” (Aranha; Filgueiras, 2016, p.42). Por conta do peso que o combate à corrupção ganhou a longo dos anos, somado à capacidade de resposta institucional, os mecanismos de *accountability* passam a disputar a opinião pública de modo a consolidar os seus interesses na arena política.

Quando os agentes tentam trocar informações de maneira informal, dificilmente se deparam com uma recusa, porém há demora excessiva e é difícil sustentar uma comunicação produtiva por muito tempo devido a informalidade do processo, geralmente sem previsão institucional, não criam decisões vinculantes. Além das questões de sigilo fiscal e segredo de justiça impostos, apesar de serem positivos, se tornam um problema quando as ações não são exercidas em conjunto. Por exemplo, quando o Tribunal de Contas precisa da quebra de sigilo bancário, ao invés de atravessar longas ações judiciais, seria melhor se formalizasse uma operação junto da Polícia Federal, economizando tempo e recursos.

Nessa estrutura de poucos incentivos para a cooperação institucional o sistema de *accountability* no Brasil perde em eficiência e ganha em desconfiança dos cidadãos que em sua avaliação não se sentem devidamente representados ou que as decisões públicas sejam transparentes e corretas do ponto de vista jurídico. Isso aumenta a vontade participativa de alguns setores que buscam formas alternativas de participação política, o fortalecimento de lideranças como as horizontais é, pois, sintomático.

Apesar da evolução pela qual esses mecanismos passaram ao longo dos anos pós-88 com fortalecimentos de suas capacidades institucionais de *answerability* e *enforcement*, não houve mudanças sistêmicas voltadas para uma integração de procedimentos pela cooperação estratégica. Existe uma demanda sobre o desempenho das instituições, quando não é respondida vemos situações atípicas, como as jornadas de junho de 2013, únicas em nossa história.

3. LOCALIZANDO AS LIDERANÇAS HORIZONTAIS: OS USOS DO TIPO.

Com as questões históricas e teóricas discutidas nos capítulos anteriores, agora é preciso uma análise das lideranças horizontais inseridas na dinâmica social dentro do recorte proposto. Com base em uma bibliografia que trata sobre os movimentos sociais Modernos ou novas formas de participação política como em: Gohn (2014), Touraine (1984), Young (2001), Tarrow (1993, 2001) e outros já discutidos, selecionamos na realidade brasileira alguns coletivos para compreendermos melhor a hipótese levantada ao logo do texto e testar a força da ideia de liderança horizontal enquanto uma ferramenta analítica que organiza a realidade, auxiliando em sua compreensão. A escolha de cada um foi tomada com base em suas justificativas de existência, na quantidade de informações disponíveis e suas propostas, diferentes umas das outras, mas que juntas possibilitam uma ideia geral dos objetivos dessa forma de organização e participação, validando os resultados por meio de linhas convergentes de investigação.

Cabe ressaltar que nem sempre há lideranças explícitas, ainda que agentes sociais específicos se sobressaem dentro da vivência cotidiana dos coletivos. Foram selecionados justamente para demonstrar que o tipo proposto também se aplica às não lideranças, ou seja, é possível encontrar um tipo de liderança horizontal na organização em si, na medida em que estrutura suas ações nesse sentido, concentrando as características em um agente social específico ou não.

O capítulo está dividido em duas seções, a primeira será necessária para levantar mais algumas questões conceituais e teóricas, agora sobre os movimentos sociais, coletivos e formas de manifestação no regime democrático para um contraponto com as discussões no campo, já na segunda olharemos para a realidade em busca de sustentação das ideias propostas tomando como base alguns coletivos e um breve estudo empírico.

3.1 Discutindo a ação coletiva: as perspectivas

Dentre os inúmeros fenômenos de que trata a sociologia, há alguns que por sua origem se tornam especiais, ou clássicos, no campo científico e nos estudos acerca da sociedade e sua relação com o homem. Somente no século XIX a sociologia universitária coloca-se enquanto ciência, em um primeiro momento apenas na França, e os questionamentos acerca da ação social ganham corpo e perspectivas diversas.

Há em sua origem algo muito instrumental, elege como fundador o filósofo francês, Auguste Comte (1798- 1857), o qual lança as bases do campo por meio de seu pensamento,

com o principal interesse em compreender a ação social, para então desenvolver um exame aguçado e preocupado em descobrir tudo o que representa algum perigo na manutenção da ordem. Posteriormente, entre outros autores, se destacou Durkheim (1858-1917) e sua convicção em estabelecer a sociologia enquanto uma ciência cujos objetos de estudo exclusivos eram os fatos sociais e, como um médico, o sociólogo teria como função apontar para as anomias sociais que deveriam ser corrigidas e, para isso, lança as bases de uma metodologia própria para o campo com regras e objetivos específicos.

Já na Alemanha, Max Weber (1864-1920) acaba ampliando o arcabouço metodológico e de objetos de pesquisa possíveis, além de dialogar com outras áreas do conhecimento, contribuindo de forma significativa para o desenvolvimento da disciplina. Portanto, dentro de um longo período, se pudermos elencar de forma sistemática os principais temas da sociologia, poderíamos afirmar, grosso modo, que a teoria sociológica irá se preocupar com a relação indivíduo e sociedade e posteriormente entre a ação social e a estrutura social, buscando compreender questões postas pela própria sociedade no mundo de todo dia através da leitura da realidade feita com o auxílio de um arcabouço lógico que, ao lado de um conjunto de técnicas próprias, caracteriza o mundo científico Moderno, esse conhecimento então retorna ao mundo vivido ou constrói a própria realidade.

O movimento acontece quando o significado produzido se inclui na rotina do sujeito, em seu acervo geral de conhecimentos por meio de automatismos verbais e mentais, sendo esse um dos principais pontos que analisados por Bourdieu ao longo do primeiro capítulo, pois é algo que acontece tanto no campo científico quanto no campo político. Portanto o caminho percorrido pelo conhecimento e pelas instituições acaba dando ritmo a produção e reprodução social, assim como torna diversas as perspectivas de análise sobre indivíduo, sociedade, ação social, estrutura e tantos outros temas não tão centrais para a sociologia em épocas diferentes, mas também muito importantes para a ciência como um todo.

Ação social não é o mesmo que movimento social, talvez somente no sentido literal das palavras. Contudo, os movimentos sociais são um produto já bem refinado da ação social. É nesse diapasão que a preocupação com a teorização sobre os movimentos sociais cresce na medida em que ganham visibilidade enquanto fenômenos históricos e sociais concretos, se tornando por excelência um tipo de ação coletiva.

Mas a ideia de movimentos sociais é relativamente nova, temos exemplos mais evidentes somente no século XX, havia organizações antes disso, mas geralmente reivindicavam projetos políticos amplamente distintos do *status quo*, não existia a clara

diferenciação entre sociedade civil e o aparelho burocrático de Estado como no contexto das democracias de massa¹³, onde o horizonte se coloca mais no particular, alterando as práticas reivindicatórias, nesse sentido:

Houve uma ampliação desses sujeitos (protagonistas de ações coletivas), alterações na forma de mobilização – de cima para baixo – e na forma de atuação – agora em redes – e o alargamento das fronteiras dos conflitos e tensões sociais em virtude da nova geopolítica que a globalização econômica e cultural tem gerado (Gohn, 2014, p.12).

Formas novas que ainda convivem com as antigas, mas ganham força de acordo com as transformações sociais e com as respostas oferecidas pelos arranjos institucionais do Estado, compartilham elementos em comum: são expressão de uma ação coletiva e decorrem de lutas, constituem-se por temas que dão sua identidade, há lideranças, redes de mobilização e culturas comunicativas que vão da oralidade, texto impresso e, agora, o uso das redes sociais *online*.

Ainda de acordo com Maria Gohn (2014), é possível enxergar de forma geral três correntes teóricas na análise de movimentos sociais, são elas: a histórico-estrutural, ligada à correntes marxistas; a culturalista-identitária, ligada à filosofia e inúmeros autores da sociologia, Weber e Bourdieu dentre eles; e a corrente institucional/organizacional-comportamentalista, desenvolvendo-se nos Estados Unidos, possui fortes raízes liberais dos séculos XVII e XVIII, bem como dos utilitaristas, além da influência do pensamento do sociólogo norte-americano, Talcott Parsons (1902-1979).

Neste trabalho, se tivermos de rotular as ideias debatidas tendo em vista alguma das correntes, poderíamos afirmar que estamos mais próximos da análise culturalista-identitária, muito por conta dos autores que fundamentam nossas ideias, principalmente quando destaca o fato das novas ações carregarem em si a potência para a abertura de espaços sociais e culturais, criticando as abordagens estruturais que se apegam às classes sociais e se preocupam apenas com as ações da classe operária e sindicatos, “o grande salto desta corrente foi apresentar ao mundo a capacidade dos movimentos sociais de produzir novos significados e novas formas de vida e ação social.” (Gohn, 2014, p.30)

É com essa verve que no final dos anos 70 no Brasil e na América Latina os movimentos populares urbanos surgem: mulheres, negros, índios e outras minorias se

¹³ Principalmente se pensamos na liberdade dos Modernos que, se por um lado, limita a liberdade política, por outro, abre espaço para o associativismo e a busca por soluções de problemas na forma *bottom-up*. CF. CONSTANT, Benjamin, **De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes**. Canada: FV ÉDITIONS, 2016. Primeira edição em 1819.

articulando com clérigos e intelectuais, engendrando ações coletivas com base em temas da marginalidade, da configuração urbana e da relação dos agentes sociais com o Estado. Se consolidando ao longo dos anos 90 com a predominância do trabalho das ONGs e outras organizações do chamado terceiro setor.

A parceria com organizações da sociedade civil é, sobretudo, uma orientação estratégica, não só por permitir maior controle das reivindicações sociais e dos próprios movimentos ao colocá-los sob a tutela de uma estrutura burocrática, mas também pelas razões expostas no capítulo anterior sobre as reformas gerenciais que marcaram a hegemonia neoliberal na lógica de implementação de políticas públicas.

Tocqueville (2005 [1835]) destacou a importância das associações políticas nos Estados Unidos, sendo um direito reconhecido, os cidadãos o exercem das mais variadas maneiras, sendo que “uma associação consiste apenas na adesão pública que certo número de indivíduos dá a determinadas doutrinas e no compromisso que contraem de contribuir de uma certa maneira para fazê-las prevalecer” (Tocqueville, 2005, p.220). Esse grupo pode canalizar sua força apoiando ou pressionando um partido e os candidatos aos cargos representativos que defendam seus interesses ou agir por conta própria quando há abertura do Estado para tal.

O autor sempre trabalha em perspectiva comparada, nesse caso afirma que a associação nos países europeus se dá na perspectiva do conflito, o direito de fazer “guerra” aos governantes, enquanto nos Estados Unidos haveria uma inclinação maior para o convencimento, dado a diferente relação com a liberdade em ambos os lugares. Tocqueville fala de outros tempos, porém, a questão do conflito e do convencimento (ou diálogo) ainda é latente quando se fala sobre associativismo político, ou seja, partidos, ONGs, movimentos sociais, coletivos, entre inúmeras outras formas de se fazer presente nas decisões políticas que podem transitar entre ambos.

O movimento social é um sujeito coletivo ativo em relação ao posicionamento positivo do Estado frente à participação, mas também reativo no sentido de recusar a intervenção do Estado em vários aspectos da vida social. Touraine (1984) coloca em questão a unidade em relação à diversidade social, tira o Estado da posição de unidade da vida social, questiona o sentimento nacional e as práticas do Estado francês ao enxergar uma contradição relacional na qual “a vida política está cada vez mais identificada à gestão da economia, a vida social cada vez mais às condutas culturais e aos problemas da personalidade” (Touraine, 1984, p.86, tradução nossa). Uma diferença que pode estimular pautas de grupos que decidem agir por conta própria por meio do princípio de liberdade de associação.

Para o autor, a ideia de movimento social passa pelo conflito como mecanismo de transformação das práticas de dominação social, o enxerga enquanto ator de mudança (*acteurs de changement*). Em uma definição geral:

O movimento social é a ação, ao mesmo tempo culturalmente orientada e socialmente conflituosa, de uma classe social definida por sua posição de dominação ou de dependência no modo de apropriação da historicidade, dos modelos culturais de investimento, de conhecimento e de moralidade, aos quais ele próprio é orientado (Touraine, 1984, p.152, tradução nossa).

Contudo, com base em um livro de Paulo Arantes¹⁴, onde vemos ideias similares na essência, Avritzer (2016) irá demonstrar que essa visão possui algumas limitações. É preciso ter cuidado para não pressupor que todos os movimentos são progressistas e almejam uma ruptura, esse é um tipo de teoria crítica da participação que ignora os mecanismos institucionalizados ao considerá-los formas de burocratização e dominação da ação social, nesse sentido, só são considerados os movimentos que se colocam de forma beligerante em relação ao Estado, ignorando aqueles que atuam em conjunto, ainda que produzam inclusão/justiça social ou que, de maneira geral, criem efeitos positivos de acordo com os preceitos democráticos. Em linhas gerais, podemos considerar movimentos sociais como redes de interações entre uma pluralidade de indivíduos ou grupos engajados em ações políticas com base em identidades coletivas e múltiplas compartilhadas. Assumem papéis representativos em diferentes espaços, promovendo diversas ações, tais como: piquetes, marchas, ocupações, abaixo assinados, panfletagem, reuniões públicas, ações judiciais, apoio a partidos e lideranças e assim por diante.

Mas é importante ter essas concepções de participação política em mente, uma insurgente e outra regular, pois, é por meio delas que Young (2001) irá olhar para duas formas de participação política, as quais chama democrata deliberativa e ativista. Sendo a primeira a base normativa da legitimação da participação política dos cidadãos empenhados, já o ativismo é a suspeita dessa base normativa deliberativa, acreditando não ser possível ignorar o fato de que “no mundo real da política, onde a desigualdade estrutural influencia ambos, procedimentos e resultados, processos democráticos que parecem confirmar as normas de deliberação são usualmente parciais para agentes mais poderosos.” (Young, 2001, p.671, tradução nossa)

¹⁴ Cf. ARANTES, Paulo Eduardo. **O Novo Tempo do Mundo: e Outros Estudos Sobre a Era da Emergência**. São Paulo: Boitempo, 2014.

Young busca traçar diferenças e semelhanças entre ambas ao enquadrá-las em tipos ideais. Afirma que o democrata deliberativo acredita poder limitar a dominação política e as injustiças sociais forçando a criação de espaços deliberativos que reúnam elementos concordantes e discordantes da sociedade civil, garantidos por prerrogativas institucionais suficientemente fortes para influenciar as decisões públicas. Já o ativista não acredita na efetividade desses mecanismos, uma vez que são controlados pelos que têm poder e influência, teriam apenas efeitos paliativos e de perpetuação dos problemas, quando não de controle, vigilância e cooptação da potência organizacional dos agentes sociais, além de ser de difícil acesso a boa parte da população que não possui tempo, condições ou conhecimento para participar ativamente deles, por isso acredita na necessidade dos agentes tomarem atitudes mais diretas e sem intermediação do Estado como: ocupações, piquetes, boicotes, manifestações de rua e, podemos acrescentar, uso da desobediência civil ou até mesmo a destruição de patrimônios com caráter simbólico, como bancos e agências automobilísticas.

Essa é uma maneira de enxergar formas de ação política que coloca em campos opostos as tradicionais organizações do terceiro setor e os novos movimentos cada vez mais comuns em diversas partes do mundo¹⁵. No contexto global, as insurgências políticas que tomaram o mundo árabe em 2009 tornaram-se ponto de referência para os movimentos sociais que desafiaram as instituições políticas da Europa, dos Estados Unidos e do Brasil. Engendrou-se em 2011 uma série de movimentos de ocupação, primeiramente na Espanha por conta das respostas do governo à crise econômica vistas como danosas ou insuficientes, para depois se espalhar pelo mundo essa forma de organização em núcleos anônimos e descentralizados em diferentes cidades ocupando espaços públicos:

Em todos os casos, os movimentos ignoraram partidos políticos, desconfiaram da mídia, não reconheceram nenhuma liderança e rejeitaram toda organização formal, sustentando-se na internet e em assembleias locais para o debate coletivo e a tomada de decisões (Castells, 2013, p.9).

Tinham uma percepção desconfiada do espaço público institucional, acreditavam estar ocupado pelos interesses dominantes e sua estrutura burocrática, viam no uso da internet uma válvula de escape, ao mesmo tempo em que tentavam se fazer visíveis nos lugares da vida social. Ocupam o espaço urbano e os espaços simbólicos do sistema que criticavam. Similar ao que ocorreu em Wall Street, também por questões relacionadas à crise financeira e com

¹⁵ Castells mostra como muitos desses movimentos, especialmente os de ocupação, tomaram como base um interessante livro de um autor alemão naturalizado francês que incentiva a luta pela democracia e direitos humanos, inclusive dando origem ao movimento dos *Indignados* (ou 15-M) na Espanha em 2011. Cf. HESSEL, Stéphane. **Indignai-vos!** São Paulo: Ed. Leya Brasil, 2011.

inspiração nos movimentos europeus, houve a ocupação do Zuccotti Park seguida de forte repressão policial, o que só aumentou o número de adeptos, o movimento de ocupação se estendeu para diversas outras cidades por todo o país.

Para além das pautas reivindicatórias desses movimentos (e se obtiveram êxito ou não) o que têm em comum é sua forma de organização. Não há uma estrutura organizacional como nos movimentos do terceiro setor, na verdade, esses movimentos duraram apenas por momentos. Formados geralmente por grupos diversos com demandas diversas que se juntam por meio de assembleias descentralizadas em localidades ocupadas, não possuem lideranças oficiais ou ligações partidárias e como principal forma de comunicação utilizam as redes sociais *online* e ferramentas que a internet propicia. É isso que os caracteriza, esse estar em rede, tanto *online* quanto *offline*, isso dinamiza as relações e agiliza os processos, há o que Castells (2013) irá chamar de “autonomia de comunicação” ou “autocomunicação de massa”, onde a plataforma tecnológica é base para a construção da autonomia do agente social. Porém, ainda que importante, a autocomunicação de massa não é causa, antes é efeito da vontade de participação, seu uso varia de acordo com a cultura política e o nível antecedente de organização da sociedade civil em cada ambiente, negligenciar esse ponto é analisar apenas informações genéricas presentes em qualquer forma de manifestação política, prejudicando seu caráter explicativo.

Toda essa movimentação pelo mundo acaba também reverberando nas manifestações em junho de 2013 no Brasil. Porém, cabe ressaltar que em 2013, segundo indicadores¹⁶:

Tabela 3: Uso da internet com base na população brasileira em 2013

| | Computador % | Tel. Móvel % |
|--|-------------------|-------------------|
| TOTAL | 51 | 31 |
| Área Urbana | 56 | 35 |
| Área Rural | 21 | 10 |
| Idade (com maior número de usuários) | 77 (16 a 24 anos) | 61 (16 a 24 anos) |
| Classe (com maior número de usuários) | 97 (A) | 69 (A) |

Fonte: Elaboração própria

¹⁶ <http://www.cetic.br/tics/usuarios/2013/total-brasil/C2/>. Consultado em 22/05/2017

Cerca de 51% da população brasileira apenas tinha acesso à internet, considerando a proporção de indivíduos que usaram a internet ao menos uma vez nos últimos três meses, não sendo necessariamente usuários. O mesmo vale para o acesso por meio de telefone móvel onde a proporção cai para 31% da população. Em ambos os casos o acesso é maior no meio urbano do que no rural, de maneira proporcional a maior parte vem de indivíduos entre 16 e 24 anos, sendo a classe mais alta a que mais acessa em todos os cenários. Esses dados condizem com as conclusões de Avritzer (2016) quando investiga o perfil geral do manifestante ao longo das jornadas em 2013, há nesses dados os efeitos da desigualdade econômica no Brasil que produz uma assimetria no acesso aos meios de comunicação e dificulta o engajamento político dos agentes sociais.

A metodologia para a formulação de dados sobre o uso da internet varia bastante e há por isso diversas fontes com dados que variam um pouco, mas o fato é que nem toda a população brasileira tem acesso e, mesmo os que possuem, não é imaginar que dominem as possibilidades do uso. Assim, ainda que as manifestações tenham ocorrido no país inteiro, a região com maior força, no que diz respeito à capacidade comunicativa e de mobilização, é a Sudeste devido a maior quantidade de usuários engajados. Muito por conta disso as organizações escolhidas para o estudo empírico estão localizadas nessa região e tem forte atuação por esses meios.

Em um mesmo diapasão do ativista político, é interessante pensar o conceito de ciclo de protestos, desenvolvido por Sidney Tarrow (1993, 2011), que pode auxiliar nas interpretações acerca da qualidade da Democracia e da participação. O autor enxerga uma nova forma de contestação política por meio dos protestos de rua que podem ocorrer de maneira organizada ou não, por isso permitem uma forma de participação política autônoma, tanto no âmbito individual quanto de grupos desvinculados de qualquer instituição ou outra forma associativa.

O uso desse conceito na verificação da qualidade de um regime democrático se dá na medida em que a qualidade da Democracia torna os ciclos de protestos um fenômeno sintomático. A ineficiência das instituições, desconfiança dos políticos, fragilidade dos partidos, entre outros pontos que destacamos ao longo da pesquisa, certamente fazem parte do caldo de onde as manifestações de junho de 2013 saíram, nelas, governo e instituições são objeto de contestação, por esse motivo não há diálogo com os mecanismos de participação institucionais, há apenas demandas e uma rápida desmobilização desses protestos, Tarrow (2011) aponta três causas significativas: a exaustão ou polarização que ocorre em seu interior

por sua própria pluralidade, a ausência de interação entre os participantes e as instituições do Estado em busca de soluções práticas para as demandas, além da forte repressão policial sofrida ao longo de todo processo. Ao mesmo tempo, aponta como características dessas ondas de protesto: “ampla extensão setorial e geográfica, o surgimento de novos movimentos sociais e o empoderamento de antigos, a criação de novos “quadros mestres” de significados, e a invenção de novas formas de ação coletiva.” (Tarrow, 1993, p.284, tradução nossa)

É possível fazer uma leitura das jornadas de 2013 no Brasil por meio dessa interpretação, porém, o caso dos coletivos é diferente, não fazem parte da onda de protestos, são formas de ação coletiva que já existiam muito antes, mas obtiveram maior destaque ao longo e depois de 2013, são, portanto, a parte que foi afetada por eles. São um modelo alternativo de organização social que se multiplica nas grandes metrópoles, deixa os protestos de lado para focar em intervenções práticas. Têm pouca ou nenhuma hierarquia e reúnem pessoas que se identificam com a temática e dedicam seu tempo e conhecimento, geralmente de forma voluntária, para defender e implementar projetos diversos.

Não é impossível para um movimento social tradicional se organizar dessa maneira e estimular intervenções práticas, porém os coletivos têm uma forma mais cooperativa e inclusiva do que somente contestatória e muitas vezes fechada, têm como base a horizontalidade na sua organização, menos formalidades para a entrada de novos membros e a comunicação e articulação centrada fundamentalmente na internet: *Facebook*, *Google Docs*, aplicativos e outras ferramentas digitais. Também a natureza de suas ações abrange a sociedade e não somente grupos específicos, a territorialidade, monopólio e autorização são elementos que ignoram na sua forma de representação, a identificação é condição sem a qual a existência desses coletivos não se sustentaria.

Na maioria dos casos sem vinculações diretas com partidos ou dependência de governos, estudantes, profissionais liberais, empresários, professores, qualquer formação, idade ou sexo se reúnem em torno de algo que pensam ser importante, mas que não recebe atenção suficiente dos governos, e implementam por conta própria. Não há necessariamente uma relação de conflito contra o Estado, mas sua superação enquanto provedor único. Coletivos são a manifestação mais concreta da descrença dos cidadãos nas instituições e agentes de governo.

Em suma, fica claro a dificuldade do tema, ou mesmo a dificuldade em trabalhar com um conceito de movimento social devido sua natureza cambiante. Dessa forma manteremos em mente que há formas de organização da sociedade civil que se assimilam mais à lógica burocrática de Estado, tanto sua estrutura quanto suas relações com este, assim como

há organizações que negam essa lógica e buscam meios alternativos, mais dinâmicos e menos hierarquizados, como o ativismo ou os ciclos de protestos. Já os coletivos, aqui analisados, se encontram em um meio termo entre essas formas democrata deliberativa e ativista.

Cabe ressaltar ainda que não discutimos se esse tipo de participação via livre associação ameniza os efeitos entre desigualdade política/ socioeconômica e participação na democracia, uma vez que também pode gerar desigualdades, ainda que tenha efeitos positivos de integração. Os direitos civis e políticos no regime democrático garantem liberdades que, em seu exercício, alteram as chances de indivíduos ou grupos incorporarem seus interesses na política, variando de acordo com condições mais favoráveis de influência nas decisões públicas por meio de um saber específico, redes de relações, organização, entre outros fatores que diferenciam as diversas modalidades de participação e suas pautas, a condição da redução das desigualdades reside na política e não na participação em si (Lavalle, 2016; Fung, 2006).

Nesse sentido, há contextos onde esse tipo de participação é interessante, assim como em outros um papel secundário a esse tipo de ação seria mais apropriado, de fato o sufrágio universal secreto ainda é a forma mais ampla de inclusão em prática. Além disso, seria preciso estabelecer quais critérios são necessários para validar a dimensão democrática dessas experiências. Não somente pelas práticas políticas estarem inseridas em contextos marcados por desigualdades sociais, mas a ausência de intermediação e de mecanismos de controle externo nas ações coletivas dessa natureza, preceitos básicos da representação democrática, não permite que sejam uma alternativa ao governo representativo, mas um complemento em estreita conexão, pois não há elementos normativos democráticos básicos para garantir uma atuação positiva, não é possível com base somente na boa vontade estabelecer uma relação causal positiva para a qualidade da Democracia. Não há nenhuma garantia de que esse ator em posição privilegiada na desigual distribuição das habilidades necessárias para alcançar o Estado, mantenha como compromisso elevar a voz dos outros que não conseguem atingir esses mesmos fins (Lavalle; Vera, 2011). Passemos então para alguns exemplos empíricos para compreender melhor essa dinâmica.

3.2 Coletivos Urbanos e a Liderança Horizontal

Para esta seção foram selecionados alguns coletivos visando ilustrar a hipótese debatida ao longo do trabalho, são eles: Coletivo Arrua, Matilha Cultural e Desentorpecendo a Razão. Como fontes de informações foram utilizados artigos de revistas e jornais, materiais impressos os citando diretamente ou indiretamente, além das informações disponíveis em suas páginas nas redes sociais *online*, por meio das quais divulgam suas atividades de maneira mais

dinâmica. O critério de escolha foi estabelecido de acordo com a maior quantidade de informações disponíveis e as características organizacionais correspondentes ao tipo de liderança horizontal proposto.

Arrua é um coletivo que debate o direito à cidade por meio de intervenções, seus membros possuem variadas trajetórias pessoais e profissionais, decidiram então se organizar após as eleições municipais de 2012, inicialmente defendiam pautas relativas à campanha pelo ônibus 24 horas e mobilidade urbana, mas, com o contato com outros coletivos, seus objetivos foram se expandindo. Atualmente concentram-se na discussão sobre a desmilitarização da polícia e uma sociedade menos militarizada, na qual acreditam que os interesses privados e mercantis não devem se sobrepor à cidadania. Com recursos próprios e dialogando com outros movimentos sociais e mantendo forte atuação pelas redes, tem como objetivo principal reinventar a cidade como espaço democrático (sic) que funcione de acordo com os interesses da população, no sentido de ampliar o direito sobre ela, mobilidade, cultura, a não privatização dos espaços públicos, comunicação e internet livre, além da participação política ativa e consciente.

Para isso promovem debates, aulas públicas, leitura e produção de artigos, também ocupam ruas e praças, como o Parque Augusta e a praça Roosevelt¹⁷. Ganharam visibilidade em 2013 quando iniciaram a campanha “Por que o senhor atirou em mim? ”, chamando atenção para o caso de violência policial que culminou no assassinato de um jovem da Zona Norte de São Paulo, Douglas Rodrigues, a campanha tornou o coletivo um espaço importante na divulgação de violações dos direitos humanos consequentes da atuação violenta das polícias. Qualquer pessoa interessada pode participar por meio dos canais de comunicação disponíveis ou um integrante do coletivo e dos encontros realizados para discutir temas considerados de importância.

O Coletivo Matilha Cultural surge em 2009, fruto de uma produtora de filmes, a Olldog, se coloca como um centro cultural autônomo e sem fins lucrativos na região central de São Paulo, tinha como objetivo ser uma opção de sala cinema acessível para o público sem

¹⁷ Em 27 de janeiro de 2015 o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Ambiental da Cidade de São Paulo aprovou a construção de prédios no Parque Augusta, ativistas e coletivos ocuparam e limparam o terreno e promoveram eventos para que a população se interessasse pelo espaço e apoiassem a luta em prol do Parque Augusta Sem Prédios, a ocupação durou até dia 4 de março quando houve a reintegração de posse. Já a praça Roosevelt sempre recebe os coletivos um dia na semana, há rodas de conversa, oficinas e apresentações artísticas. A ideia em ambos os casos é ocupar permanentemente o espaço público.

recursos e também fazer circular novas produções que não tinham incentivos no cinema comercial entre as grandes produções nacionais e internacionais. Com o tempo o projeto se expandiu e hoje, em parceria com ONGs como Greenpeace e Natureza em Forma, endossa iniciativas socioambientais no Brasil todo e promove atividades culturais. O coletivo tem como fonte financeira recursos próprios geradores pela locação do espaço para eventos, também conta com a verba de programas governamentais de incentivo à cultura como o VAI (Valorização de Iniciativas Culturais) da prefeitura da cidade de São Paulo. Sua programação conta com debates, palestras, exposições, exhibições de filmes, uma feira de adoção de animais aos domingos e oficinas, também no espaço funciona uma lanchonete de culinária vegetariana na qual dá-se prioridade a alimentos orgânicos e de cooperativas.

Por fim, o Coletivo Desentorpecendo a Razão nasce em 2011 na cidade de São Paulo, administrado por jovens estudantes interessados em apoiar e ampliar o debate acerca de legalização e regulamentação de drogas lícitas e ilícitas, buscando uma mentalidade que vá além de argumentos moralistas e proibicionistas. Assim como os outros, se organizam de forma horizontal, afirmam não ter ligação com grupos religiosos, empresas ou partidos políticos. Em seu portal o grupo disponibiliza material sobre o tema, como textos do próprio Coletivo e de colaboradores, datas para manifestações e eventos, muitas vezes organizados por eles próprios ou por outros movimentos em parcerias. Também defendem uma série de outras pautas em conjunto de movimentos feministas, LGBTT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais), de luta antimanicomial, ambiental e libertários.

Acompanhar o trabalho desses coletivos implica em perceber uma mudança no perfil de atuação da sociedade civil que cada vez mais utiliza os mecanismos de comunicação interativos e colaborativos disponíveis na internet visando uma participação mais ativa na vida pública. Assim, há duas principais frentes para tratar o problema da participação política atualmente: as questões institucionais, já abordadas ao longo do trabalho, e a presença cada vez maior das tecnologias de informação e comunicação na vida cotidiana da população e na política.

Para analisar de forma metódica a atuação desses coletivos nesse contexto é preciso utilizar uma ferramenta metodológica que permita dimensionar os distintos níveis de participação política *online* e *offline* com base nas diferentes estratégias utilizadas e, sobretudo, medir o alcance dessas ações nos processos de desenvolvimento de políticas públicas. Utilizar-nos-emos então do Índice de eParticipação Política e Influência (IPPI) elaborado por Araújo,

Penteado e Santos (2014) com o objetivo de avaliar a participação/ eparticipação na influência sobre políticas públicas.

O IPPI trabalha com seis dimensões pensadas com base na literatura sobre o tema e através de um olhar multidisciplinar, sendo: usos e recursos da internet (D1); atores e capital social (D2); eParticipação (D3); estratégias de mobilização (D4); desdobramento da ação e relação com políticas públicas (D5) e repercussão na mídia tradicional (D6). O quadro abaixo contém a descrição detalhada de cada dimensão com a forma de mensuração em escalas que variam de 0 a 5:

Tabela 4: Dimensões do IPPI

| Dimensões do IPPI | Descrição | Mensuração |
|---------------------------------|--|---|
| 1. Uso dos recursos da internet | Identificação e avaliação dos dispositivos comunicacionais que o grupo/ coletivo utiliza em uma ação ativista | <p>0 – quando não utiliza recursos da internet</p> <p>1 – quando somente utiliza um site</p> <p>2 – quando utiliza além do site, redes sociais, Youtube</p> <p>3– quando o site oferece ferramentas, apps e dispositivos para a mobilização e debate sobre temas correlacionados a PPs.</p> <p>4 – quando o site e redes sociais oferecem ferramentas, apps e dispositivos para a mobilização e debate sobre temas correlacionados a PPs</p> <p>5 – quando os usuários podem participar da produção de propostas e ações do grupo ciberativista</p> |
| 2. Atores e capital social | Identificação e classificação dos atores envolvidos quanto ao seu capital social para a mobilização de recursos financeiros e mobilização de pessoas | <p>0 - Quando os atores envolvidos não possuem ligações com outros grupos ou instituições</p> <p>1 – quando atores envolvidos pertencem a uma rede de movimentos sociais locais/ regionais</p> <p>2 – quando os atores envolvidos pertencem a uma rede de movimentos sociais nacionais</p> <p>3 – quando os atores envolvidos pertencem a uma rede de movimentos internacionais</p> |

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| 3. eParticipação | <p>Identificação e classificação das formas de eParticipação webativismo (com base nas categorias desenvolvidas por Tamborius et al, 2007 e Araújo et al, 2013)</p> | <p>4 – quando os atores envolvidos pertencem a uma rede de movimentos sociais e possuem vínculos com instituições públicas</p> <p>5 – quando os atores envolvidos pertencem a uma rede de movimentos sociais, possuem vínculos com instituições públicas e atuam dentro dos mecanismos de representação política</p> <p>0 – eInformação: quando há apenas informação para cidadãos</p> <p>1 – eConsulta: quando possibilita o recolhimento de informação do público em geral</p> <p>2 – eMobilização quando a ação de estímulo e convocação na defesa de valores e ideias</p> <p>3 –eEngajamento: quando além das características acima, os cidadãos defendem suas ideias e valores em detrimentos de outras</p> <p>4 – eDeliberação: quando auxilia na resolução de impasses, tomadas de decisão a partir de discussão e debate entre atores políticos</p> <p>5 – eEmpoderamento: quando há transferência de influência, controle, proposição e formulação de políticas a partir dos desejos e anseios dos cidadãos.</p> |
| 4. Estratégias de mobilização | <p>Identificação e avaliação das estratégias de uso dos recursos do ciberespaço para a mobilização de recursos</p> | <p>0 – quando as ações são meramente informativas, sem interatividade, apenas pela páginas da instituição e não procuram encorajar o engajamento da sociedade na causa em questão</p> <p>1 – quando as ações utilizam ferramentas básicas de comunicação como envio de e-mails e encorajam a mobilização apenas através de informações publicadas em sua página</p> <p>2 – quando ocorre a criação de eventos no Facebook e outras formas de interação e mobilização nas redes sociais</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>3 – quando ocorre a promoção da mobilização através de convocação em cascata e uso de torpedos, além das redes sociais</p> <p>4 – quando a mobilização ocorre através de uma somatória de estratégias que envolvem o uso das TICs e ocorre o uso dos meios de comunicação de massa para a ampliação da mobilização</p> <p>5 – quando ocorrem ações de mobilização com utilização das ferramentas tecnológicas e utilização dos meios de comunicação de massa, além do desenvolvimento de ações off-line de conscientização e promoção do engajamento social</p> |
| <p>5. <i>Desdobramento da ação e relação com PPS</i></p> | <p>Verificar se após a realização de uma ação ou mobilização houve um desdobramento político: a proposta de uma política pública, influência na formação da agenda, etc.</p> | <p>0 – quando as ações não são consideradas pelo poder público</p> <p>1 – quando as ações são incorporadas a discursos, mas não são incluídas a projetos e a programas de governo</p> <p>2 – quando as ações são incorporadas a projetos novos ou influenciam a revisão e avaliação de agendas do governo</p> <p>3 – quando as ações são determinantes para a formação da agenda de governo e influenciam novos projetos e planos de metas para a gestão</p> <p>4 – quando as ações implicam a elaboração própria de políticas que são incorporadas pelos governos. O governo mantém para si a tarefa de implementação e avaliação</p> <p>5 – quando as ações implicam a elaboração de diretrizes e projetos por parte da sociedade civil que são incorporadas pelo governo. O Estado permite o envolvimento da sociedade civil também na implementação e avaliação do projeto</p> |
| <p>6. <i>Repercussão na mídia</i></p> | <p>Identificar se a ação ou mobilização teve repercussão nas mídias</p> | <p>0 – quando não há repercussão na mídia tradicional</p> |

| | |
|---------------------------------------|---|
| tradicionalis e dentro do ciberespaço | 1 – quando ocorrem referências indiretas da ação em jornais e/ ou revistas impressas de bairro e/ ou de circulação local |
| | 2 – quando ocorrem referências diretas à ação em jornais e/ ou revistas impressas de bairro e/ ou de circulação local |
| | 3 – quando ocorrem referências indiretas à ação em meios de comunicação eletrônicos tradicionais (rádio e tv) com ou sem referências a periódicos impressos |
| | 4 – quando ocorrem referência direta à ação em meios de comunicação eletrônicos tradicionais (rádio e tv) com ou sem referências a periódicos impressos |
| | 5 – quando as ações são noticiadas e/ ou comentadas de forma direta por meios eletrônicos e impressos com enquadramento propositivos, chamando a atenção do poder público |

Fonte: Araújo et. al., 2014, pp. 14-16

Cada Coletivo selecionado recebeu uma pontuação com base nesses critérios por meio das informações disponíveis sobre sua atuação e forma de organização. Esse modelo de mensuração possibilitou o desenvolvimento do IPPI de cada um deles, bem como um parâmetro empírico de comparação e análise, sistematizando os resultados obtidos em cada dimensão:

Tabela 5 – Dimensões IPPI – Coletivos

| | Arrua | Matilha Cultural | Desentorpecendo a Razão |
|-------|-------|------------------|-------------------------|
| D1 | 4 | 4 | 5 |
| D2 | 1 | 4 | 2 |
| D3 | 5 | 3 | 5 |
| D4 | 5 | 5 | 5 |
| D5 | 2 | 1 | 2 |
| D6 | 3 | 3 | 3 |
| Média | 3,33 | 3,33 | 3,6 |

Fonte: elaboração própria

O primeiro, Arrua, obteve nota 4 quanto à Dimensão 1 (uso dos recursos da internet), assim como o Coletivo Matilha Cultural, já o Desentorpecendo a Razão obteve nota

5. Todos utilizam as redes sociais para além do site enquanto mecanismos de mobilização e conscientização junto de dispositivos para debates acerca das atividades, porém, somente o último permite aos usuários o envio de propostas e ações, essa abertura nos outros encontra-se nos encontros presenciais realizados esporadicamente, nos quais qualquer agente social interessado pode participar. A proximidade das notas nessa dimensão mostra como o aprofundamento dos mecanismos de interatividade é uma característica marcante dos Coletivos, a forma horizontalizada de organização faz com que a participação indiscriminada seja fundamental para todas as atividades, não limitando o uso da internet à divulgação de informações.

Na avaliação acerca dos atores e capital social, dimensão 2, notamos uma discrepância entre a nota obtida pelo Matilha Cultural e os outros Coletivos por ser mais flexível quanto ao financiamento público à programas de incentivo à cultura, bem como por defender pautas mais ligadas ao mercado. Questões relacionadas ao consumo de produtos orgânicos, proteção do meio-ambiente, adoção de animais, divulgação do trabalho de artistas com pouco recurso, entre outras, permitem que o Coletivo se contente com a própria atuação sem entrar em conflitos de interesse muito evidentes ou depender exclusivamente da criação ou não de políticas públicas, ainda que reconheçam sua importância, trabalham com nichos de mercado novos e em ascensão. Já a guerra contra as drogas e a apropriação do espaço público são questões onde o conflito de interesses com alguns setores que compõem o Estado e o empresariado é mais evidente. Assim, se por um lado o Matilha Cultural não vê problemas em se envolver com outros grupos nacionais e internacionais, além de se inscrever em editais para captação de recursos públicos ou privados, por outro, os outros dois se voltam para uma atuação mais regional, ainda que o Desentorpecendo a Razão consiga se inserir em uma rede mais diversificada por tratar de uma pauta que perpassa vários grupos, ambos têm um alcance limitado de diálogo com instituições públicas e privadas.

Na avaliação da eParticipação, dimensão 3, todos atuam em defesa da participação democrática com campanhas que visam debater o contexto político atual e pensar em formas de ampliação da qualidade da democracia, se interessam não somente pelas pautas que dizem respeito às suas próprias lutas, mas também pelo o que toca a política em seus vários níveis. Por meio da eMobilização, as ideias desses atores se traduzem em ações para além do virtual, sendo também uma das principais características dos coletivos, a coexistência entre *online* e *offline* na politização resultante do descontentamento político (Castells, 2013) e das falhas do

regime brasileiro ao não conseguir assimilar de maneira ideal a participação popular para além do sufrágio.

O que leva à estratégia de mobilização, dimensão 4, onde todos obtiveram nota 5. Oficinas, atividades culturais, panfletagem, ocupações, marchas, vídeos documentários, canais no Youtube, são alguns dos mecanismos utilizados pelos coletivos selecionados, preocupam-se com a conscientização e a promoção do engajamento social por meio das tecnologias de comunicação e informação e também incentivam a participação *offline*, essa é uma dimensão em comum.

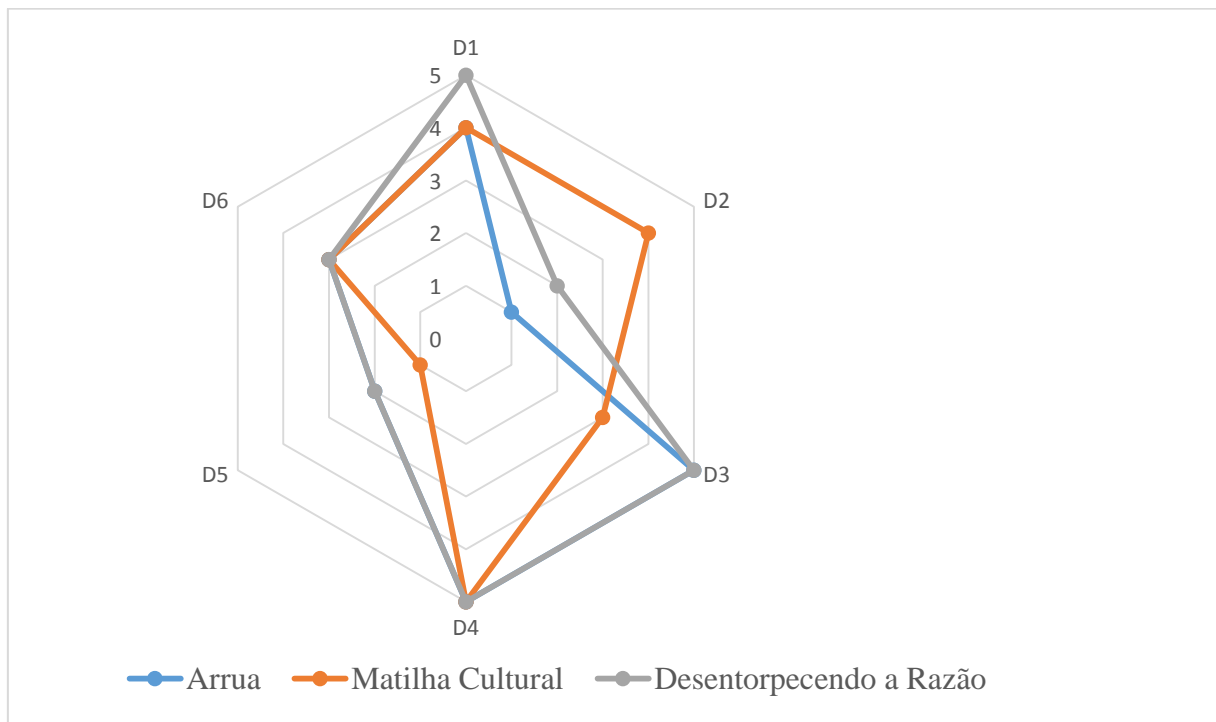
A próxima, número 5, é a mais problemática para os coletivos: o desdobramento da ação e relação com políticas públicas. Os coletivos têm baixa pontuação nesse sentido, sua mobilização pode influenciar a avaliação de agendas do governo dependendo do contexto que se encontram, mas por si só não influenciam diretamente na elaboração de diretrizes e projetos. Muito por conta de sua estrutura horizontalizada, Coletivos não conseguem crescer ao ponto de grandes movimentos sociais ou ONGs, sua influência se estende mais ao cotidiano da região onde atuam. Atributo condizente com sua perspectiva de ação, pois, apesar de positivo a elaboração e implementação de políticas públicas que endossem seus projetos, é um elemento secundário. O objetivo específico do coletivo é suprir as necessidades imediatas por conta própria e na medida do possível. O Matilha Cultural não espera a criação de um tipo de centro de apoio ao cinema independente, mas o cria ele mesmo, o Arrua organiza eventos de ocupação do espaço público com música e cursos livres, assim como o Desentorpecendo a Razão que produz artigos, cursos, palestras e marchas em prol da legalização e regulamentação de todas as drogas. Todavia nenhum participa diretamente do processo de desenvolvimento de políticas públicas ou possui poder para exercer pressão, ainda que acompanhem as ações expressando suas opiniões e atualizando os usuários por meio de seus espaços nas redes sociais e em mídia impressa.

Ao mesmo tempo há boas notas na sexta e última dimensão, repercussão na mídia, há referências a eles em diversos meios. Hoje há um aumento de nichos de mercado voltados às questões ambientais, alimentares e direitos dos animais, o que possibilita ao Matilha Cultural um espaço na mídia tradicional sempre com referências em periódicos impressos ou digitais, o mesmo ocorre com o Desentorpecendo a Razão por tratar de pautas consideradas polêmicas, sempre garante espaço na mídia com eventos como a Marcha da Maconha ou outras questões ligadas especificamente a essa droga por toda a atenção que chama, dado o alto grau de

consumo¹⁸ recreativo e medicinal, além dos processos de legalização em outros países. O Coletivo Arrua também ganhou espaço na mídia por tratar de um assunto em voga, principalmente ao longo da gestão de Fernando Haddad (2013-2016) na prefeitura de São Paulo, na qual a discussão acerca de questões urbanas se sobrepôs pela primeira vez às clássicas pautas da saúde, educação e segurança. Ainda assim, em comparação com outras organizações maiores e que trabalham de maneira mais integrada ao governo, como o Instituto Polis e o Mobilize, ambos nota 5 (Araújo et al., 2014), os resultados e sua verificação mostram uma repercussão menor. Mas isso é uma característica própria dos coletivos e deriva da sua própria organização e objetivos quanto ao estímulo à participação política direta.

A partir da pontuação detalhada acima, o próximo gráfico ilustra de forma multidimensional os resultados obtidos acerca do IPPI de cada Coletivo, evidenciando suas similaridades e diferenças:

Gráfico 1 – Comparação IPPI – Coletivos



Fonte: elaboração própria

Conforme o gráfico o Desentorpecendo a Razão possui um desempenho geral melhor, somente na dimensão 2 (atores e capital social) ele e o Arrua têm pontuação menor do que o Matilha Cultural, mas no geral ambos têm pontuação similar. O Matilha Cultural é o que

¹⁸ Segundo dados da Organização Mundial da Saúde a cannabis é a droga ilícita mais consumida no mundo. Fonte: http://www.who.int/substance_abuse/publications/msbcannabis.pdf?ua=1. Consultado em 26/05/2017.

mais se diferencia, muito por conta de suas atividades enquanto centro cultural que concorrem com seu ativismo político e permitem um campo de ação mais variado. Mas todos têm no ciberespaço seu principal meio de atuação, além do anseio por novos modelos de participação política, organizando-se enquanto lideranças horizontais e não somente ativistas.

De acordo com as ideias discutidas sobre o Estado no primeiro capítulo com o auxílio do pensamento de Bourdieu, para compreender melhor as ressalvas que esses coletivos compartilham com os ativistas é preciso agora pensar sobre seu conceito de campo político. Todo campo é um espaço social autônomo que se auto conserva, hierarquizado e marcado pelo conflito entre agentes que dele participam nas disputas de poder, são essas disputas no campo político que orientam as transformações no Estado e sustentam parte das ideias trabalhadas, como a doxa ou a crença.

Enquanto campo, há em sua dinâmica mecanismos de redução e neutralização de forças externas, o mesmo acontece em outros, como o da ciência, sua hierarquia e linguagem são parte desses mecanismos. Bourdieu (1981) busca analisar a contradição e o conflito entre a tendência a auto conservação do campo e a abertura obrigatória do campo político por meio do governo representativo a uma influência externa. Coloca então, de um lado, os mecanismos de inclusão que fundamentam o regime democrático e, de outro, o funcionamento do próprio campo que os nega,

O campo exclui tanto por premiar a posse de recursos que alguns controlam mais do que outros (recursos materiais, recursos culturais, redes de relações), quanto por exigir a adequação a padrões de comportamento e formas discursivas que, uma vez mais, são mais facilmente supridos por integrantes de grupos privilegiados. Bourdieu é útil, assim, para entender como os mecanismos de exclusão operam, mesmo quando as instituições se dobram à pressão social e passam a incorporar integrantes dos grupos subalternos: operam forçando a adaptação a modos de agir que os distanciam de sua própria experiência vivida e dos compromissos iniciais de sua intervenção política (Miguel, 2016, p.16).

A divisão do trabalho político varia de acordo com o volume de capital econômico e cultural de uma sociedade e a assimetria de distribuição de ambos, é preciso não esquecer que “[...] a distribuição de opiniões entre uma população determinada depende do estado dos instrumentos de percepção e de expressão disponíveis e do acesso que os diferentes grupos têm a esses instrumentos” (Bourdieu, 1981, p.4, tradução nossa). Os conflitos internos e externos do campo político são uma forma de lutar pelo poder simbólico de fazer crer, a doxa é uma característica de Estado, mas só se realizar por meio do campo político, onde aqueles com um

domínio prático (*maîtrise pratique*) da política, ou um capital cultural específico, controlam a distribuição do poder sobre o poder público, ou seja, a administração do Estado.

Por isso, a forma de participação trabalha aqui, bem como os exemplos selecionados, buscam em grande medida uma forma de ação alternativa e complementar (Fung, 2006), daí seu caráter também deliberativo, aos meios representativos, mas que também compartilham a crítica feita pelos ativistas ao enxergar as limitações da participação e o risco de cooptação. Acompanhamos o caso, por exemplo, do Movimento Brasil Livre que surge e se fortalece ao longo das jornadas de 2013 enquanto um movimento apartidário e adepto da economia solidária, mas que ao longo do tempo entrou em diversas polêmicas acerca de sua relação com partidos e parlamentares, bem como o financiamento da organização, lançando inclusive vários nomes para vereadores nas eleições municipais de 2016 por diversas legendas, elegendo uma de suas principais lideranças, Fernando Holiday, para o cargo de vereador em São Paulo pelo partido Democratas.

Autorização e identificação são elementos que fundamentam a representação na visão de Cícero, sendo a autorização o que sustenta a escolha dos representantes que atuam em nome dos eleitores nos poderes Executivo e Legislativo, mas a identificação tem importância na compreensão de fenômenos contemporâneos, como ressaltado ao longo do trabalho, esse elemento permite ao representante se ligar aos representados por meio da afinidade em relação a uma ideia, ignorando a autorização e seus pressupostos institucionais. Por isso o que caracteriza uma liderança horizontal é o tipo de representação por afinidade que exerce. A disseminação de práticas culturais, música, arte, uso do espaço urbano, internet livre, ações pró ou contra *impeachment*, são pautas que dão motivo a existência dos coletivos selecionados, é com base nelas que fundamentam suas ações e participam da política de forma direta. Em suma, são lideranças na medida em que se colocam como ferramentas organizacionais, nascem com base no que julgam demandas urgentes, articulam forças políticas e atuam de forma horizontal.

É o que faz o qualquer coletivo ao concluir a ausência de políticas públicas específicas para uma região e pressupor a necessidade e o desejo dos cidadãos em revitalizar a área, como faz o Baixo Centro¹⁹ em torno do elevado Presidente João Goulart, a atenção que chamam do poder público e as consequências de suas ações que influenciam na vida de todos, mesmo daqueles que não se identificam com o tema ou não moram na região, o impacto é

¹⁹ Coletivo paulistano que busca a revitalização de áreas gentrificadas, sobretudo a região em volta do antigo elevado Costa e Silva, renomeado para elevado Presidente João Goulart. Fonte: <http://www.baixo.org/> visitado em 20/04/2017.

coletivo e a autorização desnecessária. Também quando o Desentorpecendo a Razão busca chamar a atenção da sociedade para uma questão que acreditam ser administrada de maneira incorreta, por meio do diálogo e de manifestações, buscam representar os interesses daqueles a favor da regulamentação da drogas ilícitas, bem como daqueles que pressupõem que serão beneficiados de maneira indireta com a diminuição da violência consequente da guerra contra às drogas ou com as possibilidade do aumento de pesquisas sobre essas substâncias e seu uso medicinal e não somente recreativo.

O mesmo faz o Arrua, o debate sobre o direito à cidade se estende a todos, as intervenções no Parque Augusta e na praça Roosevelt e a luta contra a violação dos direitos humanos evidencia o descontentamento com a maneira como o governo se posiciona nessas questões.

O Matilha Cultural promove eventos em áreas carentes de atenção no Brasil, principalmente por boa parte dos recursos destinados à cultura se concentrarem na região oeste da cidade, onde estão os maiores captadores. Com um orçamento restrito no âmbito municipal e estadual para projetos culturais, os incentivos no Brasil concentram-se em mecanismos disponibilizados pelo Ministério da Cultura, como a Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei nº8.313/91/ Lei Rouanet) e a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93), além de editais para projetos específicos. Contudo, a maior parte das leis se baseia na renúncia fiscal, um percentual dos impostos das empresas é convertido no patrocínio de ações culturais ao invés de ser repassado ao Governo, por meio da Lei Rouanet empresas e pessoas físicas podem investir em projetos, programas ou ações culturais em troca de deduções no Imposto de Renda, então os projetos aprovados captam a verba junto às empresas, o que retira sua autonomia ao ficarem muito sujeitos a influência de seus patrocinadores, os quais buscam privilegiar os que tenham o melhor retorno comercial direto ou indireto, uma vez que geralmente é o departamento de *marketing* das empresas que escolhe os projetos. Por ano são captados em torno de 1,3 bilhão de reais, valor muito superior ao qual o Ministério da Cultura dispõe como orçamento discricionário.

Há excelentes projetos vindos disso, entre os maiores captadores de recursos em 2015, Aventura Entretenimento, Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand, Instituto Tomie Ohtake, Itaú Cultural e TF4 Entretenimentos²⁰, vemos projetos importantes serem viabilizados, o problema é que a Lei não foi feita, ou ao menos não está sendo aplicada, para viabilizar projetos menores e mais pontuais, principalmente em pequenas cidades, ficando sob

²⁰ Levantamento feito em matéria: MASSUELA, Amanda; GHIROTTTO, Edoardo. Na Corda Bamba da História. **Revista Cult**, São Paulo, pp. 17-25, ano 19, n. 214, jul. 2016.

responsabilidade das administrações municipais que precisam pensar em políticas públicas ou editais que geralmente distribuem diretamente os um valor em dinheiro para projetos, mas são poucos em relação a demanda, tanto no nível nacional quanto subnacional²¹. Por isso vemos o aumento de projetos que buscam outras fontes de financiamento e que possuem formas alternativas de organização.

Não há descontentamento com a Democracia em si, mas com seu funcionamento, muitas vezes levando os cidadãos a se afastarem da política ou desinteressarem-se de seus rumos, mas pode também gerar efeitos contrários, ou seja, o aumento do interesse pela política ainda que por outros meios. Como foi apontado, é possível notar uma adesão ao significado normativo do regime concomitante à frustração com o desempenho das instituições (Meneguello, 2012, 2013; Moisés, 2013a), gerando efeitos diversos, entre os quais, os Coletivos que estimulam a participação cívica, podem contar ou não com partidos políticos e parlamentares, mas mostram desinteresse por outros mecânicos como orçamento participativo e os conselhos gestores.

O agente social entrega somente parte de sua soberania (Urbinati, 2005), esse tipo de participação paralela pelas lideranças horizontais é essencial na reafirmação desse princípio e na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos nas questões que julgam mais urgentes, colocando a representação como práxis em constante evolução, conectando sociedade e instituições de forma dinâmica, nesse sentido, a ação dos Coletivos serve como indicativo de mudança, ao apontar as demandas mais urgentes, também se mostra como um fenômeno sintomático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização desta pesquisa exigiu reflexões teórico-metodológicas acerca de uma definição do contexto e a natureza das aqui chamadas lideranças horizontais, as quais encontramos na maneira de agir dos coletivos, não sendo necessariamente indivíduos específicos. Pretendemos ao longo da dissertação apreender as razões que dão sentido a eles a partir de uma leitura de seus fundamentos com base em características do próprio Estado que Bourdieu apresenta e do contexto institucional brasileiro do período da redemocratização até os dias atuais.

O levantamento bibliográfico apresentou que o funcionamento dos mecanismos de *accountability* é de suma importância na análise da qualidade da Democracia, sobretudo na

²¹ Fonte: <http://www.cultura.gov.br/apoio-a-projetos>. Visitado em 20/03/2017.

percepção do cidadão acerca do funcionamento das instituições na elaboração de perspectivas futuras. O não funcionamento ideal dessas instituições pode engendrar descrença no governo representativo ou até mesmo na política, porém, indo por um caminho oposto e complementar, estudamos a possibilidade desse fenômeno também estimular a criação de novas formas de participação política alternativas àquelas oferecidas pelos governos.

Tomando como referência o pensamento de Cícero, o qual enxerga dois componentes dentro do ato de representar: a autorização e a identificação, destacamos como este último elemento é negligenciado pelo pensamento político moderno ao levar somente em conta as considerações Hobbesianas que dão ênfase à autorização, portanto trouxemos de volta esse elemento à discussão o identificando na realidade por meio dessas lideranças com referência na ideia trazida por Avritzer ao chamar representação por afinidade as relações que têm como base a identificação.

Diferenciam-se também de três características pensadas enquanto referências sobre o governo representativo na ciência política: autorização, territorialidade e monopólio. Essas lideranças não necessitam de autorização prévia daqueles que representam, mas a identificação ou afinidade que parte dos líderes em direção aos liderados, também não precisam estar circunscritas a um território específico ou assegurar o monopólio da representação, outras também compartilham dos mesmos interesses e falam pelos mesmos representados.

Assim, a liderança horizontal tem como base a representação por *identificação*. Se sustenta enquanto um fenômeno democrático ao aceitarmos o pressuposto de Nádia Urbinati sobre a forma circular que o governo representativo adquire dependendo da estrutura do regime onde se encontra, no sentido de substancialmente pressupor formas de participação direta junto da representação legitimada pelo sufrágio, permitindo aos cidadãos a crítica e participação política mais ativa, não no sentido de diminuir a desigualdade política que a representação pode gerar, pois também a participação direta pode privilegiar sujeitos com saberes e recursos específicos, mas no sentido do governo delegar parte de sua soberania para que cidadãos mais engajados possam trazer novas perspectivas e formas mais dinâmicas de lidar com questões sociais.

Analisando as condições sociais por meio das quais são estruturados e a composição das relações que os constituem, os coletivos surgem por duas causas principais: o posicionamento positivo do Estado para um maior envolvimento da sociedade civil nas ações públicas, e pela descrença nas instituições por parte dos cidadãos fundamentada em inúmeros

fatores, dentre os quais, a ineficiência dos mecanismos de participação institucionalizados e da *accountability* vertical e horizontal.

Buscamos sinais dessas características nas instituições brasileiras e encontramos dentro dos parâmetros legais e institucionais do período da redemocratização até os dias de hoje, razão pela qual optamos por tal corte teórico, onde comprovamos uma abertura do Estado via instituições, leis e agentes, para práticas de participação mais diretas, principalmente após o período de reforma gerencial e do estímulo institucional dado pelos governos mais recentes, todavia, ao mesmo tempo, vimos esses mecanismos se mostrarem insuficientes aos desejos populares de forma inédita com as demandas e o tamanho das manifestações de julho de 2013, gerando por consequência o fortalecimento das lideranças de tipo horizontal e de inúmeros movimentos sociais.

Os coletivos são uma reação ao cenário, responsáveis pela alteração dessas relações, ganham espaço dentro de uma dinâmica social moderna, na qual agentes sociais não necessariamente autorizados pelo voto ou ligados a partidos políticos se colocam como representantes da sociedade civil por meios não institucionalizados, através de sua organização horizontal e do uso de ferramentas tecnológicas responsáveis por potencializar a comunicação, tanto seu alcance quanto sua velocidade, influenciando a agenda política e promovendo ações diretas sem contar com a iniciativa do Estado.

Assim, entendemos a liderança horizontal enquanto uma categoria social objetiva (estrutura estruturante) sendo o fundamento de um tipo de organização social sustentada pela representação e pelo domínio de um capital simbólico específico correspondente às estruturas objetivas e subjetivas dos agentes sociais que as enxergam em harmonia (estrutura estruturada), ou seja, a ação dos coletivos presentes no cotidiano urbano reproduz sintomas da percepção da política que se manifestam por meio do engajamento em resposta a necessidades urgentes e conjunturais. São essas algumas das principais características brasileiras no desenvolvimento de sua democracia representativa, seus sintomas e perspectivas.

Limitações e agenda de pesquisas futuras

A pesquisa destacou importantes características do regime democrático no âmbito do governo representativo e da participação política, embora também tenha encontrado algumas limitações que permitiram uma resposta somente parcial à pergunta central. O perfil do trabalho é principalmente bibliográfico, ou seja, a discussão sobre os fenômenos foi elaborada por meio da leitura de inúmeros outros textos sobre temas correlativos, há uma primeira limitação sempre

presente em trabalhos dessa natureza: diferente dos trabalhos quantitativos que carregam uma exatidão em seus resultados, ainda que muitas vezes apenas aparente, uma pesquisa de linha teórica é uma interpretação, por isso sempre sujeita a inúmeras outras possibilidades, sendo cada ponto visto de um ponto. Nenhum trabalho científico pode ter a pretensão de esgotar o tema ou levar em consideração tudo o que já fora escrito, necessariamente há um recorte e o que sobra, entre textos não conhecidos ou ignorados, pode e deve ser usado como contraponto, rejeitando ou complementando a perspectiva aqui assumida.

Outra questão importante são as categoriais residuais, os pontos abordados somente *en passant* e que podem ser explorados de forma ampla em outras pesquisas: o Liberalismo, a relação entre o governo representativo e as desigualdades econômicas e políticas, além da ideia de representatividade, são alguns dos temas possíveis de se aprofundar.

O Liberalismo é um conjunto de visões filosóficas que têm em comum a oposição ao absolutismo, por isso a liberdade individual e igualdade jurídica são duas das suas principais características, são também os elementos que garantem a liberdade de associação presente no pensamento moderno acerca das democracias de massa. Porém, ao mesmo tempo, essa aproximação de princípios liberais e democracia passou por modificações visando conter seu impulso igualitário original, sendo possível somente por meio de uma formulação de cidadania que se abstraísse das desigualdades sociais, principalmente com o crescimento das ideias do liberalismo econômico que tendem a enxergar os direitos políticos como ameaças ao pleno funcionamento do livre mercado. O problema é quando o direito igual junto de condições desiguais prejudica o governo representativo na medida em que há diversas possibilidades de influência nas decisões públicas que variam de acordo com níveis políticos/ socioeconômicos assimétricos. Testar em que medida as desigualdades de participação política geradas em sociedades liberais estimulam a criação de meios alternativos, para além do bom ou mau funcionamento das instituições, pode se mostrar uma variável significativa na compreensão desses coletivos.

Já a própria representação e suas consequências para a participação política é um dos temas sempre em debate no campo político. A descrição e análise paralela de relatos da história verbal e social nos proporcionam insumos interessantes para compreender sua origem e o que se tornou hoje. Para os gregos seria um conceito estranho, os romanos possuíam a palavra, *repraesentare*, mas utilizavam em seu sentido etimológico literal, o trazer em presença algo anteriormente ausente. A base da representação moderna está em algumas das características de organização dos povos europeus na Idade Média. Há uma curiosa discussão

sobre a representação do sagrado e a necessidade de dar forma a ele que nos permite enxergar na literatura religiosa, principalmente na concepção dupla de Cristo, o começo da ideia de representação de objetos diferentes a partir de onde, no contexto moderno junto das instituições representativas, surge o representante que passa a falar por seus representados, para depois falar como seu representado e, hoje, falar *com* ele, é nesse sentido que tomamos a ideia de representação contemporânea neste trabalho, um falar em conjunto, mas não elaboramos de forma profunda a discussão teórica em torno do conceito.

Cabe ressaltar também que não pudemos descrever com maior precisão algumas das práticas dos coletivos selecionados, mesmo com a pesquisa feita por meio de matérias em jornais, revistas, sites e redes sociais, a observação participante com o acompanhamento mais de perto das atividades junto de entrevistas com seus membros e, sobretudo, com aqueles impactados por suas ações seria de grande valor e certamente abriria o trabalho para novas perspectivas de análise e conclusões mais profundas.

Outro fato importante é a dimensão subestimada que demos aos mecanismos de participação institucionais, é preciso considerar que há diversas variáveis para considerar na investigação sobre seu funcionamento, embora haja inúmeros exemplos de mal funcionamento ou cooptação de seus princípios, por exemplo, quando prefeitos fazem lotar as reuniões do Orçamento Participativo com pessoas cuja função é direcionar o orçamento de acordo com o interesse da prefeitura em troca de favores, há também lugares em que funcionam bem de acordo com o que é proposto, seria interessante, nesses casos, realizar estudos de caso e conferir em que medida o bom funcionamento desses mecanismos impacta a percepção da população e na formação de coletivos ou outros tipos de movimentos sociais que possam existir na região, suscitando diversas linhas de pesquisa.

Assim, tendo em mente que um conceito é uma forma de reduzir o conteúdo que o produziu, para tentar tornar consciente um aspecto da realidade, trabalhamos com uma ideia de liderança horizontal que pode ser uma ferramenta para verificar e ser verificada ao longo de futuros trabalhos sobre temas similares de modo que seja sempre o menos reducionista possível, contribuindo para o arcabouço teórico da ciência política.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado - Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência da Era Lula. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABRANCHES, Sergio. O Presidencialismo de Coalização. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ABRUCIO, Fernando L. **Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando L., PEDROTI, Paula., PÓ, Marcus V. A Formação da Burocracia Brasileira: A Trajetória e o Significado das Reformas Administrativas in LOUREIRO, Maria R., ABRUCIO, Fernando L., PACHECO, Regina S. (org). **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

ALMEIDA, Fernanda D. M. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Atlas, 1991.

DE ALMEIDA, Debora Rezende. Representação Como Processo: a Relação Estado/ Sociedade na Teoria Política Contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 22, n. 50, p. 175-199, junho de 2014.

ANDERSSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo in SADER, Emir (org). **Pós Neoliberalismo: as Políticas Estatais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1996.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de Accountability no Brasil: Mudança Institucional, Incrementalismo e Ecologia Processual**. Brasília: (Cadernos,44) Enap, 2016.

ARANTES, Rogério B., LOUREIRO, Maria R., COUTO, Cláudio, TEIXEIRA, Marco Antonio C. Controles Democráticos Sobre a Administração Pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público in LOUREIRO, Maria R., ABRUCIO, Fernando L., PACHECO, Regina S. (org). **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

ARAÚJO, Cícero. República, Participação e Democracia in AVRITZER, L. (org). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

ARAÚJO, RPA; Penteado, CLC; Santos, MBP. Sociedade Civil e a eParticipação em Políticas Públicas: o Índice de Participação Política e Influências (IPPI) do Instituto Pólis e do portal Mobilize Brasil in **38 Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu - MG, outubro de 2014.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Ed. Hemus, 2005.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representações Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, 2007.

_____. Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações Sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

_____. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático in AVRITZER, L. (org). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

_____. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. Identidade Partidária e Instituições Políticas no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 26, 1992.

BECKER, Howard Saul. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Ed. 34, Brasília: ENAP, 1998.

_____. Sociedade Civil: Sua Democratização para a Reforma do Estado in BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos., WILHEIM, Jorge., SOLA, LOURDES (org). **Sociedade em Transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BOBBIO, Norberto. A Democracia e o Poder Invisível in BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2000. Tradução de Daniela Baccaccia Versiani, organizado por Michelangelo Bovero.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008.

BORBA, J; RIBEIRO, E. A. Participação Convencional e Não Convencional na América Latina in BAQUERO, Marcello (org). **Cultura (s) Política (s) e Democracia no Século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2011.

BOURDIEU, Pierre. La Representation Politique. Éléments Pour une Théorie du Champ Politique. **Actes de La Recherche em Sciences Sociales**, Paris, n.36-7, p. 3-24, 1981.

_____. **Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação**. São Paulo: Ed. Papyrus, 2011.

_____. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-1992)**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2014a.

_____. **O Poder Simbólico (História & Sociedade)**. Rio de Janeiro: Edições 70, 2014b.

_____. **A Reprodução: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2014c. Tradução de Reynaldo Bairão.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: Quando Poderemos Traduzi-la Para o Português? **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, 24(2), p. 30-50, fev/abr 1990.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos Sociais: Revisitando a Participação e a Institucionalização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, pp. 315-348, 2011.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança: Movimento Sociais na Era da Internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. Tradução de Carlos Alberto Medeiros.

CASTORIADIS, Cornelius. **Encruzilhadas do Labirinto II – Domínios do Homem**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987. Tradução de José Oscar de Almeida Marques.

CHAIA, Vera. TEIXEIRA, Marco A. Democracia e Escândalos Políticos. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 15, n. 4, outubro/ dez. 2001.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **Les Grandes Œuvres Politiques de Machiavel à Nos Jours**. Paris: Librairie Armand Colin, 1970.

CROZIER, M. J., HUNTINGTON, S. P., WATANUKI, J. **The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**. New York : New York University, 1975.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: Na Overview. **Journal of Democracy**, Washington (DC), vol. 15, n. 4, oct. 2004.

DIANI, Mario. The Concept of Social Movement. **The Sociological Review**, n. 40, pp. 1-125, 1992.

ECONOMIST. **Democracy Index 2008**. Economist Intelligence, 2007.

_____. **Democracy Index 2010**. Economist Intelligence, 2009.

_____. **Democracy Index 2012**. Economist Intelligence, 2011.

_____. **Democracy Index 2013**. Economist Intelligence, 2012.

_____. **Democracy Index 2014**. Economist Intelligence, 2013.

_____. **Democracy Index 2015**. Economist Intelligence, 2014.

_____. **Democracy Index 2016**. Economist Intelligence, 2015.

_____. **Democracy Index 2017**. Economist Intelligence, 2016.

ELIAS, Norbert. **A Sociedade de Corte: Investigação Sobre a Sociologia da Realeza e da Aristocracia de Corte**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare-State. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, 1991.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, pp. 65-94, 2011.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Tradução de Luciana Carli.

FRANCO, A. A. De Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1980.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, v. 66, special issue: Collaborative Public Management, p. 66-75, dec. 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GOLDSMITH, S., EGGERS, W. D. **Governar em Rede: o Novo Formato do Setor Público**. São Paulo: UNESP, Brasília: ENAP, 2006.

GUIZOT, François. **A História das Origens do Governo Representativo na Europa**. Rio de Janeiro: Ed. Topbooks, 2008. Tradução de Vera Lucia Joscelyne.

HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. Porto Alegre: Ed. Globo, 1977. Tradução de Leonel Vallandro.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, A Matérias, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Ed. Ícone, 2008. Tradução de Rosina D'Angina.

HUNTINGTON, Samuel. **Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. EDUSP: São Paulo, 1975.

JAGUARIBE, Hélio. **Sociedade, Mudança e Política**. Ed. Perspectiva: São Paulo, 1975.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Ed. Saraiva 2012. Tradução de Manuel Resende.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A Participação Social no Governo Lula in AVRITZER, L. (org). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

LAVALLE, Adrian G. Participação (Des)igualdade Política e Democracia in MIGUEL, Luís Felipe (org). **Desigualdades e Democracia: O Debate da Teoria Política**, São Paulo: Ed. Unesp, 2016.

LAVALLE, Adrian G; VERA, Ernesto I. A Trama da Crítica Democrática: da Participação à Representação e à Accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, pp. 95-139, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia – Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2011. Tradução de Roberto Franco.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 3, 1995.

LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n. 17, nov. 2006.

LOUREIRO, Maria R., TEIXEIRA, Marco A. C., Prado, Otávio. Construção de Instituições Democráticas no Brasil Contemporâneo: Transparência das Contas Públicas. **O&S**, v. 15, n. 47, outubro/dezembro 2008.

LOUREIRO, Maria R., OLIVIERI, Cecília., MARTES, Ana Cristina B. Burocratas, Partidos e Grupos de Interesse: o Debate Sobre Política e Burocracia no Brasil in LOUREIRO, Maria R.,

ABRUCIO, Fernando L., PACHECO, Regina S. (org). **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. São Paulo: Abril Cultural, 1978

LOUREIRO, Maria R., TEIXEIRA, Maro Antonio C., MORAES, Tiago C. Democratização e Reforma do Estado: o Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Jul/ago. 2009.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação no Interior das Experiências de Participação. **Lua Nova**, São Paulo, n.70, p. 139-170, 2007.

_____. Associações, Participação e Representação: Combinações e Tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n.84, pp. 141-174, 2011.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.10 n.29, out. 1995.

_____. A Democracia do Público Reconsiderada. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 97, pp. 115-127, nov. 2013.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787 – 1788: Educação Integral**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1993.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe; Escritos Políticos**. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1979. Tradução de Lívio Xavier.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**, New York, v. 42, n. 9, sept. 2009.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação Política e Participação: Reflexões Sobre o Déficit Democrático. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul/ dez 2007.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Percepções Públicas Sobre o Parlamento Brasileiro: Dados dos Últimos 50 anos in MENEGUELLO, Rachel (org.). **O Legislativo Brasileiro: Funcionamento, Composição e Opinião Pública**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012.

_____. As Bases do Apoio ao Regime Democrático no Brasil in MENEGUELLO, Rachel; MOISÉS, José A (org.). **A Desconfiança Política e o seus Impactos na Qualidade da Democracia – O Caso do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2013.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *Accountability*: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

_____. Introdução – Igualdade e Democracia no Pensamento Político in MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Desigualdades e Democracia: O Debate da Teoria Política**, São Paulo: Ed. Unesp, 2016.

_____. Representação Política em 3-D Elementos para uma Teoria Ampliada da Representação Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

MOISÉS, José A. Os Significados da Democracia Segundo os Brasileiros in MENEGUELLO, Rachel; MOISÉS, José A (org.). **A Desconfiança Política e o seus Impactos na Qualidade da Democracia – O Caso do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2013a.

_____. Cidadania, Confiança Política e Instituições Democráticas in MENEGUELLO, Rachel; MOISÉS, José A (org.). **A Desconfiança Política e o seus Impactos na Qualidade da Democracia – O Caso do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2013b.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: EDIPRO, 2004. Tradução de Edson Bini.

MORONI, José Antônio. O Direito à Participação no Governo Lula in AVRITZER, L. (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil – do Império aos dias Atuais**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2012 (a).

_____. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012 (b).

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, out. 1991.

_____. **Uma Outra Institucionalização: América Latina e Alhures**. São Paulo: Lua Nova, no. 37, 1996.

_____. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998.

OFFE, Claus. How Can We Trust Our Fellow Citizens? In Warren, Mark E. (ed.) **Democracy and Trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido: Organização e Poder nos Partidos Políticos**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005. Tradução de Denise Agostinetti.

PIRES, Roberto. VAZ, Alexander. Participação Social como Método de Governo? Um Mapeamento das interfaces Sócio Estatais nos Programas Federais. **Texto Para Discussão 1707**, Rio de Janeiro, IPEA, fev. 2012.

PLATÃO. **A República**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.

PITKIN, H. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1984.

_____. Representação: Palavras, Instituições e Ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

RENNÓ, Lucio R. Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento em Organizações da Sociedade Civil: Um Estudo Comparado Sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 71-82, nov. 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. Analytical Challenges for Neoinstitutional Theories of Institutional Change in Comparative Political Science. **Braz. Political Sci. Ver. (online)**, Rio de Janeiro, v. 4, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social; Ensaio Sobre a Origem das Línguas**. São Paulo: Ed. Nova Cultural Ltda, 1997. Tradução de Lourdes Santos Machado.

ROSTOVTZEFF, M. **História da Grécia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986a. Tradução de Edmond Jorge.

_____. **História de Roma**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986b.

SADER, Emir (org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

SAMUELS, David. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil**. New York: Cambridge University Press, 2003.

STARK, B., BRUSZT, L. Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência nas Políticas Públicas no Pós-Socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 36, fev. 1998.

SATHLER, André Rehbein, SATHLER, Malena Rehbein. Representação e Parlamento - Uma Abordagem Sociogenética. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, n. 91, jun. 2016.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability in SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, F. Marc. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa M. **Brasil: Uma Biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SIPIONI, Marcelo Eliseu; E SILVA, Marta Z. Reflexões e Interpretações Sobre a Participação e a Representação em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 147-158, jun.2013.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Uma Investigação Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. São Paulo: Ed. Madras, 2009. Tradução de Getúlio.

STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado: A Crise Adiada do Capitalismo Democrático**. Lisboa: Ad. Actual, 2013.

TARROW, Sidney. Cycles of collective action: Between moments of madness and the repertoire of contention. **Social Science History**, Cambridge, v.17, n.2, p. 281-307, 1993.

_____. **Power in Movement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América Leis e Costumes: De Certas Leis e Certos Costumes Políticos que Foram Naturalmente Sugeridos aos Americanos Por seu Estado Social Democrático**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005. Tradução de Eduardo Brandão.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos Municipais: Descentralização, Participação e Limites Institucionais. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n.8, p. 59-86, 2º sem. 2002.

TOURAINÉ, Alain. **Le Retour de L'acteur**. Paris: Ed. Fayard, 1984.

URBINATI, Nádía. O que Torna a Representação Democrática? **American Political Science Association (APSA)**, Washington (DC), 2005. Tradução de Mauro Soares.

VERSIANI, Maria Helena. Uma República na Constituinte (1985-1988). **Revista Brasileira de História (online)**, São Paulo, v. 30, n. 60, p. 233-252, 2010.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva (Volume I)**. Brasília: Ed. UNB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999a. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão Técnica de Gabriel Cohn.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva (Volume II)**. Brasília: Ed. UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999b. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

_____. **Ciência e Política – Duas Vocações**. São Paulo: Ed. Cultrix, 2011.

YIN, Robert k. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2015.

YOUNG, Iris Marion. Activist Challenges to Deliberative Democracy. **Political Theory**. v. 29, n. 05, p. 670-690, oct., 2001.

_____. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

E-Links:

<https://coletivoarrua.org/>

<http://baixocentro.org>

<http://www.cetic.br/tics/usuarios/2013/total-brasil/C2/>

<http://coletivodar.org/>

<https://conexoesemlutacom.wordpress.com/>

<http://www.cultura.gov.br/apoio-a-projetos>

<http://www.contasabertas.com.br/website/>

<http://www.eiu.com/topic/democracy-index>

<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros-1>

<http://matilhacultural.com.br/>

<http://rouanet.cultura.gov.br/>

<http://stf.jus.br/relatorio2016/>

<http://www.fgv.br/supremoemnumeros/>

http://www.who.int/substance_abuse/publications/msbcannabis.pdf?ua=1