

Participação Social no Estado Brasileiro : o desafio de uma esfera pública democrática

Sessão Temática ST2 : Políticas Públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo .A participação social no Estado Brasileiro ganhou novo impulso a partir de 1988 com a promulgação da atual Constituição Federal. Ela institucionalizou a participação como premissa para a execução de diversas políticas públicas no país, que depois foram aprimoradas com leis direcionadas aos diversos segmentos e setores da sociedade. Porém, apesar dos avanços, esse movimento não foi suficiente para consolidar uma participação ampliada, e mais qualificada, muito menos formar e ampliar uma esfera pública deliberativa, ampla e plural. Continuou refratária a uma cogestão com a sociedade civil organizada, perpetuando um cenário de distanciamento da esfera pública que a cerca.

Palavras-Chave : Participação social; Estado; Esfera Pública; Deliberação

Abstract. Social participation in the Brazilian State gained new momentum in 1988 with the promulgation of the current Federal Constitution. It institutionalized participation as a premise for the execution of various public policies in the country, which were later improved with laws aimed at different segments and sectors of society. However, despite the advances, this movement was not enough to consolidate an expanded and more qualified participation, much less form and expand a deliberative, broad and plural public sphere. It continued to resist co-management with organized civil society, perpetuating a scenario of distancing from the public sphere that surrounds it.

Keywords : Social participation; State; Public Sphere; Deliberation

Resumen. La participación social en el Estado brasileño cobró nuevo impulso en 1988 con la promulgación de la Constitución Federal vigente. Institucionalizó la participación como premisa para la ejecución de diversas políticas públicas en el país, que luego fueron perfeccionadas con leyes dirigidas a distintos segmentos y sectores de la sociedad. Sin embargo, a pesar de los avances, este movimiento no fue suficiente para consolidar una participación ampliada y más calificada, y mucho menos formar y expandir una esfera pública deliberativa, amplia y plural. Continuó resistiéndose a la cogestión con la sociedad civil organizada, perpetuando un escenario de alejamiento de la esfera pública que la rodea.

Palabras clave : Participación social; Estado; Esfera pública; Deliberación.

Introdução

A partir de 1985 movimentos sociais no Brasil iniciaram um processo de adaptação ao novo regime democrático que se iniciava, esta era uma transição que deveria levar em conta todo um histórico de um sistema político que nunca havia experimentado dividir o antagonismo das ações na esfera pública nacional com atores oriundos das camadas sociais menos favorecidas, e que dificilmente aceitariam, de forma passiva, os objetivos claros de integração no cenário político do país que passavam a constar da Constituição Federal recém-promulgada.

A representatividade dos membros da sociedade brasileira estabelecida na esfera pública atual ainda é difusa e historicamente influenciada por séculos de dominação por parte de uma elite econômica e social que sempre refutou tal possibilidade. O novo é que essas elites também se sofisticaram quanto ao processo de dominação das políticas e da administração pública no país.

Apesar da generalização dos direitos políticos e constituição do seu governo (AVRITZER, 1996), o processo de ampliação da estrutura democrática ainda carece de uma maior e mais efetiva participação da população em sua construção, com pluralidade, discordância e a busca de um acordo que, no máximo, representa a vontade de um momento, e que pode ser desfeito com a evolução dos fatos a ele relacionado.

O modelo democrático nacional é um reflexo de sua ambiguidade social, sua disparidade entre as classes e seu regime historicamente excludente. Os processos de inclusão social influenciam diretamente nos caminhos da inclusão nas decisões de Estado, e em sua Administração, afetando o mundo da vida (HABERMAS, 2003) em várias de suas frentes, seja no processo historicamente construído de desigualdade, seja na tentativa recente de inclusão.

O espaço de participação popular que se pretende construir desde a Redemocratização do final do século XX sofre com a falta de elementos, como a capacidade de decisão do indivíduo quando confrontado com diversas alternativas, “[...] além da falta da capacidade de classificar e hierarquizar alternativas e a escolha da alternativa” (DOWS, 1956 *apud* AVRITZER, 1996, p.110), o distanciamento das decisões na esfera pública a qual ele pertença, e o desinteresse da maioria dos representantes da sociedade civil em traduzir e esclarecer a situação da Administração Pública, das Políticas Públicas e dos direitos do cidadão em curso ou discutidos em seus diversos fóruns.

No Brasil a participação social junto a sua esfera pública ganha novos contornos com a promulgação da Constituição de 1988, com diversas iniciativas na direção da garantia e perpetuação de uma participação efetiva, ampla e democrática junto as diversas ações do Estado brasileiro.

Uma dessas iniciativas foi a participação social junto aos vários níveis decisórios de políticas públicas. Pela primeira vez, uma constituição tinha abrangido tal escopo de forma concreta, e o passo seguinte seria a normatização de todo esse processo por meio da criação de uma legislação pertinente ao tema, como o Estatuto da Cidade, os Conselhos de Políticas Públicas, e outras, que possuem itens específicos e próprios para a organização e participação popular junto ao planejamento e implementação de políticas públicas Federais e Subnacionais a partir das premissas constitucionais de 1988, apesar de sua efetividade ainda carecer de maior ampliação e disseminação junto a população, levando em conta se estas iniciativas foram suficientes para “[...] valorizar a

sociedade civil em suas esferas cotidianas, informais, discursivas [...]” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 138).

O objetivo desse artigo é fazer uma reflexão sobre a participação social evocando a possibilidade de interpretar a formação de um ambiente democrático e participativo em um cenário de desigualdade sócio-econômica latente no Brasil, levando em conta os processos de inclusão social que influenciam diretamente nos caminhos que levam, ou deveriam levar, as decisões de Estado, políticas e a administração pública, afetando o mundo da vida, em que a comunicação entre os indivíduos deve estar sempre em um meio cercado pela coerência e o racional, para auxiliar o agir e o entendimento argumentativo nas diversas esferas públicas que se formam em torno dos diversos temas em uma democracia (HABERMAS, 2003), aliado a compreensão da formação de uma estrutura social baseada na naturalização da desigualdade, formatada através da dominação das elites via exclusão da população das decisões na esfera pública, além, do domínio econômico e social como um todo. Essa naturalização a que Souza (2006a) se refere conduz o Estado à perpetuação de uma forma de relacionamento social baseado na exclusão, que em muitos casos, afasta a reflexão de opiniões depuradas entre os diversos atores que compõem a sociedade brasileira e sua abrangência junto a uma racionalidade ao mesmo tempo local e universal, comum nos fóruns sobre política e administração pública nos dias atuais.

Parte 1 - A Democracia Deliberativa de Habermas e a formação de esferas públicas democráticas e ampliadas

O modelo apresentado por Habermas expõe a necessidade de uma formatação em que o *discurso explicativo* seja base para uma discussão livre de ingenuidades e “cercado de controvérsias” que fomentem a construção de uma arena de debates na esfera pública, com níveis de racionalidade explicitamente propositivos a uma deliberação de temas cada dia mais controversos. Só a sua presença nestas arenas já provoca uma enorme discussão, que muitas vezes, quando não acompanhada da sua devida racionalidade, pode descambar para debates superficiais ou dogmáticos ao invés de uma proposta de racionalidade de temas, que exige exatamente o contrário, que possa estar aberta a uma “checagem explícita de pretensões de validades controversas” (HABERMAS, 2012, p. 56), que tornam mais precisa a comunicação e sua prerrogativa de validade entre os atores.

Dessa forma, o argumento que tem como premissa uma discussão deve ter uma base que intensifique a construção de cenários que privilegiem o contraditório, pois sem isso a argumentação passa a ser insatisfatória, ou mesmo nula, já que não atinge o pressuposto básico, já dito anteriormente, de estar aberto a críticas de todos os envolvidos. Segundo Habermas, deve-se “[...] excluir toda coação [...] exceto a coação do melhor argumento [...]” (HABERMAS, 2012, p. 60), auxiliando o agir pelo entendimento de meios argumentativos que se validam, que sejam criticáveis e que estejam preparados para serem substituídos por outros, que possam demonstrar serem melhor que o(s) anterior(es).

Neste ponto, o autor explicita um dos grandes problemas quando do processo de argumentação em uma esfera pública: o de abrir mão de um argumento em prol de outro, que não necessariamente reflita o que estava

balizando a argumentação pretérita, que em muitos casos os participantes terão que escolher entre o que se argumenta, ou em substituição ao antigo, ou mesmo em uma escolha dentre vários argumentos propostos que nunca haviam sido debatidos.

A propósito da racionalidade, Habermas (2012) afirma que não se pode julgar a racionalidade de pessoas se sua exteriorização não for cognitiva, confiável e clarividente, com uma dimensão moral-prática, prudente e elucidativa, bem como avaliativa, sincera e autocrítica, além de compreensiva em uma dimensão heurística (comprovadas cientificamente). Dessa forma, o racional refletirá as condições socioculturais da condução de uma vida, “[...] partilhado não apenas por indivíduos, mas também por elementos coletivos” (HABERMAS, 2012, p. 93), no mundo da vida.

Para Habermas, a investigação sobre o mundo da vida parte do conceito da racionalidade comunicativa, que deva conduzir ao compartilhamento de uma imagem de mundo. Ele critica a pretensão de universalização ocidental para compreensão de mundo. Quando tratamos de compreender algum fato, seja ele do cotidiano ou mesmo algo novo e inusitado, não podemos nos atrelar apenas à nossa compreensão sobre o mundo da vida.

O mundo da vida é constituído por formas de vida que representam “[...] jogos de linguagem concretos, configurações históricas constituídas de práticas habituais, integrações em determinados grupos, modelos interpretativos culturais, formas de socialização, competências, posicionamentos, etc.” (HABERMAS, 2012, p. 144), que possam vir a influenciar nas características de uma esfera pública, no seu padrão cultural e normativo.

A Democracia Deliberativa de Habermas (2002) passa pela percepção de que a estrutura política na lógica da modernidade independe da moralidade (GOMES, 2012) e conduz a uma crítica à razão instrumental que servia de alicerce para uma política clássica, que se diferencia da política moderna, que deve ser base para uma ação emancipadora dos cidadãos enquanto seres autônomos.

É importante compreender a lógica habermasiana sobre de que forma o modelo de representatividade de poder ocorre em uma relação social estabelecida. Ao tratar da Democracia Deliberativa, muitas das suas críticas, análises e pontos de vista acabam se concentrando na formatação de uma multiplicidade de poderes, e de empoderamentos, que não cabem mais na velha forma liberal/capitalista de ver a democracia.

Para Habermas (2002), é pela racionalidade comunicativa que a sociedade pode chegar a uma razão emancipatória, que discute o poder de forma descentralizada e abre espaço para as ações que levem a um “projeto de emancipação humana”, que pode permitir a crítica através das diversas formas de validação do discurso. Ele apresenta uma esfera pública em que os indivíduos têm condições e possibilidade de falar, expressando e manifestando seus pontos de vista sobre o que está sendo discutido como interesse comum, como algo que pode ser ativado neste cenário propiciado por uma esfera pública, que tem como um de seus objetivos principais a formação de uma vontade pública com a participação nas tomadas de decisões (GOMES, 2012).

Segundo Gomes (2012), a teoria da deliberação e a esfera pública de Habermas (2012) sofrem críticas, como a de não poderem ser aplicadas à formação social e política latino-americana, onde os cidadãos não conseguiram

se livrar da subordinação econômica, por isso sua teoria parece mais próxima da realidade europeia. Porém o autor reitera que: “Muito embora suas críticas não devam ser ignoradas, não invalidam a teoria habermasiana [...]” (GOMES, 2012, p. 488). Isso se dá pelo simples motivo de Habermas ter apresentado uma forma, agora já classicamente consagrada, de se interpretar a democracia, a esfera pública, através de uma proposta coerente na sua lógica de comunicação, interpretação, argumentação, debate, definição, contra-argumentação, normatização e outros temas que formam a análise proposta.

Quando trata da democracia deliberativa republicana, Habermas(1993) promove um encontro entre a comunicação competente e os direitos inerentes a cada cidadão, o que proporciona uma visão democrática da esfera pública, na qual o espaço para argumentação e debate dos agentes comunicativamente competentes possibilita que os mesmos possam se expressar junto à sua coletividade, já que são portadores de direitos, que proporcionam a construção de uma esfera pública constantemente alimentada por ideias que se renovam, e servem de inspiração para os que queiram submetê-las à arguição constante daqueles que estão ou vão estar na esfera pública, que deve ficar sempre aberta, já que ela é a “instância geradora do poder legítimo”, e é a “[...] dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo” (HABERMAS, 1993, p. 49).

O modelo Habermasiano de democracia deliberativa tem sofrido inúmeras análises e críticas durante todo o decorrer do século XX e agora no século XXI. Seus postulados são recorrentemente utilizados para servir de base de uma construção epistemológica bem ampla, que alicerça inúmeras áreas do conhecimento. O seu modelo deliberativo, que trata da relação de três “recursos”, conforme explica Lubenow (2010) – “dinheiro, poder administrativo e solidariedade” –, que devem ter como base a ação comunicativa, desenvolvem-se em espaços públicos autônomos das mais diversas vertentes e formatações. Ou seja: “A concepção deliberativa da democracia considera a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisão o elemento central da compreensão do processo democrático” (LUBENOW, 2010, p. 123).

Parte 2- Democracia Deliberativa, esfera pública e a desigualdade social no Brasil

O reconhecimento em uma esfera pública democrática e deliberativa, como um dos eixos centrais na estrutura procedimental de Habermas (1997) foi criticado por Axel Honneth, quando afirmou que neste ponto Habermas (1997) “se esquivou” do que, para ele, seria a base para o processo de interação social: o conflito, mais especificamente o conflito social. Se avaliarmos como o processo deliberativo ocorre em locais como o Brasil e o restante da América Latina, a base conflitual em um processo deliberativo de uma determinada esfera pública é, muitas vezes, maior do que o entendimento e o consenso. Levando em conta a tradição de desigualdade econômica e social presente nas interações e nas correlações de força nesses locais, o conflito social será sempre um coeficiente a ser levado em conta quando se trata de processos deliberativos, porém não é o único, e em muitos casos não é o principal, como em algumas análises que se referem à América Latina.

A crítica de Honneth (2003) a Habermas (1997) levanta a forma mecânica e abstrata pela qual se construiu sua teoria social, afastando-se dos conflitos e

demais intercorrências que moldam uma estrutura social, uma comunidade e, por consequência, a sua esfera pública, tal qual o consenso. “Por isso, é possível ver nas diversas lutas por reconhecimento uma força moral que impulsiona desenvolvimentos sociais” (HONNETH, 2003, p. 19).

Segundo Souza (2006a), essa formatação mecânica e abstrata citada por Honneth, se generaliza, se torna um ideal de vida que internaliza “práticas sociais e institucionais disciplinadoras”, com uma concepção de “bem” e “moralidade”, voltada para as fontes internas e externas propiciadas, organizadas e impostas pelo capitalismo, que vai se naturalizando e chega aos dias atuais como algo comum, natural, conseguindo fazer com que esqueçamos nossas raízes que não estavam divididas em mundo da vida e sistema.

Dessa forma, Souza afirma que “[...] essa lógica contingente e historicamente específica de ser humano, presidido pela noção de calculabilidade, raciocínio prospectivo, autocontrole e trabalho produtivo como os fundamentos implícitos, tanto de auto-estima quanto do seu reconhecimento social” (SOUZA, 2006a, p. 31), abre espaço para uma “noção hierárquica social”, que impede uma identidade do cidadão com outras formas de engajamento social que não sejam aquelas previstas pelo mundo do trabalho, dominado em sua amplitude pelo capital, que agora passa a estar presente no seu inconsciente, na sua intersubjetividade e na sua ação de reciprocidade com os demais cidadãos, afastando-os de outras possibilidades de interpretação e autoconhecimento que não sejam aqueles que foram “naturalizados” e, finalmente, normatizados pelo capitalismo e seu Estado.

Essa lógica, apropriada pelo capital, gerou a naturalização de critérios legitimadores de desigualdade, que se dão na escola e na família, e torna a necessidade econômica de subsistência e dependência total desse capital, típica da classe trabalhadora, impedidora da liberdade que permite a “[...] a naturalidade e a suspensão existencial em relação às demandas do mundo material” (SOUZA, 2006a, p. 57), existentes apenas na classe dominante, nas elites capitalistas ou em seus arremedos, como as “classes médias”, apresentando esse fundo “socioeconômico” como diferença de natureza, o que efetivamente não é, o que é arrematado por Souza, (2006a), quando afirma: “Na competição entre os grupos privilegiados, inclusive, a vantagem é daqueles que possuem o modo mais insensível e invisível de aquisição” (SOUZA, J., 2006a, p. 56).

Isso demonstra a “inadequada institucionalização” das garantias fundamentais dos cidadãos em países periféricos e locais onde a miséria e a pobreza ainda são lógicas de exclusão utilizadas pelas classes dominantes, como no Brasil, com sua eterna desigualdade socioeconômica. Ou seja, a autenticidade parece ser um tema de muita relevância, porém em situações de grandes “distinções sociais”, parece ser urgente e prioritário compreender a lógica que não permite a criação de um ambiente digno a frente da compreensão sobre autenticidade.

A esfera pública brasileira em sua “longa marcha”, descrita por Jessé Souza, que foi aquela que se inicia partir da institucionalização dessa realidade desigual e que já ocorre desde o Brasil colônia, vai garantir que a dominação senhorial se estabeleça de forma normativa, e na modelação de uma Estado de Direito quase que totalmente voltado a essa realidade de exclusão, em desconformidade com o que se pode chamar de Democracia Deliberativa.

Dessa forma, fica evidenciada a existência de uma Democracia Deliberativa que se molda a uma realidade social precarizada desde sua origem, que transborda na formatação de um cenário em que a dignidade ainda é carregada de uma lógica de desigualdade e predomínio de classes sociais envoltas na falta de reconhecimento. Segundo Souza no Brasil cerca de 1/3 da população de mais de 200 milhões de pessoas tem “[...]uma vida marginal nas dimensões existencial, econômica e política”, afastada de seus “direitos universais” (SOUZA, 2006a, p. 178). Tratando essa parcela da população como “iguais” na desigualdade que se institucionaliza, acaba-se perpetuando a lógica de um *habitus* precarizado, no qual instrumentos da gestão pública refletem esta realidade construída sob o alicerce de uma naturalização do afastamento do cidadão de seu direito de participação junto aos níveis decisórios desse processo.

Outro ponto que Souza (2006a) levanta quando trata do “imaginário social” brasileiro são suas peculiaridades que retiram das classes dominadas sua própria visão de mundo, impondo-se aos indivíduos que ali estão no mimetismo de um “falso pertencimento” a algo que nunca lhes pertenceu, e que nunca lhes pertencerá: a inclusão, como “iguais”, nas esferas de poder constituídas.

Souza (2006a) identifica também a influência na estrutura social brasileira da figura do “dependente”, que existia em uma posição intermediária entre os senhores e os escravos, e que seriam, “Seres humanos a rigor dispensáveis na medida em que não exercem papéis fundamentais para as funções produtivas essenciais e que conseguem sobreviver nos interstícios e nas ocupações marginais da ordem produtiva.” (SOUZA, J., 2006a, p. 122).

Esses dependentes formaram um enorme contingente de indivíduos que, no final do século XIX, mesmo que formalmente livres, ainda se viam atrelados a uma lógica de existência junto às franjas do sistema produtivo nacional. Já neste período, eles representavam cerca de 2/3 da população (FRANCO, 1997 *apud* SOUZA, J., 2006a, p. 122). Neste momento, o que se viu foi um “padrão de reconhecimento social” muito semelhante àquele empregado junto aos escravos, que Maria Sylvia de Carvalho Franco, em seu trabalho “Homens livres na ordem escravocrata”, denomina de “presença ausente” da escravidão.

Souza (2006a), analisando o trabalho de Carvalho Franco, percebe que a pobreza e a instabilidade, bem como a violência, existem em uma realidade na qual permanece a “[...] ausência de um código moral de condutas cristalizado que pudesse impor padrões de condutas minimamente institucionalizados” (SOUZA, J., 2006a, p. 123), que impõe, como ele já identificou anteriormente, um código moral afeito à classe dominante, que vai se institucionalizar e produzir os efeitos que há muito conhecemos: a extrema desigualdade social e econômica, e a impossibilidade, diante da inexistência de códigos morais próprios, de se contrapor a essa realidade.

O dependente não consegue adquirir, nem de longe, ares de cidadania plena, mesmo se imaginando em uma esfera pública que, à luz de sua consciência, deturpada devido ao que lhe foi imposto ao longo de mais de quinhentos anos, parece trazer ares de “igualdade” que aparece no Brasil com toda força de suas peculiaridades, envolvendo padrões de dominação social e econômica através da violência, usurpação e alienação de uma maioria que não se faz representar por um imaginário social próprio, ou quando assim o tentou,

foi suprimida de forma estrategicamente realizada pelo “esquema” da classe social dominante brasileira, em uma lógica de segregação que torna o país um dos líderes em vários *ranks* que tratam do tema da desigualdade socioeconômica.

Essa expressiva combinação entre a força de um padrão social que se institucionalizou e o seu imaginário social fez surgir vários substratos, dentre eles a crença, devido às características impostas pela esfera privada patriarcal e patrimonialista, de que a formação dessa esfera pública, disforme e que reflete um mundo da vida desigual, poderia, por vias institucionais dominadas pela burguesia nacional, viabilizar uma peculiar maneira de inclusão, com amparo de um Estado de Direito.

Em várias medidas, este Estado de Direito reflete essa realidade, porém ainda sob a égide de uma Democracia Deliberativa que, no Brasil, de fato, pouco avançou, e quando o fez, como no caso da Redemocratização e da Promulgação da Constituição de 1988, logrou um caminho que já completa trinta anos, de pouca efetividade na direção de mudanças realmente significativas na direção de uma nova realidade quando da reprodução de relações sociais, visto que elas permanecem imbricadas umbilicalmente com padrões que se remetem a sua formação escravocrata, do dependente, o que alguns autores, inclusive Souza (2006a), chamam de “subcidadania brasileira”.

A falta de um código moral “autônomo, explícito e objetivo”, identificado por Souza quando de sua análise sobre as relações entre patrão e dependente, gera uma sujeição quase que absoluta do segundo para com o primeiro, e distancia essa população da compreensão de uma relação que não seja a pessoal. Os critérios de impessoalidade não estão presentes no imaginário social, tanto de patrões como de dependentes, pois: “Não existe possibilidade de ‘abstração valorativa’ que pudesse permitir pensar-se em termos de valores universalistas, ou impessoais” (SOUZA, J., 2006a, p. 126, grifo do autor). Isso vai se reverter em um longo ciclo de dependência que, com o passar do tempo, servirá de base para uma estrutura de relação social mantida pela classe dominante brasileira que se alicerça nesta inexistência da impessoalidade. Assim: “Estado, lei, autoridade impessoal, são conceitos estranhos e literalmente incompreensíveis enquanto tais” (SOUZA, J., 2006a, p. 126).

O que se verifica quando se analisa a formação das elites sociais no Brasil é que elas absorvem essas premissas, tornando Estado, lei e autoridade quase que monopólios de suas vontades, submetendo os dependentes a uma relação institucional patrimonialista e excludente, que favorece, por exemplo, o surgimento de uma classe política totalmente em sintonia com os critérios pessoais que se estabeleceram nas relações sociais no país afora. Com isso, surge a figura de um mandatário local que “organiza” uma esfera pública sempre motivada pelos seus interesses, de seus familiares e apoiadores, fazendo com que a “[...] retribuição de favores ao protetor poderoso adquire a realidade de uma retribuição honrosa[...]” (SOUZA, 2006a, p. 126).

Essa honradez pode gerar uma falsa sensação de “autoestima” e “reconhecimento social”, frutos, novamente, da opacidade e da intransparência das relações sociais no Brasil, onde aparece uma aceitação “natural” e “voluntária”, que ganha ares de “desejável” entre dominantes e dominados. Dessa forma: “Anulam-se as possibilidades de autoconsciência, visto como se dissolvem na vida social todas as referências a partir das quais ela poderia se constituir” (FRANCO, 1997, p. 71 *apud* SOUZA, J., 2006a, p. 127). Essa

autoconsciência deixa de existir nas estruturas de um intersubjetivismo do indivíduo dependente, ou seja, na maioria dos cidadãos brasileiros.

A falta dessa autoconsciência impede o avanço de uma maior criticidade, que é tão cara quanto, por exemplo, o exercício da argumentação prevista por Habermas na conformação de uma esfera pública democrática, amplificada e impessoal. Na prática, o que se vê é a assimilação de um inconsciente coletivo despartado da possibilidade de criação de padrões morais institucionalizados que privilegiem uma relação impessoal, um imaginário coletivo autônomo. O dependente demonstra que o enraizamento dessa forma de relação social no Brasil tornou quase que impossível a reversão desse padrão de dominação, já que ele avançou para a esfera política que, valendo-se do pensamento igualitarista, institucionalizou essa maneira de dominação.

Nessa esfera política, a burguesia nacional, de forma explícita, promove seu processo de dominação através da criação de um imaginário implantado junto às classes dominadas por meio da formação de uma autoconsciência permeada pelo sentido de incapacidade de reverter o quadro de exploração elaborado historicamente, impondo uma relação social que impossibilita a ascensão socioeconômica da maioria de seus indivíduos, e a institucionalização desse “esquema”.

Essa formatação leva à construção de um padrão de representatividade cidadã na esfera pública. Explícita e implicitamente negligente a uma base democrática, ela impede, em grande parte, o conflito, como o apresentado por Axel Honneth, e transporta a maioria das questões que ali se acomodam para um universo institucionalizado sem a devida representatividade de seus indivíduos, provocando um ciclo vicioso, em que a burguesia brasileira lança suas bases de dominação, consolidando-as, excluindo do processo de deliberação os indivíduos que não pertençam a esta classe. Isso acaba por fomentar a formação de um imaginário social unilateral afeito apenas aos seus anseios, institucionalizando as práticas mais relevantes aos seus interesses com as bases “igualitárias”, afastando o cidadão “comum”, o “dependente”, dos processos de deliberação, inclusive intersubjetivamente, e consolidam o poder de uma burguesia ancorada nas práticas patriarcais e patrimonialistas, tudo isso devidamente “naturalizado”:

“Coletivamente, no entanto, a via reformadora e revolucionária a partir de baixo estava fechada, dado precisamente o seu caráter naturalizado, opaco e pré-reflexivo da “servidão voluntária”, excetuando-se os movimentos messiânicos episódicos e passageiros.” (SOUZA, 2006a, p. 128, grifo do autor).

Estes episódios, repelidos pela classe dominante, impõem aos dependentes a volta ao estado ao qual sempre se submeteram, utilizando um Estado de Direito leniente e subvertido a essa forma de relação social. Os movimentos de libertação e substituição das formatações de relações sociais vigentes, na maioria das vezes, aparecem como “explosão eventual”, repelida com violência pelos mandatários do poder, sejam eles locais, regionais ou nacionais.

O interesse da burguesia nacional junto às classes dominadas, segundo Souza, seria o de “[...] fechamento do próprio horizonte de percepção dos seus interesses e a subordinação, como se fosse uma eleição advinda de escolha autônoma, aos interesses e desejos do senhor” (SOUZA, 2006a, p. 129). Esta é

uma sensação de falsa familiaridade junto a uma autonomia que nunca existiu, desde o regime escravocrata até o regime de dependência.

Esse modelo, com o passar do tempo, se sofisticou e aparece em grande parte das práticas sociais entre as classes brasileiras. Seja na sua realidade efetiva ou no seu imaginário subordinado, ele vai gerar a formação do que Souza nomeou de “ralé”, quando trata dessa “longa marcha” perpetuada sobre, primeiramente, os contingentes de escravos e depois sobre os dependentes:

“Ambos irão formar a “ralé” dos imprestáveis e inadaptados ao novo sistema impessoal que chega de fora para dentro “como prática institucional” pura, sem arcabouço ideal que, nas sociedades centrais, foi o estímulo último para o gigantesco processo de homogeneização do tipo humano contingente e improvável que serve de base à economia emocional burguesa, e que permite sua generalização também para as classes subalternas.”(SOUZA, J., 2006a, p. 129, grifo do autor).

No Brasil, o processo não se deu homogeneizado, como comprova Souza, pelo contrário, foi forçadamente heterogeneizado, com a separação de classes sociais de forma quase que intransponível, gerando uma deformação balizada pela desigualdade econômica e social, que impede a formação de uma “lei abstrata” que poderia referendar, de fato, um “substrato à noção de cidadania”, que se ampara em uma realidade efetiva, que no caso brasileiro seria a de desnudar o “esquema” habilidosamente construído pela burguesia, que ainda se perpetua, proliferado por entre as classes sociais, seja em sua esfera particular ou transmutada em uma esfera pública que sempre carregou a “base emocional burguesa”.(SOUZA, 2006 a)

Parte 3- Participação social e o Estado Brasileiro

A construção de uma representatividade dissociada com a multiplicidade de seus cidadãos, no caso do Brasil através de uma situação histórica e de regramento geral via sujeição da administração pública pelas classes dominantes, fez com que o poder público constituído legalmente apartasse a maioria dos cidadãos de seu direito em ter plena condição de compreender de que forma concreta, no plano do fato consumado, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, sua participação efetiva na esfera pública a que pertence tem representatividade junto ao estado democrático.

Não se pode negar os avanços que participação social junto as políticas e a administração pública cresceram nas últimas décadas, porém esse crescimento ainda não foi suficiente para introduzir na esfera pública dos seus cidadãos a proposta de uma deliberação, decisão e controle que possam aproximar a população dos diversos níveis decisórios existente no Estado da qual ela da parte. Esse vácuo político, social e institucional, é preenchido por atores que pouco atuam na formatação de um cenário mais propício a processos de discussão dessas políticas e de aproximação da sociedade de seus direitos, ou na atualização ou reformulação dos mesmos. Quando isso ocorre, em inúmeros campos da esfera pública, como o Orçamento Público, os Planos Diretores, etc, é comum constatar a participação meramente burocrática, e muitas vezes servil, da população afetada de alguma forma por este ou aquele cenário, quase sempre influenciada por mandatários políticos locais e do momento, e, em muitos casos, com a conivência da gestão pública.

Concomitantemente, o aumento da complexidade das necessidades da população que gera demandas crescentes, além de ocasionar o crescimento da complexidade dessas demandas, necessita de uma urgente revisão das premissas de participação, além de implementar o que prevê a legislação vigente sobre participação social, respeitando cada tipologia, processo histórico e atualizações necessárias para o bom andamento de políticas públicas que afetam direta ou indiretamente um determinado grupo de cidadãos em uma comunidade, em uma esfera pública própria. Essa é uma das essências previstas por Habermas em seus trabalhos sobre a democracia deliberativa, que carece, no mínimo de olhar diferenciado, quando se trata de democracia brasileira.

3.1. Os desafios da participação social na administração e nas políticas públicas do Brasil

Um desafio da democracia deliberativa é a busca do consenso, que através da deliberação encontra espaço em uma esfera pública de concepção verdadeiramente republicana. Esse consenso vem sempre da necessidade de que pontos antagônicos de interesses públicos e privados sejam expostos e colocados para a tomada de decisões muitas vezes antagônicas àquelas que um dos atores imaginava que lhe fosse mais favorável, ou palatável junto ao seu grupo ou à sua comunidade. Isso se dá diante de um cenário que possa propiciar uma compreensão clara do que está sendo debatido, e de pressupostos que levem em conta uma comunicação que, apesar de ter uma base racional, deve sempre estar muito atenta à pluralidade que existe quando da formação de cenários que determinam a discussão em uma esfera pública.

Essa pluralidade deve caminhar na direção do “equilíbrio de interesses e compromissos”, em que estão presentes a autocompreensão e a racionalidade, criando um ambiente propício para o debate, lembrando que mesmo com esses cuidados o conflito pode aparecer como agente norteador no processo deliberativo,:

“Esses interesses e orientações valorativas, que entram em conflito sem perspectiva de consenso, necessitam de um equilíbrio ou de um compromisso que não é possível alcançar-se mediante discursos éticos, ainda que os resultados se sujeitassem à condição de não transgredir os valores básicos consensuais de uma cultura.” (HABERMAS, 1993, p. 44).

Habermas (1993) chama a atenção para a necessidade de se estabelecer critérios racionais, compreensíveis e culturalmente aceitos para a possibilidade de se gerar um equilíbrio diante de discussões em uma determinada esfera pública, chegando a um processo de cooperação que respeite as regras do jogo, “[...] que devem ser aceitas por todas as partes ainda que por razões distintas” (HABERMAS, 1993, p. 44).

A pluralidade e o conflito de ideias e de interesses estavam presentes desde o início do processo de redemocratização no Brasil a partir de 1985, e ficou mais evidente com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração e aprovação da nova Constituição, promulgada em 1988.

O que se viu naquele momento foi um processo de reorganização da sociedade civil em torno de uma agenda democrática e de inclusão social, após

trinta anos de ditadura militar que suprimiu os direitos civis da população brasileira.

“A luta contra o regime militar e pela democratização sedimentou um ideário de que a democracia, além de garantir o voto e as eleições diretas, deveria abrir espaço para a participação da sociedade civil.” (DOS SANTOS, 2004, p. 42).

Com isso, o Brasil, em seu processo de redemocratização, tem como um de seus desafios encontrar caminhos que viabilizem a participação da população nos diversos níveis de decisões que ocorrem na esfera pública de sua sociedade. Não apenas os caminhos institucionais, que, como visto anteriormente tiveram sua evolução com o decorrer do estabelecimento do regime democrático, mas nas diversas formas que se introduziram a partir dessa redemocratização com uma concepção de cidadania que “[...] forme uma vontade política capaz de exercer uma efetiva influência sobre a administração” (HABERMAS, 1993, p. 41). Essa influência é o reflexo que corresponde às características típicas da nossa sociedade: a desigualdade social; o afastamento do cidadão de seus direitos elementares, muitos deles previstos constitucionalmente; o controle da esfera pública por uma pequena parte da sociedade insensível com a possibilidade da maioria da população fazer parte mais efetiva e ampla do debate público, encaminhando suas demandas e deliberando sobre elas em espaços representativos e convergentes a todos que necessitam expor suas ideias, tornando-as compreensíveis ao debate público e possibilitando o fortalecimento do acoplamento do Estado com seu cidadão.

Na administração pública brasileira a convergência para um Estado Deliberativo e com ampla participação popular foi, rapidamente sendo escanteada logo após a promulgação da Constituição de 1988. A possibilidade que a nova Carta deu para a transformação republicana na esfera pública nacional cedeu espaço para uma convergente guinada junto as bases tecnocráticas neoliberais nos anos 90, principalmente com os fenômenos requeitados do liberalismo.

“A “reforma do Estado” então implementada promoveu e apropriou-se do discurso democrático e de ideias como descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, re-significando-as a partir de uma concepção despolitizada, neutra e aparentemente vazia de intenções ideológicas.” (UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012. p.13)

A administração pública implementou diversas ações, métodos e teorias adaptadas da gestão privada, que formataram um aparato legal, institucional, de gestão e controle distante de premissas da participação social. Naquele momento o eixo motor da administração do Estado não comportavam mecanismos de deliberação ou de aproximação com o cidadão. Os controles internos e externos dos entes nacional e subnacionais, também sem participação da sociedade civil, replicaram os postulados das cartilhas neoliberalizantes, com uma visão inócua e de afastamento da população de seus direitos, vide os Tribunais de Contas espalhados pelo país, que pouco, ou quase nada, tem a ver com a representatividade da vontade popular, neste caso via poder legislativo. Sem falar os da administração direta, que solidificaram seus padrões isolacionistas e pouco atraentes a deliberação participativa.

A partir de 2003 a Administração Pública Federal inicia um processo de desatrelamento das premissas neoliberais de contenção da participação popular nos níveis decisórios, evocando as premissas já estabelecidas pela Constituição de criação de mecanismos de participação social efetivos e duradouros, como os conselhos, mesas de negociações, Planos Diretores Participativos e as conferências nacionais. Essa nova organização permitiu ao gestor público elaborar sistemas que viabilizassem a escuta de um amplo espectro dos cidadãos, setores e locais, que antes não tinham espaço de deliberação formalizados e institucionalmente implantados. (UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012)

Porém não basta escutar depois de séculos de unilateralismo quanto as tomadas de decisão. Não seria fácil compartilhar premissas decisórias com os cidadãos:

“Para a administração federal o processo de ouvir já é tão difícil que por vezes se esgota nele mesmo. Há dificuldades de processar o que ouviu e de operacionalizar e levar em consideração o que se ouviu. Esta é um ponto central para o aprimoramento dos atuais mecanismos institucionais de participação social existentes.” (UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012. p.15)

Desde esse período, com o aumento da participação social junto aos níveis decisórios de políticas públicas, ficou claro a necessidade de uma participação social mais qualificada, e para isso o Estado brasileiro necessitava ampliar junto as diversas instâncias da administração pública canais e espaços que viabilizassem tal participação. Alguns movimentos foram realizados neste sentido, como os Conselhos de Educação, Saúde e Meio Ambiente, as Unidades de Referência a Educação, e outros. Porém eles não foram suficientes para essa qualificação, e, em muitos casos, acabaram servindo de barganha política partidária, principalmente no âmbito local e regional. (UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012)

Um aspecto desafiador é a operacionalização do processo de participação em um ambiente refratário a tal premissa, que envolve além de uma mudança de visão política, algo em si muito difícil, a necessidade de efetiva alteração no atual modelo de gestão da administração pública, algo que na prática não requer apenas a vontade política de um governo.

“Assim, operacionalizar a participação social como um método de governo, significa considerar a grande heterogeneidade dos processos políticos e decisórios, dos mecanismos participativos existentes e do alcance pretendido com a participação a partir de uma perspectiva de ampliação democrática. É fundamental identificar se o objetivo do governo é consultar ou estabelecer um processo de cogestão da política ou de determinada decisão política.” (UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012. p.16)

A participação social nas políticas públicas e na administração pública no Brasil ainda requer um grande esforço de seu cidadão e/ou de seus representantes. O Estado brasileiro ainda não consegue estabelecer vínculos verdadeiramente cívicos com seus cidadãos, simplesmente por que não reconhece a grande maioria deles, mesmo sendo uma premissa do Estado Deliberativo que muitos apregoam como existente em terras tupiniquins, mas que sabemos não é fato concreto. Ocorreram avanços neste sentido, disso ninguém pode discordar, mas ainda se tem, como fala Jessé Souza, uma “longa marcha” a ser percorrida.

Conclusão

A partir de 2019 a participação social começa a sofrer um duro ataque. Os conselhos, as plenárias públicas, conferências, audiências públicas são alvos de uma estratégia de eliminação das conquistas obtidas pela sociedade civil a partir da redemocratização, principalmente entre 2003 e 2016.

O perfil autoritário e antidemocrático do governo do presidente Jair Bolsonaro teve na participação social um alvo preferencial, com respaldo de parte do legislativo e administração pública federal.

Conselhos que antes criaram uma ambiência, se não perfeita, mas pelo menos institucionalmente aceita para participação nos diversos níveis decisórios de políticas públicas foram simplesmente desfeitos ou ocupados por membros que em nada traduzem a representatividade da vontade popular. A premissa era a de terra arrasada, onde a cidadania, via participação social, foi vista como um impedimento para um projeto político personalista e centralizador, representando um elite retrograda, que perpetua a exclusão social como parte de seus objetivos para a tomada de poder.

“Neste sentido, a participação social tem sido desidratada, o que obstrui a inclusão dos cidadãos na gestão política, gerando um discurso que não é proferido apenas pelo Presidente, mas também por seus apoiadores.” (KOUPAK et al, p.54, 2021)

E a administração pública assistiu esse movimento com pouca, ou nenhuma mobilização contrária, mantendo seu histórico de aderência a rejeitar, ou negligenciar, a participação social como parte da gestão.

A esfera pública deliberativa e ampla arrefeceu no governo Bolsonaro. É impossível qualquer tipo de diálogo verdadeiro se não houver a participação efetiva de todos os atores. Não existe por parte do governo qualquer tipo de interesse em colocar em prática a premissas para esse diálogo, pelo contrário, desde o início o que se viu foi o desmonte e a descaracterização de modelos já universalmente aceitos e com excelentes resultados, como o Conselho do Fundo Amazônia, serem praticamente extintos.

“Não há nenhuma consideração sobre a qualidade do trabalho desenvolvido por representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados, apenas o uso de uma retórica de desqualificação moral dos sujeitos ante os gastos que representam para os cofres públicos. Alia-se o discurso da austeridade econômica com a negação da democracia participativa, o que, uma vez mais, apela para a renovação da tradição autoritária na política.” (OLIVEIRA, p.184. 2022)

Uma tradição autoritária que respinga na administração pública nacional, que não consegue encontrar um caminho que fomente a formação de uma democracia verdadeiramente deliberativa, onde a participação social não seja vista como um empecilho a uma gestão justa, plural, igualitária, sujeita a críticas, parceira da população, em fim cidadã.

Referências Bibliográficas.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo, Câmara Brasileira do Livro. 1996.

DOS SANTOS, Mauro Rego. Desafios para a democratização da gestão municipal através dos conselhos municipais. *In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; WAHL, Joachim. Cidade, democracia e Justiça social.* Rio de Janeiro: FASE, Rosa Luxemburg Foundation, 2004. p. 41-51.

GOMES, RONALDO MARTINS. A democracia deliberativa de Jürgen Habermas. *In: SEMINÁRIO DOS ESTUDANTES DA PÓS-GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA DA UFSCAR, 8., 2012, [S.I.]. Anais [...] ed. [S.I.], 2012. 481p.*

HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia.* Tradução Gabriel Cohn e Álvaro da Vita. São Paulo: Ed. Lua Nova 14/15, 1993. Texto de apresentação de Habermas no seminário “Teoria da democracia”. Universidade de Valência, 15/10/1991.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a factividade e a validade.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade.* São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.* 2. ed. Rio de Janeiro; Editora Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, JÜRGEN. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalidade social.* São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. tomo 1.

HABERMAS, JÜRGEN. *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista.* São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. tomo 2.

HORNETH, AXEL. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais.* São Paulo: Editora 34. 2003.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE JUNIOR, Augusto. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista Sociologia e Política. Curitiba*, v. 20, n. 43, out. 2012.

KOUPAK, Kelen ; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia; MIRANDA, Pedro Fauth Manhães; SILVA JÚNIOR, Adrianis Galdino da. Democracia e participação em xeque no governo Bolsonaro. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais, Vitória*, v. 9, n. 1, pp. 45-67, 2021.

LUBENOW, Jorge Adriano. As críticas de Axel Honneth e Nancy Fraser à filosofia política de Jürgen Habermas. *Veritas, Porto Alegre*, v. 55, n. 1, jan./abr. p. 121-134, 2010.

Oliveira, Assis da Costa. Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”: o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. INTERSEÇÕES [Rio de Janeiro] v. 24 n. 1, p.172-195, jun. 2022

SOUZA, JESSÉ. A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade Periférica. Rio de Janeiro. Editora UFMG. 2006a.

SOUZA, JESSÉ. Por uma teoria da ação social da modernidade periférica: um diálogo crítico com Florestan Fernandes. p. 23/55. *In*: SOUZA, JESSÉ. *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2006b.