



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IHD
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

AVELINA ALVES LIMA NETA

**DEMOCRACIA E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA
DEMOCRÁTICA NA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA**

BRASÍLIA
2020

AVELINA ALVES LIMA NETA

**DEMOCRACIA E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA
DEMOCRÁTICA NA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS do Departamento de Serviço Social – SER da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Área de concentração: Política Social, Estado e Sociedade.

Orientadora Prof.^a Dr.^a Ângela Vieira Neves

BRASÍLIA
2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

AAL474d Alves Lima Neta, Avelina
Democracia e direitos sociais: análise da trajetória
democrática na cultura política brasileira. / Avelina
Alves Lima Neta; orientador Ângela Vieira Neves. --
Brasília, 2020.
173 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política Social) --
Universidade de Brasília, 2020.

1. Democracia. 2. Cultura política. 3. Direitos sociais.
4. Neoliberalismo. I. Vieira Neves, Ângela, orient. II.
Titulo.

AVELINA ALVES LIMA NETA

**DEMOCRACIA E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA
DEMOCRÁTICA NA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS do Departamento de Serviço Social – SER da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovada em: 20/02/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Ângela Vieira Neves
(Orientadora – PPGPS-SER-UnB)

Prof.^a Dr.^a Camila Potyara Pereira
(Membro interno vinculado ao PPGPS-SER-UnB)

Prof.^a Dr.^a Thaís Kristoch Imperatori
(Membro externo não vinculado ao PPGPS-SER-UnB)

Dedico a todas às pessoas que vão contra a corrente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a tudo que me moveu até aqui, a todas às condições abstratas e concretas do caminho que me fizeram chegar a esse ponto. A Deus pela oportunidade tão sonhada de estudar, infelizmente negada a muitos;

Aos meus pais por tudo; por, mesmo diante de dificuldades e sacrifícios, terem me proporcionado as condições materiais e afetivas necessárias para que eu pudesse almejar e alcançar além daquilo que me era reservado;

À minha família por ser meu repositório de energia, acolhimento, segurança, afeto e felicidade, tornando essa jornada mais leve, mas também pela convivência, pelos erros e acertos, por me mostrar que a vida não precisa ser perfeita para ter uma razão de existência;

Aos meus companheiros e companheiras de vida, pela convivência, pela partilha, pelo ombro, pelos momentos de lazer e diversão, pelas palavras de apoio, mas também pelas críticas, por sempre acreditarem, muitas vezes mais do que eu, em meus projetos e torcerem por mim. Obrigada por contribuírem para minha construção e desconstrução enquanto ser humano;

À minha orientadora Ângela Vieira Neves, pelas sábias orientações e também pelos aconselhamentos extra acadêmicos. Como disse o mestre Paulo Freire, “me movo como educador, porque, primeiro, me movo como gente”. Ângela é uma educadora por ser, antes de tudo, um exemplo como pessoa, que oportuniza a liberdade de ensinar e também de aprender;

Aos colegas do Grupo de Estudo e Pesquisa em Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS), pela amizade, pelo aprendizado coletivo, pelo apoio, pelas trocas e pelos momentos de diversão;

Às professoras Camila Potyara Pereira e Thaís Kristoch Imperatori, por gentilmente terem aceitado o convite para compor a Banca Examinadora e por contribuírem para a construção dessa pesquisa desde o início;

Aos meus colegas de turma da Pós-graduação em Política Social (1/2018) e professores do departamento pelas leituras, discussões e aprendizado e à Domingas pela disposição e suporte;

À Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, por favorecer as condições necessárias para a realização do mestrado;

À Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários da Secretaria de Previdência, em nome do Emanuel de Araújo Dantas, um amigo querido, para além de chefe, e a todos os colegas de trabalho que fazem parte da coordenação; e também alguns que já passaram por lá, pelos quais nutro um sentimento de amizade.

Odeio os indiferentes

*Odeio os indiferentes. Acredito, assim como Federico Hebbel, que “viver quer dizer ser partidário”. Não podem existir apenas homens, estranhos à cidade. **Quem vive de verdade não pode não ser cidadão e não tomar partido. Indiferença é abulia, é parasitismo, é covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes.***

***A indiferença é o peso morto da história.** É a bola de chumbo de um inovador, é a matéria inerte em que os entusiasmos mais esplêndidos frequentemente se afogam, é o pântano que cerca a velha cidade e a defende melhor do que os muros mais sólidos, melhor do que o peito de seus guerreiros, porque deglute os assaltantes em seus poços limosos, e os dizima e os abate e por vezes os faz desistir do feito heroico.*

A indiferença age potentemente na história. Age passivamente, mas age.** É a fatalidade; é aquilo com que não se pode contar; é aquilo que estraga os programas, que inverte os planos mais bem construídos; é a matéria bruta que se rebela contra a inteligência e a estrangula. O que acontece, o mal que recai sobre todos, o bem possível que um ato heroico (de valor universal) pode gerar não se deve tanto à iniciativa dos poucos que agem, mas à indiferença, ao absenteísmo de muitos. **O que acontece não acontece porque alguns querem que aconteça, mas porque a massa dos homens abdica à sua vontade, deixa que façam, deixa que se agrupem os nós que depois só a espada poderá cortar, deixa que promulguem leis que depois só a revolta poderá revogar, deixa que cheguem ao poder homens que depois só um motim poderá derrubar.

***A fatalidade que parece dominar a história não é outra coisa que não a aparência ilusória dessa indiferença, desse absenteísmo.** Alguns fatos amadurecem à sombra; poucas mãos não supervisionadas por nenhum controle tecem a teia da vida coletiva, e a massa não sabe, porque não se preocupa com isso. **Os destinos de uma época são manipulados por visões restritas, escopos imediatos, ambições e paixões pessoais de pequenos grupos ativos, e a massa dos homens não sabe, porque não se preocupa com isso.** Mas os fatos amadurecidos dão em algum lugar, a teia tecida à sombra chega a um fim, e então parece que a fatalidade está a abater tudo e todos, parece que a história não é nada além de um enorme fenômeno natural, uma erupção, um terremoto, do qual todos são vítimas, quem quis e quem não quis, quem sabia e quem não sabia, quem estava ativo e quem era indiferente. E esse último se irrita, querendo fugir das consequências, querendo deixar claro que ele não queria isso, que ele não é responsável.*

*Alguns choramingam piedosamente, outros blasfemam obscenamente, mas ninguém ou poucos se perguntam: se eu também tivesse cumprido com meu dever, se tivesse tentado fazer valer minha vontade, meu ponto de vista, teria acontecido o que aconteceu? **Mas ninguém ou poucos se culpam por sua indiferença, por seu ceticismo, por não ter estendido seu braço e suas atividades aos grupos de cidadãos que, justamente para evitar tal mal, combatiam, à procura do bem a que se propunham.***

*Sobre acontecimentos já concluídos, a maioria dessas pessoas prefere falar em fracassos ideais, programas arruinados em definitivo e outras amenidades similares. **Recomeçam assim a se ausentar em relação a qualquer responsabilidade.** Não que não vejam as coisas com clareza, que não sejam capazes de às vezes apresentar boas soluções aos problemas mais urgentes ou àqueles problemas que, por exigirem mais preparação e tempo, são igualmente urgentes. Mas essas soluções permanecem amplamente infecundas, essa contribuição à vida coletiva não é animada por alguma luz moral. Ela é produto da curiosidade intelectual e não de um sentido pungente de responsabilidade histórica que quer todos ativos na vida, que não admite agnosticismos e indiferenças de nenhum tipo.*

Odeio os indiferentes também por me entediarem com seu choramingo de eternos inocentes.** Peço as contas a cada um deles sobre como cumpriram a missão que a vida lhes impôs e lhes impõe cotidianamente, sobre o que fizeram e especialmente sobre o que não fizeram. E sinto que posso ser inexorável, que não devo desperdiçar minha piedade, que não devo dividir com eles as minhas lágrimas. **Sou partidário, vivo, já sinto pulsar nas consciências viris da causa que escolhi a cidade futura que essa causa está construindo.** E nela a cadeia social não pesa sobre poucos, nela cada coisa que acontece não é por acaso, por fatalidade, mas pela ação inteligente dos cidadãos. **Não há nela ninguém que esteja na janela só olhando enquanto poucos se sacrificam, sangram em sacrifício; e aquele que estiver na janela, em uma emboscada, quererá usufruir do pouco bem que o trabalho de poucas pessoas tentou realizar e descontinuará a sua desilusão insultando o sacrificado, o sangrado, porque não conseguiu cumprir seu objetivo.

Vivo, sou partidário. Por isso odeio quem não toma partido, odeio os indiferentes.

11 de fevereiro de 1917.

Antonio Gramsci.

RESUMO

O presente estudo teve como objeto a relação entre a trajetória da democracia no Brasil e o processo de reconhecimento e garantia dos direitos sociais. Nesse sentido, buscou-se identificar os elementos e impasses da construção democrática no país e de que forma eles influíram na disputa por esses direitos, bem como o peso exercido pela cultura política conservadora nesse percurso. Tendo como referência alguns marcos temporais e sob a perspectiva do método materialista-histórico dialético, através do procedimento bibliográfico e documental, esta pesquisa, de natureza qualitativa, fez um resgate histórico do contexto da Constituição de 1988, considerado uma referência crucial da conquista de garantias até então inexistentes. Portanto, o texto constitucional tratou-se de um pacto social resultante da luta tanto pela construção democrática quanto pelo reconhecimento de direitos. Este estudo apontou os avanços e também as limitações da conjuntura pós-constituente de implementação da nova institucionalidade democrática, bem como das conquistas sociais. Da mesma forma, destacou a ampliação da participação social através dos novos formatos participativos adotados nos anos 2000 e seus impactos para a efetivação de direitos, assim como explicitou o golpe de 2016 como um ponto de inflexão desse processo, que redesenhou a condição dos direitos sociais e impulsionou o processo brasileiro de desdemocratização. Em suma, esta pesquisa mostrou que a democratização do regime democrático no Brasil, possibilitada pelo pacto social de 1988 e intensificada pela diversidade e ampliação da participação social, de fato contribuiu para o processo de ampliação e efetivação de direitos sociais, todavia, observou-se que esse cenário encontra-se em processo de regressão, tanto desses direitos quanto da própria democracia, intensificado na segunda década dos anos 2000. Esta análise concluiu também que tal recuo se deve a duas principais razões: aos elementos que compõem a cultura política do Brasil, oriundos desde os primórdios de sua história, que se propagam até os dias atuais, e à intensificação do neoliberalismo não só no país, mas no cenário global.

Palavras-chave: Democracia. Democratização. Cultura Política. Direitos Sociais. Neoliberalismo.

ABSTRACT

This study had as its object the relationship between the trajectory of democracy in Brazil and the process of recognition and guarantee of social rights. In this sense, it sought to identify the elements and impasses of democratic construction in the country and how they influenced the dispute for these rights, as well as the weight exercised by the conservative political culture in this path. Taking as reference some temporal milestones and from the perspective of the dialectical materialist-historical method, through the bibliographic and documentary procedure, this qualitative research made a historical rescue of the context of the 1988 Constitution, considered a crucial reference for the conquest of guarantees hitherto nonexistent. Therefore, the constitutional text was a social pact resulting from the struggle for both democratic construction and the recognition of rights. This study pointed out the advances and also the limitations of the post-constituent situation of the implementation of the new democratic institutionality, as well as of the social conquests. Likewise, it highlighted the expansion of social participation through the new participatory formats adopted in the 2000s and their impacts on the fulfillment of rights, as well as explaining the 2016 coup as a turning point in this process, which redesigned the condition of social rights and boosted the Brazilian process of de-democratization. In short, this research showed that the democratization of the democratic regime in Brazil, made possible by the 1988 social pact and intensified by the diversity and expansion of social participation, in fact contributed to the process of expanding and enforcing social rights, however, it was observed that this scenario is in a process of regression, both of these rights and of democracy itself, intensified in the second decade of the 2000s. This analysis also concluded that this retreat is due to two main reasons: to the elements that make up the political culture of Brazil, originating from the beginning of its history, which spread to the present day, and the intensification of neoliberalism not only in the country, but in the global scenario.

Keywords: Democracy. Democratization. Political Culture. Social rights. Neoliberalism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
AI – Ato Institucional
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CCS – Conselho do Comunidade Solidária
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF – Constituição Federal
CGT – Comando Geral dos Trabalhadores
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CN – Congresso Nacional
CNTM – Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos
CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CS – Comunidade Solidária
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC – Emenda Constitucional
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIESPE – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUG – Fundação Ulysses Guimarães
IBGE – Instituto Nacional de Geografia e Estatística
INCT – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LGBTI – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexos
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MI – Mandado de Injunção

MP – Ministério Público

MPL – Movimento Passe Livre

MPT – Ministério Público do Trabalho

MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONGs – Organizações Não-Governamentais

OSCIPS – Organizações Sociais de Interesse Público

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Projeto de Decreto Legislativo

PDD – Poliarquia Diretamente Deliberativa

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNADC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PPA – Plano Plurianual

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RE – Recurso Extraordinário

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SISU - Sistema de Seleção Unificada

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UNE – União Nacional do Estudantes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DEMOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO: ALGUMAS CONCEPÇÕES	22
1.1 Desenvolvimento histórico: democracia antiga e moderna	22
1.2 Elitismo democrático e a democracia liberal-pluralista.....	27
1.3 Democracia participativa: alternativa ou complemento ao sistema representativo?....	35
1.4 A democracia deliberativa e a ênfase nos processos discursivos	41
1.5 Para além do regime e das tipologias: democracia enquanto substância e prática política	45
2 DEMOCRACIA, CULTURA POLÍTICA E DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL	54
2.1 Traços da cultura política brasileira no contexto latino-americano	54
2.2 Cultura política e os limites da construção democrática no Brasil	63
2.3 O pacto social-democrático: institucionalidade participativa e os direitos sociais na Constituição de 1988	70
2.4 Trajetória pós-constituente: avanço do neoliberalismo e o deslocamento de sentido da democracia participativa.....	80
2.5 Ensaio de democratização do Estado brasileiro: uma nova era sob velhos dilemas... 92	
3 O PROCESSO DE DESDEMOCRATIZAÇÃO À BRASILEIRA	104
3.1 Eventualidade do regime político ou ruptura democrática? <i>Impeachment</i> ou golpe de 2016?	104
3.1.1 Algumas concepções sobre o conceito de golpe de Estado	110
3.2 Atores e instrumentos do golpe de 2016: elementos de sua gênese e composição	113
3.3 Restabelecimento da agenda neoliberal e suas implicações para os direitos sociais .	121
3.4 O impacto do neoliberalismo nos processos de desdemocratização	134
3.5 Tendências e perspectivas da democracia e dos direitos sociais no Brasil atual	143
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
REFERÊNCIAS	156

INTRODUÇÃO

Analisar a democracia no Brasil dentro do contexto específico da América Latina implica considerar os elementos constituintes dessa região e sua posição na ordem mundializada. Além de não ter passado por revoluções burguesas nos moldes norte-americanos e franceses, sua história é marcada por processos descontínuos de construção democrática. Os interesses do mercado global, incluindo os imperialistas, a dependência econômica, aliados à cultura política desses países constituem-se fortes entraves ao processo de emancipação política dessa região, implicando uma verdadeira batalha em torno da consolidação da democracia, enquanto regime e perspectiva.

Se, como regime político, a efetivação da democracia na América Latina já foi difícil – considerando os recorrentes golpes em seus países, tais como: Brasil (1964), Chile (1973), Argentina (1976) etc., num período em que o regime democrático já triunfava em muitas regiões – quanto mais sua consolidação como projeto político de defesa, garantia e ampliação dos direitos de cidadania. Essa descontinuidade da democracia na América Latina deixou sequelas profundas nesse continente, dentre elas, o reconhecimento, de forma tardia, dos direitos civis e políticos e a inviabilização da efetivação dos direitos sociais (STEIN, 2005). O Brasil é um exemplo claro desse contexto. A disputa pela construção democrática no país quase sempre esteve aliada à luta por direitos, sobretudo sociais. Então, num país que teve grande parte da sua história marcada pelo regime ditatorial, falar de democracia e de reconhecimento de direitos sociais implica considerar que este é um processo recente na história brasileira, que se encontra em construção e que ora acumula avanços, ora retrocessos.

Os estudos que versam sobre o processo de democratização no país têm como referência os marcos históricos nacionais imprescindíveis para tal, tais como: as lutas dos movimentos sociais no Brasil, na década de 1970, e a formulação e promulgação da Constituição de 1988, a qual reconheceu direitos sociais, inexistentes até então, e estabeleceu a responsabilidade estatal de provê-los. “[...] a luta por direitos, pelo direito de ter direitos, revelou o que, de fato, tinha que ser uma luta política contra uma cultura difusa de autoritarismo social [...]” (DAGNINO, 2000, p. 83). Contudo, a reivindicação dos movimentos da sociedade civil organizada não era apenas pelo retorno do regime político democrático, mas também por uma democratização da esfera pública na gestão das políticas sociais e das demais decisões que lhes dizem respeito no âmbito do Estado. A batalha não era apenas contra o autoritarismo estatal institucionalizado, mas também contrária às práticas e projetos políticos autoritários que excluía os sujeitos da construção do espaço público.

Ao longo desse período até os dias atuais, o regime democrático representativo tem se mantido, em que pese todas as suas limitações e crises. Na verdade, até sua composição e seu *modus operandi* mostram muito sobre o tipo de democratização que se vivencia no Brasil. É consenso que o regime político democrático brasileiro, assim como as democracias liberais de um modo geral, está longe de promover a soberania popular e a construção coletiva da esfera pública. Por essa razão, democracia está para além de um formato institucional, perpassa sobretudo as disputas travadas no âmbito da sociedade civil e do Estado pela hegemonia e socialização da política.

O ordenamento jurídico diz que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, isto é, um Estado que tem como regime político a democracia e a garantia de direitos aos seus cidadãos. Ocorre que esta prerrogativa não consegue se materializar na realidade objetiva, pelo menos para grande parcela da população. A relação: adoção do Estado democrático e reconhecimento de direitos não é tão simples e direta. O fato é que a Constituição de 1988 trouxe avanços significativos para ambos, porém, as barreiras postas diante desse cenário, como a cultura política brasileira dominante, o projeto político-hegemônico neoliberal, advindo da crise mundial do capital de 1970, dentre outros dilemas, assombraram tais conquistas desde os primeiros anos de implementação do texto constitucional até os dias atuais. A década de 1990 ilustra muito bem esse contexto de disputa de projetos políticos para o país, uma vez que, embora tenha sido marcada pela expansão dos mecanismos de participação social e regulamentação de direitos recentemente conquistados, coexistiu com o avanço da pauta neoliberal.

Contudo, nos anos 2000, sobretudo na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, uma série de experimentos participativos foram implementados e ampliados, tensionando as decisões do Estado no que se refere às demandas colocadas na agenda pública, o que favoreceu o usufruto de alguns direitos sociais elementares para segmentos historicamente privados dessa possibilidade, em que pese não ter havido um total rompimento com o projeto neoliberal nesse período, observado pelas alianças feitas com setores das classes dominantes e pelo foco prioritário à focalização de políticas sociais. Todavia, o golpe de 2016 marcou um ponto de inflexão nesse processo. Para muitos estudiosos, ele não se restringiu apenas ao rompimento da legitimidade democrática-liberal, mas também se constituiu uma ameaça aos princípios do próprio regime democrático em si e à democratização dos direitos sociais.

Portanto, vê-se que, no Brasil, a trajetória da democracia é um caminho descontínuo, assim como é também o reconhecimento e a garantia dos direitos sociais. São elementos medulares desse percurso as ações coletivas e as relações estabelecidas no âmbito da sociedade

civil e do Estado que almejam o aprofundamento da democracia enquanto campo simbólico de politização das massas na busca por direitos de cidadania. Nesse sentido, a presente pesquisa analisou a trajetória democrática na cultura política brasileira e suas implicações para os direitos sociais. Considerando o processo histórico da democracia no Brasil e seus frequentes avanços e recuos, buscou-se compreender de que modo a cultura política brasileira exerce influência na correlação de forças pela disputa democrática no país e como isso reflete na conquista e reconhecimento dos direitos sociais. Este estudo parte do pressuposto de que, para além de um regime político, democracia é um processo, permeado por lutas e conflitos, na busca por participação popular nos assuntos que envolvem o conjunto da sociedade. Dessa forma, como uma questão em andamento, a democracia, como disputa pela democratização política, assume traços distintos a depender da realidade sócio-política, histórica e econômica na qual se insere.

Desse modo, a presente pesquisa se baseou nas seguintes questões de partida: Há elementos presentes na cultura política brasileira que interferem no aprofundamento da democracia no Brasil? Se existem, quais são esses elementos? Que peso eles exercem nesse processo? Se a disputa pela construção democrática é permeada por conflitos, qual o papel dos atores sociais no processo de democratização do país? Quais são as consequências do percurso de implementação e desenvolvimento da democracia para os direitos sociais no Brasil? – considerando que esses direitos não nascem abruptamente da boa vontade do Estado em favorecer a ampliação da cidadania, contrariamente, são construídos a partir da luta dos sujeitos dentro de um conjuntura histórica que poderá, a depender do cenário e da correlação de forças existentes, ser favorável ou não ao reconhecimento desses direitos.

Por esse entendimento, foram fundamentais e norteadores dessa pesquisa, para o desenvolvimento da análise teórica, os conceitos de democracia, democratização, golpes, desdemocratização¹, sociedade civil, Estado, cultura política, projeto político e direitos sociais. A concepção desses termos, além de orientar o referencial teórico escolhido, forneceu as bases para o alcance dos objetivos da pesquisa. Em consonância com seu objeto, a pesquisa parte da hipótese de que o processo de democratização no país representa uma possibilidade de reconhecimento e ampliação de direitos sociais. Porém, há elementos da cultura política brasileira que impedem o aprofundamento da própria democracia e a consolidação desses direitos no Brasil.

Tal suposição está fundamentada na própria trajetória da democracia e dos direitos sociais vivenciada no país. Tanto um quanto o outro são processos contínuos que sofrem

¹ Esse, por ser mais recente, se encontra em construção e debate.

interferência do contexto sócio-histórico e do próprio desenvolvimento socioeconômico e político. Por essa razão, esses pontos possuem diferentes fases. A tendência recente que vem se apresentando no mundo, e também no Brasil, de aprofundamento do neoliberalismo e revigoramento do conservadorismo, tem colocado diversos obstáculos ao avanço da democracia e dos direitos sociais. Esse contexto atual de capitalismo financeirizado, no qual se reforça o poder do mercado, cada vez mais globalizado, paulatinamente vai enfraquecendo os Estados nacionais, desresponsabilizando-os do provimento de direitos de cidadania e criando estratégias de sufocamento dos conflitos sociais que reivindicam esse direitos. A minimização da democracia, apenas como um regime político responsável pela escolha de representantes por parte dos eleitores, é uma dessas estratégias.

Nesse cenário de hegemonia neoliberal, as lutas sociais são instrumentalizadas e os direitos sociais são postos à venda nas prateleiras do mercado. O cidadão é visto apenas como consumidor e não como sujeito de direitos protagonista de suas reivindicações e conquistas. No entanto, contrariamente a essa lógica, os atores sociais se inserem na cena pública e disputam essas concepções através da luta contra-hegemônica pelo reconhecimento e garantia de seus direitos. E a democracia explicita esse processo de disputa pelo poder político. Por isso, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar o processo de implementação e desenvolvimento da democracia na cultura política brasileira e suas implicações para os direitos sociais. A ideia inicial foi compreender como se deu esse processo em diferentes contextos históricos. Para tanto, foram traçados como objetivos específicos: a) identificar os elementos e impasses da construção democrática no Brasil; b) entender o modo como a democracia se inter-relaciona com o processo de conquista e reconhecimento de direitos sociais; e, por fim, c) compreender o peso exercido pela cultura política na democratização e consolidação dos direitos sociais no país.

A motivação para a realização desse estudo se ancorou em vários aspectos. Um deles foi a ciência de que os debates da teoria democrática acerca das diversas concepções de democracia não são recentes e rendem cada vez mais novas percepções e abordagens. Democracia é um conceito polissêmico e disputado por diversos atores, incluindo o Estado, para dele se valer quando necessário e oportuno. Portanto, democracia, seja enquanto regime ou concepção, está estritamente vinculada a projetos políticos em disputa. Por essa razão, cada acontecimento histórico requer uma análise de conjuntura e de seus fatores determinantes. As discussões sobre democracia sempre estiveram presentes no campo das ciências sociais. São diversos os estudos sobre democracia e seus fundamentos e/ou elementos inter-relacionados: sistemas políticos, representação política, justiça, *accountability*, igualdade e diferença, esfera

pública, participação social, dentre outros. Há uma tendência, nos últimos anos, de estudos que versam sobre as controvérsias da democracia e seus limites, levando-a a um processo de *desdemocratização*. Para alguns estudiosos do tema², isso se deve, principalmente, ao avanço do neoliberalismo e do neoconservadorismo no mundo, que têm colocado barreiras às democracias modernas.

Nesse cenário está também o Brasil. O processo de construção democrática no país sempre foi algo lento, gradual e instável. De posse de uma cultura política autoritária, permeada por relações assimétricas de poder, a democracia brasileira tem mostrado uma trajetória descontínua e incerta. Apesar dessa cultura política dominante insistir na manutenção do *status quo*, acredita-se que houve acontecimentos que delimitaram alguns pontos de inflexão nessa trajetória, tanto os que significaram avanços, quanto os que puseram em xeque o próprio regime democrático brasileiro, sobretudo no que se refere à possibilidade de reconhecimento e ampliação de direitos sociais. Exatamente por isso, por ser algo em construção, são imprescindíveis estudos nesse campo que busquem desvendar as nuances desse complexo processo.

A ampla gama de abordagens disponíveis na teoria social permite que sejam feitas conexões entre áreas que aparentemente são distintas, mas que fazem parte da mesma totalidade e possuem relações diretas. Uma dessas conexões pode ser feita com os direitos sociais. Fazer uma análise sobre democracia e direitos sociais implica reconhecer que tais temas estão intrinsecamente relacionados. O avanço do neoliberalismo nas democracias modernas tem redesenhado e rediscutido o papel do Estado como agente provedor de direitos, principalmente dos direitos sociais, por isso a necessidade de análise sobre essa questão no âmbito da política social, afinal de contas, são elas que materializam (ou não) tais direitos. Estudos que tratam de direitos sociais e democracia são diversos, embora a maioria não seja realizada sobre a relação entre essas duas categorias. No âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, em consulta ao banco de dados de dissertações e teses, verificou-se que há poucas investigações nessa linha. E os trabalhos que existem abordando democracia versam mais sobre alguma linha específica do assunto, como democracia participativa, controle democrático ou atrelados à análise de alguma política específica: educação, saúde, trabalho, dentre outras. Sendo assim, a presente proposta realizou um estudo mais teórico e conceitual sobre o processo de implementação e desenvolvimento da democracia na cultura política brasileira e suas implicações para os direitos sociais, trazendo para o campo da política social o debate sobre

² BROWN (2006), CROUCH (2000), FRASER (2015), que serão abordados no 3º capítulo.

regimes e teorias democráticas, que estão imbricados no processo de conquista, reconhecimento, garantia e efetivação de direitos sociais, bem como na sua negação. Por essa razão, acredita-se que esta pesquisa, além de oportuna, irá contribuir para o Programa, bem como para o debate acerca das políticas sociais no Brasil.

Todavia, a escolha de um tema não surge apenas de uma lacuna, em algum campo de conhecimento ou em algum programa de pós-graduação específico, nem irrompe do nada para o pesquisador. Partindo-se do pressuposto de que não existe neutralidade na ciência, principalmente nas ciências sociais e humanas, o despertar do interesse da pesquisadora pelo tema se deu pela própria vivência em espaços de construção coletiva, democráticos ou não: centros acadêmicos, associações, conselhos etc. Além disso, pela própria formação em Serviço Social, a qual tem como princípios éticos, dentre outros igualmente importantes, a defesa do aprofundamento da democracia e ampliação e consolidação da cidadania, acredita-se que uma das formas que podem contribuir para isso é o fomento de estudos sobre o tema. E, por fim, outro elemento de interesse se deve ao fato de, enquanto servidora pública – analista de políticas sociais, a autora trabalhar diretamente com tais políticas no âmbito do Estado. Logo, espera-se que esta pesquisa colabore com o aprimoramento profissional da pesquisadora, a partir de uma perspectiva crítica, para além das análises descritivas e instrumentais de democracia e dos direitos sociais. Além disso, acredita-se que este trabalho possa contribuir para a qualificação do debate sobre o tema, que suscite reflexões sobre o assunto, inclusive dissidentes, para que não apenas acrescente ao processo de teorização e análise crítica da realidade, mas também forneça subsídios teóricos que fundamentem estratégias de defesa dos direitos sociais.

Para sua realização, esta pesquisa teve como método de análise e interpretação da realidade o materialista histórico-dialético. Tal método busca conhecer os determinantes históricos e estruturais de um objeto a partir da sua dimensão social, econômica e política, isto é, permite uma análise totalizante do objeto de estudo, possibilitando a identificação de suas múltiplas determinações, já que, conforme Ianni (2011, p. 01), “a realidade é complexa, é heterogênea, é contraditória; apresenta diversas facetas, diversas peculiaridades. Se revela sobre diferentes partes”. Portanto, para compreender essa complexa realidade é necessário que o pesquisador enxergue o fato como um todo, para além de sua externalidade fenomênica. Então, a busca pela percepção do essencial é basilar no método materialista histórico-dialético, uma vez que, se a aparência e a essência das coisas coincidissem de imediato, a ciência seria desnecessária (MARX, 2008). A exterioridade das coisas é apenas um aspecto do real, que faz parte de um conjunto de outros componentes que formam uma totalidade concreta. “A realidade

é concreta exatamente por isso, por ser a ‘síntese de muitas determinações’, a ‘unidade do diverso’, que é própria de toda totalidade” (NETTO, 2011, p. 44).

Dessa forma, compreende-se o processo de democratização no Brasil como uma síntese de múltiplas determinações. A concepção histórico-dialética da realidade pressupõe que tudo se relaciona, se movimenta e se transforma. O objeto carrega consigo sua própria negação, modificando-se. “Não é possível atingir o conhecimento de um fenômeno sem surpreendê-lo em seu processo evolutivo, que é dialético” (BASBAUM, 1978, p. 204). Assim, analisar a trajetória democrática no Brasil e suas repercussões para os direitos sociais implica também conceber a democracia como uma unidade dialética, que democratiza direitos e, ao mesmo tempo, os confisca.

No entanto, para analisar uma trajetória, ainda em andamento no país, como é o processo de democratização dentro da cultura política brasileira, fez-se necessário delimitar um período de análise para viabilização da pesquisa. Para tal escolha, foram considerados os acontecimentos que representaram aspectos marcantes do processo de democratização do país, considerando a cultura política brasileira. Para tanto, foram elencados os seguintes critérios: o papel exercido pelos atores sociais em determinados contextos; transição de regime e conjuntura política; condição da democracia; estágio de desenvolvimento dos direitos sociais e concepções políticas de reconhecimento desses direitos.

Nesse sentido, foram selecionados para esta pesquisa quatro momentos importantes considerando os critérios estabelecidos. O primeiro deles foi o contexto da Constituição de 1988. Considera-se esse período como um ponto crucial que representou tanto a luta pela construção democrática quanto pelo reconhecimento de direitos, principalmente sociais. Foi um marco na conquista de garantias até então inexistentes. O segundo foi a conjuntura pós-constituição, na qual se observaram limitações da implementação das conquistas sociais. O terceiro foi a década de 2000, especificamente na gestão do PT, que reconfigurou o contexto da década anterior e, em termos de participação social, experimentou formas inovadoras de interação socioestatais. E, por fim, o último período a ser considerado na pesquisa é o contexto do golpe de 2016, o qual redesenhou a lógica dos direitos sociais no país, além de representar uma ameaça à democracia.

Importa frisar também a delimitação do tipo de direitos que foram relacionados com a democracia brasileira no presente estudo. Optou-se pelos direitos sociais, não por desconsiderar ou minimizar a importância dos demais, como os direitos civis e políticos, por exemplo – eles também são fruto de reivindicação e vitória dos atores sociais –, mas por acreditar que os direitos sociais são os que enfrentam maiores entraves para se efetivar na sociabilidade

capitalista. Distribuir a riqueza socialmente produzida, num sistema que tem como lógica a acumulação de poucos sob a exploração de muitos, impõe mais desafios à democracia enquanto soberania popular. Os direitos civis e políticos são os mais propensos a se efetivarem nas democracias liberais, embora possam também estar sob constantes ameaças. No entanto, os direitos sociais estão cotidianamente em construção e desconstrução no Brasil, por isso a relevância de sua escolha para esta pesquisa. Para analisar o processo de implementação e desenvolvimento da democracia na cultura política brasileira e suas implicações para os direitos sociais, tornou-se imprescindível compreender as condições históricas, econômicas, políticas e sociais desse movimento no âmbito do Estado capitalista. Nesse sentido, a pesquisa proposta é de natureza qualitativa, uma vez que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Segundo Richardson (2010, p. 79), “a abordagem qualitativa de uma problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social”. Assim, para compreender o objeto de pesquisa selecionado, optou-se por um procedimento de pesquisa do tipo teórico e documental. A nível bibliográfico, construiu-se um arcabouço teórico analítico a partir dos temas que compõem os elementos correlacionados: democracia, democratização, golpe, desdemocratização, Estado, sociedade civil, direitos sociais, cultura política e projetos políticos. A compreensão de tais conceitos, muitos deles polissêmicos, permitiram a leitura dos contextos analisados, dentro da conjuntura histórica em que cada um deles se gestou. Em relação ao estudo documental, foram feitas análises de documentos oficiais dos períodos selecionados, tais como legislações (decretos, leis, portarias etc.), bem como de alguns relatórios, programas, projetos, matérias jornalísticas, dentre outros, considerados relevantes para o tema em questão. No entanto, não se realizou uma mera interpretação de documentos nessa fase de pesquisa: buscou-se uma análise totalizante, conforme sugere Gomes (1994, p. 77-78):

O primeiro nível de interpretação que deve ser feito, segundo a proposta em questão, é o das determinações fundamentais. Esse nível, entre outros aspectos, diz respeito à: conjuntura sócio-econômica e política do qual faz parte o grupo social a ser estudado; história desse grupo e política que se relaciona a esse grupo. [...] O segundo nível de interpretação baseia-se no encontro que realizamos com os fatos surgidos na investigação. Esse nível é, ao mesmo tempo, ponto de partida e ponto de chegada da análise.

A análise de documentos em pesquisas permite ampliar a compreensão do objeto de estudo dentro de sua contextualização histórica, econômica e sociocultural. Por essa razão que, numa perspectiva dialética, tais documentos podem ser o “ponto de partida e o de chegada” na análise realizada. Portanto, concomitante a esta, realizou-se a pesquisa bibliográfica que forneceu categorias analíticas e explicativas para os achados da pesquisa documental. Ambas são técnicas muito semelhantes: a diferença entre elas reside no fato de que a pesquisa bibliográfica tem como principal fonte os estudos científicos de autores que tratam do tema (que podem ser encontrados em livros, periódicos etc.), já a pesquisa documental geralmente é caracterizada por se tratar de documentos de fonte primária, ou seja, que não receberam tratamento, como, por exemplo, relatórios, leis etc. (SÁ-SILVA, *et al.*, 2009). Foram escolhidos esses dois tipos de procedimentos de pesquisa por acreditar que são complementares e, assim, podem enriquecer a interpretação do objeto. Por fim, e com menos frequência, foram coletados alguns dados estatísticos referentes a políticas e programas relacionados a direitos sociais, a título de exemplificação.

Desse modo, o presente estudo foi organizado, além desta introdução e das considerações finais, em três capítulos. O capítulo um faz um resgate histórico e teórico do conceito de democracia e das concepções a ele atribuídas pelas principais correntes da teoria democrática. Para a compreensão de cada uma dessas percepções, apresentou-se o contexto no qual elas surgiram, bem como suas perspectivas, objetivos e premissas básicas. Foi feito um apanhado, de forma geral, das principais correntes da teoria democrática, explicitando suas características, representantes teóricos, bem como as limitações e dilemas de cada vertente. Após essa discussão, delimitou-se a concepção que norteou todo este estudo, bem como serviu de fundamento para as análises realizadas sobre o processo democrático brasileiro no capítulo seguinte.

Já o segundo capítulo apresenta a trajetória da democracia no Brasil destacando elementos da formação sócio-histórica que compõem a cultura política brasileira, inserida no contexto específico da América Latina. A discussão se ancorou em importantes fatos, do percurso histórico do país, relacionados ao processo democrático e ao reconhecimento de direitos, principalmente sociais. Dessa forma, fez-se uma análise da conjuntura da transição democrática e da elaboração e promulgação da Constituição de 1988. Mostrou-se as contradições do período pós-constituente, de como diferentes projetos políticos travaram a disputa por democratização e direitos sociais, diante do contexto internacional desfavorável para tal. Depois, deu-se destaque para a década seguinte (já os anos 2000) salientando os

diferentes experimentos participativos e o *status* dos direitos sociais na gestão petista até seu término em 2016.

Finalmente, o capítulo três discute como o Brasil ingressou no cenário global do que se nomeia de desdemocratização e quais os impactos disso para os direitos sociais dentro da realidade e especificidade brasileira. Nesse debate, elencou-se como marco desse contexto o golpe de 2016. Por isso, foi feita uma contextualização da conjuntura anterior na qual ele se gestou e depois se efetivou, destacando seus principais atores, meios, interesses, motivações e impactos para a democracia e para os direitos sociais. Por tratar desse assunto, nesse capítulo, teceu-se uma breve caracterização do conceito de golpe de Estado, de como ele foi se modificando ao longo do tempo e que roupagens assumiu a partir dos exemplos dos golpes contemporâneos na América Latina. Toda essa discussão foi interligada ao contexto mais global e, também, específico da América Latina, de recomposição do neoliberalismo e de como isso interfere nos regimes democráticos, contribuindo para a chamada desdemocratização. Em seguida, foi realizada uma breve análise da democracia e dos direitos sociais no Brasil no cenário atual. Por último, seguem-se as considerações finais.

1 DEMOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO: ALGUMAS CONCEPÇÕES

O objetivo geral deste capítulo é situar o leitor acerca da construção histórica do conceito de democracia e as concepções a ele atribuídas pelas principais correntes da teoria democrática. Para tanto, é fundamental explicitar em que contexto e como tais abordagens surgiram, baseadas em que perspectivas, com quais objetivos e premissas. Pretende-se apresentar, de forma geral, tais concepções a respeito da democracia, elencando suas características essenciais, representantes teóricos, bem como as limitações e impasses de cada vertente. Após esse apanhado, apresentar-se-á a concepção que norteará este estudo bem como servirá de fundamento para as análises realizadas sobre o processo democrático brasileiro no próximo capítulo.

1.1 Desenvolvimento histórico: democracia antiga e moderna

Seguindo a tradição teórica de iniciar a discussão de um tema pelo conceito, sobretudo quando este é diverso, convém lembrar da etimologia da palavra democracia. De origem grega, o termo vem da junção de duas palavras: *demos* – povo, *kratos* – poder, daí a palavra *demokratia*, sendo sua versão em latim *democratia*. Literalmente, significa o *poder ou governo do povo, soberania popular*. Ocorre que a dinâmica sincrônica da linguagem e o próprio desenvolvimento histórico permitiram uma gama de significados atrelados ao termo *democracia*. Tais sentidos foram sendo gestados em variadas circunstâncias e com finalidades políticas diversas. Trata-se de uma palavra tão polissêmica que, contraditoriamente, pode assumir desde uma concepção mais valorosa a uma extremamente vazia de seu próprio significado.

Exatamente por significar governo do povo, por muito tempo foi vista, até o século XVIII, como algo ruim, uma vez que tinha um forte significado de classe: o povo pobre dominava as minorias abastadas. “São Tomás de Aquino definiu democracia como poder popular, em que as pessoas comuns, por força dos números, governavam – oprimiam – os ricos; todo o povo agia como um tirano” (WILLIAMS, 2007, p. 126). Somente a partir do século XIX e XX que o significado passa a ter uma conotação positiva, porém restrita à ideia de democracia representativa através de governos eleitos – esvaziando a ideia original de governo do povo, que se tornou a concepção liberal-moderna de democracia. Em oposição à essa noção temporal, tem-se a democracia dita antiga, dos gregos.

Assim como a origem etimológica da palavra, democracia antiga se remete à Grécia, sobretudo Atenas, nos séculos V e VI a. C., para caracterizar o que é chamado de democracia

“antiga” fazendo oposição à democracia “moderna”. Na cidade-estado grega, havia uma organização política que permitia a participação direta de todos os cidadãos nas decisões que diziam respeito à coletividade. Baseada no princípio da *isegoria* (igualdade de direito à palavra nas assembleias) e da *isonomia* (igualdade perante a lei, independente do grau de instrução), a democracia direta ateniense possibilitava aos cidadãos discutir na *eclesia* (assembleia) os assuntos da *pólis* (cidade-estado). Era dessa forma que a soberania popular dos gregos, considerados cidadãos, era exercida.

O governo era, assim, “pelo povo”, no sentido mais literal. A Assembléia, que detinha a palavra final na guerra e na paz, nos tratados, nas finanças, na legislação, nas obras públicas, em suma, na totalidade das atividades governamentais, era um comício ao ar livre, com tantos milhares de cidadãos com idade superior a 18 anos quantos quisessem comparecer naquele determinado dia. Ela se reunia frequentemente durante o ano todo, no mínimo quarenta vezes e, normalmente, chegava a uma decisão sobre o assunto a discutir em um único dia de debate, em que, em princípio, todos os presentes tinham o direito de participar, tomando a palavra. *Isegoria*, o direito universal de falar na Assembléia, era algumas vezes empregado pelos escritores gregos como sinônimo de “democracia”. E a decisão era pelo voto da maioria simples daqueles que estivessem presentes (FINLEY, 1988, p. 31, grifo do autor).

Ainda segundo o autor citado, o modo como eram organizadas as assembleias e o seu funcionamento, com uma alta rotatividade dos cargos exercidos durante cada assembleia e a escolha através de sorteio, o povo exercia uma liderança direta na democracia ateniense, o que impedia a criação da figura do político profissional, como hoje existe nas democracias modernas.

Em termos constitucionais mais convencionais, o povo não só era elegível para cargos públicos e possuía o direito de eleger administradores, mas também era o seu direito de decidir quanto a todos os assuntos políticos e o direito de julgar, constituindo-se como tribunal, todos os casos importantes civis e criminais, públicos e privados. A concentração de autoridade na Assembléia, a fragmentação e o rodízio dos cargos administrativos, a escolha por sorteio, a ausência de uma burocracia remunerada, as cortes com júri popular, tudo isso servia para evitar a criação de uma máquina partidária e, portanto, de uma elite política institucionalizada (FINLEY, 1988, p. 37).

Por esses e uma série de outros aspectos, a democracia ateniense deixou grandes contribuições e elementos para se analisar o processo democrático. Constitui-se como uma referência e objeto de estudo no mundo inteiro. Qualquer análise relativa à democracia, na maioria dos casos, se inicia ou lança questões a partir do modelo da democracia vivenciada pelos gregos. Obviamente, a democracia dita dos “antigos” não deve ser analisada fora de seu contexto histórico e das características das cidades-estados daquela época, sem os quais pode-se levar a uma visão idílica da democracia grega, sem pontuar suas limitações.

O fato de reconhecer a relevância do modelo ateniense, que possibilitava uma democracia majoritariamente direta, pode levar a uma armadilha de considerar que a democracia ateniense traduzia de fato a soberania popular evocada no conceito, afinal, todos os cidadãos participavam das discussões na esfera pública de forma direta. Porém, como já dito, é preciso fazer algumas ressalvas. Sim, o experimento democrático da cidade de Atenas foi inovador, uma vez que, anteriormente (séc. VII e VI a. C.), as decisões políticas eram restritas a uma aristocracia detentora de posses: os *eupátridas*³. Todavia, com a pressão de pequenos e grandes comerciantes e proprietários endividados, uma série de reformas políticas foram feitas por seus principais legisladores: Drácon e Sólon, reformas estas que culminaram numa maior abertura à participação política dos cidadãos na *pólis*.

Analisando os aspectos positivos da democracia grega, Ellen Wood (2006) chega a caracterizá-la como substantiva, uma vez que os governados também eram governantes, já que, por meio da sua participação direta na esfera política, modificavam as desigualdades sociais e econômicas. Em Atenas, os trabalhadores livres, principalmente camponeses, eram os próprios produtores, portanto não estavam sujeitos à exploração econômica. Por essa razão, segundo a autora, na Grécia antiga havia uma democracia direta, substantiva, por possibilitar a alteração nas condições de desigualdade econômica (WOOD, 2006). Porém, há uma série de elementos a serem considerados para uma análise mais crítica desse processo. O primeiro deles era a própria condição de cidadão, que era dada apenas aos homens adultos nascidos na cidade-estado.

Desse modo, nem todo o povo de Atenas exercia sua soberania popular. Coutinho (1999) pontua que estava excluída das assembleias e, portanto, das decisões políticas, a maior parte da população de Atenas, uma vez que mulheres, escravos e estrangeiros não eram considerados cidadãos, “[...] os quais, em conjunto, constituíam mais de três quartos da população adulta ateniense” (COUTINHO, 1999, p. 43), ou seja, a democracia era restrita a homens adultos, livres, maiores de 18 anos e pátrios, perfil que era minoritário na cidade grega. Assim, as decisões ficavam restritas a uma minoria da população e não à maioria, como pressupõe a democracia.

Além da democracia ateniense permitir o usufruto de direitos políticos apenas para uma pequena proporção de pessoas considerada cidadã, outra limitação da época era a proibição de algumas garantias fundamentais, como, por exemplo, a liberdade de expressão e pensamento. Como exemplo disso, Coutinho (1999) cita a condenação de Sócrates à morte, acusado de ter

³ Os *eupátridas* eram, etimologicamente, os “bem-nascidos”, filhos da nobreza, que possuíam terras, posses e escravos. Faziam parte da aristocracia ateniense e detinham o poder político da *pólis*.

uma religião divergente da que era professada na *pólis*. Portanto, mesmo que a democracia ateniense tenha possibilitado uma participação efetiva e direta na esfera pública, ela também conviveu com mecanismos significativos de exclusão e cerceamento de liberdades individuais. Então, acredita-se que a democracia ateniense estava bem distante do adjetivo substantiva.

Por ser Atenas a referência de democracia antiga, isso não quer dizer, segundo Finley (1988), que não houve outras formas de democracia. Segundo o autor, há a possibilidade de que houvesse democracias tribais anteriormente ou mesmo democracia existente na antiga Mesopotâmia. No entanto, afirma ele, a democracia grega é a que teve uma maior contribuição histórica, “afinal de contas foram os gregos que descobriram não apenas a democracia, mas também a política – a arte de decidir através da discussão pública – e, então, de obedecer às decisões como condição necessária da existência social civilizada” (FINLEY, 1988, p. 26-27). Por essa razão, Atenas é sempre lembrada como modelo de democracia antiga.

Já a democracia nomeada moderna se refere aos modelos de Estados-nação que emergiram no final do século XVIII, marcados pelo início das revoluções burguesas contra as monarquias absolutistas na Europa Ocidental e América do Norte – Revolução Americana de 1776 e Revolução Francesa de 1789. Tais revoluções foram influenciadas fortemente pelo pensamento liberal, defensor das liberdades individuais a partir da noção de direitos naturais dos indivíduos, como a vida e a propriedade, por exemplo. Um dos principais representantes dessa corrente, John Locke (1983) defendia a criação de uma esfera política capaz de assegurar liberdades individuais e direitos de propriedade. E essa esfera seria o Estado liberal.

A expansão dos regimes democráticos, ao longo dos séculos XIX e XX, teve como fundamento os ideais do liberalismo republicano (BOBBIO, 2000). O princípio da igualdade, também propagado pelo liberalismo clássico, foi incorporado às democracias liberais, porém tal igualdade se refere ao aspecto formal e jurídico e, ainda assim, vinculada ao poder de propriedade, o que pode ser observado através do processo histórico-evolutivo do direito ao voto – elemento essencial do regime político democrático –, uma vez que ele foi, por um longo período, condicionado ao poder econômico de seus detentores.

Ideais liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade (BOBBIO, 2000, p. 44).

O autor argumenta que a democracia é essencial para a defesa dos direitos porque ela estruturou uma arcabouço jurídico para tal, que pode ser acionado, o que não existia nos regimes absolutistas. Um outro traço fundamental que distingue a democracia antiga da democracia

moderna é a representação. Isso não quer dizer que na democracia ateniense não houvesse, de algum modo, representação, já que havia cargos de membros constituintes das assembleias, designados principalmente por sorteio, porém, as decisões eram tomadas de forma direta. Já com a emergência dos Estados-nação, o tamanho e a complexidade desses estados, segundo os federalistas⁴, exigiram a necessidade da democracia representativa.

O que se considera que foi alterado na passagem da democracia dos antigos à democracia dos modernos, ao menos no julgamento dos que vêm como útil tal contraposição, não é o titular do poder político, que é sempre o ‘povo’, entendido como o conjunto dos cidadãos a que cabe em última instância o direito de tomar as decisões coletivas, mas o modo (mais ou menos amplo) de exercer esse direito: nos mesmos anos em que, através das Declarações dos Direitos, nasce o Estado constitucional moderno, os autores do *Federalistas* contrapõem a democracia direta dos antigos e das cidades medievais à democracia representativa, que é o único governo popular possível num grande Estado (BOBBIO, 2000, p. 31-32, grifo do autor).

Se antes o poder se concentrava na figura do rei, com a queda dos regimes absolutistas e a emergência dos Estados democráticos, dá-se lugar à divisão de poderes institucionais e à garantia do primado da lei. Assim, se expandiram as democracias liberais e, com elas, a noção moderna de democracia representativa se consolidou. Em oposição ao governo de um só (monarquia) ou de poucos (aristocracia), a democracia, embora sob outra roupagem, continua sendo, ainda que conceitualmente, o governo do povo, ou da maioria.

Seja o que for que se diga, a verdade é que, não obstante o transcorrer dos séculos e todas as discussões que se tratavam em torno da diversidade da democracia dos antigos com respeito à democracia dos modernos, o significado **descritivo geral** do termo não se alterou, embora se altere, conforme os tempos e as doutrinas, o seu significado valorativo, segundo o qual o governo do povo pode ser preferível ao governo de um ou de poucos e vice-versa (BOBBIO, 2000, p. 31, grifo nosso).

Por essa razão, ao se falar de democracia, na concepção moderna, remete-se à ideia de um regime político, o qual se fundamenta num Estado democrático de direito, que deve, portanto, resguardar garantias fundamentais. Todavia, esse entendimento levou a uma compreensão da democracia restrita apenas a um regime político que oferece apenas igualdade formal, baseado em eleições para a escolha de governantes.

[...] Há uma história significativa nas diversas tentativas de limitar “o povo” a certos grupos qualificados: homens livres, proprietários, os sábios, homens brancos, homens e assim por diante. Quando se define **democracia** como um processo de eleição, pode-se afirmar que essas constituições limitadas são plenamente democráticas: o modo de escolha dos representantes é considerado mais importante do que a proporção do “povo” que toma parte dele. Traça-se o desenvolvimento da democracia muito mais pelas instituições que usam essa modalidade do que pelas relações entre todo o povo e uma

⁴ Cf. MADISON; HAMILTON; JAY (1993).

forma de governo. Essa interpretação é ortodoxa na maioria dos relatos a respeito do desenvolvimento da democracia inglesa. A rigor, diz-se que a **democracia** se “ampliou” passo a passo, quando o que se quer dizer é claramente o direito de votar em representantes e não o velho sentido (e, até o início do S19, normal em inglês) de *poder popular*. A distinção torna-se crucial no período da Revolução Francesa. Burke expressou uma visão ortodoxa quando escreveu que “uma perfeita democracia” era “a coisa mais vergonhosa do mundo” (*Reflexões sobre a Revolução em França, em 1790*), pois tomava **democracia** como poder popular “sem controle”, sob o qual, entre outras coisas, as minorias (em particular a minoria que detinha parte considerável da propriedade) seriam suprimidas e oprimidas. **Democracia** era ainda um termo revolucionário ou no mínimo radical até meados do S19, e o desenvolvimento especializado de democracia representativa foi ao menos em parte uma reação consciente a esse entendimento, para além das razões práticas de alcance e continuidade (WILLIAMS, 2007, p. 128, grifos do autor).

Essa compreensão de democracia, que a limita a aspectos eleitorais, acabou por produzir seu esvaziamento e até uma contradição do próprio conceito, que pode levá-lo à compreensão do seu oposto. “[...] uma tentativa de exercer poder popular em nome do interesse popular, por exemplo, por meio de uma greve geral, é descrita como **antidemocrática**, uma vez que a **democracia** já foi assegurada por outros meios” (WILLIAMS, 2007, p. 128, grifos do autor). Esse entendimento restrito ficou conhecido como corrente hegemônica no âmbito das ciências sociais, até meados da década de 1970, a qual destaca aspectos instrumentais da democracia no desenvolvimento de processos eleitorais. Nessa perspectiva, destacam-se algumas concepções, tais como: a apatia e a irracionalidade humana, a impossibilidade de ampliação da participação numa sociedade de massa e a defesa do pluralismo enquanto disputa entre elites.

1.2 Elitismo democrático e a democracia liberal-pluralista

A noção restrita de democracia foi fortemente influenciada pelas teorias elitistas, desenvolvidas por, principalmente, Vilfredo Pareto, Robert Michels e Gaetano Mosca⁵, na passagem do século XIX para o século XX. Segundo a concepção elitista deste último, apenas uma elite poderia conduzir a política e os rumos da sociedade, por ser esta organizada, detentora de poder político, diferente da maioria, por isso o domínio daquela sobre esta. Para Mosca (1984, p. 110, tradução nossa),

A força de qualquer minoria é irresistível diante de cada indivíduo na maioria, que se encontra somente em face da totalidade da minoria organizada. E ao

⁵ Respectivamente em: PARETO (1935), MICHELS (1982) e MOSCA (1984).

mesmo tempo se pode dizer que esta é organizada precisamente porque é uma minoria⁶.

Embora cada autor tenha suas especificidades, o que os faz pertencer a essa corrente de pensamento é o fato de esvaziarem a democracia do *demos*, ou seja, excluir as massas do processo democrático, com a justificativa de que o povo poderia desestabilizar o próprio regime, portanto, apenas uma elite dotada de interesses e conhecimento político poderia conduzir os assuntos relativos à esfera pública, uma vez que uma democracia que fosse além do processo eleitoral seria inviável. Há o predomínio aqui da crença na irracionalidade das massas, alegando que elas não seriam capazes de tomar decisões coerentes sobre questões públicas.

Posteriormente, um dos principais influentes dessa corrente seria o austríaco Joseph Schumpeter, ao publicar seu clássico *Capitalismo, socialismo e democracia*, em 1940. Para ele, a ideia de uma soberania popular seria impossível, uma vez que as massas, ou seja, as pessoas comuns, não possuem discernimento para os assuntos públicos, apenas para aspectos de sua vida privada. Por isso, para ele, a democracia só pode se efetivar a partir da direção de uma minoria gabaritada, daí sua defesa da política enquanto profissão e das eleições enquanto encarnação da democracia.

[...] democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governe em nenhum dos sentidos óbvios do termo “povo” e “governar”. Democracia significa tão somente que o povo tem a oportunidade de aceitar ou rejeitar os homens que hão de governá-los, mas como o povo também pode decidir isso por meios absolutamente não democráticos, tivemos de restringir nossa definição acrescentando outro critério identificador do método democrático, a saber, a competição livre entre os aspirantes à liderança política pelo voto do eleitorado. Ora, é possível exprimir um aspecto desse critério dizendo que **democracia é o governo do político** (SCHUMPETER, 2017, p. 386, grifo nosso).

Na citação acima, o autor deixa explícita sua negação da possibilidade da vontade popular; esta sendo apenas realizada como delegação. O autor concebe a democracia como o espaço do político e não da maioria. Nessa concepção, ela se resume ao processo eleitoral, no qual caberia ao povo apenas a escolha dos governantes, dentre uma elite política, isto é, a ênfase aqui é dada à questão procedimental do arranjo institucional democrático, nas regras do jogo e não no exercício do poder político.

No desenho schumpeteriano, a eleição deixa de ser um *instrumento* para a realização da democracia, que continuaria vinculada a alguma ideia de

⁶ “La fuerza de cualquier minoría es irresistible frente a cada individuo de la mayoría, que se encuentra solo ante la totalidad de la minoría organizada. Al mismo tiempo se puede decir que ésta se halla organizada precisamente porque es minoría”.

soberania popular. A eleição passa a ser toda a democracia, mas, nesse mesmo passo, o processo eleitoral é esvaziado de qualquer conteúdo. Ele não espelha a vontade do povo, nem mesmo a da maioria. Como os votantes não são esclarecidos, eles não expressam preferências por quaisquer políticas quando elegem este ou aquele candidato. [...] Os cidadãos não alcançam a posição de possuir preferências sobre as questões públicas. Sua desinformação e seu desinteresse revertem numa absoluta liberdade para os eleitos (MIGUEL, 2016a, p. 116, grifo do autor).

Vê-se que, mesmo o processo eleitoral é concebido apenas de forma instrumental. Além disso, a crença na representação como único método possível em democracias de larga escala foi também impulsionada por Robert Dahl (2015). Para ele, com a emergência dos estados nacionais e sua complexidade, tornou-se necessária e inevitável a representação política, uma vez que a participação direta seria viável apenas em unidades democráticas menores (DAHL, 2015). O autor nomeia regimes inclusivos e abertos à contestação de *poliarquia*, que seria o governo das múltiplas minorias. Para ele, a existência de uma *poliarquia* pressupõe sete elementos:

1. Funcionários eleitos. Os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais.
2. Eleições livres e justas. Os funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara.
3. Sufrágio inclusivo. Praticamente todos os adultos têm o direito de votar na eleição dos funcionários do governo.
4. Direito de concorrer a cargos eletivos. Praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos no governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio.
5. Liberdade de expressão. Os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante.
6. Informação alternativa. Os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação. Ademais, existem fontes de informação alternativa protegidas por lei
7. Autonomia associativa. Para alcançar seus vários direitos, inclusive aqueles relacionados acima, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, inclusive partidos políticos independentes e grupos de interesse (DAHL, 2012, p. 350-351).

Apesar do esforço de caracterizar o que ele chama de *poliarquia*, observa-se, pelos elementos apresentados, que todos se relacionam ao processo eleitoral e aos direitos políticos, ou seja, às condições, à liberdade e à possibilidade de votar. Quanto maior a ampliação desse direito por parte da população, mais inclusivo seria o regime. Portanto, a ideia de inclusão está relacionada a uma participação procedimental no processo eleitoral.

O direito de voto em eleições livres e idôneas, por exemplo, participa das duas dimensões. Quando um regime garante este direito a alguns de seus cidadãos,

ele caminha para uma maior contestação pública, mas, quanto maior a proporção e cidadãos que desfruta do direito, mais inclusivo é o regime (DAHL, 2015, p. 28).

Da mesma forma que Schumpeter, o autor também enfatiza os aspectos eleitorais para caracterizar um sistema democrático. Nessa linha de abordagem, Anthony Downs (2013) também acredita que a ação política é vinculada ao processo eleitoral, porém, diferentemente do argumento de Schumpeter – segundo o qual as massas não teriam discernimento para determinar suas preferências políticas, restando, portanto, apenas aceitar ou não seus candidatos a governantes –, para ele, cada indivíduo vota no partido no qual acredita que trará mais benefícios para ele. Consequentemente, o governo eleito agirá racionalmente para obter apoio e conseguir se reeleger. É o que ele chama de ação racional de ambos os segmentos (DOWNS, 2013). Segundo o autor, um governo pode ser considerado democrático se possuir as características descritas a seguir:

1. Um único partido (ou coalizão de partidos) é escolhido por eleição popular para gerir o aparato do governo.
2. Essas eleições são realizadas dentro de intervalos periódicos, cuja duração não pode ser alterada pelo partido no poder agindo sozinho.
3. Todos os adultos que são residentes permanentes da sociedade, são normais e agem de acordo com as leis da terra são qualificados para votar em cada uma dessas eleições.
4. Cada eleitor pode depositar na urna um e apenas um voto em cada eleição.
5. Qualquer partido (ou coalização) que receba o apoio de uma maioria dos eleitores tem o direito de assumir os poderes de governo até a próxima eleição.
6. Os partidos perdedores numa eleição não podem jamais tentar, por força ou qualquer outro meio ilegal, impedir o partido vencedor (ou partidos) de tomar posse.
7. O partido no poder nunca tenta restringir as atividades políticas de quais quer cidadãos ou outros partidos, contanto que eles não façam qualquer tentativa de depor o governo pela força.
8. Há dois ou mais partidos competindo pelo controle do aparato de governo em toda eleição (DOWNS, 2013, p. 45).

Aqui também se observa uma descrição de características restritas à esfera eleitoral. Outro importante adepto dessa abordagem, Giovanni Sartori (1998), defende que as análises sobre democracia devem separar os dois tipos de democracia: descritiva e prescritiva. Segundo ele, existe uma democracia desejada, a prescritiva. Nesta, ele considera que o povo é o titular do poder, porém, por se tratar de uma categoria abstrata – povo, seria impossível esse poder se materializar na prática e em sociedades de massa. A solução para isso seria então a transferência desse poder para uma minoria competente através da representação. A isso ele nomeia de democracia descritiva, que são as democracias realmente existentes (SARTORI, 1998).

Pelas ideias gerais dos autores citados, embora possam ter, cada um, suas especificidades, eles são considerados representantes da concepção liberal-pluralista,

fortemente influenciada pela teoria elitista de democracia. Importante frisar que existem outros autores adeptos de tal noção, todavia, estes são os que possuem obras de influência significativa para essa corrente hegemônica. De modo geral, tal abordagem dá ênfase aos processos de competições livres eleitorais, ainda que essa disputa seja entre elites minoritárias. A democracia, por essa ótica, se resume ao processo eleitoral.

Como se observa, as limitações dessa concepção de democracia são inúmeras. O eixo principal da crítica a esse modelo é a exclusão da soberania popular, exigida pelo próprio significado de governo do povo. O “ideal” democrático não pode ser usado como pretexto para que se aceite que o único governo democrático possível é o governo das minorias, representando as maiorias. A percepção de que existe uma minoria altamente qualificada para tratar das questões políticas e um povo ignorante e passivo, constitui-se uma das formas mais emblemáticas de desqualificação da participação social, afinal, manter o povo longe das decisões que afetam toda uma coletividade é funcional para a manutenção de determinados padrões de estruturação da sociedade, nos quais uma minoria se beneficia da exploração da maioria.

Então, considerar que o povo não seja apático e desqualificado como defende Schumpeter (2017) seria concordar com Downs (2013) quando este afirma que os indivíduos são guiados por ações racionais para a escolha de seus governantes? Bem, aparentemente pode parecer que sim. Todavia, há muitas questões por trás dessa ideia, que demonstram uma concepção simplista de causa e consequência: os cidadãos votam em quem pode representar seus interesses e os governantes, por sua vez, atenderiam a esses interesses para se manterem no poder. Não obstante, não é o que ocorre na realidade. Existe uma série de fatores que interferem nesse processo, que fazem com que essa relação não seja diretamente proporcional, a começar pela noção de racionalidade.

Primeiramente, é necessário considerar que uma escolha “racional” de um indivíduo não é inata, isolada, imanente. É fruto de motivações externas da realidade no qual ele está inserido. Como seres sociais, os sujeitos também constroem suas convicções e preferências a partir de influências e condições postas. Um exemplo disso é o monopólio que exerce a grande mídia no Brasil, determinando que tipo de informações serão veiculadas e que ênfase será dada a elas. Assim, questões de preferências políticas não se restringem apenas à natureza humana subjetiva, mas também às relações de dominação e constrangimentos impostos em uma dada sociedade.

É preciso lembrar que existem, na sociedade, mecanismos que buscam legitimar determinadas concepções e visões de mundo. É a dominação que exercem os aparelhos privados

de hegemonia⁷. Existe um conjunto de práticas e concepções políticas dominantes que são cotidianamente propagadas e enraizadas no imaginário social como naturais e imutáveis. Constituem o que Coutinho nomeia de pequena hegemonia, que cumpre um papel fundamental na legitimação de um sistema político-democrático elitista e excludente, uma vez que “hegemonia da pequena política existe, portanto, quando se torna senso comum a ideia de que a política não passa da disputa pelo poder entre suas diferentes elites, que convergem na aceitação do existente como algo natural” (COUTINHO, 2010, p. 31). Para o autor, com base, no pensamento gramsciano:

Uma relação de hegemonia é estabelecida quando um conjunto de crenças e valores se enraíza no senso comum, naquela concepção de mundo que Gramsci definiu como “bizarra e heteróclita”, com frequência contraditória, que orienta muitas vezes sem plena consciência – o pensamento e a ação de grandes massas de mulheres e homens. Ora, podemos constatar que predominam, hoje, no senso comum, determinados valores que asseguram a reprodução do capitalismo, ainda que nem sempre o defendam diretamente. Refiro-me, em particular, ao individualismo (tão emblematicamente expresso na famosa “lei de Gerson”, ou seja, a que nos recomenda tirar vantagem em tudo), ao privatismo (à convicção de que o Estado é um mau gestor e tudo deve ser deixado ao livre jogo do mercado), à naturalização das relações sociais (o capitalismo pode até ter seus lados ruins, mas corresponde à natureza humana) etc. (COUTINHO, 2010, p. 30).

Cumprir diferenciar aqui a afirmação de Coutinho, quando ele diz que uma concepção de mundo orienta os sujeitos, “muitas vezes, sem plena consciência”, da crença na irracionalidade das massas de Schumpeter. Não são faces de uma mesma moeda. Quando este afirma que as massas são irracionais, portanto, devem ser governadas por uma minoria qualificada, ele parte da suposição de que esta é uma condição subjetiva de cada indivíduo, natural. Já quando Coutinho afirma que as massas podem agir sem uma plena consciência, não quer dizer que são apáticas e irracionais, mas que existe uma dominação ideológica do pensamento que pode direcionar suas ações, porém, esse domínio não é algo imutável, contra o qual não se possa lutar, combater, mas é predominante.

Outro ponto que importa destacar no que se refere à concepção hegemônica de democracia é que, apesar do passar dos anos e do surgimento de outras noções dissidentes, essa crença na ignorância das camadas populares ainda é muito propagada e pode ser facilmente identificada em discursos muito frequentes em tempos de disputa eleitoral. No Brasil, por exemplo, ouve-se com frequência frases do tipo: “o povo não sabe votar” ou “nordestinos não

⁷ São, para Gramsci (1982), aparelhos privados de hegemonia a escola, o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação de massa, dentre outros, que são os instrumentos através dos quais se propaga uma concepção hegemônica de mundo, que é a concepção das classes dominantes.

sabem votar⁸”, quando este povo – palavra usada para se referir aos grupos subalternos⁹ –, opta por candidaturas que contrariam, ainda que minimamente, os interesses das elites nacionais.

É razoável pensar que, para a maior parte do discurso político corrente hoje, “elite” é o oposto de “povo”; as elites são inimigas da maioria da população, caracteriza um atributo que se aplica, sempre, somente aos adversários. A democracia aparece, assim, como o oposto do governo da elite (MIGUEL, 2016a, p. 133).

Em segundo lugar, mas não menos importante, é a questão da representação. Downs (2013) afirma que os governantes procurariam satisfazer os interesses dos eleitores para garantirem sua reeleição. Esta chega a ser uma visão até ingênua da responsividade dos representantes. A perspectiva de reeleição não é suficiente, tampouco determinante para que os governantes defendam em seus mandatos os interesses daqueles que os elegeram. Em um sistema político representativo, pelo menos no caso do Brasil, existe uma série de complexidades sobre sua própria organização e funcionamento: alianças, coligações etc. que acabam, muitas vezes, acoplando interesses de legendas completamente divergentes, contrariando assim as aspirações do eleitorado.

Para além disso, existem grupos de interesse poderosos que, na maioria dos casos, determinam a agenda política, que pode ser completamente diferente das demandas dos representados, o que faz com que políticos atuem a favor desses grupos, em detrimento de sua base eleitoral e não o contrário, como acredita Downs. Portanto, é preciso entender que, até a democracia eleitoral, limitada ao processo de escolha de governantes, é imbuída de práticas sociais que determinam seu próprio funcionamento e de suas instituições. São os “mecanismos de dominação política” que comprometem até mesmo a igualdade formal estabelecida pelas democracias liberais.

A igualdade formal depende de recursos desigualmente distribuídos para se efetivar em influência política; o pluralismo abstrato reveste uma situação em que alguns interesses têm maior capacidade de se apresentar na esfera pública; as vontades dos cidadãos não surgem espontaneamente, mas refletem processos sociais marcados por essas assimetrias, ou seja: a democracia política não está imune, muito menos cancela as relações de dominação estabelecidas em outras esferas da sociedade (MIGUEL, 2014b, p. 146).

Se fosse diferente, não haveria uma crise generalizada da democracia representativa, muito discutida nas últimas décadas. Ao tratar desse tema da representação, Almeida (2015)

⁸ Cf. SILVA, Y. (2016).

⁹ Aqui compreende-se por grupos subalternos todos os grupos em situação de opressão e exploração. Portanto, não apenas as classes exploradas economicamente, mas também segmentos que enfrentam estruturas hierárquicas de dominação, determinadas por sua raça, etnia, gênero e orientação sexual.

cita alguns exemplos de pesquisas em diferentes países que mostram uma queda na confiança e no apoio da população em relação aos governantes, como o aumento na abstenção eleitoral e a desaprovação do desempenho das instituições, por exemplo. Essa realidade também se apresenta no Brasil, no qual o sistema político vigente é permeado por interesses corporativos que, na maioria dos casos, se mostra intransponível às demandas populares. O que a autora aponta em suas análises como pivô dessa crise de representação é na verdade os próprios limites da democracia representativa.

O que importa ressaltar é que tanto a desconfiança generalizada da população quanto a “desconfiança democrática” parecem apontar para um mesmo fenômeno: a insuficiência dos aspectos procedimentais de legitimidade democrática. Há um hiato entre o que acontece nas eleições e nos quatro anos seguintes de governo que demanda repensar a legitimidade democrática da representação, deslocando seu foco do momento fundacional para o processo representativo. Essa é uma situação que não pode ser equacionada apenas com o aperfeiçoamento da democracia eleitoral e de seus mecanismos, como demonstra a experiência de dois séculos de democracia representativa (ALMEIDA, 2015, p. 38).

Além da crise representação *versus* representados, o próprio formato da democracia representativa e seus elementos intrínsecos, tais como: disputa eleitoral, propaganda, debates públicos etc. espelha, por si só, as diversas clivagens existentes na sociedade. Desse modo, os grupos privilegiados sempre terão condições melhores de acessar, predominar e fazer valer seus interesses num regime político democrático.

A representação não apenas tende a refletir outras desigualdades sociais (os representantes tendem a ser homens, brancos, mais ricos que a média da população, com maior nível de instrução formal), ela cria sua forma própria de desigualdade: a desigualdade entre quem tem e quem não tem acesso aos espaços de exercício de poder (MIGUEL, 2017, p. 108).

Sobre a representação como única possibilidade de democracia para os Estados nacionais modernos, excluindo assim a participação popular, defendida pelos teóricos elitistas, é preciso fazer algumas colocações. Dahl (2012) afirma que uma democracia direta só seria possível em unidades democráticas pequenas, como nas cidades-estados gregas, por exemplo, sendo impossível em larga escala. De fato, os Estados modernos nacionais diferem bastante de outras organizações sociais, como da cidade de Atenas, da Grécia antiga. São realidades bem distintas em termos de extensão territorial, populacional e estrutura. Os Estados modernos são organizações multifacetadas do ponto de vista econômico, social, político e cultural. Nesse sentido, a adoção de uma democracia puramente direta exigiria uma engrenagem estrutural tão custosa e complexa que sua possibilidade poderia ser improvável, no sentido operacional.

No entanto, essa questão não inviabiliza outras formas de democracia. E essas outras formas foram pensadas sobretudo pela crítica dos limites das democracias liberais representativas. As experiências de participação social, sobretudo em países da América Latina no século XXI, relacionadas ao processo de democratização desses países, dentre eles o Brasil, mostraram que é possível uma democracia para além da representação eleitoral (SANTOS; AVRITZER, 2003). Portanto, o argumento da complexidade dos Estados nacionais pela teoria hegemônica para apresentar a democracia eleitoral e representativa como única possível cumpre uma função excludente por distanciar o povo do poder que seria, pela natureza do regime, dele.

Dessa forma, a democracia na concepção liberal possui entraves para a materialização do governo do povo. Não obstante, não dá para descartar por completo o sistema político da democracia liberal-representativa, posto que, malgrados seus limites, ela cumpre um importante papel de legitimação eleitoral, já que possibilita aos indivíduos a livre escolha, ainda que dentro de um leque restrito de opções, de seus representantes. Além disso, o sufrágio universal é um instrumento que nivela segmentos sociais desiguais, no sentido de que possui o mesmo valor para todos: independe de classe, raça, gênero ou etnia.

Assim, o sufrágio universal não concretizou de fato a igualdade que prometia, emblematizada na divisa “uma pessoa, um voto”. No entanto, ele reafirma, normativa e simbolicamente, a igual consideração devida a todos os cidadãos e a todas as cidadãs, a seus interesses e opiniões. Obriga a que os grupos sociais dominados sejam levados em conta no processo de tomada de decisões e pode permitir, como por vezes ocorre, que o jogo político dos dominantes seja desorganizado por surpresas que vêm de baixo (MIGUEL, 2012, p. 104).

Nesse sentido, a igualdade formal do voto, mesmo que insuficiente, é necessária. Por fim, é preciso lembrar que o direito ao voto, como todo direito, não foi concedido: trata-se de uma conquista pela qual a sociedade lutou, uma vez que, por muito tempo, era restrito a uma elite privilegiada. Em que pesem essas questões, as críticas ao regime democrático representativo, principalmente no que se refere ao seu distanciamento dos eleitores após o processo eleitoral, deram força às discussões em torno da democracia participativa e da sua possibilidade de inclusão da maioria via participação social.

1.3 Democracia participativa: alternativa ou complemento ao sistema representativo?

O debate sobre a democracia participativa começou a emergir entre as décadas de 1960 e 1970, caracterizado pela presença de novos atores sociais na cena pública, quando também a corrente hegemônica perde força. Impulsionada principalmente pelos estudos de Crawford Macpherson e Carole Pateman, a abordagem participacionista se ancora na participação social

e concebe a democracia para além do sistema político eleitoral. Se na concepção elitista a democracia se restringe a um grupo privilegiado, numa direção oposta, a participação promoveria a partilha de poder por todos os membros de uma comunidade.

Pateman (1992) defende que apenas as instituições representativas não são suficientes para a democracia. Ao fazer uma crítica à concepção hegemônica de democracia, sobretudo à obra de Schumpeter, em contraponto à ideia de apatia e ignorância popular, ela destaca que a participação contribui para o processo educativo dos sujeitos, tanto em seu aspecto psicológico, quanto na apreensão de habilidades e procedimentos democráticos. Para ela, então,

Em consequência, para que exista uma forma de governo democrático, é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas (PATEMAN, 1992, p. 61).

Defende a autora que a participação não deve ser restrita apenas às questões macroestruturais, centrada no Estado, mas também a todos os níveis da vida cotidiana, principalmente no trabalho. Já Macpherson (1978) toca numa questão fundamental: de como se chegar a uma democracia participativa. E, para ele, um dos caminhos principais passariam pela redução das desigualdades sociais e econômicas, já que os sujeitos são afetados de formas diferentes por elas, determinando assim a oportunidade ou não de participação na vida política. Corroborando com Pateman, o autor também aposta na capacidade educativa da participação.

Além disso, o autor não descarta a democracia representativa, pelo contrário, ele formula um modelo de democracia que teria a participação na base, em espaços menores, como na fábrica, no bairro etc., e a representativa no topo, na qual os governantes e os partidos deveriam espelhar as decisões tomadas na base, o que, segundo ele, contribuiria para aprimorar a representação (MACPHERSON, 1978). Então, para ele, a participação social serviria para melhorar o processo representativo.

Segundo Santos e Avritzer (2003), a democracia participativa favoreceria a inclusão de segmentos socialmente vulneráveis, menos favorecidos e de minorias étnicas não contempladas na democracia representativa. Portanto, não se trata de anular a democracia representativa, mas de aprofundá-la. Segundo os autores, os dois tipos de democracia podem coexistir e se complementar: a democracia representativa em nível nacional pode se somar à democracia participativa em níveis locais, trazendo novos desenhos institucionais. Nesse sentido, argumentam os autores, seria uma forma de complementação.

A segunda forma de combinação, a que chamamos complementariedade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o

procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar, ao processo de fortalecimento de democracia local, formas de renovação cultural associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 75-76).

Os autores tratam da democracia participativa como complemento em nível local, no entanto, ela também pode coexistir com a democracia representativa em âmbito nacional, através de mecanismos, institucionais ou não, para tal. Um bom exemplo disso, no Brasil, são os conselhos gestores de políticas públicas¹⁰, que existem não apenas nas esferas municipais e estaduais, mas também nacional. Mesmo com todas as limitações e adversidades com as quais eles convivem, são espaços participativos de cogestão dessas políticas, que, embora não as determinem da forma desejada, tensionam o debate, mobilizam atores sociais e contribuem para seu aprimoramento. Trata-se de um formato de participação negociada com o Estado (NEVES, 2016).

Apresentadas algumas das principais premissas da teoria participativa, convém agora pontuar alguns aspectos. Em relação à concepção hegemônica, que privilegia a representação por grupos minoritários, há de se reconhecer que o modelo de democracia participativa possui diferenças substanciais. Primeiro porque acredita no potencial dos sujeitos em participar da vida e das questões públicas, argumentando que o próprio processo participativo é um instrumento de aprendizagem que ratifica a máxima de que “se aprende fazer fazendo”, contrariando a crença na imutabilidade da ignorância e da apatia das massas. Segundo porque não resume a participação dos indivíduos apenas ao processo eleitoral, como meros eleitores, ou seja, não basta votar, é preciso participar das decisões que dizem respeito à coletividade.

Além disso, a democracia participativa não concebe a democracia apenas enquanto procedimento, mas enquanto espaço de construção coletiva. Outrossim, contradiz a crença imutável na impossibilidade de participação em democracias de larga escala, mas também não descarta a complexidade e tamanho dos Estados modernos. Porém, apresenta possibilidades de coexistência de ambos os processos: representativo e participativo, como uma forma de aprofundar o regime democrático.

Em que pese os ganhos da democracia participativa em relação à concepção liberal-pluralista, é preciso fazer um parêntese nessa questão, para que não se conceba a democracia

¹⁰ No capítulo 2 será feita uma descrição e análise mais detalhada sobre essa questão.

participativa como algo perfeito, que resolveria todos os déficits da democracia representativa. Primeiro porque, como defendem os próprios participacionistas, não se trata de abolir a democracia representativa. Por mais que ela tenha muitas limitações, a questão da escala é um fato com o qual os Estados têm que lidar, não à toa o modelo representativo se expandiu e se consolidou na maior parte dos países nos séculos XIX e XX. Por outro lado, é incontestável que a democracia participativa permite uma ampliação dos espaços de fala dos atores sociais. Todavia, possibilitar a participação social não implica necessariamente que todas as demandas apresentadas sejam projetos coletivos que objetivam melhorar as condições materiais dos grupos subalternos. E isso tem ver com a natureza de quem participa, ou seja, com a heterogeneidade da sociedade civil.

Da mesma forma que o Estado, a sociedade também não é homogênea e, do mesmo modo que democracia, sociedade civil também é um termo que pode ter diferentes conotações. A principal característica dela é ser heterogênea, espaço das contradições e do conflito, assim como o Estado. Por isso, acredita-se que o conceito gramsciano dá conta dessa heterogeneidade e complexidade. Gramsci (1982) pontua importantes elementos das concepções de sociedade civil e de Estado. Para ele, ambos não devem ser vistos como entes isolados, interdependentes e antagônicos. Destaca-se que os próprios teóricos participacionistas também faziam essa crítica da separação total entre Estado e sociedade civil, uma vez que estes estão entrelaçados a tal ponto que é impossível traçar uma linha rigorosamente divisória.

Para o autor, a sociedade civil é o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, tais como, o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação de massa, dentre outros, que são, tais instituições, os aparelhos privados de hegemonia (GRAMSCI, 1982). Ao teorizar sobre a complexidade dos Estados, o autor localiza a sociedade civil no campo da superestrutura, produzida e reproduzida pela infraestrutura e se relacionando com esta de forma dialética. “Ou seja, a sociedade civil expressa a articulação dos interesses das classes pela inserção econômica, mas também pelas complexas mediações ideopolíticas e sócio institucionais” (DURIGUETTO, 2007, p. 54-55). Nesse sentido,

A trama da sociedade civil é formada por múltiplas organizações sociais de caráter cultural, educativo e religioso, mas também político e, inclusive, econômico. Por seu intermédio, difundem-se a ideologia, os interesses e os valores da classe que domina o Estado, e se articulam o consenso e a direção moral e intelectual do conjunto social. Nela se forma a vontade coletiva, se articula a estrutura material da cultura e se organiza o consentimento e a adesão das classes dominadas (ACANDA, 2006, p. 175).

Desse modo, sociedade civil é entendida como o lugar da luta política, da “guerra de posições”. Portanto, como também esfera de produção da cultura. Então, vê-se que a sociedade civil é o terreno da heterogeneidade. Diferentemente de algumas análises correntes, a sociedade civil não é homogênea, tampouco é o campo das virtudes. Essa visão distorcida da sociedade civil dá-se pela dicotomia que se faz entre sociedade civil e Estado, considerando aquela benévola, que busca pelo bem comum e o Estado nefasto, pernicioso.

Tal noção, baseada na oposição bem *versus* mal, opera como um instrumento ideológico de despolitização de tais conceitos. A sociedade civil engloba uma gama de atores e práticas políticas heterogêneas, antagônicas, na disputa ideológica pela hegemonia. Da mesma forma que nela se encontram os movimentos sociais que lutam por direitos de cidadania, há também grupos corporativos que defendem interesses e privilégios de uma minoria. Desse modo, entende-se a sociedade civil como:

[...] composta por uma grande heterogeneidade de atores civis (incluindo atores conservadores), com formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns), e uma grande pluralidade de práticas e projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive não-civis ou pouco democratizantes. Com efeito, “...a sociedade civil não é um ator coletivo e homogêneo (...) é um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico. [...] (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 22-23).

É essa heterogeneidade e esse antagonismo que permeiam a sociedade civil. Por essa razão, não se pode achar que ela será apenas o terreno da luta por justiça social. Será também espaço para defesa de privilégios e manutenção do *status quo*. Por isso, é preciso ter cautela ao se analisar a democracia participativa, para não cometer o equívoco de conceber os espaços coletivos isentos de práticas políticas antidemocráticas. Neves (2008) chama atenção para esse aspecto ao afirmar que o incentivo à participação pode alargar as fronteiras da construção coletiva na busca por cidadania. Porém, pode também atrair práticas com motivações liberais de interesse privado de captura do espaço público. Para a autora,

Reconhecer tal fato é extremamente importante para compreender como dois projetos políticos absolutamente antagônicos disputam e direcionam essa “participação da sociedade civil”. Neste sentido, como já foi dito, devemos ter sempre o cuidado analítico ao estudar a política e a participação popular na gestão pública, no processo de co-gestão com o Estado, para não cairmos nas armadilhas do neoliberalismo no que se refere ao incentivo à essa participação (NEVES, 2008, p. 16-17).

O neoliberalismo, segundo a autora, se aproveita do espaço propiciado pela democracia participativa para imprimir sua lógica de mercado, ou seja, abocanhar para si responsabilidades

estatais, que passam a ser desenhadas não mais pelo fundamento do direito, mas pela lógica do consumo ou da filantropia¹¹. Nesse sentido, Neves (2007) também afirma que o projeto neoliberal é nefasto para a ampliação do espaço público, já que, além de instrumentalizar as ações coletivas, desmobiliza a sociedade. Isto posto, para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), essa compreensão dicotômica de sociedade civil (virtuosa) e Estado (nefasto) não acontece à toa, é fruto de uma ressignificação do neoliberalismo, uma vez que se o Estado é um “mal necessário” deve-se reduzi-lo ao mínimo possível:

A sociedade civil aparecia, como já observamos, como um pólo de virtude diante da maldade intrínseca do Estado. Essa imagem dicotômica implicava uma compreensão homogeneizante tanto da sociedade civil como do Estado. Reproduzia-se, de uma forma acrítica, a velha oposição liberal entre sociedade e Estado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 22).

Então, se a sociedade civil não é o “pólo das virtudes”, por que a participação social seria um modelo complementar que contribuiria com a democracia representativa? A resposta é simples e já foi apresentada anteriormente. Embora existam atores que defendam determinados privilégios corporativos, existe também uma gama de movimentos sociais, atores sociais e políticos que ocupam o espaço público propiciado pela participação para reivindicar direitos e justiça social. E é nesse terreno que se faz a disputa pelo reconhecimento político de necessidades sociais. Embora reconheça-se que nessa disputa há segmentos privilegiados que conseguem dominar a agenda, há momentos em que os grupos subalternos também conseguem apresentar suas demandas e legitimá-las como questões de interesse público, ou seja, mesmo que os espaços de construção coletiva favorecidos pela democracia participativa não estejam imunes a práticas antidemocráticas, personalistas e clientelistas, eles concorrem com práticas políticas contrárias a essa lógica¹². Portanto, não se pode cair na armadilha de considerar a democracia participativa como um modelo perfeito de democracia que poderia substituir o sistema representativo.

É fato que os espaços de participação sempre enfrentarão a heterogeneidade da sociedade civil e a dominação classista do Estado, assim como qualquer outra forma de democracia. “No entanto, esse mecanismo não impede o processo de construção democrática” (NEVES, 2008, p. 199). Assim, o modelo participativo avança muito em relação às premissas da democracia liberal-pluralista. Por mais que os ambientes coletivos tendam a reproduzir as desigualdades e assimetrias sociais, eles são fundamentais, segundo Miguel (2017), por quatro

¹¹ No próximo capítulo esses aspectos serão melhor explicados na análise do contexto pós-Constituição no Brasil, de ampliação da participação do Terceiro Setor.

¹² O estudo de Neves (2008) sobre orçamento participativo mostrou exatamente essas contradições.

razões: a primeira é que abrem possibilidade de escuta das demandas dos grupos subalternos, uma vez que, presentes ou não, os grupos dominantes já terão seus interesses considerados pelo Estado; segundo: a participação favorece o desenvolvimento de habilidades necessárias à prática da vida política, pois normalmente os menos favorecidos são privados desses espaços; terceiro: é um ambiente no qual os indivíduos em situação de desvantagem terão a possibilidade de legitimar suas demandas, já que o sistema de dominação as silencia e as naturaliza; e, por último, pode aproximar os grupos subalternos dos espaços de poder, já que eles se encontram mais distantes ainda da política.

Por isso a relevância dos espaços de participação como mecanismos de aprimoramento da democracia representativa, que, assim como esta última, também possui suas imperfeições, razão pela qual defende-se o caráter complementar de ambas e não a exclusão de uma forma de democracia em detrimento de outra. Uma vertente da teoria democrática semelhante à corrente participacionista, que pontua elementos para além dos mecanismos formais da democracia liberal-representativa, reivindicando também a participação social, é a democracia deliberativa, analisada a seguir.

1.4 A democracia deliberativa e a ênfase nos processos discursivos

Assim como a vertente participacionista, para os deliberacionistas, a legitimidade democrática não se resume ao voto, mas à deliberação pública. Então, a democracia deliberativa se refere mais a um formato de participação que propriamente a um modelo ou tipo de democracia. Tal corrente foi influenciada, principalmente, pelos conceitos de esfera pública e de ação comunicativa de Jürgen Habermas. Ao fazer uma análise sobre a esfera pública burguesa, Habermas afirma que

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante [...] (HABERMAS, 1984, p. 42).

Isto é, de forma sintética, ele a define como o espaço no qual os sujeitos privados discutem as questões de interesse público. Já a ação comunicativa reside na capacidade dos sujeitos, no âmbito da esfera pública, de interagirem de forma racional na construção de consenso sobre o que se discute. Partindo de concepções subjetivas, os atores, através da discussão, chegariam a entendimentos coletivos.

Chamo ação comunicativa àquela forma de interação social em que os planos de ação dos diversos atores ficam coordenados pelo intercâmbio de atos

comunicativos, fazendo, para isso, uma utilização da linguagem (ou das correspondentes manifestações extraverbais) orientada ao entendimento. À medida em que a comunicação serve ao entendimento (e não só ao exercício das influências recíprocas) pode adotar para as interações o papel de um mecanismo de coordenação da ação e com isso fazer possível a ação comunicativa (HABERMAS, 1997, p. 418).

Para o autor, nas esferas públicas, os sujeitos fariam intervenções baseadas em argumentos para analisar criticamente as propostas debatidas; nesses espaços não deve haver exclusão, ou seja, todos os interessados devem ter o direito igual de participação; devem também estar livres de qualquer tipo de coerção interna ou externa, sujeitos apenas às interferências inerentes ao processo comunicativo, com oportunidades iguais de argumentação. A discussão deve incluir todos os assuntos de interesse geral a fim de se chegar a consensos racionais e, mesmo que haja dissidência, que prevaleça a deliberação da maioria (HABERMAS, 1997).

Todavia, segundo ele, apenas os espaços públicos discursivos não seriam suficientes. Esses ambientes não-institucionais teriam o papel de sistematizar e compor a opinião pública através das práticas discursivas, obedecendo os princípios descritos anteriormente. E, em um segundo momento, os consensos elaborados necessitariam de um sistema político-administrativo no qual eles deveriam ser considerados, como o parlamento, partidos etc., Desse modo, para o autor, a legitimidade democrática de um governo se daria pela interlocução desses dois níveis, ou seja, as decisões tomadas na esfera político-institucional precisam refletir aquilo que foi deliberado nos espaços públicos comunicativos da sociedade civil (HABERMAS, 1997). Para os deliberacionistas, a legitimidade democrática não se daria pelas penas pelo voto, mas pelo processo de discussão e construção da opinião e da vontade coletiva. Com base no entendimento de Bohman (1998), outro teórico da democracia deliberativa, Almeida (2015, p. 122) afirma que

[...] a democracia deliberativa se constrói como uma alternativa teórica à análise da participação, em contra-ponto à teoria democrática centrada no voto. Desse modo, a democracia não é mais percebida como a arena na qual as preferências e interesses competem por meio de mecanismos justos de agregação, principalmente as eleições. Os deliberacionistas sugerem valorizar o processo comunicativo de opinião e formação da vontade que precede o voto, entendendo que o voto em si não resolve os problemas de preferências diversas e não concede a todos direitos iguais de fala em sociedades complexas.

Ainda assim, observa-se que também não se trata de um modelo de democracia que poderia substituir a democracia representativa, mas uma forma de aprimorá-la. A deliberação, para os teóricos dessa corrente, seria exatamente a capacidade que os sujeitos teriam de elaborar

consensos a respeito de questões públicas. Nessa mesma linha, Coeh (2009) também dá ênfase aos mecanismos discursivos. Segundo o autor, é através do argumento e do raciocínio público que os sujeitos devem tomar decisões sobre questões que lhes dizem respeito. Para ele, além do procedimento eleitoral, a democracia deve ser uma atividade coletiva de poder político (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Porém, Coeh (2009) complementa o raciocínio habermasiano ao demonstrar preocupação com a efetividade e a operacionalização com a democracia deliberativa. Como já anunciado, para Habermas, a democracia deliberativa ocorreria nos espaços públicos não-institucionais e os consensos formulados pelo debate público subsidiariam as decisões tomadas no âmbito institucional. O ponto levantado pelo autor é de que modo isso ocorreria. Segundo ele, para que de fato as decisões tomadas pelos sujeitos fossem materializadas, seria necessária a existência de espaços institucionais no quais elas pudessem ser efetivadas e não apenas ouvidas.

Assim, estabelece que, para que de fato a democracia se efetive, é preciso que exista um modelo de Poliarquia Diretamente Deliberativa (COEH; SABEL, 1997), baseada em três elementos essenciais: o primeiro seria a inclusão na agenda pública de temas que geralmente não são considerados; segundo: as propostas devem ser avaliadas com base em valores essenciais da esfera política; e, por fim, tais propostas precisam de espaços institucionalizados para participação e deliberação pública dos sujeitos. A ideia é que isso ocorra nos espaços tradicionais do sistema político, como o Legislativo, por exemplo, para que decisões de interesse público sejam tomadas conjuntamente com os cidadãos, prescindidas de discussões argumentativas nesses espaços.

Então, de modo geral, a ideia central dos deliberacionistas é a de que decisões políticas de interesse público devam ser debatidas coletivamente, para que sejam consensuadas e deliberadas a partir de argumentos racionais de uma diversidade de sujeitos na esfera pública. Ao argumentar a necessidade de incluir as pessoas no debate sobre questões de interesse público, portanto, de seu interesse, a corrente deliberacionista se distancia das concepções elitistas da democracia, uma vez que pontua a importância da participação dos sujeitos para além do voto. E por essa ideia, diverge da crença na apatia das massas, defendida pela corrente elitista.

Mesmo ampliando algumas perspectivas, a democracia deliberativa, assim como a participacionista possui limitações. Ao analisar seus pressupostos, observa-se que a deliberação pública trata-se mais de um princípio orientador da democracia que de uma sistema propriamente em substituição à democracia liberal-representativa. E aqui entra o problema da

escala dos Estados. Portanto, seria também complementar aos regimes já existentes. Seria uma espécie de modo abstrato de organização, um formato, dentro do modelo participativo e não de um instrumento ou tipo em si.

Ademais, a impressão que se tem quando se analisa as teorias deliberacionistas é a de que elas formulam um modelo ideal de construção do debate público: que seria perfeito, se não fosse um único empecilho: a realidade. Como já apontado nos limites apresentados da democracia participativa, os espaços coletivos de debate e discussão tendem a reproduzir as assimetrias sociais. Existem capacidades argumentativas que são plenamente desenvolvidas para alguns e para outros não. E isso não depende do grau de instrução ou da força de vontade das pessoas, mas de oportunidades de participação e vivência política que cada um tem. Como argumentou Pateman (1992), a participação por si só tem um caráter educativo. Então quem já tem essa possibilidade garantida adquire, pela experiência, cada vez mais poder de voz e argumentação.

Desse modo, tais espaços podem ser dominados por aqueles com um maior acesso a eles, levando a uma cooptação desses ambientes. Grupos subalternos, ao longo de sua vida, são privados desses espaços, por suas condições materiais de existência e sobrevivência – possuem menos tempo e recurso (MIGUEL, 2005). Porém, isso não significa que eles não consigam acessar. Mas terão sempre um caminho mais difícil para alcançar esses espaços. E, mesmo chegando, certamente o debate não envolveria todos os sujeitos interessados, como pregam os deliberacionistas.

O outro elemento frágil da teoria deliberativa é a ênfase no processo comunicativo. Como já dito anteriormente, espaços de fala e debate também refletem as desigualdades da sociedade. A linguagem em si pode ser um mecanismo de inclusão mas também de exclusão, uma vez que existem discursos que são validados socialmente e outros desqualificados, considerados menos relevantes. Então, é necessário um esforço maior – não aqui considerado de forma meritocrática, enquanto vontade própria, mas de criação de condições favoráveis – para fazer com que estes últimos ganhem legitimidade e sejam inseridos no debate e na agenda pública. O resultado disso é que “as diferentes posições sociais dos interlocutores contaminam a situação de fala que, portanto, é marcada por assimetrias” (MIGUEL, 2005, p. 15). Essas diferentes posições no espaço público levariam, nos termos de Oliveira (2000), à “anulação da fala” de sujeitos políticos e a construção de um “consenso imposto”, neutralizando os diferentes conflitos de interesses e os projetos políticos em disputa na arena decisória.

Além da concepção deliberativa, participativa e liberal-pluralista¹³, existe também uma outra abordagem do entendimento da democracia, que se distingue bastantes de todas as mostradas anteriormente. Não é uma noção baseada em procedimento eleitoral ou regime, mas enquanto prática política.

1.5 Para além do regime e das tipologias: democracia enquanto substância e prática política

Das percepções de democracia vistas, percebe-se que a liberal-pluralista é a que mais limita o potencial democrático da soberania popular. Reduz a democracia a um mero regime no qual há disputas plurais entre grupos mais “capacitados”. Nesse raciocínio, o povo é excluído do seu próprio regime, de modo que “a idéia de “governo do povo” é esvaziada, na medida em que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar” (MIGUEL, 2005, p. 7-8). Assim, o conceito de democracia se resume a um aspecto formal e descritivo dos sistemas políticos.

Excetuadas as prerrogativas do sistema político representativo já descritas aqui, é preciso ir além do entendimento de que a democracia se resumiria ao processo eleitoral, disputado por uma elite qualificada. Na concepção hegemônica, o povo deve ser evitado, ou apenas usado de forma instrumental: para escolher governantes. Para Miguel (2014a), democracia entendida como governo do povo é uma contradição em termos, já que ‘povo’ é uma categoria política que se opõe a ‘governo’. Ora, se, literalmente, democracia é o governo da soberania popular, não se pode concebê-la sem seu componente principal: o povo. Desse modo, “é possível entender a democracia não como uma forma acabada de governo, mas como um projeto de enfrentamento das estruturas de dominação vigentes em determinada sociedade” (MIGUEL, 2014a, p. 39).

Corroborando com o autor, a democracia que mais se aproxima do ideal democrático, de soberania popular, deverá ser concebida não como um sistema, no qual ele seja um fim em si mesmo, mas a um processo coletivo de lutas e práticas políticas contrárias às formas sistêmicas de dominação e opressão. Desse modo, a democracia deve ser entendida como um princípio orientador das relações sociais. “A democracia deve ser entendida não como algo que

¹³ Destaca-se que, como afirmado no início do texto, não há apenas essas concepções de democracia. Existe o debate do Republicanismo-cívico, do Multiculturalismo, dentre outros. Porém, a ideia aqui não era exaurir todas essas abordagens, mas apenas apresentar algumas das principais.

se esgota em determinada configuração institucional, mas como um processo”¹⁴ (COUTINHO, 2000, p. 129). Para ele, a democracia deve ser concebida como um processo a partir de lutas, de formação da vontade coletiva na construção de um novo projeto societário. Esse processo permite o aprofundamento da democracia política de massa e politização das lutas na sociedade.

Nesse sentido, para ele, a democracia é concebida como território da luta de classes na disputa pela hegemonia. Portanto, é o espaço do conflito e da correlação de forças sociais pela partilha do poder nas decisões políticas. Para o referido autor, democracia é sinônimo de soberania popular; e essa soberania se refere à garantia de “condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 2000, p. 50).

Com base nesse pensamento, democracia constitui-se um importante instrumento de superação da alienação, uma vez que possibilita a politização dos sujeitos coletivos através da participação ativa no controle da vida social. Nesse sentido, pode-se afirmar que, para o autor, a democracia possui um significado mais efetivo, compreendendo-a como meio (processo) e não como fim em si mesma, tal como é a democracia liberal-formal. Sendo assim, a democracia que contribui para a ampliação dos direitos sociais está relacionada mais a um princípio orientador das práticas políticas em construção e não apenas a um regime.

Decerto, não se trata de dizer que a democracia de massas garante automaticamente essa hegemonia, mas sim de sublinhar que ela favorece a sua emergência e aparece como a forma institucional de sua eventual consolidação; ao contrário, o modelo liberal-corporativo é, em si, a expressão mais cabal de uma hegemonia burguesa (COUTINHO, 2008, p. 101).

Isto posto, é mais adequado nomear esse processo de democratização, e não de democracia, termo já usado por Lukács (2008), ao fazer uma crítica à União Soviética e ao Partido Comunista húngaro, na década de 1960. Para ele, o socialismo soviético deveria se ancorar não numa democracia nos moldes burgueses, mas numa democracia operária, que fosse horizontal, dinâmica, fruto de um processo histórico, daí nomeá-lo de democratização. Segundo o autor, a democratização deveria fazer parte de todas as esferas do ser social “um fator material que movimenta o próprio mundo social” (LUKÁCS, 2008, p. 117), seja do cotidiano da vida individual ou das ações coletivas.

Ao enfatizar a necessidade de uma democratização, Lukács fez uma crítica à própria estrutura hierárquica do Partido Comunista húngaro que, segundo ele, deveria conduzir uma

¹⁴ E acrescenta, ao falar do seu ensaio denominado “Democracia como valor universal”: “Talvez eu hoje mudasse o título do artigo para “A democratização como valor universal”, porque a democracia é alguma coisa que se aprofunda e que combina indissolivelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais” (COUTINHO, 2008, p. 129).

democracia que perpassasse todas as esferas da “vida cotidiana” a fim de transformar a vida social e econômica, não a uma base formal na qual repousava a democracia liberal-burguesa (LUKÁCS, 2008). Não à toa, este mesmo partido escondeu essa crítica por mais de vinte anos, sendo publicada só posteriormente.

Partilha dessa concepção também Rosa Luxemburgo. Ao criticar os bolcheviques¹⁵ por, segundo ela, quererem implantar o socialismo de forma autoritária, excluindo o povo desse processo, a autora defende que qualquer proposta de transformação social deveria, obrigatoriamente, incluir as massas populares nas decisões políticas (LUXEMBURGO, 1991). Nesse sentido, tal concepção se aproxima da ideia de participação como forma educativa, sustentada por Pateman. Segundo Loureiro (1997, p. 49), Rosa Luxemburgo acreditava que “[...] as massas incultas, despolitizadas, alcançam a consciência pela sua própria experiência, na ação, vistas por ela como cheia de virtude criadora”.

Importante salientar que Rosa Luxemburgo não descarta o papel do partido no processo de transição socialista, porém defende que qualquer proposta de subversão de uma ordem social fundada na exploração não pode seguir seus mesmos preceitos autoritários e hierárquicos. Democracia, assim, é sinônimo de partilha de poder e não de concentração por uma suposta “vanguarda partidária”. Acredita-se que essa é uma contribuição importante para se pensar a democracia. Luxemburgo (1991) não despreza totalmente o arcabouço da democracia liberal. Para ela, há determinadas garantias que, mesmo limitadas, não podem ser descartadas.

Rosa Luxemburgo faz, assim, um esforço para resgatar as instituições democráticas próprias do ordenamento liberal de seu enquadramento de classe. Não se trata de aceitá-las ao pé da letra, como se, no Estado capitalista, elas atuassem de forma a realizar suas promessas. Tampouco é o caso de adotar uma posição ingênua, que se prenda ao formalismo da regra da maioria, negando realidade às formas de dominação que impedem que as liberdades democráticas sejam instrumentos da afirmação de uma vontade coletiva. Mas, sob o socialismo, tais instituições poderiam florescer, já que a ambição era produzir, pela primeira vez na história, a dominação de uma ampla maioria da população (MIGUEL, 2016b, p. 96).

Assim também entende Coutinho (2000). Defender uma proposta de democracia radical que almeje a socialização da política não significa necessariamente excluir os mecanismos da democracia representativa, assim como advogam os teóricos participacionistas, porém, Coutinho acrescenta um elemento fundamental: a guerra de posição contra-hegemônica. Para manter a “vontade geral” e incluir o pluralismo da sociedade contemporânea, na complexidade

¹⁵ O Partido Operário Social-Democrata Russo foi dividido em 1903, em seu II Congresso, em dois grupos: de um lado, a maioria, denominada “bolcheviques”, liderado por Vladimir Lênin, e do outro uma minoria, os “mencheviques”, liderado por Gheorghii Plekhanov e Iulii Martov. Os dois grupos surgiram por terem concepções distintas dos caminhos que deveria trilhar a revolução russa.

atual dos Estados, é preciso integrar instâncias participativas de democracia de base com os dispositivos tradicionais da democracia representativa.

[...] a democracia de massas, enquanto forma institucional de governo, mais adequada à socialização do poder no mundo moderno, reconhece o pluralismo, ou seja, a autonomia e a diversidade dos múltiplos sujeitos coletivos, além de propugnar a divisão do poder por meio da sua descentralização; esse reconhecimento do pluralismo, contudo, não anula – antes impõe – a busca constante da unidade política, da formação de uma vontade geral ou coletiva, hegemônica, a ser construída pela via da negociação e do consenso. Devem ser consensualmente estabelecidos não apenas os conteúdos em torno dos quais agregar um bloco hegemônico, mas também os procedimentos formais (as famosas “regras do jogo”) que irão regulamentar as disputas políticas entre os diferentes blocos e as diferentes propostas hegemônicas (COUTINHO, 2000, p. 37).

Para o autor, uma democracia que despreza os procedimentos e as garantias da democracia liberal corre o risco de se tornar antidemocrática, ainda que tenha os mais sublimes interesses. Foi o caso, como afirma o autor, dos países do chamado “socialismo real”, os quais se transformaram em governos autoritários que conseguiram um consenso imposto e não construído com as massas populares. Isso mostra que, “[...] quando não existem os aspectos “formais” da democracia, perdem-se também seus elementos “substantivos” (COUTINHO, 2000, p. 38). Nesse ponto, o autor destaca que os países da social-democracia tiveram bem mais avanços que os países que optaram por revoluções violentas. O conjunto de direitos do Welfare-State¹⁶ não mudou o sistema, é fato, já que não tinha como princípio um “reformismo revolucionário”, mas melhorou as condições de vida da classe trabalhadora. Propostas revolucionárias de transformação social que excluem as massas tornam-se tão antidemocráticas e autoritárias quanto os regimes que desejam sucumbir.

Ademais, o autor pontua brilhantemente outra questão: desconsiderar os direitos políticos e as liberdades individuais conquistadas pela democracia liberal é negligenciar o papel do atores políticos que lutaram por isso. Tais garantias não foram concedidas por um Estado misericordioso, tampouco por uma elite burguesa piedosa. Foram demandas da sociedade. O advento do regime político liberal não trouxe consigo de imediato sufrágio universal, como indicado anteriormente. “[...] *a generalização dos direitos políticos, até mesmo nesse nível do sufrágio, é resultado da luta da classe trabalhadora*” (COUTINHO, 2000, p. 60, grifos do autor).

¹⁶ Welfare State, ou Estado de bem-estar social, de modo geral, se refere ao conjunto de políticas e serviços sociais adotados pelos países, sobretudo desenvolvidos, após a Segunda Guerra Mundial, caracterizado por políticas econômicas keynesianas, pelo aumento do investimento público em política social, surgimento dos sistemas de proteção social e ampliação da ideia de cidadania (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Para mais informações sobre o tema, ver ESPING-ANDERSEN (1991).

Além do sufrágio, continua ele, outra garantia importante possibilitada pela democracia liberal é a liberdade de organização política, necessária aos sindicatos e aos partidos políticos. Acrescenta-se a esses também os movimentos sociais. Mesmo que a democracia liberal tente, constantemente esvaziá-los, são pólos de disputa política que podem vir a ser contra-hegemônicos. Outrossim, conforme Coutinho (2000), seria um equívoco nomear a democracia liberal de democracia burguesa. Para ele, ainda que se possa considerar o liberalismo como essencialmente burguês, enquanto teoria e regime político, o mesmo não se pode dizer da democracia, já que as conquistas por ela permitidas são resultados da luta da classe trabalhadora. O sufrágio, a organização política e outras garantias nesse sentido interessam mais à classe trabalhadora que à burguesia. “*Portanto, seria não somente um equívoco histórico, mas também uma injustiça contra os trabalhadores atribuir à burguesia algo que foi conquistado contra ela*” (COUTINHO, 2000, p. 61, grifos do autor).

Na construção de um projeto de democracia de massas, o autor ainda afirma que esta deve incluir a pluralidade dos sujeitos políticos. Não se trata de conceber o pluralismo enquanto uma disputa plural de minorias, como concebe a democracia liberal-pluralista, mas de reconhecer que o pluralismo é próprio da sociedade atual. Nesse sentido, uma democracia efetiva deverá conciliar dialeticamente pluralismo e hegemonia, uma vez que “[...] *se a supressão do pluralismo conduz ao despotismo totalitário, a sua afirmação incontrolada leva ao liberal-corporativismo [...]*” (COUTINHO, 2000, p. 31, grifos do autor).

E, nesse sentido, o autor levanta uma questão fundamental: com a crescente socialização da política, surgem outros segmentos que também podem almejar uma transformação da sociedade, não apenas a classe operária. “A necessária proposta de uma hegemonia dos trabalhadores não pode deixar de levar em conta esse novo fenômeno” (COUTINHO, 2000, p. 32). Os chamados “novos movimentos sociais” que emergiram na cena pública também disputavam espaço de legitimidade de suas demandas. Para Duriguetto e Montañó (2011), eles se referem aos movimentos surgidos em meados do século XX, chamados por ela de movimentos sociais contemporâneos.

Esses movimentos são caracterizados, de forma geral, pela noção de identidade e reconhecimento. Lutam pelo reconhecimento de direitos, pela visibilidade para além da necessidade e da carência. São movimentos que se organizam por uma identidade coletiva e que são autônomos no sentido de que não estão vinculados a partidos, sindicatos e ao Estado, pois eles se organizam fora desses espaços tradicionais pelo reconhecimento de direitos e diferenças. São exemplos deles, os movimentos por demandas e bens de consumo coletivo, os movimentos de luta pela reforma agrária, os movimentos étnicos e raciais, os movimentos

feministas, estudantis e por liberdade de orientação sexual, que buscam o reconhecimento e o direito a ter direitos.

Os novos movimentos sociais recusam a política de cooperação entre as agências estatais e os sindicatos e estão mais preocupados em assegurar direitos sociais – existentes ou a ser adquiridos para suas clientelas. Eles usam a mídia e as atividades de protestos para mobilizar a opinião pública a seu favor, como forma de pressão sobre os órgãos e políticas estatais. Por meio de ações diretas, buscam promover mudanças nos valores dominantes e alterar situações de discriminação, principalmente dentro de instituições da própria sociedade civil (GOHN, 2012, p. 125).

Segundo Duriguetto e Montañó (2011), o movimento negro, que tem suas primeiras expressões no Brasil no final do século XIX, conseguiu colocar muitas de suas demandas na agenda pública, colocando no debate questões raciais que permeiam a sociedade, desmontando assim, o “mito da democracia racial”, ao apresentarem as condições de desigualdade estrutural da população negra.

Os movimentos feministas também conquistaram visibilidade e reconhecimento. Apesar de possuir várias nuances, a luta desse movimento se dá principalmente contra a cultura patriarcal (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2011). Nesse sentido, ganham destaque a disputa pela igualdade de gênero e a defesa de um Estado laico, que não imponha sua concepção ideológica-normativa na formulação de políticas públicas para mulheres. O resultado disso foi a conquista de direitos políticos, antes restritos aos homens, a ocupação de espaços e papéis sociais tradicionalmente masculinos, dentre uma série de políticas específicas voltadas para o combate à violência contra a mulher.

Assim como o movimento negro e o movimento feminista, os movimentos pela liberdade de orientação sexual também conquistaram seu espaço, no reconhecimento de direitos, e, embora já tivessem na cena pública desde a década de 1960, a partir de 1990, apresentaram uma forte tendência de organização (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2011). Uma das bandeiras do movimento é a defesa da identidade de gênero, que é um elemento que unifica a defesa dos direitos da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexos (LGBTI). A exemplo dos demais citados anteriormente, o movimento LGBTI também conseguiu sua visibilidade pública e o reconhecimento por parte do Estado de suas reivindicações, ainda que esse mesmo Estado não garanta o atendimento delas.

Há um debate bem intenso acerca desses movimentos. A principal crítica a eles é de que sejam “identitários” e que, portanto fragilizam a luta coletiva ao reivindicar demandas individuais. Outra ponto de crítica repousa na ideia de que pleiteiam direitos liberais e não universais que objetivem uma transformação social. Acredita-se que a questão seja bem mais

complexa. Primeiro, é muito fácil para um segmento criticar a reivindicação de direitos que ele já possui. Segundo, os direitos individuais conquistados são fundamentais para esses grupos e “[...] nunca podem ser definidos isoladamente, senão no contexto das relações sociais que definem determinadas posições do sujeito” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 274). Como já mencionado aqui, as garantias e liberdades liberais são essenciais, mesmo que insuficientes.

Terceiro, para reivindicar direitos de cidadania, esses movimentos precisam se colocar na cena pública como movimentos que possuem especificidades que os tornam mais explorados e vulneráveis que outros grupos. Daí a necessidade de afirmar suas identidades. O que não existe para o Estado e para a sociedade não é tematizado, objeto de política pública. E, nesse sentido, eles precisam mesmo apresentar para o debate que sua condição de gênero, raça, etnia e orientação sexual os coloca em posições mais subalternas ainda.

Pressupõe-se que essa crítica mais afasta que agrega. Todos esses movimentos e outros não citados aqui, mas igualmente importantes, têm capacidade de mobilização e força que não pode ser descartada. Obviamente, apenas a conquista de direitos individuais e reconhecimento social e político não são suficientes para a superação de sua condição de opressão. Assim como a luta individualizada de cada movimento torna-se frágil. A questão chave é pensar de que forma essas lutas podem ser unificadas numa estratégia hegemônica de aprofundamento da democracia com fins de uma transformação social. Como incluir todo esse pluralismo, como pontuou Coutinho, numa convergência de agenda? De que modo articular todas essas demandas que também são estruturais na sociedade numa pauta unificada? Talvez o caminho comece por aí.

Se a democracia é uma prática política de enfrentamento de estruturas de dominação em todas as esferas: política, social e econômica, é impossível desconsiderar determinadas desigualdades em detrimento de outras. Qualquer projeto democrático de transformação da sociedade não pode perder o horizonte de classe, porém, deve considerar também que, atualmente, não há uma classe operária universal, homogênea, vanguardista da revolução. E essa heterogeneidade deve ser pontuada. Além disso, existem outras clivagens igualmente importantes. Desigualdades de raça, gênero, etnia e orientação social não são decorrentes de meros aspectos identitários, são também tão estruturantes quanto as de classe social.

Nesse sentido, os autores Laclau e Mouffe (2015) deram uma contribuição valiosa. Para eles, uma proposta de democracia radical deve incorporar todos esses movimentos que, por muito tempo, ficaram invisíveis do espaço público. Desse modo, não é possível uma democracia radical que anule uma desigualdade e permaneça com outras. Por isso, eles rejeitam a concepção de classe universal. Toda universalização de um complexo heterogêneo e plural pode ter um

risco enorme: de apagar as diferenças que fazem com que determinados grupos se encontrem em situação de mais exploração ainda. Importante frisar aqui que não se trata de negar a importância e necessidade da discussão de classe. Ela foi e continua sendo estruturante, ainda mais num sistema capitalista. No entanto:

[...]o projeto de uma democracia radical e plural, *num sentido primário*, nada mais é do que a luta por uma autonomização máxima das esferas, com base na generalização da lógica equivalencial-igualitária. [...] Ao se rejeitar a concepção de “classe universal”, torna-se possível reconhecer a pluralidade dos antagonismos que tem lugar no campo do que é arbitrariamente agrupado sob o rótulo de “luta dos trabalhadores” e a importância inestimável da grande maioria deles para o aprofundamento do processo democrático (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 253, grifo dos autores).

Os autores advogam que esses movimentos trazem para o debate formas de subordinação igualmente importantes que podem ser articuladas numa lógica equivalencial. “Portanto, se quisermos construir as articulações hegemônicas que nos permitem caminhar em sua direção, temos que entender em toda sua heterogeneidade radical a série de possibilidades que são abertas no terreno da própria democracia” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 254).

A articulação equivalencial entre antirracismo, antissexismo e anticapitalismo, por exemplo, requer uma construção hegemônica que, em certas circunstâncias, pode ser a condição para a consolidação de cada uma dessas lutas. A lógica de equivalência, então, levada às suas últimas consequências, implicaria na dissolução da autonomia dos espaços em que cada uma destas lutas é constituída, não necessariamente porque algumas delas se subordinasse a outras, mas porque todas elas se tornaram, rigorosamente falando, símbolos equivalentes de uma luta única e indissolúvel (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 271).

Portanto, a democratização da esfera política precisa se efetivar em todas as suas dimensões. Os ideais democráticos de igualdade, liberdade e soberania popular não podem valer para uns e outros não. Não há democracia plena em um contexto no qual as relações sociais e econômicas são desiguais, ainda mais quando essas desigualdades são acentuadas pelo gênero, raça, etnia e orientação sexual. A supressão de uma dessas formas de opressão não implica automaticamente a eliminação das demais. Desse modo, uma democracia substantiva não pode coexistir com desigualdades de classe nem com o racismo, o patriarcado, o etnocentrismo, a xenofobia, a heteronormatividade e com a imposição da cisgeneridade¹⁷.

Além de enfatizar que qualquer projeto de democracia deve abarcar essa pluralidade, os autores citados também pontuam que as próprias formas de democracia devem ser plurais. Com

¹⁷ Diz-se que alguém é cisgênero quando sua identidade de gênero coincide com o gênero que lhe foi atribuído ao nascer, o que é oposto de transgênero, quando alguém para o qual foi atribuído o gênero masculino mas que se identifica com o feminino ou vice-versa.

isso, concordam com a ideia de que não se trata de eliminar os mecanismos tradicionais da democracia representativa liberal – uma vez que ressaltam que apenas a democracia direta não é suficiente – mas de conjugá-los. É esse o desafio de uma democracia radical: englobar a pluralidade em sua forma e conteúdo, sem perder de vista o horizonte de transformação social.

É isso que implica o processo democrático: a ação de sujeitos que, trabalhando no intervalo das identidades, reconfiguram as distribuições do privado e do público, do universal e do particular. A democracia não pode jamais se identificar com a simples dominação do universal sobre o particular (RANCIÈRE, 2014, p. 80).

No Brasil, os entraves estruturais, que reproduzem uma cultura política antidemocrática e excludente, acarretam formas de dominação e exclusão mais intensas para determinados segmentos. Portanto, falar de democratização num país tão heterogêneo, diverso e desigual implica considerar os traços da sua formação sócio-histórica e suas implicações para a democracia, bem como para a efetivação de suas promessas, como ver-se-á a seguir.

2 DEMOCRACIA, CULTURA POLÍTICA E DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

Esse capítulo se propõe a apresentar a trajetória da democracia no Brasil destacando elementos da formação sócio-histórica que compõem a cultura política brasileira, dentro do contexto mais específico da América Latina. O texto abordará importantes fatos no percurso histórico do país relacionados ao processo democrático e ao reconhecimento de direitos, principalmente sociais. Para tanto, ganharão destaque a conjuntura da transição democrática e a elaboração e promulgação da Constituição de 1988. Além disso, far-se-á uma análise do período pós-constituente, de como diferentes projetos políticos travaram a disputa por democratização e direitos sociais, salientando a década de 1990 e os novos formatos de participação social nos anos 2000, sob a gestão do Partido dos Trabalhadores.

2.1 Traços da cultura política brasileira no contexto latino-americano

Quando se fala da emergência e consolidação dos regimes democráticos em escala nacional a partir do século XVIII, trata-se da maioria dos países da Europa Ocidental e América do Norte, porém isso não ocorreu do mesmo modo nos demais países, sobretudo nos países da América Latina e demais da região Sul. Nesses espaços, os regimes democráticos despontaram apenas nas últimas décadas do século XX. Além disso, os países colonizados conservaram marcas estruturais que retardaram sua emancipação política, além de deixar profundos traços na cultura política desses países.

Por essa razão, é importante situar esses países em seu contexto histórico-geográfico. A América Latina, de modo geral, se caracteriza por uma ampla diversidade cultural e étnica, mas também por profundas desigualdades sociais, altos índices de desemprego, violência, além de outras questões muito comuns em países de capitalismo dependente e periférico. Diferente do continente europeu, não houve um Estado de bem-estar social latino consolidado, aos moldes do que ocorreu no norte global após a Segunda Guerra Mundial. Então, todas essas peculiaridades vão contribuir para a formação de uma cultura permeada por essas questões. A título de ilustração, serão apresentados apenas alguns elementos dessa natureza.

Um estudo elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), de 2018, mostrou como as desigualdades sociais presentes na região contribuem para a perpetuação de baixos indicadores sociais e econômicos, que refletem nas esferas política e cultural dos seus países. Além de compará-la com os demais territórios do continente americano e outros, em relação aos quais se evidenciam disparidades abissais, mostra também que a

própria região possui realidades muito distintas e desiguais. É uma desigualdade estrutural exógena e endógena¹⁸, mesmo se analisada em apenas um de seus países, como o Brasil, por exemplo, no qual há níveis muito diferentes de indicadores sociais regionais.

Dentre outras informações levantadas, o estudo mostrou que uma parcela considerável da população da América Latina, com mais de 18 anos, não consegue concluir o ensino secundário completo (CEPAL, 2018), o que equivale, no Brasil, ao ensino médio. E isso é decisivo para a diferença de rendimento alcançada entre aqueles que conseguem concluir esse nível de instrução e os que não conseguem. Além disso, ao fazer um recorte por gênero ou raça, há uma menor escolaridade média que os demais e uma menor renda do trabalho também. E quando esses recortes são duplamente agregados em suas possíveis combinações (gênero + raça ou etnia, por exemplo), a diferença é maior ainda. O estudo mostra que um homem não afrodescendente¹⁹, com 12 anos ou mais de estudo, recebe em média o dobro de uma mulher negra, no mesmo patamar de escolaridade.

Além dos indicadores de políticas sociais, outro elemento importante citado no relatório é o formato tributário regressivo na América Latina, que contribui consideravelmente para a manutenção e continuidade de padrões de desigualdade nos países. A carga tributária dessa região é composta principalmente de impostos indiretos, sobre o consumo, diferente dos países da União Europeia, por exemplo, que possui um sistema tributário progressivo, que incide mais sobre a renda que o consumo. Segundo o relatório, a taxa de tributação sobre a renda no último decil de rendimentos (mais de 90 a 100%, ou seja, os mais altos) foi de 4,8% no ano de 2014, enquanto que nos países da União Europeia foi de 21,3% (CEPAL, 2018). Isso sem mencionar os casos de isenção, evasão e elisão fiscais, que beneficiam uma minoria já privilegiada.

Esses elementos e outros mais contribuem para uma “cultura do privilégio arraigada” na América Latina, como nomeia o próprio relatório da CEPAL em questão, que é reproduzida desde o início de sua história. Apesar de ter registrado alguns avanços nos últimos anos em relação aos seus indicadores sociais (SILVA, 2019), sobretudo sob a emergência e vigência de governos progressistas a partir da década de 1990, a região ainda permanece no topo das disparidades mundiais. O índice de Gini²⁰, por exemplo, ainda é considerado alto. Enquanto, em 2017, a União Europeia tinha um percentual em torno de 0,30, a América Latina registrou

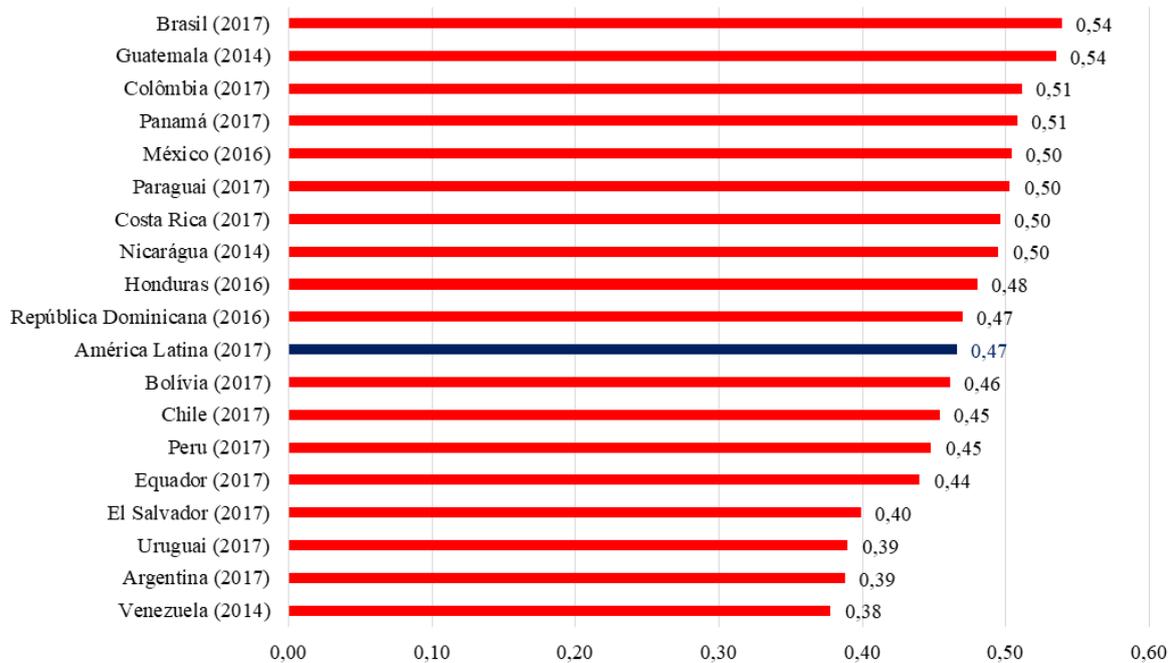
¹⁸ Tanto dentro da própria região, entre seus países, quanto comparada às demais do mundo.

¹⁹ Termo utilizado pelo relatório.

²⁰ O índice de Gini é um coeficiente usado para medir o nível de concentração de renda em um grupo específico, mostrando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O índice varia de zero a um, no qual zero representa a situação total de igualdade e um de desigualdade. Portanto, quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade (IBGE, 2018).

0, 47. Na gráfico 1, observa-se que, dos 18 países comparados, mais da metade deles possui um coeficiente acima da média geral, dentre eles, o Brasil, o mais desigual de todos, que figura também entre os mais desiguais do mundo.

Gráfico 1 – Índice de Gini em países da América Latina e Caribe²¹



Fonte: CEPAL, 2019 (Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018).
Elaboração da autora.

Como se não bastasse a imensa desigualdade que caracteriza essa região, América Latina e Caribe é também o lugar mais violento do mundo. Ainda segundo a CEPAL (2018), enquanto em 2015 a taxa de homicídios²² no mundo foi de 8,3%, na América Central e México 42,4%, seguidos do Caribe com 25,2% e América do Sul com 22,4%, média essa elevada pelos índices de Brasil, Colômbia e Venezuela. Somada à violência criminológica, tem-se também a violência simbólica, aquela que na maioria das vezes não é quantificada em estatísticas, mas é visível nas relações sociais que organizam a sociedade. É visível nas privações de condições mínimas de subsistência, na dominação política, econômica, racial, étnica e de gênero. Além de perceptível no autoritarismo hierarquizado pela posição ocupada na estrutura socioeconômica, dentre muitos outros espelhos sociais nos quais essa violência reflete.

²¹ Conforme descrito no próprio anuário, a média da América Latina foi calculada com base no índice nacional informados pelos países. Argentina não disponibilizou um índice geral, apenas da população urbana, que foi considerado no cálculo. Os anos são diferenciados porque foram os últimos disponibilizados por cada país.

²² Calculada pelo número de homicídios por 100 mil habitantes.

Em suma, a desigualdade tem consequências não só econômicas, mas também políticas, sociais e culturais. Tende a reproduzir sociedades fragmentadas, com baixa interação social, limitada confiança recíproca, fraco sentido de pertencimento, reduzida percepção de projetos comuns e pouca propensão à colaboração e à valorização e defesa dos bens públicos. Isto se manifesta em diversos âmbitos das relações sociais, como a violência e o apoio à democracia, que refletem o poder de desagregação das instituições excludentes nas sociedades da região (CEPAL, 2018, p. 52).

Desigualdade social, baixos índices de desenvolvimento humano, altos níveis de violência, periferia do mundo, economia de capitalismo dependente, colônias de exploração, oligarquias perenes, dentre outros fatores, são traços da formação sócio-histórica e econômica que marcam profundamente a América Latina, implicando a construção de relações políticas, sociais e culturais profundamente hierarquizadas e verticalizadas, marcadas, por um lado, por uma completa privação de necessidades humanas básicas e, de outro, pela manutenção de elites oligárquicas e latifundiárias, como faces distintas de uma mesma realidade.

Por essa razão, Canclini (2015) argumenta que a América Latina é uma região marcada por contradições advindas de sua história e do seu processo peculiar de desenvolvimento que fizeram com que a tão discutida e esperada modernidade não se efetivasse por completo nos países que a compõem: “[...] não chegamos a *uma* modernidade, mas a vários processos de desiguais e combinados de modernização” (CANCLINI, 2015, p. 154, grifo do autor). Para ele, o território latino-americano constitui-se uma fusão entre o tradicional e o moderno, numa ampla heterogeneidade de processos culturais, sociais e econômicos. Assim, na América Latina:

A modernidade é vista então como uma máscara. Um simulacro urdido pelas elites e pelos aparelhos estatais, sobretudo os que se ocupam da arte e da cultura, mas que por isso mesmo os torna irrepresentativos e inverossímeis. As oligarquias liberais do final do século XIX e início do século XX teriam feito de conta que constituíram Estados, mas apenas organizaram algumas áreas da sociedade para promover um desenvolvimento subordinado e inconsistente; fizeram de conta que formavam culturas nacionais e mal construíram culturas de elite, deixando de fora enormes populações indígenas e camponesas que evidenciam sua exclusão em mil revoltas e na migração que “transtorna” as cidades. Os populismos fizeram de conta que incorporavam esses setores excluídos, mas sua política igualitária na economia e na cultura, sem mudanças estruturais, foi revertida em poucos anos ou se diluiu em clientelismos demagógicos (CANCLINI, 2015, p. 25).

Nesse sentido, segundo ele, é mais adequado falar de culturas no plural que uma cultura única homogênea, já que a América Latina é marcada por sua heterogeneidade, que a difere das demais regiões do mundo; e dentro dela também cada país tem seu modo próprio de desenvolvimento e características muito específicas, nos quais se combinam elementos

tradicionais e modernos numa lógica desigual e diversa, coexistindo uma ampla gama de tradições culturais com uma apropriação desigual do patrimônio. Por isso que o autor prefere falar de culturas híbridas para nomear “[...] processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas” (CANCLINI, 2015, p. XIX).

É dentro de toda essa heterogeneidade que vai se constituir uma cultura política também híbrida, na qual concorrem práticas políticas democráticas e antidemocráticas. E para estas últimas, como bem lembrou o autor, o papel exercido pelas oligarquias existentes, fruto sobretudo do processo de colonização dos países latino-americanos, é decisivo para a propagação e uma cultura elitista, em detrimento de uma cultura nacional que incorpore de fato setores historicamente negligenciados, porque, como afirma Maar (1985), a cultura tem sua função política. Se a cultura elitista excludente tem a função de instrumentalizar e naturalizar as relações sociais de dominação e exploração, a cultura democrática tem o papel inverso.

A prática política, solidificada na experiência cotidiana das pessoas através das manifestações culturais, encontraria nestas um poderoso fator de apoio. As concepções políticas são enraizadas culturalmente. Desde que o ambiente cultural corresponda aos interesses politicamente dominantes, as concepções políticas serão também da classe dominante. Fazendo da sua cultura a cultura da sociedade, as classes dominantes apresentam os seus interesses particulares como sendo os únicos objetivos dotados de sentido para toda a sociedade. Uma determinada cultura se institucionaliza apoiada no poder político, e se apresenta como “civilização”. Os valores específicos de parcela da sociedade, reproduzidos na sua cultura, apresentam-se como valores universais dos homens. Esta operação é o que se chama inversão ideológica, ocultamento do parcial por trás da aparência do geral (MAAR, 1985, p. 88).

Desse modo, quando se fala de cultura dentro desse estudo não se utiliza uma concepção dita, por exemplo, antropológica, relacionada à forma de preservação da ancestralidade, história e memória de povos originários – que é um elemento importante para a afirmação e propagação de sua existência enquanto etnia, mas de cultura política. Não da política no sentido estrito, como forma e organização de governos e sistemas partidários, mas

[...] como o conjunto de valores, crenças, atitudes, comportamentos sobre a política, entendida como algo além daquela que se desenrola nos parlamentos, no governo, ou no ato de votar [...]. A cultura política pública envolve também símbolos, signos, mitos e ícones que expressam e catalisam os sentimentos, as crenças compartilhadas, sobre a ação dos indivíduos, agindo em grupos, em função da política. O conjunto de percepções e de visões de mundo que um grupo constrói no processo de experiência histórica ao atuarem coletivamente, aliado às representações simbólicas, que também constroem ou adotam, são a parte mais relevante da cultura política de um grupo porque é a partir destes elementos que o grupo constrói sua IDENTIDADE. Há mais um elemento importante a destacar na cultura política: as ideologias – são os valores e as

crenças que permitem agregar, dar coesão e coerência interna a um dado coletivo (GOHN, 2005, p. 16, grifo da autora).

Portanto, cultura política não diz respeito apenas ao *modus operandi* do sistema político, mas a um conjunto de práticas que orientam o campo político. É a ação cotidiana que perpassa todas as esferas da vida, inclusive a esfera pública. Diz respeito ao modo como as relações sociais se organizam e estabelecem valores, comportamentos e práticas políticas. E, como afirmado pela autora, tais elementos são construídos ideologicamente. Então, aqui não se entende cultura como tradição fundada apenas na ação subjetiva de indivíduos, mas enquanto construção social coletiva que, portanto, sofre interferência das condições materiais de existência e da ideologia dominante vigente, como bem lembram Marx e Engels (2009a, p. 31),

A produção das ideias, das representações, da consciência está em princípio diretamente entrelaçada com a atividade material e o intercâmbio material dos homens, linguagem da vida real. O representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens aparece aqui ainda como direta exsudação do seu comportamento material.

E é exatamente por isso que se pode afirmar que a cultura é híbrida, porque ela é fruto de condições materiais de existência que são coletivizadas. E se tais condições são antagônicas, a cultura também o será. A existência de uma cultura política pública, como citada por Gohn, não elimina o caráter político privatista que existe nessa mesma cultura, que sobrepõe interesses privados em detrimento do interesse público. Se parte-se do pressuposto de que há uma classe dominante, também há uma cultura política dominante. E, nessa perspectiva de dominação, “as culturas cumprem uma função política enquanto ideologias que apresentam interesses particulares como objetivos políticos gerais” (MAAR, 1985, p. 93), afinal de contas,

As ideias dominantes não são mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, as relações materiais dominantes concebidas como ideias; portanto, das relações que precisamente tornam dominante uma classe, portanto as ideias do seu domínio. Os indivíduos que constituem a classe dominante também têm, entre outras coisas, consciência, e daí que pensem; na medida, portanto, em que dominam como classe e determinam todo o conteúdo de uma época histórica, é evidente que o fazem em toda sua extensão e, portanto, entre outras coisas, dominam também como pensadores, como produtores de ideias, regulam a produção e a distribuição de ideias do seu tempo; que, portanto, as suas ideias são as ideias dominantes da época (MARX; ENGELS, 2009a, p. 67).

É o que Gramsci nomeia de direção político-ideológica, exercida através da hegemonia da classe dirigente. “Existe hegemonia quando indivíduos e grupos sociais aderem consensualmente a certos valores” (COUTINHO, 2010, p.30). É o que faz com que, muitas vezes, grupos sociais subalternos legitimem como naturais e imutáveis práticas políticas

autoritárias, conservadoras e antidemocráticas, mesmo contrárias aos seus interesses. Nesse sentido, aqui, quando se fala em cultura política no singular, refere-se à cultura política dominante. Com isso, não se quer afirmar que ela detenha o monopólio de todas as práticas políticas existentes numa sociedade. Em determinados contextos, é surpreendida também pelo seu oposto: no momento em que os grupos subalternos organizados enfrentam essas formas sistêmicas de dominação. Todavia, mesmo que ela não seja exclusiva e imutável, são elas que, ao longo da história, têm exercido um maior poder na correlação de forças que se estabelecem. “Os grupos subalternos sofrem sempre a iniciativa dos grupos dominantes, mesmo quando se rebelam e insurgem: só a vitória “permanente” rompe, e não imediatamente, a subordinação” (GRAMSCI, 2002, p. 135).

Ao tratar da cultura política no Brasil²³, além de considerar os elementos descritos anteriormente presentes de um modo geral na América Latina, é preciso também considerar especificidades de sua formação sócio-histórica. O latifúndio e as oligarquias – herança da colonização, a escravidão, o patriarcado, aliados à condição de país periférico de capitalismo dependente, forneceram as bases estruturais nas quais se ergueu uma cultura política extremamente hierarquizada em todas as suas esferas.

Foram mais de trezentos anos de colônia e de escravidão, que marcaram agudamente a história brasileira. Embora a escravidão não tenha sido exclusiva desse país, ele foi o último do Ocidente a aboli-la. E isso diz muito sobre como as relações sociais foram sendo estabelecidas e como o racismo se engendra e se reproduz em todas os domínios da produção e reprodução social. A abolição em 1888 não aboliu as condições desiguais socioeconômicas, culturais e simbólicas às quais estava submetida a população negra, restando a ela apenas os substratos da ordem capitalista emergente no Brasil nesse período (FERNANDES, 1978).

Chauí (2000) afirma que a sociedade brasileira se constituiu a partir do “mito fundador”, o qual é composto pela sagração de três elementos: da natureza, que concebe a ordem jurídica como natural, portanto, nessa lógica, há seres que são inferiores e subordinados por natureza, como os nativos por exemplo; da história, na concepção teleológica divina, na qual a história do país está condicionada à vontade divina; e do governante, o qual é o escolhido e representante de Deus para exercer o poder político. Desse modo, conforme o pensamento da autora, a escravidão era tida como um condição natural da ordem jurídica.

²³ Trata-se aqui no singular, como já alertado, da caracterização da cultura política dominante na sociedade brasileira.

O mito da inferioridade natural que justificaria, portanto, a ordem escravocrata fundou vários outros mitos ao longo da história brasileira: o da democracia racial²⁴ é um deles. A ideia de que a miscigenação de raças tenha integrado brancos e negros, decorrente das relações sexuais, nomeadas por Freyre (1973) de “amor físico”, na verdade se tratavam de violência mesmo, uma vez que, na condição de escravidão, não se estabeleciam relações autônomas, tampouco consensuais. “Como todo mito, o da democracia racial oculta algo para além daquilo que mostra. Numa primeira aproximação, constatamos que exerce sua violência simbólica de maneira especial sobre a mulher negra.” (GONZALEZ, 1984, p. 228). Além disso, a ideia de uma democracia racial, da igualdade política entre raças, mascara na verdade as condições materiais e culturais que, até os dias atuais, moldam a desigualdade racial brasileira.

Até hoje essa população ocupa posição inferior em todos os indicadores de qualidade de vida. É a parcela menos educada da população, com os empregos menos qualificados, os menores salários, os piores índices de ascensão social. [...] A libertação dos escravos não trouxe consigo a igualdade efetiva. Essa igualdade era firmada nas leis mas negada na prática. Ainda hoje, apesar das leis, aos privilégios e arrogância de poucos correspondem o desfavorecimento e humilhação de muitos (CARVALHO, 2018, p. 58).

Não existe democracia racial em um país no qual 73% da população na condição de pobreza²⁵ é negra (IBGE, 2019), mesmo passados mais de 130 anos da abolição da escravatura. São os pretos e pardos²⁶ que recebem também os menores salários, que têm menos acesso à habitação e saneamento básico e que estão na base da pirâmide da classe trabalhadora, com os trabalhos e vínculos mais precários, isso quando os possuem. A população não branca também tem uma escolaridade menor e é maioria no trabalho informal, ou seja, sem vínculo empregatício, portanto, sem também proteção trabalhista e previdenciária²⁷.

Assim como a escravidão, o latifúndio também exerceu uma forte influência na forma como as relações sociais, políticas e econômicas foram se estruturando no Brasil. Representava não apenas o poder econômico, mas também o poder político. O senhorio territorial moldou a cultura política brasileira desde o início de sua formação, estabelecendo relações de mando e subserviência. “O latifúndio escravocrata [...] estava, portanto, intrinsecamente vinculado ao poder privado dos senhores de terras. A servidão do trabalho escravo era sem dúvida um lastro fundamental para esse poderio” (SALES, 1994, p. 03).

²⁴ Segundo Guimarães (2001), apesar de não ter cunhado inicialmente o termo, foi Gilberto Freyre quem contribuiu significativamente para sua propagação.

²⁵ Pessoas com renda per capita diária inferior a US\$ 5,5, valor adotado pelo Banco Mundial, o que equivale a menos de R\$ 420,00 em 2018.

²⁶ As pessoas autodeclaradas pretas e pardas são as que compõem a população negra, segundo IBGE.

²⁷ Todos esses dados podem ser encontrados na Síntese de Indicadores Sociais do IBGE de 2019.

O latifúndio forneceu as bases para o coronelismo que prevaleceu em toda a Primeira República (1889-1930), expressando na política o predomínio do interesse privado – e esse interesse sempre é dos dominantes – em detrimento das questões públicas. As relações assimétricas produzidas e reproduzidas contribuem assim para uma cultura política permeada por práticas personalistas, corporativistas e hierarquizadas, autoritárias, conservadoras e clientelistas. “O autoritarismo social, que, enquanto “cultura senhorial”, naturaliza as desigualdades e exclusões socioeconômicas, vem exprimir-se no modo de funcionamento da política” (CHAUÍ, 2000, p. 59). São elementos que se encontram na base da cultura política brasileira e que coordenam as relações sociais através da dominação. Características essas que contribuem para a formação de uma tradição conservadora e antidemocrática que anula a fala dos sujeitos coletivos.

Conservando as marcas da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como “cultura senhorial”, a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e as simetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade (CHAUÍ, 2000, p. 27).

Para Neves (2008), os traços predominantes na cultura política brasileira colocam limites ao processo de construção democrática, já que são eles que determinarão o contexto da ação política. A autora chama atenção para o caráter híbrido da cultura política brasileira, na qual se misturam concepções progressistas, advindas do processo de redemocratização e, ao mesmo tempo, práticas tradicionais conservadoras, na coexistência de culturas que transitam entre o moderno e o tradicional.

[...] a cultura brasileira seria sempre híbrida e se entrelaçaria, podendo ou não tencionar o tecido associativo e a política mais conservadora predominante na cultura política dominante com traços herdados do clientelismo, do fisiologismo, da corrupção, do nepotismo etc. (NEVES, 2008, p. 32).

Ainda conforme a autora citada, destaca-se um traço muito comum na cultura política brasileira: o clientelismo, caracterizado por uma relação assimétrica, na qual um detém o poder sobre o outro, baseado no favor e na troca e/ou apoio recebido, porém essa troca não se restringe a trocas materiais e econômicas, mas também simbólicas. Tal prática não apenas reitera e reforça a tradição histórica da sociedade brasileira, como também despolitiza as ações coletivas e desmobiliza a sociedade civil, caminhando na contramão dos direitos sociais, uma vez que

“[...] limita instrumentos participativos na busca da construção de uma cultura pública” (NEVES, 2008, p. 37).

São esses traços que dificultam a construção de uma cultura democrática, já que esta pressupõe romper relações de dependência para uma concepção de democracia fundada na cultura do reconhecimento de sujeitos de direitos, que, portanto, altera as relações de poder no âmbito do Estado e da sociedade. Importante ressaltar que aqui não se trata de afirmar que todos esses elementos permanecem intactos como outrora. Obviamente, com o passar da história, tais práticas vão se redefinindo, assumindo outros contornos e mesmo sendo combatidas, porém, o que se pretende mostrar é que muitas delas ainda se propagam com o tempo, mesmo em contextos diferentes.

Por essa razão, Sales (1994) afirma que a cultura política da dádiva, presente desde os primeiros séculos da formação brasileira, ultrapassou vários períodos da história, perpetuando-se em outros espaços, com novos atores, novas conjunturas, chegando aos dias atuais, o que significa “a continuidade de padrões de mando e subserviência associados à cultura política da dádiva, mesmo quando as bases materiais para sua existência se redefiniram no espaço social” (SALES, 1994, p. 08). Conforme o pensamento da autora, a prevalência da cultura da dádiva legitima as desigualdades sociais. Portanto, é funcional ao sistema, na medida em que elas não são decorrentes apenas da condição econômica, mas também da submissão política e social. A noção de mando e subserviência, intrínseca à cultura política brasileira, é incompatível com a noção de direitos, sobretudo sociais.

2.2 Cultura política e os limites da construção democrática no Brasil

Considerando a democratização como um processo de construção coletiva, no qual práticas políticas são democratizadas, como afirmado no capítulo anterior, a cultura política brasileira dominante constitui-se um entrave para tal. Ampliação do espaço público, democratização, legitimação de demandas sociais e a noção de direitos, contrastam com defesa de interesses privados, hierarquização, naturalização das desigualdades e clientelismo, respectivamente. Por isso, a democratização no país tem percorrido um longo, penoso e descontínuo caminho.

A cultura política brasileira dominante é tão antidemocrática e autoritária que até mesmo o regime democrático, mesmo longe das promessas mais sublimes da democracia, demorou a se efetivar no país. Durante muito tempo, por exemplo, as eleições foram indiretas, o voto aberto, limitado à renda e apenas para homens. Só na década de 1930 o voto passou a ser secreto

e as mulheres conseguiram o direito de votar em 1932. Uma passada rápida pela história do país mostra que, em sua grande parte, ele foi governado por representantes que retratam os elementos da cultura política dominante descrita, alguns mais e outros menos.

O primeiro período da República Velha (1889-1894) ficou conhecido como República das Espadas, sob domínio de presidentes militares. Já o segundo período, nomeado República das Oligarquias (1894-1930), era dominado por grandes aristocratas produtores de café, sendo todo o período da República Velha marcado por eleições fraudulentas e episódios de fechamento do Congresso Nacional (CN). Já a década de 1930, denominada Era Vargas (1930-1945) se inicia com a “Revolução de 1930”, caracterizada como um golpe de Estado, que depôs o presidente eleito à época, e logo se constituiu numa ditadura com outro golpe em 1937. De 1945 a 1964 o país teve seu primeiro experimento democrático, mesmo com eleições e sucessões presidenciais, foi marcado por crises políticas e interferência militar. E, em 1964, mais um golpe que instaurou a ditadura mais autoritária e sangrenta da história do país.

A história brasileira, desde a Revolução de 30, mostra que no espaço de 60 anos é possível contar duas ditaduras, a de Vargas entre 1930 e 1945 e a que se seguiu ao golpe militar de 64, até 1984, perfazendo um total de 35 anos de ditadura em 60 anos de história da mudança da dominação de classe. Mais, se se contar, além dos golpes que resultaram em ditaduras, as tentativas de golpes falhados, chega-se à média de um golpe ou tentativa para cada três anos, desde 30 até 90 (OLIVEIRA, 2000, p. 60).

E essa cifra não parou de crescer. Como se vê, no Brasil, o autoritarismo é a regra e a democracia exceção. Sempre que se ensaia alguma transformação, ainda que limitada, das estruturas de dominação, as forças conservadoras organizadas tratam de coibi-la. O golpe de 1964 é um claro exemplo disso: após a renúncia de Jânio Quadros, os militares logo trataram de impedir a posse de João Goulart, que fora ministro do Trabalho de Getúlio Vargas (1953) e tinha forte influência e apoio de líderes sindicais. Goulart logo foi associado, pelos militares e setores conservadores da burguesia, ao comunismo, logo deveria ser banido. Então, o Congresso adotou o parlamentarismo em substituição ao presidencialismo para impedir sua posse (CARVALHO, 2018).

Porém, ainda de acordo com Carvalho (2018), com a pressão de organizações sindicais e outras que, naquele período, ganharam relevância, tais como a União Nacional do Estudantes (UNE) e o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), em um plebiscito no qual ganhou o sistema presidencialista, Goulart assumiu em 1963. Com apoio de setores progressistas da igreja católica, organizações sindicais e de trabalhadores rurais²⁸, o governo passou a ter como

²⁸ “Pela primeira vez na história do país, excetuando-se as revoltas camponesas do século XIX, os trabalhadores rurais, posseiros e pequenos proprietários entraram na política nacional com voz própria. O movimento começou

bandeira as chamadas reformas de base, que incluíam: reforma agrária, fiscal, bancária, urbana e educacional²⁹. Tais reformas representavam a possibilidade de alterar o cenário de desigualdades no qual o país se encontrava. Por isso elas foram duramente combatidas. Se o poder oligárquico constitui-se um dos principais elementos da formação sócio-histórica do país, que representa o poder de uma elite latifundiária, uma reforma agrária desestabilizaria tal poderio. Desse modo, logo os militares, com o apoio desse segmento e dos demais conservadores, trataram de retomar seu domínio através do golpe militar de 31 de março de 1964. O resultado disso foram vinte e um anos de regime militar autoritário.

Observa-se que, em que pese contextos históricos diferentes, as justificativas de golpe no Brasil são sempre as mesmas³⁰: instabilidade política e econômica, defesa da soberania e da ordem e da moral religiosa familiar³¹. Não à toa, a instabilidade política é sempre reivindicada quando a política desequilibra o domínio das elites. A instabilidade econômica é condição *sine qua non* do capitalismo³². É um sistema em crise permanente, porque, sob tal presunção, pode-se justificar medidas de ajuste fiscal para aumentar sua acumulação, às custas da exploração dos subalternos. Se a moral religiosa familiar se ancora em relações patriarcais de dominação, qualquer movimento que questione esses padrões se torna um inimigo a ser combatido. Toda e qualquer defesa de condições igualitárias, sejam econômicas, sociais, políticas é um infortúnio a ser evitado pela ordem social conservadora e desigual, em todas as suas esferas. Assim, “As forças armadas assumiram o poder com a missão de sufocar demandas por igualdade, lidas como manifestações da interferência comunista” (MIGUEL, 2019, p. 42).

no Nordeste em 1955, sob o nome de Ligas Camponesas. Ganhou notoriedade com a adesão de um advogado e deputado com grande talento mobilizador, Francisco Julião. Sociedades civis, as Ligas escapavam a legislação sindical e, portanto, ao controle do Ministério do Trabalho. Mas ficavam também fora da proteção das leis trabalhistas, fato que lhes trouxe dificuldades na competição com os sindicatos. Em 1960 Julião foi a Cuba, onde esteve novamente em 1961, acompanhado de dezenas de militantes. A partir daí, a política das Ligas radicalizou-se e o movimento passou a contar com o apoio financeiro de Cuba. A aproximação com Cuba assustou ainda mais os proprietários de terras, cuja reação se tornou mais violenta. [...] Os trabalhadores agrícolas tinham ficado à margem da sociedade organizada, submetidos ao arbítrio dos proprietários, sem gozo dos direitos civis, políticos e sociais. Agora eles emergiam da obscuridade e o faziam pela mão do direito de organização e num regime de liberdade política. Daí que seu movimento aparecia como mais ameaçador do que a sindicalização urbana dos anos 30. A ameaça parecia mais real por vir o sindicalismo rural acoplado a um movimento nacional de esquerda que, entre outras mudanças estruturais, reclamava uma reforma agrária. Esta expressão era anátema para os proprietários, cuja reação não se fez esperar. Muitos fazendeiros se organizaram e se prepararam para resistência armada ao que consideravam um perigo de expropriação de suas terras ao estilo soviético ou cubano. Em alguns pontos do país houve conflitos violentos envolvendo fazendeiros e trabalhadores rurais” (CARVALHO, 2018, p. 142-144).

²⁹ “Havia ainda demandas de reforma estritamente políticas, como o voto para analfabetos e para as praças de pré e a legalização do Partido Comunista” (Id., Ibid., p. 144).

³⁰ O golpe de 2016 também se utilizou dessas justificativas, o que será explicitado no próximo capítulo.

³¹ Dentre os comícios realizados no Brasil em 1964 pelos opositores de Goulart, muitos levavam o lema “Marcha da Família com Deus pela Liberdade” (Id., Ibid.).

³² Para Mészáros (2011), o capital é um sistema estruturalmente em crise.

O apelo a um inimigo imaginário a ser combatido sempre foi pretexto para uma permanente contrarrevolução preventiva (FERNANDES, 1975). Na verdade, as classes dominantes sempre se utilizaram de subterfúgios para que as coisas expressassem uma imagem do que no fundo não eram. Aliás, o Brasil insiste em negar sua história real, criando mitos para dissimular e muitas vezes suavizar sua biografia de violência e opressão de grupos marginalizados. Por isso, a historiografia sempre teve como parâmetro a visão dos atozes, travestidos de heróis. E essas narrativas são sempre disputadas, principalmente quando o véu do “brasileiro cordial” é retirado, mostrando sua face perversa. Isto posto, há quem diga que o que houve em 1964 não foi golpe, foi “revolução”. E que o governo militar foi “democrático”, por ter mantido alguns elementos do regime democrático, afinal havia eleições, partidos e Congresso.

Inicialmente, no regime militar, havia 13 partidos legais, porém, com a derrota do governo nas eleições diretas para governador em 1965, ele editou o Ato Institucional de número 2 (AI-2), que extinguiu os partidos. Posteriormente, foi criado o sistema bipartidário, que permaneceu de 1966 a 1979, com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que apoiava o governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição, porém limitada, com constantes cassações de mandatos. Então, esses dois partidos acabavam por legitimar o governo ditatorial: um sempre aprovava os projetos do governo, o que ficava fácil, por ser maioria, e o outro, apenas no plano teórico mas sem efetividade prática, fazia oposição (CARVALHO, 2018).

Além disso, “[...] durante todo o período, de 1964 a 1985, salvo curtas interrupções, o Congresso permaneceu aberto e em funcionamento” (CARVALHO, 2018, p. 169). Só havia eleições legislativas, porém, segundo o autor, quando o governo não fazia maioria ou quando a oposição se fortalecia, os militares mudavam as leis. Ademais, deputados e senadores mais combatentes tinham seus mandatos e direitos políticos cassados, ou seja, não se permitia o conflito, tampouco divergências, elementos intrínsecos da democracia. Por fim, pontua o autor, outro elemento ambíguo que contribuía para a falsa legitimidade do regime foi o crescimento no número de eleitores, porém, como já frisado, votando em eleições limitadas.

Por outro lado, os seguidos atos institucionais tratavam de eliminar o dissenso. “Opositores assassinados eram dados como desaparecidos ou mortos em acidentes de carro. A imprensa era proibida de divulgar qualquer notícia que contrariasse a versão das forças de segurança” (CARVALHO, 2018, p. 167). No total, foram 17 AIs, com destaque para alguns principais: tanto o AI-1 como o AI-2, logo no início do regime, permitiram a cassação de mandatos e direitos políticos, demissão de servidores públicos e deram poderes irrestritos ao

Executivo. O AI-3, de 1966, estabeleceu que eleições para governadores seriam indiretas. Já o AI-4, de 1966, tratou de institucionalizar o regime ditatorial convocando o Congresso para a votação da Constituição de 1967. Por fim, o AI-5, de 1968, foi considerado o mais duro do regime, uma vez que permitiu: a cassação de mandatos eleitorais em todas as esferas, a anulação do *habeas corpus*, a legislação por decretos, a decretação de estado de sítio, dentre outros.

No entanto, a história brasileira não é apenas de dominação, é também resistência, embora esta seja derrotada na maioria das vezes. A partir da década de 1970, setores da sociedade civil já começaram a se organizar em oposição ao regime militar. Segundo Avritzer (1994), é a partir da década de 1970 que se funda efetivamente a sociedade civil no Brasil, uma vez que foi um período de efervescência e reestruturação dos movimentos sociais e demais da sociedade civil que questionavam o regime autoritário vigente. Isso não quer dizer que não havia resistência em períodos anteriores. A dominação exercida sobre os grupos subalternos nunca fora passiva. A história do Brasil é marcada por revoltas e insurgências. Entretanto, o contexto da década de 1970 foi marcado por movimentos de resistência organizados numa ampla proporção em todo o país. Os sindicatos, que outrora foram controlados pelo Estado, passaram a reivindicar também sua independência.

Por isso, o contexto era de maior autonomia das entidades da sociedade civil organizada frente ao Estado. A convergência e organização de associações de bairro, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais liberais (como advogados, jornalistas etc.), universidades, igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, militantes e intelectuais de esquerda, movimentos sociais diversos, tais como de mulheres, negros, indígenas e ecológicos exerceram um papel decisivo na redemocratização, ou seja, se construiu um terreno de lutas com diferentes atores sociais (DAGNINO, 2002), caracterizado como:

[...] um dos mais ricos da história do país no que diz respeito a lutas, movimentos e, sobretudo, projeto para o país. Ele corresponde a uma fase de resistência e de enfrentamento ao regime militar, que já perdera sua base de legitimidade junto à sociedade devido à crise econômica que se esboçava desde 1973 com a chamada crise do petróleo, a retomada vagarosa da inflação, o desmonte das facilidades do paraíso do consumo das classes médias (GOHN, 2012, p. 113).

Além de questionarem a ordem autoritária vigente, esses movimentos reivindicavam direitos de cidadania e uma democratização das relações entre Estado e sociedade, principalmente no que se refere à participação na formulação e controle das políticas públicas gestadas pelo Estado, ou seja, não se buscava apenas o retorno da democracia representativa, através de eleições diretas, mas também a adoção de uma democracia participativa. O objetivo

era de se criar uma nova institucionalidade democrática tendo como fundamento a participação social (RAICHELIS, 2009). Nesse sentido, a sociedade civil exerceu um papel fundamental.

Contudo, não se pode cair na ilusão de que a redemocratização e o papel exercido pela sociedade civil para tal deixou para trás todo o passado autoritário do país. Até porque o autoritarismo e outros elementos já descritos estão enraizados na cultura política brasileira. Então, não seria a queda de um regime ditatorial que poria fim a uma prática política, já que ela existe não somente no interior do Estado, mas também na sociedade civil. Segundo Dagnino (2002), toda essa organização dos atores sociais contra a ditadura e na defesa de direitos induziu a uma concepção homogeneizante da sociedade civil, como se ela fosse toda progressista e democrática. Todavia, é oportuno lembrar que o golpe de 1964 teve apoio da elite empresarial, das classes médias e dos setores conservadores.

Não obstante, como já sinalizado no capítulo anterior, é a heterogeneidade e o antagonismo que permeiam a sociedade civil. Por essa razão, não se pode achar que ela será apenas o terreno da luta por justiça social. Será também espaço para defesa de privilégios e manutenção do *status quo*. Então, não foi toda a sociedade brasileira que lutou pela construção democrática, tampouco não foram todos os atores no âmbito do Estado favoráveis à continuidade do regime ditatorial. Esse foi um dos fatores que fizeram do período ditatorial e da própria “redemocratização” contextos extremamente ambíguos.

Assim como o regime ditatorial, a redemocratização também foi ambivalente. Aliás, como já frisado, não se pode concebê-la como uma completa ruptura com o regime anterior. Na verdade, em que pese a pressão exercida pela sociedade civil organizada, a transição democrática foi negociada com os militares, até porque o próprio regime já apresentava fissuras decorrentes: das próprias disputas internas pelo poder no âmbito das Forças Armadas, da pressão internacional em prol dos direitos humanos, do esgotamento do chamado “milagre econômico”, das grandes greves operárias no ABC³³ paulista e da ação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil (MIGUEL, 2019).

[...] a abertura política e a redemocratização não foram concessões dos militares no poder. Eles negociaram em condições vantajosas porque permaneciam controlando muitos recursos, mas foram forçados a negociar porque a pressão social se ampliou. A pressão pelo fim da ditadura combinou um eixo especificamente político (em defesa da anistia, contra a tortura, pelo retorno das liberdades civis, por eleições diretas) e outro econômico e social, vinculado às lutas contra o rebaixamento do poder de compra dos salários (“arrocho salarial”) e sua contraface, o aumento do custo de vida (“carestia”). O discurso da oposição vinculava o caráter autoritário do regime à política

³³ Termo utilizado para se referir às regiões de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

econômica concentradora de renda; defesa da democracia e combate à desigualdade caminhavam juntos (MIGUEL, 2019, p. 45).

Além de ter sido negociada, a redemocratização foi um processo lento e gradual, que só ganhou força pela conjuntura internacional, socioeconômica e pela pressão dos movimentos populares. Aliás, como bem pontuou Oliveira (2000, p. 60) “Todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas”. Não é de interesse das classes dominantes a partilha do poder político, muito menos econômico. Por isso que o processo foi uma transição e não uma ruptura.

Um acréscimo à complexidade da situação deriva do fato de que a ditadura militar brasileira não entrou em colapso (como ocorreu, por exemplo, na Argentina). Ao contrário, foi capaz de negociar a transição com enormes recursos políticos. Do início da “distensão” política até a devolução da Presidência da República a um civil, passaram-se mais de dez anos, o que mostra como o ritmo da retirada do poder foi controlado pelos militares (MIGUEL, 2019, p. 43).

Por conseguinte, não era de se esperar que o retorno do regime democrático abolisse práticas autoritárias. Ao fazer uma crítica às chamadas “teorias da transição”, Avritzer (1995) pontua exatamente essa questão. Se democracia não se resume a uma institucionalidade do sistema político, o mero retorno do regime democrático seria insuficiente para uma democratização, uma vez que esta se refere a “[...] uma disputa entre atores políticos democráticos e atores políticos tradicionais acerca da cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas” (AVRITZER, 1995, p. 02). Não há plena democratização com Estado democrático e sociedade autoritária e vice-versa. O que existe, ainda conforme o autor, na chamada transitologia de regimes, é um conflito advindo da mescla entre continuidade e renovação das práticas dos sujeitos políticos.

Nessa disputa entre práticas políticas, ainda que se considere os limites do período de transição de regime que findou a ditadura, pode-se afirmar que, naquele momento, houve sim uma correlação de forças favoráveis a uma cultura política democrática. A efervescência de movimentos sociais e organizações diversas da sociedade civil travaram uma verdadeira disputa pela legitimidade de participação social. Ao longo da história do país, os subalternos sempre se rebelaram contra formas de exclusão, opressão e autoritarismo. Porém, no contexto da década de 1970, o casamento entre o nível de articulação popular e a conjuntura favoreceu uma vitória do campo progressista.

2.3 O pacto social-democrático: institucionalidade participativa e os direitos sociais na Constituição de 1988

Como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) das Diretas-já não havia sido aprovada em 1984, apesar da ampla campanha para tal, no ano seguinte foi eleito o primeiro presidente civil³⁴ após a ditadura, de forma indireta. Nesse mesmo ano, foi instituída a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), através da PEC nº 43/1985, para formulação e promulgação da Constituição de 1988, considerada a mais inclusiva e democrática que o país já teve, apelidada de “Constituição Cidadã”. Contrariamente às demais constituições, esta não foi elaborada com base num anteprojeto ou modelo anterior, ainda que tenha sido instituída uma comissão para tal (através do Decreto 91.450/1985).

Isso se deve ao fato de que o movimento em prol da redemocratização não reivindicava apenas a volta do regime democrático, mas também a democratização³⁵ do campo político, econômico e social, ou seja, demandava uma esfera pública participativa. A sociedade civil organizada não exigia apenas democracia, queria democratizar decisões sobre as questões que lhe afetam, não desejava apenas direitos de cidadania, mas também participar de sua própria construção no ordenamento jurídico-legal. A disputa para garantir essa participação não foi fácil. Mas o direito à emenda popular foi aprovado no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, graças à mobilização feita.

Pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação – no plano nacional, estadual e municipal – em torno de questões até então consideradas "tarefa exclusiva" dos juristas, dos políticos, dos governos. A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte é o melhor exemplo dessa fase (BENEVIDES, 2002, p. 123)

Passada a conquista das emendas populares, era necessário que elas fossem elaboradas e defendidas no processo constituinte. Então a mobilização se intensificou. Foram realizados por todo o país encontros, fóruns e seminários para elaboração de propostas, tendo como resultado 12 milhões de assinaturas em 122 emendas populares, das quais 83 foram aceitas por cumprirem os requisitos do regimento constituinte (LACERDA, *et al.*, 2018). Destaca-se que, dos 15 principais temas dos quais versavam as emendas, 8 deles se referiam a direitos sociais

³⁴ Foi eleito o ex-governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), porém, após seu falecimento antes de tomar posse, assumiu a presidência José Sarney, que fora um dos principais políticos da Arena, partido de apoio ao regime militar.

³⁵ Entendida nos termos do que foi colocado no capítulo anterior.

(tais como: educação, reforma agrária, trabalho, previdência, saúde) e 2 a mecanismos participativos (eleições diretas e participação popular)³⁶.

A elaboração da Constituição de 1988 representou uma vitória na disputa por legitimidade participativa pela sociedade civil. Já no Art. 1º da Carta Magna, o Parágrafo Único traz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representante eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988) como um de seus princípios fundamentais. Destaca-se que tal princípio foi oriundo dos plenários pró-participação popular. Assim, o texto incorporou mecanismos de democracia representativa e direta. Em relação à primeira, finalmente estabeleceu o sufrágio universal, com o voto permitido para analfabetos e pessoas entre 16 e 18 anos de idade, eleições diretas, independências dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Já em termos de democracia direta, estabeleceu, também por proposição dos comitês pró-participação, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular para proposição de projeto de lei³⁷.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular (BRASIL, 1988).

Como exemplo, o texto constitucional de 1988 determinou que haveria plebiscito para a definição da forma (Monarquia ou República) e sistema (Parlamentarismo ou Presidencialismo) de governo a serem adotados no país. Em 1993, foi realizado o plebiscito e venceram a República e o Presidencialismo. Já em 2005, foi realizado um referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munição, em decorrência da aprovação da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do desarmamento) que trazia no seu § 1º do Art. 35 que esse item seria objeto de referendo³⁸. Considerando a ocorrência de apenas um plebiscito e um referendo do período da Constituição até os dias atuais, isso já diz muito sobre o modo como a democracia brasileira tem se comportado.

Em relação aos projetos de iniciativa popular, destaca-se a alteração, em 1994, na Lei 8.072/1990 que modificou o Código Penal para tornar crime hediondo o homicídio qualificado³⁹. Outro projeto de iniciativa popular deu origem à Lei 9.840/1999, que alterou a

³⁶ Para maiores detalhes sobre emendas populares, consultar LACERDA [*et. al.*], (2018).

³⁷ O referendo trata-se da consulta aos cidadãos sobre projetos de lei já aprovados, para que entrem em vigor ou não, a depender da aprovação. O plebiscito se refere à consulta popular anterior à formulação de alguma lei. Já a iniciativa popular consiste na possibilidade de apresentação de projeto de lei complementar ou ordinária pela população e necessita da aprovação de pelo menos 1% do eleitorado para que seja apreciada pelo Congresso.

³⁸ Na ocasião, a população optou pela não proibição.

³⁹ Iniciativa popular de ampla repercussão midiática por ter como motivação o assassinato de uma atriz brasileira famosa. Por conta disso, a Lei ficou conhecida popularmente como “Lei Daniela Perez”.

Lei Eleitoral, prevendo a cassação de mandatos políticos em caso de compra de votos. Tal iniciativa teve como um de seus principais mobilizadores a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Em 2005, foi aprovada a Lei nº 11.124/2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, o que representou uma vitória dos movimentos populares por moradia. Por fim, ainda a título de exemplo de projeto de lei de iniciativa popular, foi aprovada a Lei Complementar nº 135/2010 que estabelece inelegibilidade por oito anos de candidatos condenados por crime comum em segunda instância, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”.

A Carta Magna trouxe uma inédita institucionalidade participativa através do caráter democrático do texto constitucional, instituindo mecanismos de participação e consulta popular, mas também através da previsão do controle social nas políticas sociais. No que se refere especificamente à Seguridade Social, o Art. 194, inciso VII, garante a participação afirmando, em um de seus objetivos, o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988).

Além deste, referente à seguridade social, outros artigos versaram sobre a participação: Art. 198, inciso III (política de saúde), Art. 204, inciso II (política de assistência social), Art. 206, inciso VI (política de educação), dentre outros. Portanto, a adoção do caráter participativo das políticas públicas no texto constitucional foi um avanço para a democratização da gestão dessas políticas, com a criação dos conselhos gestores paritários, uma vez que “esses espaços públicos participativos vêm expressar a possibilidade de ampliação da participação popular na construção de uma nova cultura política participativa” (NEVES, 2010, p. 49).

Para além da conquista desses mecanismos de participação social na Constituição, outra vitória importante foi a própria elevação dessas políticas públicas ao status de direitos sociais, estabelecendo a obrigatoriedade do Estado na sua garantia. Por mais que algumas delas estivessem previstas em legislações anteriores, o status constitucional é a inscrição jurídica de maior relevância para um Estado, que se sobrepõe hierarquicamente às demais normativas jurídicas. Outrossim, há também uma questão simbólica relevante: conceber direitos implica o reconhecimento estatal da legitimidade de sua demanda, demonstra o compromisso do Estado com seus cidadãos. E isso, num país cuja cultura política dominante historicamente nega essa legitimidade, não é uma tarefa irrisória. Logo no início, a Constituição Federal (CF), no Art. 1º, define como seus fundamentos, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana

e traça, em seu Art. 3º, como objetivos o que, no Brasil, diante de sua realidade, parece ser inalcançável.

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Os objetivos designados são tão sublimes que, diante da formação socioeconômica e histórica brasileira, chegam a ser utópicos. Porém, ainda no texto constitucional, foram estabelecidas prerrogativas para que isso pudesse se materializar. O Art. 5º trouxe como garantias fundamentais, dentre outras, o reconhecimento da igualdade jurídica entre homens e mulheres, até então inexistente em outras constituições, a definição de racismo como crime inafiançável, imprescritível, passível de pena e estabeleceu a função social da propriedade. Além disso, reconheceu o direito originário dos povos indígenas às terras que habitam tradicionalmente e a sua diversidade cultural e étnica (Arts. 231 e 232). A Carta Magna também representou um marco para o reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência, com destaque para o estabelecimento de condições de acessibilidade (Art. 244).

Em relação aos direitos sociais, como afirmado anteriormente, embora algumas políticas sociais já existissem em períodos anteriores, a Constituição deu uma abrangência e um caráter universal nunca antes estabelecido. O texto trouxe o conceito e a instituição da seguridade social, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, ART. 194). O Sistema Único de Saúde (SUS) desvinculou a saúde da previdência. Anteriormente, a assistência médica era um benefício previdenciário apenas para trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal, focada no modelo médico-hospitalar, restando aos demais a assistência prestada pela caridade e filantropia via Santas Casas de Misericórdia⁴⁰.

A previdência e a proteção ao trabalho, apesar de terem sido as políticas que desde a década de 1920/1930 já tivessem algumas garantias e regulamentações, foram ampliadas na CF de 1988, a qual incorporou alguns dispositivos que antes eram previstos apenas em decretos ou leis, o que faz diferença, afinal é mais fácil alterar lei e decreto que algum dispositivo

⁴⁰ Trata-se de uma rede de ações e serviços, dentre eles hospitais, de cunho filantrópico e de princípios cristãos, criados pela Irmandade Santa Casa de Misericórdia, que atua no mundo inteiro. No Brasil, as primeiras casas datam do período colonial (IRMANDADE STA CASA DE MIS. DE ITU, 2016). Disponível em: <http://iscmitu.org.br/historia-das-santas-casas/>. Acesso em: 04 dez. 2019.

constitucional, pois PECs necessitam ser votadas em dois turnos nas duas casas do Congresso Nacional e aprovadas por três quintos dos votos de cada uma delas. Além da adoção dos princípios que regem a seguridade social, a Previdência abrangeu um leque de possibilidades de cobertura, com destaque para os trabalhadores rurais com regime específico, principalmente mulheres como titulares de benefícios. Assim como algumas prerrogativas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, que foram incorporadas ao texto constitucional, tais como: férias, salário mínimo e descanso semanal remunerado.

Já a assistência social, finalmente, recebeu *status* de política pública de direito e dever do Estado, antes prestada majoritariamente por instituições filantrópicas de cunho religioso, muitas delas conveniadas com o Estado. Essa foi uma das grandes conquistas dessa política social, uma vez que o Brasil sempre adotou um modelo de proteção social muito atrelado ao trabalho, e ao vínculo formal, portanto, quem não tinha acesso a ele ficava desprotegido socialmente. Então, a concepção de uma política de assistência gratuita parte do pressuposto de que deve existir proteção do Estado, para além do mercado, a segmentos vulneráveis. E isso em si já é uma grande vitória em se tratando de uma política que teve sua origem histórica marcada pela caridade, benemerência e uma concepção moralista-religiosa de solidariedade, contrária à lógica do direito (SPOSATI *et. al.*, 2008).

Desse modo, a Carta Magna estabeleceu como direitos sociais “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988, ART. 6º). O quadro a seguir mostra algumas das principais mudanças em relação às políticas que materializam esses direitos. Ressalta-se que, posteriormente, outros direitos foram incorporados a esse artigo, como alimentação, moradia e transporte, via Emenda Constitucional (EC) nº 90/2015.

Quadro 1 – Principais avanços da Constituição de 1988 no que se refere aos direitos sociais

Direitos sociais estabelecidos na CF de 1988	Inovações trazidas pela CF
Saúde	Saúde universal, gratuita, pública e estatal (Art. 196); Sistema Único de Saúde – SUS, com organização descentralizada e participativa (Art. 198); Atendimento integral com prioridade para ações preventivas (Art. 198); Financiamento orçamentário tripartite (Art. 198);
Assistência aos desamparados	Assistência Social como política pública estatal gratuita (Art. 203); Garantia de renda mensal (1 SM) às pessoas idosas e com deficiência desprovidas de meios de subsistência (Art. 203); Caráter descentralizado e participativo (Art. 204); Financiamento público orçamentário (Art. 204);

Proteção à maternidade e infância	Extensão da licença-maternidade para 120 dias, inclusive para trabalhadoras domésticas (Art. 7º); Licença-paternidade (Art. 7º); Responsabilidade da família, da sociedade e do Estado em assegurar e proteger os direitos da criança e do adolescente (Art. 227); Garantia da prioridade absoluta (Art. 227); Proteção contra negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Art. 227);
Previdência	Princípios da solidariedade, universalidade e equidade (Art. 194); Isonomia entre homens e mulheres (Art. 195); Ampliação da cobertura para trabalhadores rurais em regime de economia familiar (Art. 195); Reajuste dos benefícios pela inflação (Art. 201); Piso previdenciário (Art. 201);
Trabalho	Redução da jornada de trabalho para 8 horas diárias e 44 horas semanais (Art. 7º); Direito a aviso-prévio proporcional (Art. 7º); Direito de greve (Art. 9º); Proteção contra demissão arbitrária (Art. 7º); Vedação da redução de salário (Art. 7º); Autonomia sindical e liberdade de organização (Art. 8º); Décimo terceiro salário (Art. 7º); Proibição de discriminação salarial, de exercício e de admissão em virtude de sexo, idade, cor e condição de deficiência (Art. 7º); Ampliação de direitos de trabalhadores domésticos (Art. 7º);
Educação	Universalização, gratuidade do ensino fundamental e obrigatoriedade do Estado em instituí-lo (Arts. 205 e 206); Liberdade de ensino, aprendizagem e pensamento, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (Art. 206); Oferta obrigatória e estatal de educação infantil (creches e pré-escolas) (Art. 208); Acesso da pessoa com deficiência à rede regular de ensino (Art. 208); Definição do papel e das responsabilidades dos entes federados (Art. 211); Aumento da participação orçamentária (Art. 212)
Lazer	Promoção do incentivo ao lazer como forma de promoção social e responsabilidade do Estado em fomentar práticas desportivas (Art. 217);
Segurança ⁴¹	Estabelecimento de atribuições e competências dos entes federados e definição dos órgãos responsáveis (Art. 144).

Fonte: Constituição Federal de 1988, Lei nº 4.024/1961, Lei nº 3.807/1960, Decreto-Lei nº 5.452/1943.
Elaboração da autora.

Para além da ampliação de algumas políticas, o ganho que merece destaque é o próprio *status* dessas políticas como direito, uma vez que uma sociedade na qual as práticas políticas são fundamentadas na tutela, na cultura da dádiva, do clientelismo e no autoritarismo, os direitos aparecem como uma espécie de antivalor, porque pressupõem o reconhecimento do outro e de suas necessidades legítimas. Implica uma relação de alteridade, de conceber que o outro é digno de condições materiais de existência que incluam liberdade e igualdade.

⁴¹ Esse foi o que menos inovou, mantendo o modelo militarista e coercitivo de segurança pública, advindo dos anos anteriores, baseado no Decreto 1.072/1969.

[...] os direitos dizem respeito, antes de mais nada, ao modo como as relações sociais se estruturam. Seria possível dizer que os direitos estabelecem uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas. Para colocar em outros termos, os direitos operam como princípios reguladores de práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas da vida em sociedade através da atribuição mutualmente acordada (e negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um. Como forma de sociabilidade, os direitos constroem, portanto, vínculos propriamente civis entre indivíduos, grupos e classes (TELLES, 1999, p. 138).

Portanto, a necessidade do reconhecimento jurídico de direitos, ainda que formal, possui um elemento não apenas normativo-legal, mas simbólico, já que supõe uma reconhecimento da carência dos sujeitos. Os direitos pressupõem um Estado que, primeiramente, reconheça a validade das demandas e lutas históricas da sociedade e, posteriormente, os inscreva em seu arcabouço jurídico-normativo. Por isso é que o Estado democrático é o *locus* privilegiado para que isso seja possível. Em um Estado de regime autoritário, reivindicações são combatidas coercitivamente, não há espaço para a organização política, fundamental para esse processo. Já no Estado democrático há a possibilidade de reivindicação organizada da sociedade civil por seus direitos e isso “[...] depende sobretudo de uma cultura pública democrática que se abra ao reconhecimento da legitimidade dos conflitos e dos direitos demandados como exigência de cidadania” (TELLES, 1999, p. 139).

Mas isso não quer dizer que essa seja uma relação direta e simplória de causa-efeito, tampouco que a primazia do Estado democrático de direito por si só garanta essa efetivação. Como discutido no capítulo anterior, apenas o regime democrático não assegura a democratização em todas as suas esferas, inclusive dos direitos, todavia, entre todos os outros, é o que mais dispõe de possibilidades para que isso aconteça. Para se chegar à conversão de uma necessidade, válida socialmente, em direito, há um longo caminho permeado de conflitos e antagonismos. Sim, porque os direitos não são naturais. São resultado do processo histórico de lutas em defesa deles.

E foi isso que mostrou a ampla organização dos movimentos sociais e da sociedade civil no Brasil que culminou na constituinte, o que mostrou que os direitos não surgem de uma ordem teleológica – da vontade dos deuses, cosmológica – da própria ordem natural ou antropocêntrica – da razão humana, como concebiam as correntes jusnaturalistas⁴², ou seja, vistos como

⁴² Constitui-se uma corrente jurídica e filosófica que fundamenta os direitos a partir de uma lógica naturalista – a ideia de direitos naturais e inatos, que se desenvolveu nos séculos XVI e XVII e se ampliou nos séculos seguintes dando origem a concepções diferenciadas dessa visão, porém com uma raiz comum: o Estado de natureza. Essa corrente influenciou fortemente os teóricos nomeados contratualistas, tais como: Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau (BOBBIO, 1994).

concessões da ordem divina, natural ou racional. Tal vertente sustenta que os direitos possuem um fundamento único, absoluto para todos os seres humanos, o que embasou uma noção universal dos direitos à vida, à liberdade e à propriedade, por exemplo.

Porém, para Bobbio (1992), os direitos são historicamente relativos, portanto, vão adquirindo significados no decorrer da história de cada sociedade. Há alguns que, atualmente, adquirem uma relevância e validade que não tinham outrora, assim como podem surgir outros futuramente. “O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas” (BOBBIO, 1992), o que evidencia uma heterogeneidade dos direitos, com fundamentos diversos, o que ele chama de relativismo histórico. No entanto, a partir do entendimento do contexto histórico que elaborou os seguintes documentos: Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, convencionou-se que, embora há naturezas distintas de direitos, há alguns que são igualmente válidos para todos, sem exceção.

Há alguns que valem em qualquer situação e para todos os homens indistintamente: são os direitos acerca dos quais há a exigência de não serem limitados nem diante de casos excepcionais, nem com relação a esta ou àquela categoria, mesmo irrestrita, de membros do gênero humano (é o caso, por exemplo, do direito de não ser escravizado e de não sofrer tortura). Esses direitos são privilegiados porque não são postos em concorrência com outros direitos, ainda que também fundamentais (BOBBIO, 1992, p. 20).

A Constituição brasileira de 1988 incorporou muitas premissas de tais normativas, principalmente no que se refere aos seus princípios, direitos e garantias fundamentais no seu Art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988). Contudo, embora haja essa categoria de direitos fundamentais, o autor chama a atenção para uma armadilha que esse entendimento pode estabelecer: a crença no fundamento absoluto de um direito fundamental pode ser usada para limitar e mesmo impedir que novos direitos possam surgir. O elemento único fundante pode ser usado – e na maioria das vezes o é – para a defesa da manutenção do *status quo* e de uma ordem social conservadora. Basta lembrar que, no Brasil, por exemplo, o fundamento absoluto do direito à vida é sempre utilizado para impedir que direitos sexuais e reprodutivos de mulheres sejam debatidos e garantidos, razão pela qual pautas em defesa do aborto são criminalizadas e boicotadas por setores conservadores da sociedade e do Estado.

Porém, esse mesmo direito à vida não é reivindicado para a população negra e periférica desse país, exterminada cotidianamente, inclusive pelo próprio Estado que deveria resguardá-la⁴³.

Assim como também, o direito irrestrito à liberdade pode ser instrumentalizado para limitar a liberdade do outro. No Brasil esse foi um pretexto usado recentemente por setores religiosos para impedir a equiparação da homofobia e transfobia ao crime de racismo, sob a alegação de que a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26 e o Mandado de Injunção (MI) 4733⁴⁴ feririam a liberdade de fé dos grupos que, a pretexto de uma suposta concepção religiosa, sobretudo cristã, consideram como válido apenas o binômio sexual e biológico homem *versus* mulher. Segundo tais grupos, a homossexualidade e a identidade de gênero seriam então contrárias aos preceitos religiosos. No entanto, o que se vê, no Brasil, é que tal motivação é usada para justificar crimes de ódio e discriminação de LGBTI. E, ainda que contrarie princípios religiosos, é preciso lembrar que um dos pilares da democracia é a laicidade do Estado. Tal exemplo mostra como o uso do direito à liberdade religiosa foi equivocadamente e intencionalmente usado para cercear o direito de exercer, livremente e sem discriminação, a liberdade e a diversidade sexual.

Essa instrumentalização da noção de direitos absolutos exerce um peso considerável sobre os direitos sociais, chamados direitos de segunda geração⁴⁵. O direito à propriedade privada, desde muito tempo, foi usado, e ainda é, pelos setores dominantes, para legitimar sua exploração econômica de grupos dominados. O direito ao latifúndio e à propriedade de modo geral para sua especulação imobiliária, por exemplo, implica, por outro lado, a privação de moradia para camadas populares, em contextos nos quais há um elevado déficit habitacional. Embora a CF de 1988 tenha definido a função social da propriedade, essa é uma realidade no Brasil difícil de ser alterada⁴⁶.

⁴³ Dados do Atlas da Violência de 2019 mostram que, no Brasil, em 2017, 77,5% das vítimas de homicídio foram pessoas negras. Um índice historicamente alto e que continua crescendo (IPEA, 2019). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

⁴⁴ Em que pese a organização e pressão dos grupos religiosos fundamentalistas, o Supremo Tribunal Federal-STF julgou pertinente a ADO 26 e o MI 4733, em junho de 2019, o que enquadrou a homofobia e transfobia ao crime de racismo, considerando a omissão do Poder Legislativo sobre a matéria. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414010>. Acesso em: 06 dez. 2019.

⁴⁵ Segundo a teoria geracional dos direitos, sua origem remonta diferentes gerações. Segundo Bobbio (1992), a 1ª geração diz respeito aos direitos individuais, que surgem no século XVIII com as Declarações Norte-Americana e Francesa, fundamentadas numa noção genérica dos sujeitos: são os direitos civis e políticos. A 2ª geração, surgida no século XX, se refere aos direitos coletivos de bem estar-social, como os direitos sociais. A 3ª geração compreende os direitos dos povos ou os direitos de solidariedade, também chamados de direitos difusos: direitos do consumidor, das minorias vulneráveis, ao meio ambiente e à paz, que têm sua origem no século XX. Já a 4ª geração de direitos engloba a questão da manipulação genética.

⁴⁶ O relatório intitulado **Déficit habitacional no Brasil – 2015**, elaborado pela Fundação João Pinheiro, traz alguns dados desse cenário. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>. Acesso: em 20 set. 2019.

Por essa razão, Bobbio afirma que, com exceção dos direitos considerados válidos sob quaisquer circunstâncias para todos os indivíduos, são poucos os direitos fundamentais que não entram em choque com outros direitos. “Não se pode afirmar um novo direito em função de uma categoria de pessoas sem suprimir um velho direito, do qual se beneficiavam outras categorias de pessoas” (BOBBIO, 1992, p. 20). Por isso, para ele, os direitos não podem ter um fundamento absoluto que não permita uma justificativa pertinente para sua restrição. A liberdade econômica, por exemplo, sofre restrições de direitos sociais quando os direitos trabalhistas limitam as condições de exploração da força de trabalho.

Pois bem: dois direitos fundamentais, mas antinômicos, não podem ter, um e outro, um fundamento absoluto, ou seja, um fundamento que torne um direito e o seu oposto, ambos, inquestionáveis e irresistíveis. Aliás, vale a pena recordar que, historicamente, a ilusão do fundamento absoluto de alguns direitos estabelecidos foi um obstáculo à introdução de novos direitos, total ou parcialmente incompatíveis com aqueles. Basta pensar nos empecilhos colocados ao progresso da legislação social pela teoria jusnaturalista do fundamento absoluto da propriedade: a oposição quase secular contra a introdução dos direitos sociais foi feita em nome do fundamento absoluto dos direitos de liberdade. O fundamento absoluto não é apenas uma ilusão; em alguns casos, é também um pretexto para defender posições conservadoras (BOBBIO, 1992, p. 22).

Acredita-se que é exatamente por isso que os direitos sociais sofrem mais restrições, pois impõem certos limites à exploração capitalista e tensionam concepções mitológicas que operam ideologicamente para legitimar condições desiguais. A meritocracia é uma delas. Não existe mérito onde não há igualdade de condições. Por isso que o fato de ter transformado elementos, que dão garantias materiais de existência, em direitos sociais, na Constituição, não foi algo simplório em um país que insiste em negá-los. O direito à proteção no trabalho implica compromisso do empregador e do Estado com medidas de segurança e seguros contra incapacidades temporárias ou permanentes. O direito à assistência social gratuita pressupõe o reconhecimento de que nem todo mundo consegue prover suas condições de existência nem de tê-la provida pelo mercado.

Portanto, segundo Bobbio, para além de discutir seu fundamento relativo e sua justificação, o mais importante é proteger os direitos sociais, já que “os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade” (BOBBIO, 1992, p. 63). Os direitos de liberdade, embora importantes, não alteram as condições materiais de desigualdade na mesma proporção que os direitos sociais. E isso explica a resistência que se tem a estes últimos. Ainda de acordo com o autor, para que os direitos sejam efetivados, é necessário garantir sua inscrição positiva no ordenamento jurídico nacional, mas também internacional, embora neste último nível seja mais difícil protegê-los, dada a autonomia dos

Estados. Todavia, a incorporação dos direitos no âmbito legal não é suficiente, embora seja importante e necessária. “Não se trata, longe disso, de negar a importância da ordem legal e da armadura institucional garantidora da cidadania e democracia” (TELLES, 1999, p. 138).

Como os direitos são construções históricas e sociais, eles não são imutáveis, permanentes, tampouco têm uma linha do tempo sempre ascendente. Imaginar uma concepção evolutiva positiva é desconsiderar os rumos oscilantes da história. Assim como os direitos podem se ampliar, eles também podem retroceder. Ademais, ainda que incorporados a um ordenamento jurídico, a realidade pode não corresponder ao que fora garantido formalmente. “Poder-se-iam multiplicar os exemplos de contraste entre as declarações solenes e sua consecução, entre a grandiosidade das promessas e a miséria das realizações” (BOBBIO, 1992, p. 63-64). No Brasil, o contexto de abertura política do regime e promulgação da Constituição são exemplares nesse sentido.

2.4 Trajetória pós-constituente: avanço do neoliberalismo e o deslocamento de sentido da democracia participativa

O cenário pós-constituição foi extremamente contraditório. Após a promulgação do texto, veio a fase de sua regulamentação e, com ela, a criação e/ou surgimento de várias instâncias de participação social, como fóruns, conferências, conselhos gestores de políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal e os orçamentos participativos – esses últimos impulsionados por governos locais, principalmente sob a gestão de partidos de esquerda, sobretudo do PT, implementados em aproximadamente cem cidades brasileiras (DAGNINO, 2004). Se, de um lado, o ordenamento jurídico institucional favoreceu a criação de uma multiplicidade de espaços e mecanismos participativos, por outro, vivenciava-se um contexto internacional desfavorável à democratização e à efetivação de direitos. Nesse período, o mundo assistia à consolidação da ortodoxia econômica neoliberal, como resposta à crise econômica da década 1970.

Perto do final dos anos 1960, o liberalismo embutido começou a ruir internacionalmente e no nível das economias domésticas. Os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de “estagflação” que duraria por boa parte dos anos 1970. Surgiram crises fiscais de vários Estados (a Grã-Bretanha, por exemplo, teve de ser salva com recursos do FMI em 1975-76), enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam. As políticas keynesianas já não funcionavam. Mesmo antes da guerra árabe-israelense e do embargo do petróleo pela OPEP de 1973, o sistema de taxas de câmbio fixas DCE Bretton Woods baseado em reservas de ouro tinha se mostrado ineficaz. A porosidade

das fronteiras dos Estados com relação aos fluxos de capital pressionava o sistema de taxas de câmbios fixas. Os dólares dos Estados Unidos tinham inundado o mundo e escapado ao controle daquele país, sendo depositados em bancos europeus. As taxas de câmbio fixas foram abandonadas por causa disso em 1971. O ouro não mais poderia funcionar como base metálica da moeda internacional; as taxas de juros passaram a ser flutuantes e as tentativas de controlar a flutuação logo foram abandonadas. O liberalismo embutido que gerara altas taxas de crescimento pelo menos nos países capitalistas avançados depois de 1945 estava claramente esgotado e deixara de funcionar. A superação a crise requeria alguma alternativa (HARVEY, 2014, p. 22).

E a alternativa adotada foi o neoliberalismo⁴⁷, com enxugamento do Estado, principalmente dos gastos sociais. Ainda segundo o autor, muitos países desenvolvidos aderiram a essa proposta: uns por opção, já outros por coerção das grandes instituições financeiras internacionais. Ora, se os países de capitalismo central sofreram pressão para aderirem ao neoliberalismo, nos países periféricos de capitalismo dependente a possibilidade de escolha é uma mera peça de ficção. As medidas de ajuste fiscal propostas, como saída para a crise do capital, definidas pelo Consenso de Washington⁴⁸, que já haviam sido incorporadas pela maioria dos países desenvolvidos e da América Latina, se consolidou no Brasil no contexto pós-constituição, na década de 1990.

Se esse reordenamento trouxe impactos para os países desenvolvidos da socialdemocracia, os quais experimentaram os “trinta anos gloriosos” das políticas sociais, marcados pela emergência dos Estados de bem-estar social no pós-Segunda Guerra Mundial, os efeitos nos países periféricos, que nunca viveram de fato um bem-estar social – pelo menos não nos moldes tradicionais – foram devastadores. Segundo Oliveira (2000), os Estados de bem-estar teriam produzido uma naturalização dos direitos conquistados e a base para se administrar esse Estado seria o consenso, que produz a anulação da política. A crise desse Estado de bem-estar, provocada pelo aumento da dívida pública, leva à falsa consciência de que ele é desnecessário, ineficaz, ganhando força o discurso de sua privatização e da sua estabilidade monetária, que sempre sacrifica os direitos sociais conquistados. Nesse contexto, o gasto estatal na área social é tido como causador da crise econômica e financeira.

A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público. Ela se objetiva pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, onde as formas aparentes são as de que o privado, as

⁴⁷ Para Harvey (2014, p. 12), o neoliberalismo “[...] propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”.

⁴⁸ O Consenso de Washington, como ficou conhecido, nasceu de um encontro de economistas neoliberais de grandes instituições financeiras, como o (FMI) e Banco Mundial (BM), nos Estados Unidos, em 1989, do qual o objetivo era elaborar uma lista de recomendações a fim de ampliar o neoliberalismo na América Latina. Para uma maior descrição das propostas do referido documento, conferir Bresser-Pereira (1991).

burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, nessa aparência, somente se sustenta como uma extensão do privado (OLIVEIRA, 2000, p. 68).

Nesse cenário de crise, o neoliberalismo redefine o papel do Estado e reforça o argumento de que as intervenções estatais de orientação keynesianas seriam as responsáveis pelo endividamento e pela crise financeira dos países. O Estado, portanto, deveria recuar e se ocupar apenas em garantir as condições adequadas para as liberdades de mercado. Este revisitado pelo neoliberalismo como o maximizador das liberdades individuais e da riqueza social, em oposição ao Estado intervencionista que impediria o bem-estar humano propiciado pelo livre mercado.

As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente do sinais no mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (HARVEY, 2014, p. 12).

Aparentemente, tal concepção poderia ser válida caso se partisse do pressuposto de que o Estado é um ente abstrato, impessoal e intransponível. No entanto, quando se refere a Estado, mercado, sociedade civil, os desmembramentos feitos desses entes possuem motivações didáticas: para falar de elementos, funções e arqueologia predominantes em cada um deles, porque não são territórios puros, compostos apenas por suas particularidades distintivas. Contrariamente, o Estado também é composto por esses grupos de interesses. Não é um ente autônomo e imparcial. Assim como a sociedade civil e o mercado não podem ser adjetivados de virtuosos, o Estado também não pode ser lembrado como nefasto. Ele é um território de disputas antagônicas permanentes. Por essa razão que se discorda de visões unilaterais que se tem dele, seja apenas como gestor dos interesse das classes dominantes ou como único campo de conquista dos interesses dos dominados.

Talvez, num dado momento histórico, por apenas considerar os interesses da classe burguesa, o Estado tenha tido a função de gestor dos interesses exclusivos da burguesia (MARX; ENGELS, 2009b). Por isso a necessidade de situar certas concepções, pois os conceitos não estão soltos de seus determinantes históricos, tampouco podem ser apreendidos em sua completude em realidades diferenciadas. Sendo assim, quando se fala dos Estados modernos, segundo Harvey (2006), é equivocado conceber o papel passivo do Estado em relação à história capitalista, enxergando uma base econômica e uma superestrutura que apenas vai refletir essa base. A base econômica e a superestrutura coexistem numa relação dialética e não apenas de sobreposição, o que faz com que os interesses antagônicos estejam constantemente em disputa. A prevalência da dominação de uma classe não inviabiliza por

completo a possibilidade de conquista das reivindicações dos grupos subalternos, o que pode ser confirmado pelos ganhos de 1988 no Brasil, que deram os primeiros passos para um cenário menos desigual, embora a caminhada posterior tenha sido de atropelos.

Nas sociedades modernas, o Estado assume uma complexificação tamanha que, mesmo que tenda a reproduzir os interesses de uma classe, ele não pode ser visto apenas por essa ótica unilateral. Ele também é fruto da correlação de forças que existe em seu interior. Em sentido estrito, é o conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência. São os aparelhos estatais de coerção composto pelo sistema jurídico-legal e pela força policial e militar, o que Gramsci (2001) nomeia de sociedade política. Porém, o Estado não é apenas isso. Ele possui um sentido amplo, composto pelas esferas políticas e sociais, formado pela sociedade política (monopólio da força) mais a sociedade civil (hegemonia ideológica). O Estado ampliado engloba a burocracia administrativa, o aparato policial-militar, as instituições legais e também todo o sistema responsável pela difusão da ideologia dominante, composto pela igreja, sistema escolar, sistema de comunicação, sindicatos, partidos políticos etc.

Pode-se fixar dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de sociedade civil (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como privados) e o da sociedade política ou Estado, planos que correspondem respectivamente, a função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e aquela de domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico (GRAMSCI, 2001, p. 20).

Assim, para legitimar a democracia liberal, a classe dominante precisa obter o consentimento das massas. E nesse aspecto, a ideologia neoliberal exerce um papel fundamental ao naturalizar condições de exploração e opressão como dadas. Todavia, o Estado também reconhece e legitima direitos dos grupos subalternos, atendendo parte de suas necessidades porque também é pressionado por essas mesmos grupos. Assim, ele não é apenas coerção, é também, em determinados momentos, consenso. Por conseguinte, discorda-se de formulações que concebem o Estado como um ente externo, como um instrumento neutro de organização da vida social e política, suspenso das condições materiais que estruturam a sociedade. Como afirma Poulantzas (2008), é equivocado considerar o Estado como “coisa”, como um instrumento passivo a serviço dos interesses de uma classe, sem nenhuma autonomia, sendo portanto inerte. Do mesmo modo que ele também não é um “sujeito” imparcial com vontade própria, que organiza racionalmente a sociedade, através dos elementos que o compõem: as elites e a burocracia (POULANTZAS, 2008). O Estado possui uma autonomia apenas relativa, que não é fruto de uma racionalidade neutra.

Mas, repito, a autonomia relativa do Estado, baseada na separação (constantemente transformada) do econômico e do político, é inerente à sua estrutura (o Estado é uma relação) na medida em que é o resultante de contradições e da luta de classes tal como expressada, sempre em suas próprias maneiras específicas, no interior do próprio Estado – este Estado que é ao mesmo tempo atravessado e constituído por essas contradições de classe (POULANTZAS, 2008, p. 118).

Harvey (2006) afirma que, no capitalismo, o Estado vai se configurando, criando novas combinações históricas. E essas novas configurações vão se desenhando pelos constantes conflitos antagônicos que existem no interior do próprio Estado. Nesse sentido, ele é uma relação e não um objeto. O Estado está em constante disputa pelas frações de classe, numa correlação de forças, porém obedecendo os limites da hegemonia.

O Estado é compreendido como condensação de uma relação: “O Estado, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem portanto os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento”³ (POULANTZAS, 1980, p. 149).

Sendo assim,

De fato, conceber o Estado capitalista como uma relação, como sendo estruturalmente atravessado e constituído por contradições de classe, significa agarrar-se firmemente ao fato de que uma instituição (o Estado) que é destinada a reproduzir as divisões de classe não pode realmente ser um bloco monolítico, sem fissuras, mas é em si, por virtude de sua estrutura (o Estado é uma relação), dividida (POULANTZAS, 2008, p. 119).

Logo, pode-se caracterizar o Estado como: uma relação, na qual se processam disputas adversas; complexo, em virtude das configurações que vai construindo historicamente conforme as fases que vai assumindo no capitalismo; contraditório, já que ao mesmo tempo que reproduz os interesses dominantes, reconhece reivindicação dos dominados; e, por fim, heterogêneo, pois abrange instituições e atores sociais diversos. Assim:

Uma primeira dimensão dessa heterogeneidade pode ser apreendida pela “arqueologia do Estado”, isto é, o modo como as instituições estatais se formaram em diferentes ciclos ou períodos políticos. Na medida em que a transformação dessas instituições é desigual e não se completa com as mudanças de regime, a coexistência de instituições fundadas em princípios organizacionais distintos caracteriza uma forma de heterogeneidade do Estado. Além disso, esta se apresenta também vinculada à sua própria estrutura (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 34).

Fazem parte dessa arqueologia, por exemplo, os poderes do Estado democrático de direito: executivo, legislativo e judiciário e, em países federados como o Brasil, os governos federal, estadual e municipal, além dos aparelhos coercitivos e dos aparatos privados de

hegemonia. Um exemplo de que não existe uma fronteira fixa entre Estado e sociedade civil é o próprio parlamento, que é uma instituição de Estado, mas que contém aparelhos privados de hegemonia: os partidos políticos. Portanto, visões sectárias do Estado escondem esse universo de elementos que o compõem. Entendê-lo como um vilão alimenta o discurso neoliberal de que ele é incapaz, limitado, com recursos escassos, tanto humanos quanto materiais, por isso deve ser “mínimo”, carecendo, portanto, do apoio do mercado e da caridade no enfrentamento dos problemas sociais que ele não suporta. Outra concepção que alimenta esse discurso despolitizante é a associação frequente do Estado à corrupção, como se esta tivesse apenas um caráter passivo: fala-se muito no Estado que se corrompe, mas não se dá a mesma ênfase ao mercado como elemento ativo dessa prática.

E foi essa concepção de Estado, alimentada pelo discurso e práticas neoliberais, que encontrou terreno fértil no Brasil, logo com a eleição de Fernando Collor em 1989. Se a disputa pela construção democrática no Brasil esteve associada à luta por direitos, sobretudo sociais, infere-se que o projeto neoliberal enfraquece os princípios democráticos. A ampliação da cidadania, pressuposta de um sistema democrático que favoreça, ainda que de forma limitada, a soberania popular, esbarra nos ditames de organismos internacionais, como o FMI e Banco Mundial, que determinam, inclusive, como e onde os países devem gastar, priorizando o ajuste fiscal em detrimento do investimento social.

Dentre as principais medidas a serem adotadas pelos países, propostas pelo Consenso de Washington, estavam a privatização de estatais para garantir a prevalência da iniciativa privada; desregulamentação das leis trabalhistas, para favorecer as empresas, reduzindo seus custos com trabalhadores; e uma rigorosa disciplina fiscal, na qual o Estado deveria reduzir drasticamente seus gastos. Na prática, sabe-se que quando se fala em ajuste fiscal, o Estado acaba por cortar gastos onde o poder de articulação e *lobby* é menor: nas políticas sociais, das quais os principais beneficiários são os menos favorecidos e mais vulneráveis socialmente. Na verdade, o que a história brasileira mostra é que o ajuste, na prática, só existe para esse segmento, já que, num país com enormes gargalos de desigualdade, privilégios são vistos como direitos e direitos como privilégios. Nesse sentido, o que se tinha inscrito na Constituição de 1988 era exatamente o contrário do que seu cenário posterior desenhava.

Por isso que Dagnino (2004) afirma que nesse período havia dois projetos políticos antagônicos em disputa: o projeto político democratizante, advindo do contexto de redemocratização e o projeto político neoliberal que marcou os anos de regulamentação do texto constitucional. Para ela, projetos políticos se referem aos “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deveria ser a vida em sociedade, que orientam a

ação política dos sujeitos” (DAGNINO, 2004, p. 98). Em virtude disso, os projetos políticos que existem numa dada sociedade são intrinsecamente relacionados à cultura política existente nela. O que se tentou construir no Brasil foi uma cultura política participativa, horizontal, na esperança de que a democracia de fato incluísse o *demos*. Porém, tal tentativa conviveu e esbarrou com a predominante cultura política contrária: antidemocrática e autoritária, que se combina muito bem com o projeto neoliberal.

Na perspectiva neoliberal, o Estado é visto apenas como um mero mantenedor das condições para o livre mercado, devendo intervir minimamente nas relações econômicas. O princípio que o norteia é o da eficácia gerencialista: os problemas sociais são enfrentados apenas como um objeto de gestão e não a partir de impasses estruturantes e hierárquicos de relações sociais desiguais. E é exatamente por isso que o neoliberalismo encontra um terreno fértil numa cultura política antidemocrática: por negar o conflito que rege as relações sociais e por desconsiderar o Estado como uma relação atravessada por contradições e desigualdades de classe, gênero, raça e etnia.

Por isso que a concepção neoliberal não se restringe apenas à esfera econômica: ela perpassa todos campos da vida, ressignificando concepções e práticas dos sujeitos. Tais práticas são efetivadas por distintos projetos políticos que atravessam a sociedade civil na arena política, cultural, econômica e social, já que projetos políticos são

[...] construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Os atores que formulam e difundem os projetos políticos expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais; mas, por outro, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais. Essa coexistência tensa e contraditória é constitutiva do cenário do processo de construção democrática na América Latina e se reproduz no interior das organizações da sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 28).

Como discutido no capítulo anterior, a sociedade civil é um campo privilegiado de atores e formatos, permeada por culturas políticas distintas. E, no caso de Brasil, além de uma cultura democrática, participativa e de ampliação da esfera pública que foi demandada na década de 1970, existe também uma cultura política que propõe o inverso: reduz o espaço público e resume a democracia aos moldes do elitismo democrático: centrando o poder numa minoria, restrita ao processo eleitoral, esvaziando espaços de participação social e/ou instrumentalizando esses espaços. Segundo Dagnino (2004, p. 100), “a redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito

da hegemonia neoliberal [...]”. Assim como o Estado, pela ótica neoliberal, passa a ser tido como ineficiente, devendo-se ser reduzido ao mínimo possível, a sociedade civil passar a ser concebida como o *locus* privilegiado de atendimento das demandas sociais, via terceiro setor: organizações empresariais, organizações não-governamentais (ONGs) e instituições filantrópicas, ao mesmo tempo que se tem a deslegitimação e criminalização dos movimentos sociais (DAGNINO, 2004).

O primado das reformas orientadas para o mercado e a reforma gerencial do Estado na década de 1990 no Brasil, alimentado pela privatização, focalização/seletividade de políticas e programas sociais reconfiguram a lógica da cidadania. “Elas estariam, de acordo com seus promotores, sintonizadas com as aspirações de um “Estado necessário”” (ALMEIDA, 2006, p. 104). As desigualdades passam a ser tratadas como uma questão de gestão e não de estruturas sistêmicas que as (re) produzem. Nesse sentido, o papel do Estado provedor de garantias é distorcido, dando lugar, intencionalmente, à imagem de um “Estado assistencialista, cuja burocracia privatiza, por meio da corrupção, os recursos públicos e gerencia de forma ineficaz as políticas” (ALMEIDA, 2006, p. 119). A lógica prevalecente na década de 1990 era a seguinte: já que o Estado era ineficiente, a sociedade civil precisaria se ocupar de demandas que ele não conseguiria atender, porém essa participação social deveria ser colaborativa, ancorada em ideais de solidariedade, evitando o conflito que é inerente às relações sociais.

Assim, um Estado marcado pelo gigantismo, a ineficiência, o burocratismo e a corrupção, iria encontrar nessa nova relação o caminho para uma atuação mais eficiente. A transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para o setor privado, ao lado da privatização das empresas estatais, são consideradas fundamentais para o enxugamento e a redução do Estado, além de alternativa para seu déficit fiscal [...]. O primado do mercado, enquanto eixo organizador da economia, é visto como devendo se estender ao conjunto da sociedade; a busca de eficiência e de modernização passa então a legitimar a adoção do mercado como organizador da vida social e política. A transferência da lógica de mercado para o âmbito estatal transforma os governos em “provedores de serviços”, e os cidadãos em “clientes”, “usuários”, com relação aos quais é preciso ter sensibilidade com respeito às suas demandas e eficiência no atendimento¹⁶ (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 54-55).

Almeida (2006) faz uma análise sobre esse contexto mostrando como a participação social reivindicada pela sociedade civil e movimentos sociais foi transformada e impulsionada por uma noção de participação solidária na formulação e implementação de políticas sociais, com forte apelo às instituições do chamado terceiro setor. Essa era a lógica predominante de democracia participativa nesse período. O Programa Comunidade Solidária (CS), criado em 1995, foi um dos principais exemplos dessa estratégia de enfrentamento aos problemas sociais

aliado à reforma gerencial do Estado, uma vez que objetivava o combate à pobreza, via parcerias com a sociedade civil e mercado, presidido pela então primeira-dama Ruth Cardoso. Mesmo com o *status* da assistência social enquanto direito dado pela CF de 1988, observa-se que ainda persiste uma prática bem característica que acompanhou essa política pública desde os seus primórdios: o protagonismo das primeiras-damas à frente de serviços de assistência⁴⁹.

O Comunidade Solidária foi criado para substituir o Conselho de Segurança Alimentar (Consea), antes formado por representantes do Estado e da sociedade civil, estes últimos indicados por ela. Já o conselho do CS passou a ter representantes da sociedade civil indicados pelo próprio Estado, o que já alterou sua composição. Para Almeida (2006), as mudanças não se restringiram apenas a isso: a descrição do CS e de seus objetivos retiravam do Estado o protagonismo no atendimento às demandas sociais, transferindo essa responsabilidade para a sociedade civil, com a intenção de anular os conflitos na esfera pública, exigindo da sociedade civil uma participação apenas colaborativa e propositiva. Com base no entendimento de Telles (2001), a autora afirma que

Foi por retirar a dimensão propriamente política desse novo campo de relações entre Estado e sociedade civil, optando por relações pontuais e isentas de um debate mais substantivo sobre princípios de políticas públicas, que o sentido mais profundo das parcerias do CCS foi analisado por alguns como o de erodir os espaços políticos construídos e esvaziar a tessitura democrática que vinha sendo armada no Brasil, nos anos anteriores (ALMEIDA, 2006, p. 116).

Ainda segundo a autora, essa ênfase na solidariedade social e participativa do terceiro setor não se restringia ao Brasil. Tratava-se de uma tendência na América Latina de progressiva desresponsabilização do Estado proposta pelo modelo neoliberal, por isso o impulso a essas novas formas de participação fez aumentar consideravelmente o número de ONGs, Organizações Sociais de Interesse Público (Oscips), instituições de fomento ao empreendedorismo e estratégias de responsabilidade social de empresas, sob o foco do *marketing social* (ALMEIDA, 2006).

Importante destacar que a análise feita, com base no pensamento da autora, não concebe esse tipo de participação como algo de todo nefasto, a ser evitado. Obviamente sua existência é válida, porém deveria assumir um caráter complementar e não protagonista no atendimento de demandas sociais. A questão que se coloca aqui é o modo e os princípios organizadores desse tipo de participação, que despolutiza a natureza fundamental desse processo, uma vez que a ótica da solidariedade individual e empresarial é contrária à lógica do reconhecimento de direitos. Como já explanado, os direitos pressupõem o reconhecimento de desigualdades e de

⁴⁹ Cf. TORRES (2002).

seu enfrentamento por políticas públicas permanentes, de responsabilidade estatal – foi isso que propôs o texto constitucional –, já a concepção solidária é operada por ações fragmentadas, temporárias, paliativas, frutos da vontade individual, ancoradas na lógica religiosa ou gerencial. Assim, as necessidades sociais são vistas como fruto ou de uma ordem natural divina ou apenas como uma questão simples de gestão.

O cerne das reformas consistiu em deslocar a posição central do Estado na responsabilização da questão social. Tal deslocamento foi realizado por meio da desregulamentação de vários direitos sociais e a introdução de componentes de responsabilidade individual como garantia ao acesso à seguridade. Sob o argumento de prover a descentralização e a participação, um conjunto de reformas ampliou e regulamentou a entrada do setor privado lucrativo e não lucrativo no oferecimento de diversos tipos de serviços sociais, ao mesmo tempo em que o poder real de decisão acerca do conteúdo das políticas e dos seus recursos permaneceu fortemente centralizado no governo (ALMEIDA, 2006, p. 104-105).

O que se pode afirmar desse período é que a participação social teve um caráter gerencialista e privatista. Ao invés de movimentos sociais e organizações que lutam por direitos, eram chamados a compor os espaços participativos organizações do terceiro setor, que são regidas pela lógica empresarial. Buscou-se a anulação do conflito e, conseqüentemente, do caráter político da luta e defesa de direitos, ou seja, o que se buscava em termos de democracia participativa, de uma projeto democrático de partilha do poder no que se refere às questões públicas de interesse social, foi redesenhado por uma lógica mercadológica e gerencial que anula interesses contrários em disputa, que são próprios de uma democracia.

A concepção de participação social presente nessas experiências enfatiza uma dimensão individual de participação e de representação política, desqualificando movimentos sociais que, supostamente, seriam incapazes de transcender os seus interesses imediatos. As parcerias promovidas entre o Estado, sociedade civil e mercado, nesse registro, limitaram as suas relações aos aspectos técnicos, administrativos e financeiros de gestão de projetos sociais. Na mesma medida, o empreendedor social, novo mediador do campo do terceiro setor, também se constrói por meio da ênfase a uma dimensão profissional e técnica da participação social, obscurecendo a dimensão propriamente política dos processos participativos (ALMEIDA, 2006, p. 129).

No que se refere aos direitos sociais, muitas políticas públicas se restringiram a uma cesta de serviços focalizados e fragmentados (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa Brasil Jovem, Bolsa Qualificação etc.) Houve uma redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, o que implicou um desmonte dessas políticas, organizadas por princípios de privatização, focalização/seletividade e descentralização (DRAIBE, 1993). O que evidencia que a Constituição de 1988 foi uma tentativa frustrada de implementar um Estado de bem-estar

social no Brasil (NETTO, 1999). Assim, as correntes neoliberais se constituíram em verdadeiros entraves para a implementação do projeto político democratizante que objetivava o alargamento da cidadania no país, via efetivação de direitos.

A nova agenda política de ajuste passou a ser dominada por temas como refluxo do Estado e primazia do mercado através das políticas de abertura comercial e financeira ao capital internacional, desregulamentação e privatização, redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, enfim, uma agenda que só podia ser conduzida contra as conquistas de 1988 (DURIGUETTO, 2007, p. 171).

As medidas tomadas pelo país nesse período evidenciaram a efetivação das principais orientações definidas pelo Consenso de Washington. De fato, o Brasil tinha efetivado o neoliberalismo. Fazendo uma análise dos primeiros anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Netto (1999) mostrou como algumas das principais políticas de direitos sociais tiveram seus recursos reduzidos ao longo dos anos. O orçamento para educação e cultura caíram 19,5% de 1995 a 1998. Em relação à saúde, mesmo com a arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1997, de 1995 a 1998 o montante ficou praticamente o mesmo, registrando, porém, perda de R\$ 861 milhões. Aliado a isso soma-se o desvio de receitas da Seguridade Social, estabelecida na Constituição, para outros fins (NETTO, 1999). O governo FHC foi marcado por uma priorização da agenda macroeconômica em detrimento da agenda social. O fato é que as políticas de estabilização financeira e o sucesso do Plano Real, ao que se propunham, garantiram a reeleição de FHC em 1998, permitida pela aprovação da EC nº 16/1997, que estabeleceu a reeleição de chefes do executivo federal, estadual, distrital e municipal para um único período subsequente. O contexto da EC foi bastante conturbado. Alguns deputados e senadores de oposição alegavam que a emenda tratava-se de uma estratégia de manutenção do poder da aliança feita pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e que sua aprovação foi mediante compra de voto. Apesar do avanço de algumas políticas no que se refere à regulamentação de seus dispositivos constitucionais⁵⁰ e melhoria tênue de poucos indicadores sociais, a década de 1990 se encerra com um cenário de precária implementação de direitos sociais.

Na comparação de 1992 a 1999, a taxa de mortalidade infantil⁵¹, um importante indicador de condições de saúde da população, apesar de ter reduzido 9,7 pontos percentuais nesse período, ainda permanecia elevada, na casa dos 34,6%, nesse último ano, com

⁵⁰ Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742/1993, Leis Orgânicas do SUS: 8.080/1990 e 8.142/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990.

⁵¹ Se refere ao número de óbitos por 1000 nascidos vivos, menores de um ano de idade, num espaço-temporal delimitado.

disparidades regionais significativas, sendo no Nordeste de 53,0%, em 1999. A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais havia diminuído (sendo em 1992 de 17,2%), mas ainda era de 13,3%, o equivalente a cerca de 15 milhões de analfabetos nesse período. De modo geral, a média de anos de estudo da população economicamente ativa no Brasil, em 1999, era de 6,3 anos, considerada uma média baixa (IBGE, 2001). Em relação à previdência social, a taxa de cobertura previdenciária da população ocupada de 16-59 anos teve queda de 66,4% para 62,8% de 1992 a 1999 (MTPS, 2015). Apesar da taxa de pobreza ter sido reduzida, nesse período, de 40,8% para 34,1% – percentual ainda alto, a desigualdade social aumentou, o que pode ser verificada pelo aumento no índice de Gini: de 0,58 e 0,60, em 1992 e 1999, respectivamente (IPEA, 2016).

O Brasil entra no século XXI apresentando uma das maiores desigualdades de renda no mundo. Processos rápido crescimento econômico não têm sido suficientes para reverter a grave situação brasileira. A dramaticidade do caso do Brasil está associada ao elevado nível de pobreza no país, onde dezenas de milhões de pessoas não têm acesso a bens e serviços básicos. Esta situação parece um paradoxo quando se constata que o país tem a oitava economia do mundo, é rico em recursos naturais, domina a tecnologia clássica, tem uma razoável mão-de-obra qualificada e excesso de mão-de-obra não-qualificada e um aparelho reprodutivo relativamente sofisticado (GONÇALVES, 1999, p. 60).

Desse modo, a tentativa de universalização e efetivação dos direitos sociais enfrentou barreiras neoliberais que dificultaram a consolidação e ampliação de um regime democrático no país que de fato pudesse responder aos anseios por melhores condições de vida na década de 1990⁵². Ao invés de serem implementados os direitos duramente emplacados na Carta Magna pelo movimento de redemocratização, o contexto pós-constituente, ainda que tenha coexistido com a expansão de instituições participativas e com pífias melhorias de indicadores sociais, no campo geral, o que se ampliou foi a privatização, expansão do terceiro setor, reformas orientadas para o mercado, a fim de se cumprir o ajuste fiscal, e adoção de programas fragmentados e focalizados de combate à pobreza (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Em relação à democracia foi um período de ampliação da participação via mercado, com prioridade para o terceiro setor e organizações não-governamentais, em detrimento de movimentos sociais e demais entidades representativa da luta por direitos. No mais, em que pese todas as suas limitações, o regime político democrático estava funcionando. E, nas eleições presidenciais de 2002, pela primeira vez na história, um partido de espectro político de esquerda

⁵² Para maiores informações sobre dados socioeconômicos e avaliação desse período, cf. LESBAUPIN (org.), 1999.

e com uma pauta ambiciosa vence as eleições e reconfigura a lógica da democracia participativa e dos direitos sociais, dando a ambos uma nova roupagem em relação à década anterior.

2.5 Ensaio de democratização do Estado brasileiro: uma nova era sob velhos dilemas

A vitória de um partido de oposição e de alinhamento ideológico à esquerda, com a eleição do PT em 2002, provocou uma dupla reação, tanto para as perspectivas democráticas, quanto para os direitos. Primeiro, contribuiu para a ilusória ideia de que havia no país um regime democrático eleitoral consolidado “A alternância de poder representada pelos governos do PT, mesmo com todas as concessões que se fizeram necessárias, parecia ser a prova final de que tínhamos, sim, uma democracia eleitoral funcionando a pleno vapor” (MIGUEL, 2019, p. 13). Segundo, provocou uma euforia na esperança de que o governo, vindo das bases populares e que se propunha mais plural, aprofundasse os ideais democráticos e, com eles, os de ampliação e consolidação dos direitos sociais.

De fato, a eleição do Partido dos Trabalhadores em 2002 foi um feito histórico: primeiro porque, pela primeira vez, chegava ao mais alto cargo do poder executivo um líder popular, sindicalista, de classe social baixa, sem formação acadêmica, ou seja, não era representante de nenhum dos grandes grupos que sempre dominaram o campo político do país: elitista, aristocrático, latifundiário e/ou legítimo representante das classes dominantes. Como líder sindical dos metalúrgicos, que comandou grandes greves no ABC paulista, reunindo milhões de trabalhadores em mais de 15 estados, Luiz Inácio Lula da Silva vinha ganhando notoriedade no meio político e, em 1979 impulsionou a fundação do partido que foi registrado em 1982.

Além do seu principal líder político, que era um representante das classes subalternas, chegava ao governo em 2002 um partido de esquerda – pelo menos em sua origem e hoje considerado de centro-esquerda por alguns de seus críticos e ex-apoiadores do campo progressista – em sua orientação ideológica, que surgiu exatamente no contexto e em prol da redemocratização. Se os partidos de esquerda nunca tiveram espaço no cenário político nacional – mesmo já existente anteriormente, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) permaneceu na clandestinidade por um longo período –, ganhar a eleição para presidência marcava um ponto de inflexão na história brasileira. Ainda que já tendo, paulatinamente, conquistado outras esferas políticas em níveis municipais, estaduais e no Congresso Nacional nas décadas de 1980

e 1990, só em 1994 o partido conseguiu eleger governadores⁵³ e, em 2002, um presidente da república.

O Partido dos Trabalhadores representou uma experiência inovadora para a esquerda não só no Brasil, mas do planeta. Nascido de um conjunto heterogêneo de elementos, com destaque para o sindicalismo combativo que emergiu em São Paulo no final dos anos 1970, o catolicismo progressista vinculado à Teologia da Libertação e veteranos da esquerda comunista interessados na renovação das práticas revolucionárias, o partido unia diferentes visões da transformação social, mas tendo como eixos o compromisso forte com a ideia de uma democracia mais inclusiva e aberta à participação popular (aí incluída a democracia interna do partido) e a visão de que a organização partidária deveria estar a serviço dos movimentos sociais (MIGUEL, 2019, p. 61).

Então, chegava ao comando do executivo um partido formado por uma diversidade de bases populares e com promessas de uma radical transformação social. Todavia, não é de se esperar que tal feito acontecesse de forma simples num país que insiste em restringir a democracia às elites. Lula, principal líder político do partido, já ia para a quarta disputa presidencial, perdendo em 1989 no segundo turno para Fernando Collor de Melo, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN) e em 1994 e 1998 para Fernando Henrique Cardoso, do PSDB. Para aumentar as chances de vitória, na disputa eleitoral de 2002, o PT teve que abandonar suas pautas mais abrangentes de transformação da estrutura social⁵⁴, defendidas em períodos anteriores, tais como, por exemplo: reforma agrária e taxaço de grandes fortunas, para poder apresentar um programa que agradasse a classe média e as elites econômicas do país.

A estabilidade foi a palavra da vez. Aliás, essa é uma palavra sempre usada no Brasil quando as elites tentam justificar sua retomada ao poder, ainda que seja por meio de golpes. As ameaças de uma transformação social que de fato enfrentasse e combatesse privilégios e efetivasse direitos para os menos favorecidos sempre são lidas como “instabilidade nacional”, “ameaça comunista”, um discurso que logo é propagado amplamente na sociedade, inclusive pela mídia. Os golpes pelos quais o Brasil passou sempre fizeram apologia à ordem, pois, de fato, uma reforma agrária num país latifundiário e uma melhoria nas condições de vida dos pobres e vulneráveis, que são maioria da população, dentre outros, representaria uma instabilidade para as relações de acumulação e dominação vigentes. Então, o apelo à estabilidade, à conciliação de interesses divergente, à paz e à ordem foi o eixo do discurso

⁵³ Cristovam Buarque, no Distrito Federal e Vitor Buaiz, no Espírito Santo. (TSE, 1994). Resultado das Eleições 1994. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994>. Acesso em: 02 dez. 2019.

⁵⁴ Para se ter uma dimensão dessas pautas, o partido votou contra a Constituição de 1988, por considerar que ela ainda estava muito aquém daquilo que ele defendia como transformação social. Na época, como parlamentar, Lula foi um dos constituintes.

adotado pelo PT. O documento lançado em junho de 2002, intitulado “Carta ao povo brasileiro” é uma clara demonstração disso. A ênfase de todo o documento é dada ao desenvolvimento nacional, à estabilidade econômica, à confiança de credores, ao crescimento da economia, ao equilíbrio fiscal, à política externa, enfim, o documento é voltado para a leitura do capital, restando citações tímidas e genéricas de combate à fome e de promoção de políticas sociais “consistentes e criativas”.

O caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo. Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas (PT, 2002, p. 04).

O argumento da recuperação econômica como pauta central também foi estratégico para apontar as falhas do governo anterior e, conseqüentemente, seu adversário no segundo turno, que era do partido da situação, em virtude da crise econômica do final do governo. Logo, além de agradar o setor financeiro, contribuía para o desgaste do governo psdbista. Além desse elemento, Miguel (2019) destaca também uma espécie de análise de conjuntura mais realista feita pelo PT. Dificilmente as pautas igualitárias defendidas pelo partido em anos anteriores teriam a adesão suficiente para ganhar a eleição. A conquista do poder político sempre cobra seu preço e, nesse sentido, o peso do apoio do mercado faz diferença na balança eleitoral, ainda que seja de apenas parte dele. Porém, essa análise não era consensual no próprio partido.

Como costuma ocorrer com organizações políticas inovadoras, o crescimento levou a tensões crescentes entre percepções mais “realistas”, que julgavam necessário um esforço de adaptação ao mundo da política tal como ele é, e outras mais principiantes. Também é mais fácil adotar um programa intransigente quando não há nenhuma expectativa de vitória eleitoral. Quando a recompensa por algumas concessões é a obtenção da maioria, o cálculo muda (MIGUEL, 2019, p. 65).

E foi esse o cálculo feito para que um trabalhador chegasse ao governo, mesmo com uma imagem bem mais conciliadora e “apresentável” aos olhos e julgamentos da elite brasileira, intencionalmente trabalhada por seu marketeiro de campanha. A ideia era desvincular-se da imagem de sindicalista e líder grevista, ou seja, representante da “desordem”. “Quando Duda Mendonça assumiu a publicidade petista, já estava claro que não se devia mais disputar agenda, nem os enquadramentos ou valores dominantes” (MIGUEL, 2019, p. 70). Mas, em que pese as contradições desse processo, ressurgia a esperança de que as conquistas constitucionais, minadas na década anterior, se efetivassem.

A aposta de uma democratização no âmbito do Estado com a emergência de um partido oriundo das bases populares de certo modo se concretizou a partir de 2003, mesmo que não tenha sido na proporção que se esperava. Um dos primeiros sinais desse fenômeno foram: a criação e/ou reformulação de pastas na estrutura do Estado, destinação de recursos para políticas de direitos humanos e ampliação de instituições participativas. A Secretaria-Geral da Presidência da República passou a ter, dentre outras competências e atribuições, a de assistir o presidente “no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (BRASIL, 2003, Art. 3º). A Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, que já existia no âmbito do Ministério da Justiça, em 2003, passou a fazer parte da estrutura da Presidência da República, com *status* de Ministério, juntamente com as seguintes secretarias recém-criadas: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Destacam-se também a criação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude em 2005, e a instituição do Fórum Governamental de Participação Social.

Outro elemento de ampliação da participação social foi observado na elaboração do Plano Plurianual de governo (PPA) de 2004-2007 e também de 2008-2011, o qual contou com a participação de forma descentralizada em todos os estados brasileiros, além as discussões no âmbito dos conselhos e comitês com representantes da sociedade civil. Fizeram parte da construção desse planejamento 2.170 entidades, dentre elas, representantes de trabalhadores urbanos e rurais, de movimentos em defesa dos direitos da juventude, das questões de gênero e etnia, meio ambiente, cultura, dentre outros (BRASIL, 2014c).

Apesar de já existirem mecanismos e experimentos de participação social, nas décadas de 1980 e 1990, tais como: orçamentos participativos e conselhos gestores de políticas públicas, nos governos petistas, várias dessas instâncias foram ampliadas e outras foram criadas. Algumas não tinham um formato institucionalizado, sendo, portanto, mais informais, como mesas de negociação e audiências com atores sociais de pautas específicas. Esses espaços permitiram uma política de proximidade e interlocução com os movimentos sociais, o que no governo anterior era mais difícil, pois, geralmente, era conferida legitimidade participativa apenas a técnicos gerencialistas, pessoas com “reconhecida expertise”, como foi o caso da indicação de membros do Conselho da Comunidade Solidária, mostrado no item anterior. Essa é uma medida muito típica da elite: se auto restringir, dar voz a ela mesma e negar ou privar do espaço público os sujeitos “ignorantes” do ponto de vista formal e técnico. Na socialdemocracia da década de 1990 o espaço para o povo era restrito, pois a prioridade eram os “especialistas”.

Importante frisar que, conforme Abers *et. al.* (2014), a ampliação das instituições participativas nos anos 2000 não aconteceu devido a um plano centralizado da presidência, mas à experimentação criativa entre movimentos sociais e atores estatais, que foi possível por dois elementos: primeiro pelo acúmulo existente nos diversos setores em relação à interação Estado/movimentos sociais e, segundo, pela abertura do governo à renovação dos repertórios de interação Estado-sociedade, graças à presença de ativistas e militantes no governo. Para as autoras, o conceito de “repertório de interação” (de Charles Tilly⁵⁵), adaptado ao contexto brasileiro, pode ser útil para descrever a relação entre Estado e movimentos sociais durante os anos dos governos petistas, sendo utilizado para observar relações colaborativas entre ambos. As demandas dos movimentos podem fortalecer internamente, no âmbito do governo, determinadas pastas, o que confere um outro sentido para a relação entre protestos e as autoridades demandadas.

Ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil⁴. No governo, tais ativistas buscaram construir e fortalecer espaços participativos formalizados, que até então se restringiam a âmbitos municipais. Mas eles também experimentaram outros canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil, tais como novas formas de negociação baseadas em protestos e outros encontros, menos públicos e mais personalizados, entre Estado e representantes de movimentos sociais. Em algumas áreas de políticas públicas, espaços participativos formalizados como conselhos e conferências tiveram papel central, enquanto em outros setores predominaram formas de interação menos formais. No governo Lula, o mote da “participação da sociedade” abriu espaço para a combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado, obviamente com variações setoriais importantes (ABERS *et. al.*, 2014, p. 326).

Através de estudo de caso de alguma políticas e pastas ministeriais, as autoras conseguiram identificar quatro tipos mais comuns de repertórios de interação sociedade civil-Estado presentes no governo Lula, descritos a seguir, não necessariamente nessa ordem, no texto das autoras. 1- *Ação direta e protestos* que, apesar de assumirem uma conotação diferente em um governo mais permeável, permanecem como formas de “abrir ou reestabelecer negociação” ou como “parte integrante do ciclo de negociações”. 2- *Política de proximidade*, caracterizada pelo contato direto de movimentos sociais e autoridades públicas, através de mesas de negociação e diálogo, audiências demandadas, reuniões ou encontros. Abers *et. al.* (2014) destacam que esse tipo de interação costuma ser caracterizada como *lobby* e pode se configurar em relações clientelistas, por essa razão, comumente é vista como negativa. Em

⁵⁵ Sociólogo americano e uma das principais referências do século XX sobre democracia e movimentos sociais.

contrapartida, podem também ser espaços para a defesa e promoção de direitos, como foi o caso de algumas conquistas que avançaram, tendo como *locus* privilegiado esses espaços, com a aprovação de “leis que reformaram políticas sociais e criaram sistemas de participação cidadã (por exemplo os Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social, o Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Cidade, dentre outros)” (ABERS *et. al.*, 2014, p. 333).

3- *Ocupação de cargos na burocracia* foi outro tipo de repertório apontado, tal ocupação, por parte de militantes de movimentos sociais, teria deixado mais permeável a política de proximidade, ampliando oportunidade de negociação e visibilidade, inclusive para além dos espaços formais. Segundo as autoras, historicamente essa tem sido uma estratégia para alguns movimentos sociais conquistarem pastas e espaços na esfera pública estatal. Destaca-se ainda que, apesar de a maioria dos militantes atuarem “fora” do Estado, muitos começaram seu ativismo no próprio Estado, o que evidencia a defesa feita aqui de uma concepção não homogeneizante e genuína do Estado e da sociedade civil. Como já apontado no capítulo anterior, a participação social não pode ser concebida sem suas contradições inerentes, dada a heterogeneidade desses elementos. Então, a ocupação de cargos na burocracia estatal, apesar de contribuir para a ampliação do espaço público participativo, não está isenta de cooptações e enfraquecimento do ativismo desses militantes que passaram a fazer parte do “outro lado” da negociação: de demandantes para demandados.

4- A *participação institucionalizada*, por fim, que ocorre através de orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas e conferências, sendo o tipo mais preponderante de repertório de interação. “Arenas participativas formais são caracterizadas por reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas” (ABERS *et. al.*, 2014, p. 332). Todavia, como já apontado, esses mecanismos de participação já existiam anteriormente, porém foram ampliados. Segundo Avritzer (2017), o número de conselhos nacionais gestores de políticas públicas passou de 15 para 31 somente no primeiro mandato do governo Lula e, entre 2003 e 2012, foram organizadas 97 conferências nacionais, sendo 24 novas nos anos de 2011 e 2012.

Essas conferências desempenharam o papel de conectar a sociedade civil com o governo, compensando a falta de legitimidade do sistema político aos olhos da sociedade civil. Mais uma vez, é possível argumentar que, tal como a nível local, as mudanças no padrão de ação coletiva têm impacto no Estado e na democracia a nível nacional⁵⁶ (AVRITZER, 2017, p. 45, tradução nossa).

⁵⁶ “These conferences played the role of connecting civil society with the government, offsetting the lack of legitimacy of the political system in the eyes of civil society. Again, it is possible to argue that, just as at the local level, changes in the pattern of collective action impact the state and democracy at the national level”.

No balanço de 1989 a 2014, dos 46 temas e/ou políticas específicas que realizaram conferências, apenas 12 já haviam tido edições na década de 1990 e as demais foram realizadas pela primeira vez a partir de 2003, com destaque para temas que não possuíam uma tradição de participação social, tais como: segurança pública, aquicultura e pesca, comunicação, cidades e meio ambiente (BRASIL, 2014c). Para além de preencherem um déficit por participação social, histórico na realidade brasileira, as conferências, além de contarem com uma maior participação em termos numéricos, contribuíram significativamente para a formulação, aprimoramento e efetivação das políticas públicas, ou seja, muitas de suas deliberações transpassaram o Estado convertendo-se “em 2.233 projetos de lei, além de 163 PECs apresentadas, 216 leis aprovadas e seis emendas constitucionais promulgadas” (BRASIL, 2014c) apenas no intervalo de 2003 a 2008. As conferências tiveram uma relevância maior para as políticas destinadas aos grupos minoritários, historicamente invisibilizados da cena pública.

No ano de 2003, quando tiveram lugar apenas a conferência nacional de direitos humanos e a conferência nacional de crianças e adolescentes, somente 12 decretos presidenciais relativos a questões de minorias e direitos humanos foram promulgados. Em 2005, quando se tem a primeira conferência nacional de promoção da igualdade racial, após já ter ocorrido em 2004 a primeira conferência nacional de políticas para mulheres, o número de decretos sobre minorias e direitos humanos promulgados é de 44. Já no ano seguinte, em 2006, após essas duas novas conferências ocorridas nos dois anos anteriores, tem-se mais três novas conferências específicas de minoria (povos indígenas, pessoas com deficiência e pessoas idosas), e então o número de decretos sobre para 168. A partir daí a média anual de três conferências específicas de minorias, intercaladas pela bianualidade das conferências de direitos humanos é acompanhada por um crescimento gradativo dos decretos presidenciais sobre esses temas, até que se alcança, em 2009, um total de 224,5 (POGREBINSCHI, 2012, p. 30, *apud* BRASIL, 2014c, p. 76).

Além da inscrição normativo-legal, Avritzer (2017) afirma que essa ampliação da participação social, permitida pela Constituição de 1988, contribuiu para um processo de inclusão social e redução de desigualdades, sobretudo para a população mais pobre do país. O governo do Partido dos Trabalhadores, embora não tenha rompido com a ortodoxia neoliberal das gestões anteriores⁵⁷, que direcionou principalmente a agenda econômica, deu impulso a programas sociais de combate à pobreza e à miséria e a políticas afirmativas de gênero e raça. Por essa razão, não se pode afirmar que a gestão petista não passou de “o mais do mesmo”, tendo vários pontos de inflexão em relação ao governo anterior.

⁵⁷ “[...] a continuidade do pacote “FHC” foi posta pela burguesia como condição de não haver “guerra” de classes e conseqüente risco de o governo ser acusado de destruir o Real [...] O fato é que o governo preferiu conter a subida dos preços pelo caminho ortodoxo, aprofundando as receitas neoliberais, como foi o caso da combinação de corte no gasto público e aumento de juros em 2003” (SINGER, 2009, p. 97).

Para caracterizar esse período, Singer (2009) afirma que os esforços de combate à pobreza, operados sobretudo pelo aumento real do salário mínimo, a expansão do crédito, baixo índice de desemprego, com crescente formalização do trabalho e investimentos em programas sociais, foram medidas que ocorreram sem necessariamente questionarem o *status quo* estabelecido, diferentemente do que defendia o Partido dos Trabalhadores da década de 1980.

Ao incorporar tanto pontos de vista conservadores, principalmente o de que a conquista da igualdade não requer um movimento de classe auto-organizado que rompa a ordem capitalista, como progressistas, a saber, o de que um Estado fortalecido tem o dever de proteger os mais pobres, independentemente do desejo do capital, ele achou em símbolos dos anos de 1950 a gramática necessária (SINGER, 2009, p. 102).

Desse modo, ao fazer uma análise dos dois mandatos do governo Lula, o autor afirma que o *lulismo*⁵⁸ nasceu exatamente dessa contradição entre mudança e permanência, como uma nova vertente da modernização conservadora sempre presente no país. Para ele, o *lulismo* conseguiu unificar vários interesses divergentes da sociedade brasileira em torno de um projeto de crescimento econômico, lento e reformista, com uma tênue redução da desigualdade (SINGER, 2012). Tal projeto, em que pese as limitações citadas, foi a esperança de uma cidadania social menos débil, que garantisse pelo menos as condições elementares de subsistência – como a alimentação, por exemplo. E, para quem nem isso possuía, foi um salto relevante.

O lulismo partiu de grau tão elevado de miséria e desigualdade, em país cujo mercado interno potencial é expressivo, que as mudanças estruturais introduzidas, embora tênues em face das expectativas radicais, tiveram efeito poderoso, especialmente quando vistas da perspectiva dos que foram beneficiados por elas: o próprio subproletariado. A conjuntura econômica mundial favorável entre 2003 e 2008, não só por apresentar um ciclo de expansão capitalista como por envolver um *boom de commodities*, ajudou a produzir o lulismo. No entanto, foram as decisões do primeiro mandato,

⁵⁸ “O lulismo que emerge junto com o realinhamento, é, do meu ponto de vista, o encontro de uma liderança, a de Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se encontra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital. Ao mesmo tempo, também decorre do realinhamento o antilulismo que se concentra no PSDB e afasta a classe média de Lula e do PT, criando-se uma tensão social que desmente, como veremos, a despolarização da política brasileira pós-ascensão de Lula. Foram as opções práticas do primeiro mandato, as quais precederam a crise do “mensalão” (2005) e com ela conviveram, mais do que qualquer programa explícito, que cristalizaram o realinhamento e fizeram surgir o lulismo. O pivô do lulismo foi de uma parte a relação estabelecida por Lula com os mais pobres, os quais, beneficiados por um conjunto de políticas voltadas para melhorar as suas condições de vida, retribuíram na forma de apoio maciço e, em algumas regiões, fervoroso da eleição de 2006 em diante. Paralelamente, o “mensalão” catalisou o afastamento da classe média, invertendo a fórmula de 1989, quando Lula foi derrotado exatamente pelos mais pobres, que tinham votado em Collor. O lulismo, por sua vez, alterou a base social do PT e favoreceu, em particular no segundo mandato, a aceleração do crescimento econômico com diminuição da desigualdade, sobretudo mediante a integração do subproletariado à condição proletária via emprego formal” (SINGER, 2012, p. 15-16).

intensificadas no segundo, que canalizaram o vento a favor da economia internacional para a redução da pobreza e a ativação do mercado interno. Lula aproveitou a onda de expansão mundial e optou por caminho intermediário ao neoliberalismo da década anterior – que tinha agravado para próximo do insuportável a contradição fundamental brasileira – e ao reformismo forte que fora o programa do PT até as vésperas da campanha de 2002. O subproletariado, reconhecendo na invenção lulista a plataforma com que sempre sonhara – um Estado capaz de ajudar os mais pobres *sem* confrontar a ordem –, deu-lhe suporte para avançar, acelerando o crescimento com redução da desigualdade no segundo mandato, e, assim, garantindo a vitória de Dilma em 2010 e a continuidade do projeto ao menos até 2014 (SINGER, 2012, p. 21, grifos do autor).

Muitos teóricos nomearam esse período de neodesenvolvimentista, pelas políticas econômicas adotadas, e como também uma forma de diferenciá-las das políticas neoliberais adotadas na década anterior. E, para alguns estudiosos, o neodesenvolvimentismo brasileiro não passou de uma “farsa”, uma vez que, para eles, as políticas neodesenvolvimentista não levaram em consideração questões estruturais que causam o subdesenvolvimento, tais como: a dependência externa e a desigualdade entre as classes sociais, que são garantia da acumulação capitalista.

Assim, toda a reflexão neodesenvolvimentista enquadra-se perfeitamente na pauta neoliberal. Na prática, a terceira via torna-se uma espécie de versão *ultra light* da estratégia de ajuste da economia brasileira aos imperativos do capital financeiro. O diferencial do neodesenvolvimentismo se resume ao esforço de atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social (SAMPALTO JR., 2012, p. 680).

Assim, para o autor, o neodesenvolvimentismo desconsiderou as questões estruturais da economia brasileira, na tentativa de conciliar crescimento econômico e equidade social, sem levar em conta a incapacidade do país de controlar o desenvolvimento capitalista, do qual é dependente. Portanto, para ele, o neodesenvolvimentismo brasileiro não passa de uma “apologia à ordem”, que mantém o *status quo*. Todavia, em que pese a relevância de alguns de seus argumentos, discorda-se que seja apenas um modelo de continuidade. Houve muitas contradições nesse processo e isso deve ser levado em consideração nas análises feitas. Sabe-se que muitas expectativas construídas em torno de um governo dito progressista foram frustradas, porém, é necessário considerar as condições materiais e históricas nas quais ele se encontrava. Resgatar a cultura política dominante no Brasil é essencial para entender esse período e fazer as ressalvas que ele requer.

Primeiro, não havia condições favoráveis para uma transformação radical da estrutura social brasileira. Como já dito, o próprio partido teve que adaptar seu discurso e fazer alianças

para poder conquistar a vitória eleitoral. Ou se joga o jogo com as regras que ele apresenta ou não se ganha. Essa tem sido a regra num país de “revoluções passivas” e “modernização conservadora”. O pouco que se consegue em contraponto a isso é visto pelos setores dominantes como muito, uma ameaça aos padrões vigentes historicamente enraizados na cultura política. “O PT no governo entendeu que os limites para a transformação social no Brasil eram bem estreitos, dada a baixa tolerância de nossos grupos dirigentes a qualquer desafio às hierarquias e privilégio seculares, e optou por trabalhar dentro deles” (MIGUEL, 2019, p. 75).

Fica claro que a receita inclui, desde o princípio, a limitação da própria democracia. No avesso da proposta democratizante que marcou sua origem, o PT no poder precisava garantir que os velhos caciques políticos não se sentiriam ameaçados, para conferirem o suporte necessário à administração federal – a “governabilidade”. O termo, que entrou no vocabulário corrente a partir da ciência política conservadora, designa a ideia de que impulsos democratizantes precisam ser refreados para não comprometer a reprodução da dominação social. Se as democracias permitem a livre expressão das demandas e concedem poder de pressão aos grupos subalternos, estão sob risco de se tornar “ingovernáveis”. A governabilidade exige a submissão à correlação de forças real e, em nome dela, a democracia precisa controlar seus impulsos igualitários. O discurso realista da governabilidade leva ao paradoxo de uma democracia que deve negar a si mesma (MIGUEL, 2019, p. 76).

Segundo, como já apontado anteriormente, numa economia globalizada, boa parte das decisões políticas e econômicas dos Estados são influenciadas por essa ordem global, afinal, os países possuem acordos internacionais em diversas áreas, dentre elas no comércio. E nesta os credores e grandes instituições monetárias internacionais exercem um papel de destaque, principalmente nos países de capitalismo periférico, os quais são coagidos a seguirem suas recomendações. Por mais que os blocos regionais, como o Mercosul, por exemplo, tenham se fortalecido na América Latina, com os governos progressistas (SILVA, 2019), a interferência das grandes potências, como os Estados Unidos por exemplo, ainda é hegemônica, dado seu poderio econômico e bélico. Nesse sentido, a autonomia dos países periféricos é sempre relativa. Então, não se pode esperar que um governo sozinho rompa de imediato com todas essas amarras, embora fosse isso que muitos desejavam.

Por essas e outras, para outros autores, com os quais concorda-se, embora o governo tenha adotado medidas neoliberais, o neodesenvolvimentismo, com todas as suas limitações, que marcou a década 2000, se diferenciou do neoliberalismo ortodoxo da década anterior por atender a diferentes interesses em disputa dentro da fração burguesa.

A aplicação da plataforma neodesenvolvimentista contempla prioritariamente os interesses da grande burguesia interna, enquanto a aplicação das propostas neoliberais contempla as demandas do capital internacional e da fração da burguesia brasileira a ele integrada. Cada uma dessas grandes frações burguesas arregimentou aliados nas classes dominadas. A política

neodesenvolvimentista da grande burguesia interna contempla, de maneira periférica, algumas reivindicações de segmentos do operariado, da baixa classe média, de trabalhadores rurais da agricultura familiar e de trabalhadores da massa marginal, segmentos com os quais formou uma frente política policlassista, ampla, heterogênea e contraditória, que denomino frente neodesenvolvimentista. Essa frente disputa com o campo formado pelo grande capital internacional, pela fração da burguesia brasileira integrada a esse capital e pela fração superior da classe média, que é o campo neoliberal ortodoxo, o controle da política econômica, da política social e da política externa do Estado brasileiro (BOITO JR., 2016b, p. 156).

O fato é que, além de ensaiar uma democratização no âmbito do Estado, através da ampliação da participação social, os governos petistas promoveram também um relativo avanço na materialização de direitos sociais, ainda que tênue. Tal período foi marcado por uma crescente formalização, com a criação de empregos com carteira de trabalho assinada, acesso popular a crédito, aumentos reais do salário mínimo (acima da inflação), mercado de trabalho aquecido e expansão de programas sociais de transferência de renda (Bolsa Família) que chegaram aos locais onde se concentram a mais extrema pobreza do país, especialmente a zona rural (BRAGA, 2016).

Segundo estudo do IPEA (2012), que analisa alguns indicadores de desigualdade, pobreza e renda em uma década (2001 a 2011), depois de 30 anos de desigualdade estável, em 2001, o índice de Gini começa a cair, chegando ao seu menor patamar em 2011, impulsionado pela queda na desigualdade de renda. Destaca-se que essa redução se deu principalmente pelo aumento na renda dos mais pobres. No intervalo dos dez anos analisados, a renda *per capita* dos mais pobres cresceu 91,2%, enquanto a dos mais ricos cresceu 16,6%. Considerando as métricas de pobreza e extrema pobreza adotadas internacionalmente pelo Banco Mundial, nota-se que todas caíram mais de 55% de 2001 a 2011. A redução da pobreza, aponta o estudo, se deu principalmente pela queda na desigualdade de renda (52% do total) e o restante pelo crescimento econômico do período, o que mostra que só este não é condição suficiente para alterar quadros de pobreza e miséria. “Sem essa redução da desigualdade, a renda média precisaria ter aumentado quase 89%, em vez dos 32% observados entre 2001 e 2011, para que a pobreza tivesse a mesma queda” (IPEA, 2012, p. 10). O estudo mostra ainda que a desigualdade não diminuiu apenas de forma absoluta. Houve, nesse período, uma redução da desigualdade horizontal, no que se refere à raça, faixa-etária, escolaridade, região e setores de atividade. Entre as famílias que têm como pessoa de referência alguém não alfabetizado, a renda subiu 88,6%, comparada à queda de 11,1% naquelas cujo chefe de família possui 12 anos ou mais de estudos. Regionalmente, o Nordeste, que historicamente é a região mais pobre do país que concentra os piores indicadores, foi a que mais cresceu nesse período em termos de

rendimento. A renda dessa região subiu 72,8%. Já no Sudeste, região mais rica e desenvolvida, o crescimento da renda foi de 45,8%. Da mesma forma, foi observado um crescimento maior nas áreas rurais que nas áreas urbanas, de 85,5% e 57,5%, respectivamente.

Foi constatado o mesmo efeito considerando a raça. A renda de pretos e pardos subiu, nesse intervalo, 66,3% e 85,5%, nessa ordem. Já a de brancos cresceu 47,6%. O rendimento na faixa-etária historicamente mais pobre (crianças de 0 a 4 anos) subiu 61% *versus* 47,6% na faixa entre 55 a 59 anos, decorrente principalmente de transferências de programas como o Bolsa Família e o Pano Brasil Sem Miséria, que priorizam mulheres como beneficiárias, que são, na sua maioria e infelizmente, responsáveis pelo cuidado familiar. Outra redução horizontal da desigualdade se observa nos setores de atividades: aqueles geralmente com remunerações mais baixas e mais vulneráveis, que concentram sobretudo a população mais pobre, tiveram um crescimento da renda mediana *per capita* maior que os demais: empregados agrícolas 86%, serviços domésticos 62,4% e setores não remunerados 60,3% (IPEA, 2012). O que a redução das desigualdades verticais e horizontais mostra é que aqueles que historicamente foram excluídos de quaisquer níveis de cidadania – analfabetos, negros, crianças, nordestinos, trabalhadores do campo e aqueles que se encontram fora do mercado formal de trabalho – experimentaram uma relativa melhoria em suas condições de renda, ainda que continue sendo muito aquém do ideal ou pelo menos do necessário para prover suas necessidades materiais.

O conjunto de melhoria desses e de outros indicadores sociais aliado ao crescimento econômico do período contribuiu para a reeleição do governo Lula e, mais tarde, para a continuidade do partido com a eleição e reeleição de Dilma Rousseff. Todavia, a fase da “era” petista chegou ao fim muito antes do término do segundo mandato, que seria em 2018, numa conjuntura em que vários acontecimentos foram canalizados para a derrubada do governo, em 2016, através de mais um golpe, que atingiu até os mais elementares pressupostos da democracia liberal brasileira, levando-a a um caminho de regresso ao que vinha traçando após o pacto constitucional de 1988. Além disso, o golpe de 2016 representou também mais uma estratégia de reestruturação do neoliberalismo, com impactos significativos para os direitos sociais, mostrando um cenário de coalizão de diversos protagonistas em torno de um projeto comum: o reestabelecimento de níveis mais elevados das condições de dominação, o que será objeto do próximo capítulo.

3 O PROCESSO DE DESDEMOCRATIZAÇÃO À BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é mostrar como o Brasil ingressou no cenário global do que se nomeia de desdemocratização e quais os impactos disso para os direitos sociais dentro da realidade e especificidade brasileiras. Para tal, elenca-se como marco desse contexto o golpe de 2016. Por isso, busca-se contextualizar a conjuntura anterior na qual ele se gestou e depois se efetivou, destacando seus principais atores, meios, interesses, motivações e impacto para a democracia. Nesse item também será feita uma breve caracterização do que se chamam golpes de Estado, como eles foram se metamorfoseando ao longo do tempo, e uma apresentação do recente conceito de desdemocratização. Toda essa discussão será correlacionada ao contexto global e específico da América Latina de recomposição do neoliberalismo e de como isso interfere nos regimes democráticos e contribui para a chamada desdemocratização. Por fim, será feita uma breve análise da democracia e dos direitos sociais no Brasil no cenário atual.

3.1 Eventualidade do regime político ou ruptura democrática? *Impeachment* ou golpe de 2016?

Os golpes na história do Brasil não se tratam de exceção. Na verdade, como mostrado no capítulo anterior, eles são elementos constituintes da cultura política brasileira, como estratégia de reestabelecimento da ordem social vigente quando esse arranjo é desafiado ou surpreendido pela legitimação das demandas dos grupos subalternos. E como também já apontado no capítulo anterior, há sempre uma tentativa de justificar e suavizar os acontecimentos de modo que pareçam legítimos, necessários e legais. Foi assim no regime ditatorial e na sua chamada “transição” para o regime político democrático. Os golpes são frequentemente nomeados de “revolução”⁵⁹, “reestabelecimento da ordem” e, no caso de 2016, de *impeachment*.

O impedimento de um presidente da república por crime de responsabilidade está previsto no Art. 85⁶⁰ da Constituição Federal brasileira de 1988. Como um instrumento jurídico

⁵⁹ “No Brasil de 1964, o engodo foi denominado de “revolução”. Nenhum golpista admite que se denomine sua ação em português claro: golpe de Estado” (JINKINGS, 2016, p. 11).

⁶⁰ “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

de um regime democrático, é também considerado um recurso esporádico, extraordinário, já que, numa democracia, o que deve prevalecer é a regra da vontade da maioria no processo eleitoral. No entanto, é um procedimento jurídico legítimo, que pode ser acionado, desde que cumpridos os requisitos exigidos para tal. Por conta disso, iniciou-se uma disputa em torno do termo que seria utilizado para designar o que ocorreu em 2016: golpe ou *impeachment*? Houve um afastamento legal? Legítimo? O regime democrático brasileiro estava apenas passando por uma de suas circunstâncias, previstas constitucionalmente por ele mesmo, ou se estava diante de mais uma retomada das condições de dominação por um golpe de Estado? Por que travou-se um debate em torno dessa questão?

A disputa em torno do termo adequado para se referir à destituição da então presidenta Dilma Rousseff, marcando o fim de um ciclo do Partido dos Trabalhadores à frente do executivo no país, rende, desde o episódio até os dias atuais, muita polêmica. Não se trata apenas de uma disputa de nomenclatura: o que está em jogo é uma batalha entre narrativas distintas sobre o fato. Assim como a linguagem, de um modo geral, as palavras também estabelecem campos semânticos que demarcam o modo como o que é nomeado é interpretado, implicando um peso conceitual com o qual pode-se concordar ou não. A questão central que ultrapassa a simples concordância ou discordância é o que ideologicamente é propagado. Para além da palavra, é transmitido também um conceito, uma leitura sobre o fato, ou seja, uma narrativa histórica que impõe um direcionamento de como as coisas devem ser interpretadas.

As Forças Armadas no Brasil, e muitos aliados a sua concepção, chamam o golpe de 1964 de “revolução de 1964” e, todos os anos, fazem uma solenidade de memória a isso, destacando seu papel protagonista como garantidoras da ordem social, enfatizando sua atuação “heroína” de ter salvo o Brasil do “comunismo” e da “desordem”. Num primeiro momento, pode-se parecer espantoso saber que um país permita que se comemore uma ditadura que cassou direitos políticos, civis e sufocou os sociais. Um regime que sequestrou, torturou, assassinou e fez com que muitas famílias não conseguissem sequer enterrar seus entes⁶¹. Parece desumano a comemoração de um passado pungente. Uma coisa é manter viva uma memória de pesar, de vergonha, de reconhecimento de crimes praticados pelo Estado contra seus próprios conterrâneos: o “lembrar para não repetir”, como faz a Alemanha com o nazismo. Outra coisa é memorar isso com honradez, ufanía, com direito à comemoração. Mas, voltando às nomenclaturas, como já afirmado, o impedimento é um recurso previsto na Constituição

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais” (BRASIL, 1988, ART. 85).

⁶¹ Conclusões do Relatório da Comissão Nacional da Verdade (BRASIL, 2014a).

brasileira e em quase todas de outros países. Nelas, há sua previsão e descrição procedimental, bem como as razões pelas quais essa ferramenta pode ser acionada. Então, por ser um instrumento legal do ponto de vista jurídico, conseqüentemente seu uso é perfeitamente plausível e pode não necessariamente ser caracterizado como golpe, mas também pode ser usado para este fim. No caso brasileiro, a polêmica em torno do que ocorreu em 2016 dividiu opiniões de especialistas e, mais ainda, do senso comum, formando uma polarização em torno da definição “correta”; uma verdadeira disputa de narrativas. Isso foi observado no discurso de políticos, entidades, partidos, lideranças, ativistas, movimentos sociais, mídia e da sociedade civil de modo geral.

O argumento central em defesa do *impeachment* girava em torno da questão legal: é um recurso previsto constitucionalmente e foi utilizado seguindo todas as etapas do processo, sob supervisão das instituições do regime democrático: o Congresso Nacional admitiu o processo e o Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu todo o rito a ser cumprido, garantido o amplo direito de defesa por parte da ré, ou seja, os parâmetros legais estavam sendo cumpridos constitucionalmente. O outro ponto de divergência é a existência ou não do crime de responsabilidade. No caso em análise, foi apontado como crime de responsabilidade fiscal o descumprimento da lei orçamentária e a não observância às competências exclusivas do CN: foram emitidos decretos de crédito suplementar sem autorização do legislativo e cometidos atrasos nos repasses do Tesouro Nacional para bancos públicos, como Caixa Econômica, Banco do Brasil e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsáveis por financiar programas sociais e políticas públicas. Esses atrasos foram chamados de “pedaladas fiscais”. Portanto, tais elementos se enquadram no que descreve o Artigo 85 da CF.

Então, o argumento das prerrogativas legais (cumprimento do rito, prazos, direito de defesa e a existência do crime) é um dos mais contundentes para a alegação de que houve um *impeachment* e não um golpe de Estado, afinal, cumpriu-se a Constituição. A questão é que tal argumento, embora pareça convincente, merece uma análise mais acurada. O primeiro contraponto a ele é o fato de que a legalidade por si só nem sempre é justa. Justiça e legalidade podem não caminhar juntas. Basta lembrar que, ao longo da história, por vezes, a lei foi usada para justificar atrocidades, tais como a escravidão, o holocausto, a dominação patriarcal, dentre outras. Uma lei pode ser injusta, ainda que esta não seja sua razão de ser, e, mesmo não sendo, pode sê-la sua interpretação.

Outro fator interessante a observar: o processo foi conduzido pelo Congresso e STF, ambas instituições regidas pelo Estado democrático de direito. Ocorre que, diferente do enfoque

racionalista e formalista dado por algumas correntes institucionalistas⁶², as instituições não são neutras. Como integrantes e constituintes do Estado, elas também condensam conflitos de interesses antagônicos e sofrem interferências dos sistemas de dominação, aliás, elas próprias compõem esses sistemas. Portanto, tais entidades, assim como podem contribuir para legitimar demandas por direitos, cidadania e demais pautas progressistas, também podem legitimar medidas arbitrárias, antidemocráticas e de retrocesso. Isso pode ser observado, como explanado no capítulo anterior, no episódio em que o Congresso Nacional legitimou o golpe de 1964, declarando vaga a presidência da República do então presidente João Goulart. E, mais recentemente, em 2017, através do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 693.456, o STF consentiu com o desconto na remuneração de servidores públicos em caso de greve, ou seja, eles podem usufruir desse direito constitucional, porém sob penalização remuneratória.

Apesar de o processo de afastamento da então presidenta ter sido elaborado por juristas renomados do país⁶³, outros apontaram falhas que colocavam em xeque sua sustentação jurídica, bem como a caracterização do crime de responsabilidade. De forma bem descritiva, Glasenapp e Farias (2016), apontam algumas das inconsistências ao longo de todo o processo que contrariam mesmo o que traz a Constituição. Os autores destacaram principalmente dois pontos: o juízo de admissibilidade do Senado e a divisão do julgamento em duas partes: uma para aplicação da pena e outra para inabilitação para cargo público. Como se sabe, a ex-presidenta foi cassada do cargo, mas manteve seus direitos políticos. Esse talvez tenha sido o único ou um dos raros casos na história em que isso aconteceu.

Num primeiro momento, o processo de impeachment de Dilma Rousseff foi realizado cumprindo com todo o ordenamento jurídico existente, não só a Constituição Federal como também a legislação ordinária cabível e os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional. Todavia, é de se afirmar que a inovação jurídica do STF de haver um juízo de admissibilidade no Senado Federal para aceitação da abertura do processo de impeachment pela Câmara dos Deputados é flagrantemente inconstitucional. Como dito anteriormente, o Texto Constitucional é muito claro ao afirmar, em seu art. 86, que uma vez “admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade”. Portanto, a norma constitucional não deixa dúvidas de que se a Câmara dos Deputados admitir a acusação contra o Presidente da República, este será julgado pelo Senado Federal sob a presidência do Presidente do STF; não há qualquer menção à possibilidade do Senado Federal realizar juízo de admissibilidade acerca da autorização dada pela Câmara dos Deputados para processar o Presidente da

⁶² De modo geral, trata-se de uma corrente teórica, no âmbito das ciências sociais, que dá ênfase ao papel das instituições para a compreensão da realidade social.

⁶³ O jurista, procurador aposentado, Hélio Pereira Bicudo e os advogados e professores de Direito da Universidade de São Paulo Miguel Reale Júnior (aposentado) e Janaina Paschoal.

República. Insta destacar, ainda, que o juízo de admissibilidade criado pelo STF para o processo de Dilma Rousseff teve quórum de aprovação menor do que o de autorização da Câmara dos Deputados, o que deixa mais flagrante a inconstitucionalidade. Outra inconstitucionalidade foi observada quando do julgamento do processo de impeachment de Dilma Rousseff, mais precisamente no particionamento do julgamento em dois momentos; um para aplicar a sanção de perda do cargo e outro para aplicar a sanção de inabilitação por oito anos para o exercício de função pública. Ora, novamente o Texto Constitucional é muito claro ao determinar uma única sanção ao Presidente da República condenado por impeachment, qual seja, a perda do cargo com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública. Não há qualquer possibilidade jurídica do particionamento do julgamento como foi realizado pelo Senado Federal, sob a presidência do Presidente do STF, Ricardo Lewandowski (GLASENAPP; FARIAS, 2016, p. 97-98).

Logo, vê-se que o processo não foi tão constitucional assim. Junta-se a isso a mudança de entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que até então nunca tinha dado ao Congresso parecer pela rejeição das contas do governo, o que aconteceu em 2015, sendo sempre aprovadas, embora com ressalvas. Isso sem mencionar a postura do então presidente da Câmara dos Deputados em declarar publicamente “guerra ao governo”, com ampla repercussão na mídia⁶⁴, ao priorizar as chamadas “pautas bombas” com o intuito de acentuar a crise política já existente. Além disso tudo, talvez o argumento mais sólido para a defesa da tese do golpe foi a aprovação da Lei 13.332/2016, que modificou os limites para a abertura de créditos suplementares sem necessidade de autorização do Congresso, ou seja, dois dias depois do processo de *impeachment*, o suposto crime de responsabilidade fiscal praticado pela então presidenta deixou de ser crime. Agora as “pedaladas” são legais, não sendo mais motivação

⁶⁴ Cf. CALGARO, Fernando; PASSARINHO, Nathalia; SALOMÃO, Lucas. **Eduardo Cunha anuncia rompimento com o governo e diz que é 'oposição'**. G1 (17/07/2015). Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/eduardo-cunha-anuncia-rompimento-politico-com-o-governo-dilma.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.

Cf. BENITES, Afonso. **Cunha manobra, obstrui sessão do Congresso e ameaça reforma de Dilma**. El País/Brasil. (23/12/2015). Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/01/politica/1443657486_378478.html. Acesso em: 02 dez. 2019.

Cf. CARVALHO, Daniel. **Cunha programa 'pauta-bomba' de R\$ 2017,1 bilhões**. O Estado de S. Paulo (24/02/2016). Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-programa-pauta-bomba-de-r-207-1-bilhoes,10000018003>. Acesso em: 02 dez. 2019.

Cf. AZEVEDO, Rita. **5 pautas-bomba que ameaçam o governo neste mês**. Exame/Abril (04/08/2015). Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/as-bombas-que-prometem-balancar-o-congresso-neste-mes>. Acesso em: 02 dez. 2019.

Cf. BRAGA, Pedro. **Saiba o que são as 'pautas-bomba' nas mãos do Congresso contra o governo**. Folha de São Paulo (05/08/2015). Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bomba-nas-maos-do-congresso-contra-o-governo.shtml>. Acesso em: 02 dez. 2019.

para processos de afastamento. O próprio Congresso que julgou e condenou, logo em seguida invalidou os fundamentos do *impeachment*, legalizando o crime.

Para além dos elementos ditos técnicos, apresentados, outro ponto chamou a atenção, com destaque na imprensa nacional e internacional: as justificativas do voto dos deputados. Em sessão transmitida ao vivo, o país assistiu a uma cena que ilustra fielmente a composição do parlamento brasileiro e o modo como o procedimento de afastamento foi concebido por ele. Ao invés de justificar seu voto pelo crime alegado ao processo, a maioria dos deputados votou por razões alheias a tal fato, com destaque para valores morais, votando em nome de Deus, da família e da pátria, “[...] sobretudo a defesa da moral tradicional, que estaria em perigo com a continuidade do governo de Dilma Rousseff” (PRANDI; CARNEIRO, 2018, p. 18). Ao fazer um levantamento minucioso das justificativas dos votos dos deputados à luz da teoria social, os autores concluem que:

Para o conjunto da Câmara dos Deputados, os resultados mostraram que aqueles que votaram a favor da admissibilidade do *impeachment*, que foram a maioria, tenderam a justificar seu voto com base em diferentes aspectos que podem ser reunidos sob a rubrica da tradição, que inclui sentimentos referentes à família, à religião e à base eleitoral do deputado, somando-se a ela a avaliação de mau governo e corrupção. Os derrotados, que votaram contra o prosseguimento do processo de afastamento, calcaram seus votos preferencialmente em justificativas mais ligadas aos pressupostos da democracia e da legalidade do processo político (PRANDI; CARNEIRO, 2018, p. 18).

Qualquer semelhança com as justificativas usadas outrora para o advento de regimes autoritários no Brasil, ao longo de sua história, apontadas no capítulo anterior, não são meras coincidências. O apelo à tradição, aos valores da família e da religião são tentativas de reavivar os mitos fundantes da sociedade brasileira, como descritos por Chauí, mitos que mantêm as hierarquias sociais e legitimam desigualdades. Uma das justificativas também presente nos discursos dos deputados, mostrada pelos autores, foi o “conjunto da obra”. A questão é que, no ordenamento jurídico de um Estado democrático, não se julga uma ré por fatos alheios ao crime a ela atribuído. O “conjunto da obra”, muito usado pelos deputados, se referia à avaliação do governo e ao mau desempenho da sua política econômica, que contribuiu para agravar a crise já existente. Porém, em um regime democrático, governos devem passar pelo crivo das urnas. A análise de *accountability* deve ser feita pelo povo. É a soberania popular quem decide se o governo sai ou permanece, em eleições livres e igualitárias. E esse resultado deve ser respeitado: essas são as regras elementares do jogo que devem ser cumpridas. Quando isso é feito por quem não tem legitimidade para tal, soa como uma anomalia do regime político.

Diante do exposto, resta a pergunta: foi um processo de *impeachment* ou este foi um artifício para um golpe? A rejeição a essa segunda opção, além do que já foi colocado, advém também da compreensão predominante da palavra golpe. Historicamente, ela foi utilizada para caracterizar processos violentos e abruptos da tomada do poder, sob o domínio militar. No caso brasileiro, não houve presença direta das Forças Armadas, coerção, perseguição de adversários, tampouco houve o fechamento das instituições do regime democrático. Contrariamente, elas mesmas conduziram o processo. Então, por que afirmar que se estava diante de um golpe? Que tipo de golpe ocorre tendo o protagonismo das instituições democráticas? Não seria contraditório que tais entidades operassem em desfavor do Estado democrático que representam?

3.1.1 Algumas concepções sobre o conceito de golpe de Estado

Geralmente quando se fala de golpe, a primeira ideia que surge é a do golpe militar, porém, apesar de ser o mais conhecido, existem outros tipos de golpes que são mais difíceis de se reconhecerem enquanto tal, dada a diferença que têm dos golpes tradicionais militares, preponderantes ao longo do século XX. Bianchi (2019) faz uma análise do conceito “golpe de Estado”, mostrando como ele foi assumindo significados ao longo da história desde a sua origem, destacando seus principais precursores. O autor afirma que o conceito surgiu no século XVII e ao longo dos séculos seguintes foi adquirindo outros significados, sendo ampliada a literatura sobre o tema depois do golpe de Louis Bonaparte (1808-1873).

Ainda segundo o autor, embora o conceito de golpe seja relacionado apenas ao golpe militar, nem todos eles possuem a presença desse segmento e podem incluir outros atores, tais como o Legislativo e o Judiciário. Bianchi (2019) cita, por exemplo, o golpe de 1964, que teve o respaldo do Senado e do STF. Porém, recentemente surgiram outras modalidades de golpes que não cabem na definição tradicional da literatura. Como exemplos, o autor cita os golpes de Honduras, em 2009, e do Paraguai, em 2012, que depuseram seus então presidentes Manuel Zelaya e Fernando Lugo, respectivamente. Para caracterizar um golpe de Estado, ainda conforme o autor, é preciso considerar três elementos: o sujeito, os meios e os fins desejados. Nesse sentido, afirma que:

O sujeito do golpe de estado moderno é, como Luttwak destacou, uma fração da burocracia estatal. O golpe de estado não é um golpe no Estado ou contra o Estado. Seu protagonista se encontra no interior do próprio Estado, podendo ser, inclusive, o próprio governante. Os *meios* são excepcionais, ou seja, não são característicos do funcionamento regular das instituições políticas. Tais meios se caracterizam pela excepcionalidade dos procedimentos e dos

recursos mobilizados. O *fim* é a mudança institucional, uma alteração radical na distribuição de poder entre as instituições políticas, podendo ou não haver a troca dos governantes. Sinteticamente, golpe de estado é uma mudança institucional promovida sob a direção de uma fração do aparelho de Estado que se utiliza para tal de medidas e recursos excepcionais que não fazem parte das regras usuais do jogo político (BIANCHI, 2019, p. 58, grifos do autor).

Além disso, outra questão importante destacada pelo autor é que essas modalidades de golpes, como os que ocorreram na América Latina nas últimas décadas, não resultaram em mudança de regime político, como ocorrem com os golpes militares que impõem um regime ditatorial. Contudo, não é esse motivo que faz com que não sejam considerados golpes, muito menos o fato de que eles tenham acontecido tendo como fundamento algum mecanismo jurídico constitucional. Nos primeiros casos, as instituições do regime democrático continuam funcionando e o próprio regime também, embora infringindo suas próprias diretrizes.

Não é a ilegalidade, a força ou a mudança do regime político que caracteriza o golpe, e sim o uso de recursos excepcionais por parte de uma fração do aparelho do Estado. O fato de tais recursos serem previstos constitucionalmente não anula sua excepcionalidade nem seu caráter inusual (BIANCHI, 2019, p. 59).

Para o autor, o *impeachment*, mesmo sendo um recurso constitucional, é sempre um mecanismo excepcional. E, como o golpe de Estado é uma “mudança institucional para a redistribuição de poder”, tal instrumento é um meio para tal e não um fim em si mesmo. Por isso que “Nem todo impeachment, entretanto, pode ser caracterizado como um golpe de Estado” (BIANCHI, 2019, p. 59-60). O que o caracteriza é o fato de se tratar de um processo político, sendo o *impeachment* apenas um dos meios excepcionais usados para sua efetivação.

Obviamente a direção desse processo legislativo pertence sempre a uma fração do aparelho estatal. Mas o impedimento presidencial é apenas um momento de um intrincado processo político, no qual setores da sociedade e de outras frações não legislativas do aparelho estatal podem participar. Se a direção do processo político amplo for uma fração do aparelho estatal, com predomínio dos legisladores ou não, então o *impeachment*, mesmo quando previsto na Constituição, pode ser caracterizado, de acordo com a definição exposta acima, como o momento culminante de um *coup d’État* (BIANCHI, 2019, p. 60).

Pela definição dada pelo autor, é importante frisar que, assim como não é qualquer *impeachment* que pode ser um golpe, nem todo golpe é arquitetado por setores conservadores alinhados ao aspecto ideológico de direita ou conservador. Pode haver golpes de setores de esquerda também e destes o autor cita alguns como exemplos. No caso do Brasil, o exemplo dado é a dita “Revolução de 1930”, que, segundo Bianchi (2019), foi um golpe que se

consolidou tendo como principais protagonistas setores da “esquerda”⁶⁵ do exército, daí a importância de se caracterizar um golpe não apenas por seu aspecto legal e ideológico, mas a partir dos elementos apontados pelo autor, considerando-o sempre como um processo político que se utiliza de instrumentos excepcionais para uma mudança institucional e distribuição de poder. Por essa razão, assim como nos casos de Honduras e Paraguai, entende-se que a destituição da então presidenta Dilma Rousseff em 2016 trata-se de golpe e não de um *impeachment*. Todavia, se esses golpes não estão dentro dos padrões tradicionais militares, como nomeá-los? Que tipo de golpes são esses que não alteram os regimes, mas se processam através das instituições democráticas?

Tais dúvidas surgem exatamente pelo fato de não terem os elementos dos moldes tradicionais militares. Então, nesse esforço de se referir a esses golpes, geralmente a tendência por parte daqueles que o fazem é especificá-los a partir de suas características, objetivos ou atores envolvidos. Por isso, para tentar nomear o golpe de 2016 no Brasil, encontram-se expressões do tipo: golpe parlamentar, jurídico, midiático, elitista, institucional, constitucional, ou algumas dessas palavras juntas, ou todas essas.

Por não serem golpes tradicionais, já que não há o uso explícito da força coercitiva do Estado, representada sobretudo pelos militares, ao analisar os casos recentes de Honduras, Paraguai e Brasil, Silva (2019) acredita tratar-se de um *neogolpismo*, fenômeno comum na América Latina, principalmente nas últimas décadas. Para o autor, há algumas características essenciais que definem os neogolpismos, listadas a seguir: são golpes não violentos explicitamente, ainda que possuam uma violência simbólica em sua gênese; são parlamentares e jurídicos, portanto, processados pelas instituições da democracia liberal; e, por fim, tentam transparecer legalidade para daí obterem legitimidade.

Deve-se entender o “neogolpismo” como formas de golpe de Estado legais na aparência e que buscam seu processamento preferencialmente por meio das instituições vigentes e do cumprimento de ritos formais. O ponto principal é que são formas mais processuais e mais sutis do uso concentrado da força, pois é isso o que dificulta sua condenação aberta pela comunidade internacional (SILVA, 2019, p. 134).

Como já mostrado, no caso do Brasil à época, para os que defendiam a tese do *impeachment*, havia toda uma tentativa, ao tratar da questão, de transparecer uma legalidade e legitimidade democrática através do discurso de que se estava “cumprindo a Constituição”, seguindo o rito formal do processo e dando à ex-presidenta o direito legal de defesa e do

⁶⁵ Embora o próprio autor, na obra citada, faça uma observação em relação ao que se nomeia de esquerda no exemplo dado.

contraditório, embora esta, visivelmente, não tenha sido sequer apreciada por grande parte dos parlamentares. Contudo, até mesmo sua constitucionalidade foi questionada, como mostraram Glaserapp e Farias, (2016). Ademais, como também já pontuado, legalidade não implica necessariamente justiça e legitimidade. O uso e a aplicação da lei podem conter abismos entre eles e os princípios que lhe deram origem. O fato é que o golpe realizado pelas instituições do regime democrático brasileiro além de não ser tradicional, se valeu de alguns elementos importantes para sua gênese. E, como sugere Bianchi (2019), este será analisado a seguir partindo dos três elementos fundamentais: os sujeitos, os meios e os fins. Mas, antes, é importante pontuar os elementos conjunturais que o gestaram.

3.2 Atores e instrumentos do golpe de 2016: elementos de sua gênese e composição

Há um certo consenso entre alguns autores⁶⁶ em localizar a fundação das bases do golpe de 2016 ainda no ano de 2013⁶⁷ e, neste, as “jornadas de junho” foram a grande virada simbólica e a isca que o aparato institucional da democracia liberal precisava para obter uma certa “legitimidade” de suas pretensões. Para Souza (2016, p. 87). “as manifestações de junho de 2013 marcam o ponto de virada da hegemonia ideológica até então dominante e das altas taxas de aprovação aos presidentes dos governos petistas”. Concorda-se com o autor sobre tal acontecimento ter sido um pontapé inicial para a fundação das bases do golpe, mas discorda-se da “virada da hegemonia ideológica” por entender hegemonia à luz do conceito gramsciano. E, nesse caso, parece mais adequado falar em “hegemonia às avessas⁶⁸”, para caracterizar, de forma genérica, a direção do Estado por parte dos representantes dos subalternos, porém sob o domínio do programa dos grupos dominantes. Ademais, ressalta-se que o PT nunca teve a direção intelectual e orgânica da sociedade, apenas acomodou interesses antagônicos, atendendo a demandas distintas, até o momento em que essa conciliação apontou as fissuras de sua estrutura. Prova cabal de tal afirmação foi a forma como o partido foi retirado do governo.

Mas, voltando aos acontecimentos de 2013, em junho do referido ano, uma série de protestos e manifestações se espalharam por todo o país em todas as capitais. Liderados pelo Movimento Passe Livre (MPL) e formado majoritariamente por estudantes, a reivindicação inicial era contra o aumento no preço das passagens do transporte público e defendia a tarifa zero para estudantes, que sempre foi a bandeira do MPL. O fato é que esses protestos não se

⁶⁶ Cf. AVRITZER (2017)

⁶⁷ Embora seja dado destaque também ao uso político do julgamento do Mensalão em 2007 pelo STF.

⁶⁸ Cf. OLIVEIRA (2010).

resumiram a isso: havia uma certa heterogeneidade de atores e pautas que se somaram ao movimento, dando a ele um caráter difuso. Era ano de Copa das Confederações e se aproximava a Copa do Mundo de 2014, a ser realizada no Brasil, e daí também o questionamento sobre os gastos em obras milionárias de infraestrutura para receber esses eventos em detrimento dos investimentos em políticas públicas, principalmente em saúde e educação. Além desses eventos, se aproximavam também as eleições presidenciais de 2014, o que contribuiu para acentuar a publicização do debate em torno dessas questões.

As chamadas “jornadas de junho” de 2013 simbolizaram o esgotamento de um projeto de inclusão social via consumo sem, no entanto, ter dado saltos significativos em termos de fomento de políticas sociais universais na gestão do PT. Tais manifestações rapidamente foram capitaneadas pelos futuros atores do golpe, sendo um deles a mídia tradicional, como se sabe, no Brasil, monopolizada por grandes corporações. Fazendo uma análise da cobertura midiática na época, Souza (2016) afirma que, de início, o movimento foi negligenciado pela mídia, que, quando o noticiava, deslegitimava sua causa de fundo, caracterizando-o como tumulto à ordem, e dando destaque para as ações de depredação de espaços públicos e ônibus, na tentativa de se firmar uma imagem negativa dos protestos. Ao perceber a dimensão e a janela de oportunidade do movimento, a mídia começou a dar destaque para as manifestações, desta vez tentando emplacar como uma de suas principais pautas a não aprovação da PEC 37, desconhecida até então pela maioria dos manifestantes, e o combate à corrupção.

É interessante notar aqui já um início da articulação e do conluio entre o aparato jurídico-policial do Estado e a imprensa. A PEC 37 e sua crítica passa a ser frequentemente referida pelo Jornal Nacional como uma demanda cada vez mais importante das “ruas”. A PEC limitava a atividade de investigação criminal às polícia federal e civil dos estados e do Distrito Federal, como, aliás, acontece na maioria dos Estados democráticos. Isso contrariava o desejo dos integrantes do Ministério Público, que também queriam investigar e acusar, o que por sua vez contrariava a divisão de trabalho típica do judiciário. A ideia aqui é que haja controles recíprocos e nenhum órgão possa monopolizar todas as ações e momentos processuais. O “agrado” do JN ao MP já lançava as primeiras bases de atuação do conluio (SOUZA, 2016, p. 89-90).

O movimento, até então tido como baderneiro e causador de desordem social, passou a ser nomeado de pacífico, ordeiro. Posteriormente, se verdeamarelizou com símbolos nacionais, como a bandeira e a camisa da seleção brasileira de futebol, e passou a contar com os setores da classe média como se fossem os verdadeiros protagonistas dos atos – assim, futuramente se originaram as manifestações de 2015 a favor do golpe, mobilizadas por redes sociais, através

de páginas de grupos conservadores declaradamente antipetistas⁶⁹. Destarte, o discurso de combate à corrupção, seletivamente atrelado aos governos do Partido dos Trabalhadores⁷⁰, foi parte da estratégia de criminalização do partido, e dos demais de esquerda, assim como dos movimentos sociais. Não obstante, não se faz aqui a defesa da integridade moral do PT. Como se sabe, ele jogou o jogo da velha política brasileira e pagou o preço por isso: negociou apoio político no parlamento e recursos financeiros com o setor privado e, talvez se assim não o fizesse, as chances de chegar e se manter no governo seriam bem menores, considerando as práticas sociais da cultura política brasileira. “Ao aceitar o *modus operandi* da política brasileira, baseado no aparelhamento do Estado para fins privados e na corrupção, o partido se tornou vulnerável” (MIGUEL, 2019, p. 76). Ainda segundo o autor,

É difícil recusar a conclusão de que a corrupção provavelmente foi mais efetiva do que seria discutir projetos com o Congresso. Mas a compra de apoio abriu um flanco fácil para a mobilização dos setores conservadores, que singularizaram PT e esquerda como únicos culpados pelos problemas éticos da política brasileira. Ao mesmo tempo, seja por inexperiência, seja pela permanência de um compromisso moral, os governos petistas não foram capazes de sustar as investigações, como faziam seus antecessores; ao contrário, reforçaram os aparatos de controle do Estado (MIGUEL, 2019, p. 77).

Logo após as manifestações de 2013, o governo federal anunciou em rede nacional⁷¹ cinco medidas para dar resposta às demandas dos protestos de rua, agrupadas no que o governo nominou de “pactos nacionais” em várias áreas, tais como: transporte, saúde, educação, estabilidade econômica, além da reforma política e combate à corrupção. Tais medidas incluíam responsabilidade fiscal; reforma do sistema político, precedida de plebiscito; conversão da corrupção em crime hediondo; contratação de médicos, incluindo estrangeiros, para zonas com maior déficit de profissionais (o que se tornou depois o Programa Mais Médicos); investimento de R\$ 50 bilhões em mobilidade urbana para transportes públicos e destinação dos recursos dos *royalties* do petróleo para educação. Como se observa, todas essas medidas dependiam também

⁶⁹ Cf. MESSEMBERG (2019).

⁷⁰ Apesar de as investigações envolverem políticos de diversos partidos, desde os escândalos do Mensalão ao protagonismo político da Operação Lava Jato da Polícia Federal, às denúncias de corrupção sempre era dado destaque à participação do Partido dos Trabalhadores, a partir do vazamento ilegal de informações relativas à investigação, amplamente divulgadas pela mídia nacional. Cf. ALVES, Jaime; SOUZA, Raquel de. **A grande mídia e o ódio ao PT**. Observatório da imprensa. Edição 861 (28/07/2015). Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/imprensa-em-questao/a-grande-midia-e-o-odio-ao-pt/>. Acesso em: 13 dez. 2019.

⁷¹ Cf. Jornal Nacional/ Edição. **Dilma anuncia cinco medidas em resposta às manifestações**. G1 (24/06/2013). Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/06/dilma-anuncia-cinco-medidas-em-resposta-manifestacoes.html>. Acesso em: 13 dez. 2019.

da aprovação do Congresso Nacional e, talvez por isso, muitas delas não saíram do papel, dada a conjuntura política da época.

Outrossim, o governo se abriu para o diálogo com representantes do movimento Passe Livre e de outros movimentos sociais e centrais sindicais, algo que era mais frequente na gestão Lula e que, segundo relatos dos representantes desses mesmos segmentos, o governo Dilma havia arrefecido. Ademais, iniciou-se uma intensa agenda de reuniões com prefeitos, governadores e parlamentares para apresentar as medidas propostas e solicitar apoio. No entanto, como se constatou, já não havia conjuntura favorável para isso. O Congresso Nacional empenhava esforços mais na derrubada do governo que nos anseios das ruas. O objetivo naquele momento era desgastar mais ainda o governo, ampliando a crise política existente. Como já dito, as demandas das manifestações de 2013 eram por políticas públicas de qualidade, maior investimento, melhores serviços, enfim, por melhores condições de vida para a população, sobretudo mais pobre, que sempre foi uma demanda nunca atendida em sua plenitude no país, em todos os governos pelos quais passou. Porém, as forças conservadoras condicionaram toda essa insatisfação ao governo da vez, ou melhor, ao PT, como se este fosse o único responsável pela crise econômica e por todos os problemas estruturais, morais e éticos do país.

Também como resposta às reivindicações de 2013 por mais transparência e participação popular, em maio de 2014, o governo editou o Decreto nº 8.243/2014, que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A norma considerava como pilares do processo de formulação de políticas públicas a participação social através dos conselhos gestores, conferências nacionais periódicas, uma ouvidoria nacional e audiências públicas, com o objetivo de estimular, regulamentar e aprimorar a relação entre o governo e sociedade civil. Além desses mecanismos, estavam previstos no sistema mesas de diálogos, comissões permanentes e fóruns interconselhos. O sistema seria coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Na prática, a PNPS não criaria outras instâncias para além daquelas que já existiam no âmbito nacional, apenas normatizaria, reativaria algumas que não estavam mais em funcionamento e estabelecia diretrizes de atuação, no caso de criação de outras novas, por parte do legislativo. A ideia central da política era incorporar a participação social como método de governo para que este se tornasse mais permeável às demandas populares.

O Decreto em questão apenas ampliava a possibilidade de participação, o que deveria ser desejado num regime democrático, afinal, ele se rege pela soberania popular. Não criava nenhum novo mecanismo, apenas ratificava e fortalecia os existentes, ao estabelecer, em seu Parágrafo Único, Art. 1º, que eles deveriam ser considerados “na formulação, na execução, no

monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública” (BRASIL, 2014b). Porém, como era de se esperar, o Decreto recebeu inúmeras críticas; parte delas oriundas do desconhecimento da própria existência desses mecanismos, ou pela concepção de que ele usurpava as atribuições dos deputados, como representantes “legítimos” da vontade popular, ou pelo entendimento de que se tratava de algo inconstitucional. A Câmara dos Deputados acusou de ser antidemocrático um sistema que, contrariamente, ampliaria a democracia participativa.

Sobre o primeiro argumento, é notório o desconhecimento dos críticos em relação aos mecanismos de participação social, afinal, muitos deles existem desde a década de 1980 e se expandiram consideravelmente nas décadas seguintes no âmbito nacional, como já mostrado no capítulo anterior (conferências, conselhos, orçamentos participativos etc.). Em relação ao segundo ponto, os instrumentos de participação popular possuem atribuições específicas que diferem do legislativo. Apesar de haver a possibilidade constitucional de proposição de projetos de lei de iniciativa popular, por parte da sociedade civil, estes devem passar pelo crivo do parlamento. A própria criação de conselhos é competência do Congresso, que, ao que transpareceu pela reação que teve, desconhecia essa atribuição. Por fim, em relação ao último ponto, e mais descabido de todos – de ser o Decreto inconstitucional –, a própria Constituição de 1988 prevê instâncias de participação social, inclusive não apenas conselhos gestores e conferências, mas também mecanismos de participação direta, como também já descritos no capítulo anterior.

O fato é que a PNPS teve rejeição imediata do CN e da mídia tradicional⁷². Como era de se esperar, o Decreto foi alvo de várias críticas, acusado de ser “bolivariano⁷³” e de “atrapalhar” a democracia brasileira. Observa-se aqui que tal crítica se fundamenta numa concepção elitista da democracia, resumida ao governo da minoria escolhida pela maioria em eleições. A ideia é a de que ao povo não cabe a participação, mas apenas a escolha de seus governantes que são os únicos “legítimos” para agirem em nome dele. O que a PNPS pretendia era ampliar as possibilidades dos atores sociais de interferirem nos processos decisórios que lhes dizem respeito e são de seu interesse, a fim de influenciarem a agenda política, sobretudo no que se refere à formulação, execução e monitoramento das políticas públicas.

⁷² Cf. AZEVEDO, Reinaldo. **O decreto bolivariano de Dilma e a farsa dos conselhos “populares”**. Veja/Abril (23/06/2014). Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/o-decreto-bolivariano-de-dilma-e-a-farsa-dos-conselhos-8220-populares-8221/>. Acesso em: 02 dez. 2019.

⁷³ O adjetivo é comumente usado por segmentos da direita para caracterizar os governos de esquerdas da América Latina, associando-os a uma suposta “ditadura comunista”. No entanto, a palavra é oriunda do nome do líder político e militar venezuelano, Simón Bolívar. Ele foi quem conduziu os movimentos de independência da Venezuela, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Panamá do domínio espanhol, no século XIX.

Como já pontuado no capítulo anterior, em relação à democracia participativa, os espaços de participação social não são isentos de aparelhamento, cooptação e de práticas clientelistas, assim como a sociedade e o Estado de forma geral, e talvez essa seja uma das críticas que possuam algum fundamento, uma vez que esses espaços podem ser instrumentalizados pelo Estado para esse fim. Contudo, eles são essenciais para a democratização do regime político democrático, pois contribuem para qualificar a democracia, incluindo o *demos*. Ainda que possuam limitações e convivam também com práticas autoritárias e conservadoras, isso não faz deles insignificantes e desprezíveis, assim como o parlamento, que também é repleto de tais práticas. As reações de rejeição da PNPS fazem parte de mais um episódio na história brasileira de restrição da democracia a pequenos grupos, ou seja, ao seu esvaziamento de significado, conteúdo e práticas. Pouco tempo depois a Câmara dos Deputados derrubou o Decreto através do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1491/2014. A matéria ficou em tramitação no Senado Federal até ser arquivada em dezembro de 2018, por motivo de final de legislatura.

O que se observou foi que, com a proximidade das eleições, toda e qualquer iniciativa do governo ganhava conotações políticas. O que esses fatos mostram é que já havia uma atmosfera favorável ao desgaste do governo, tanto no parlamento, quando na mídia e na opinião pública de forma geral. “Estava criada a suposta base social do golpe” (SOUZA, 2016, p. 101). Aliado à mídia, às elites econômicas, e ao aparato jurídico-estatal, o papel do parlamento foi imprescindível nesse processo. Após a quarta derrota consecutiva nas eleições presidenciais da direita aliada à centro-direita, um dia após as eleições de 2014, iniciaram os acordos no parlamento para a derrubada de Dilma Rousseff. A votação de “pautas-bomba” pelo Congresso, liderada pelo então presidente da Câmara Eduardo Cunha, juntamente com a crise econômica que assolava o segundo mandato da ex-presidenta, em virtude da queda nos níveis de emprego, criaram uma conjuntura econômica favorável para o crescimento do índice de rejeição do governo⁷⁴ – até então baixo –, alimentado pela mídia, até mesmo por parte daqueles que formavam sua base de sustentação eleitoral em 2014.

O ajuste fiscal aplicado no início do segundo mandato de Dilma traiu a expectativa dos 53 milhões de eleitores que foram seduzidos pelas promessas de sua campanha de manutenção do emprego e dos direitos trabalhistas. À crise de popularidade de seu segundo governo somou-se o descontentamento dos setores médios tradicionais insatisfeitos com a diminuição das desigualdades entre as classes sociais (BRAGA, 2016, p. 60).

⁷⁴ Cf. OLIVEIRA, Mariana. **Popularidade do governo Dilma vai de 36,4% para 32,9%, diz pesquisa**. G1 (29/04/2014). Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/04/popularidade-do-governo-dilma-vai-de-364-para-329-diz-pesquisa.html>. Acesso em: 03 dez. 2019.

Outro ator importante para a queda do governo foi o segmento jurídico-policial-estatal, afinal de contas, “em um golpe sem armas, sem tanques ou baionetas, Judiciário e imprensa são de fato os principais instrumentos de legitimação” (SEMER, 2016, p. 109). Valendo-se da operação Lava-Jato, Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário se destacaram na cena política, ao vazarem para a imprensa informações sigilosas⁷⁵ de investigação que atingiam diretamente o partido do governo, além de acentuarem seu populismo jurídico, através de convocação de coletivas à imprensa, transmitidas em tempo real, e de intensificação de diligências, conforme se aproximava o processo de *impeachment*. O protagonismo do juiz-chefe da operação logo serviu de insumo para sua popularidade, legitimando inclusive diligências consideradas ilegais, mas que tinham amplo “apelo e apoio popular”.

A falsa neutralidade e o protagonismo têm o papel de esvaziar a função jurisdicional e contenção do poder punitivo. O juiz abdica do papel de garantidor de direitos, para assumir o de vingador social ou condutor de políticas majoritárias (SEMER, 2016, p. 112).

O que se assistiu nesse período foi a personificação de funções e agentes públicos como legítimos moralizadores da questão política do país. Figuras que, publicamente, transportaram suas convicções pessoais para o processo legal e se tornaram *pop stars* do combate à corrupção no cenário brasileiro, verdadeiros “heróis” nacionais. Ao restringir a corrupção a um ator específico (partido, político etc.) e dar ênfase a isso, reforça-se a ideia de que ela se restringe a uma questão partidária ou individual e moral de alguns agentes, e não estruturante das relações público-privado e generalizada no país desde seus primórdios. Se a operação Lava-Jato mostrou ao país a corrupção sistêmica das relações público-privado, embora não tenha dado ênfase a esse aspecto, mostrou também como agentes do Estado direcionam seus esforços e ações das instituições que representam para legitimar interesses dominantes. Mais tarde, o jornal *The Intercept* mostrou os bastidores da atuação dos principais atores da investigação, denunciando a quebra de premissas básicas do regime democrático⁷⁶.

Como já apontado, fundamental para essa popularidade e para legitimar o golpe de foi a mídia tradicional. As notícias não citavam o juiz-chefe da operação, mas “Sérgio Moro”. Assim como não citavam o Ministério Público (MP), mas os agentes da força-tarefa, nominalmente os procuradores. O que isso transmite ao público é a ideia de que não são as

⁷⁵ Cf. CASTRO, Fernando; NUNES, Samuel; NETTO, Vladimir. **Moro derruba sigilo e divulga grampo de ligação entre Lula e Dilma; ouça**. G1 (16/03/2016). Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html>. Acesso em: 16 nov. 2019.

⁷⁶ Cf. THE INTERCEPT BRASIL. **As mensagens secretas da Lava-Jato - Linha do tempo** (20/01/2020). Disponível em: <https://theintercept.com/2020/01/20/linha-do-tempo-vaza-jato/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

instituições que fazem seu trabalho, mas pessoas x, y e x, imbuídas da missão de moralizar a política. A própria operação Lava-Jato, que tem seu mérito por revelar o esquema generalizado de corrupção no país, ao invés de ser concebida como mais uma atividade rotineira dos órgãos que têm atribuição legal de fazê-la, se tornou uma “missão de passar o Brasil a limpo”. E, como toda missão “excepcional e purificadora”, ela tinha seus super-heróis, messias, dignos de idolatria e reverência. Mas a divulgação se estendeu também a outros, que logo alcançaram a fama da “ética” e da ‘moralidade pública’.

A mídia deu enorme destaque aos líderes dos movimentos pró-impeachment, tornando-os celebridades midiáticas da noite para o dia. As manifestações contra Dilma foram praticamente patrocinadas pelos principais veículos de comunicação, anunciados à exaustão e merecendo cobertura ao vivo. Já aquelas a favor da presidente receberam tratamento muito diferente. As duas manchetes d’*O Globo* para os grandes atos de março são ilustrativas. “Brasil vai às ruas contra Lula e Dilma e a favor de Moro” (14/3/2016), dizia uma. A outra foi: “Aliados de Lula e Dilma fazem manifestação em todos os estados” (19/3/2016). O enquadramento está claro: era a nação contra um partido (cf. Barbosa e Martins, 2016). Ao mesmo tempo, os abusos de juízes, procuradores e delegados eram subnoticiados; mais do que isso, as denúncias de abusos já eram enquadradas como prova de conivência ou complacência com a corrupção (MIGUEL, 2016c, p. 109-110).

Um ator não menos importante nesse processo foi a elite econômica do país. Grupos de empresários, declaradamente e publicamente, se utilizavam de seu poderio financeiro para custear manifestações em prol do golpe. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) foi uma das principais promotoras e patrocinadoras desses movimentos, fornecendo recursos para a confecção de insumos e infraestrutura para as manifestações, entre faixas, cartazes, bonecos infláveis e até carros de som, enfim toda a logística⁷⁷. Dentro desse grupo, juntaram-se artistas e demais representantes das classes médias e altas do país.

Apesar de mais discreto, não se pode desconsiderar o papel das Forças Armadas nesse processo. Mesmo mantendo uma aparente neutralidade e discrição, há fatos que mostram apoio ao golpe, mesmo que de forma velada. Não se deve esquecer de uma das medidas tomadas no governo Dilma que desagradou a ala militar: a instauração da Comissão Nacional da Verdade, em 2012, e o seu relatório produzido ao final dos trabalhos em 2014⁷⁸, proposta pelo terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), instituído pelo Decreto 7.037/10. A Comissão foi aprovada pela Lei nº 12.528/2011 para apurar crimes da ditadura no país (de 1946 a 1988),

⁷⁷ Cf. FIESP. **Apoio formal da Fiesp ao processo de impeachment**. Portal Fiesp. s/d (Multimídia) Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/multimedia/apoio-formal-da-fiesp-ao-processo-de-impeachment/>. Acesso em: 04 set. 2019.

⁷⁸ Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. **Em manifesto, generais atacam ministro e Comissão da Verdade**. (26/09/2014). Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/09/1523380-em-manifesto-generais-atacam-ministro-e-comissao-da-verdade.shtml>. Acesso em: 04 set. 2019.

fato inédito na história brasileira, ainda que não tivesse caráter punitivo. Então, o apoio ao golpe já era esperado, ainda que implicitamente.

Neste processo, as Forças Armadas mantiveram uma aparente neutralidade, emitindo poucos comunicados sobre a chamada “crise política”. Em tais manifestações, foi repetido o discurso de que os militares cumpriam a constituição, sem intervir no processo político civil. Declarações mais violentas contra o governo Rousseff, o PT ou os programas de Estado mantidos desde o Governo Lula não partiram de militares da ativa, mas de militares da reserva e de civis que em manifestações de rua e nas mídias sociais exaltavam a ditadura terminada em 1985 e defendiam palavras de ordem esdrúxulas como um famoso cartaz pedindo “intervenção militar constitucional já!”. As posições mais conservadoras entre os militares foram limitadas, visíveis em algumas poucas iniciativas, sendo talvez a mais explícita ocorrida quando a mais alta honraria do exército, a “Medalha do Pacificador”, foi concedida ao juiz Sérgio Moro – personagem-chave na chamada “luta contra corrupção” por liderar a Operação Lava Jato – e ao então ministro interino da Defesa Raul Jungmann. As condecorações aconteceram no dia 25 de agosto de 2016, poucos dias antes da confirmação do impedimento de Rousseff no Senado e podem ser interpretadas como sinais de uma discreta tomada de posição por parte das Forças Armadas (FREIXO; RODRIGUES, 2016, p. 13).

Pode-se afirmar, então, que estes foram os principais *sujeitos* do golpe: agentes do Estado do executivo, legislativo e judiciário, mídia tradicional, classes dominantes e a uma “suposta base social popular”. O *impeachment* foi o recurso excepcional utilizado, ou seja, o *meio*, sob alegação das pedaladas fiscais. Agora serão abordados os *fins*.

3.3 Restabelecimento da agenda neoliberal e suas implicações para os direitos sociais

Como afirmado por Bianchi (2019), a finalidade do golpe é uma mudança institucional para distribuição de poder. No caso específico do Brasil, o poder econômico foi um dos mais beneficiados. Além do golpe de 2016 explicitar a fragilidade da democracia liberal brasileira, por invalidar o resultado das urnas de 2014, representou também o avanço de uma agenda neoliberal de prejuízo para a sociedade, sobretudo, para a classe trabalhadora, no que tange principalmente aos direitos sociais. Alguns autores afirmam que o golpe foi uma estratégia também de retomada de um neoliberalismo mais acentuado, demandado por pressões externas.

Aqui, vale destacar que as forças golpistas derrubaram o governo não pelo que Dilma Rousseff concedeu aos setores populares, mas por aquilo que ela não foi capaz de entregar aos empresários: um ajuste fiscal ainda mais radical, que exigiria alterar a Constituição Federal, uma reforma previdenciária regressiva e o fim da proteção trabalhista (BRAGA, 2016, p. 60).

O pesado ajuste fiscal para assegurar ao capital rentista o pagamento dos juros da dívida pública, a abertura e a privatização da economia brasileira para atender ao capital internacional e os cortes de direitos trabalhistas e sociais

são o principais objetivos do governo interino e, correlatamente, o principal motivo da mobilização contra o golpe de Estado institucional (BOITO JR., 2016a, p. 26).

Confirmando a hipótese dos autores, na data de 29 de outubro de 2015, em meio à crise já instalada no governo, foi apresentado o documento *Uma ponte para o futuro*, sob o carimbo da Fundação Ulisses Guimarães (FUG) e do PMDB, que foi elaborado a partir das diretrizes defendidas pelos setores econômicos do país. O referido documento continha as premissas de um ajuste fiscal extremamente severo e previa todas as medidas adotadas pelo governo que sucedeu o golpe. Antes de iniciar propriamente a análise do documento em si, cumpre fazer alguns questionamentos: qual a razão para a elaboração de um documento, uma espécie de programa de governo sem a participação do próprio governo (pelo menos de sua cúpula gestora)? Não era período de campanha eleitoral e o próprio PMDB compunha a chapa do governo, reeleita em 2014. Então, qual a razão de apresentar um programa para o país sem ter sido apresentado e negociado com o próprio governo, tampouco apresentado ao povo, aliás, um programa diferente do que foi apresentado ao TSE no registro de chapa? Isso só reforça a tese de que o *impeachment* foi apenas um instrumento do golpe, que iniciou sua gestação antecipada já com a certeza de que se efetivaria.

Passando à análise do documento, inicialmente, o texto afirma que o programa tem como objetivo “preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos” (FUG/PMDB, 2015, p. 02). No entanto, ao longo do texto, não há nenhuma medida proposta de combate à pobreza, ou que almeje a redução de desigualdades sociais, contrariamente, são propostas que permitem seu aprofundamento, como ver-se-á a seguir. Como foi observado pelo resultado das eleições, certamente um programa como esse não passaria pelo crivo das urnas em 2014, assim como não passou o programa do PSDB, com propostas ainda mais tênues que essas.

Como afirma Miguel (2019), o voto, apesar de ser um instrumento limitado, mas essencial da democracia, pode desestabilizar os interesses das elites, ao obrigar que os interesses dos dominados sejam considerados, razão pela qual o programa escolhido tenha sido o do PT, por ter propostas comprometidas mais com esses interesses que o programa de seu principal adversário, mesmo já com uma imagem desgastada do partido, advinda dos escândalos de corrupção. “Apesar de todos os seus limites, há mesmo uma certa pedagogia no processo eleitoral que permite que os mais pobres identifiquem políticas que os beneficiam e premiem quem as adota – e foi nisso que o PT apostou” (MIGUEL, 2019, p. 187). O interessante a

pontuar sobre isso é que, quando pessoas mais pobres fazem essa escolha, elas são estigmatizadas, acusadas de aderirem ao populismo político de líderes carismáticos, porém quando o setor empresarial tem essa mesma postura – votar em quem defende seus interesses – esse segmento não é rotulado. Ricos fazem “escolhas racionais”, pobres “não sabem votar”, são “alienados pelo paternalismo político” que os concebe “esmolas sociais”. Isenções fiscais, desonerações e perdão de dívidas de grandes corporações não são tratadas dessa forma, mas benefícios para arrefecer a extrema pobreza sim.

Todo o documento apresenta uma série de elementos que mostram os interesses que estão por trás do golpe de 2016. Propõe várias medidas que revelam explicitamente as razões e intenções que fundamentaram tal processo político e seu caráter antidemocrático. O trecho a seguir fala do incômodo da crise econômica com a democracia, como se a esta interessasse apenas isso: equilíbrio fiscal. De fato, crescimento econômico pode e deve ser gerador de oportunidades. A questão é: oportunidades para quem? Crescimento econômico sem redistribuição de renda parece não ser oportuno ao regime da maioria.

Estagnação econômica e esgotamento da capacidade fiscal do Estado não são fenômenos circunscritos apenas à esfera econômica. São fontes de mal-estar social e de conflitos políticos profundos. As modernas democracias de massa não parecem capazes de conviver passivamente com o fim do crescimento econômico e suas oportunidades, nem com a limitação da expansão dos gastos do governo (FUG/PMDB, 2015, p. 03).

De fato, o documento é assertivo em tal afirmação. É impossível dissociar a esfera econômica da esfera política numa sociedade capitalista, bem como excluir tais dimensões dos sistemas democráticos vigentes. Para Fraser (2015), essa é uma das contradições políticas do próprio sistema capitalista, que está na raiz da crise política das democracias. Nesse sentido, a sucumbência da legitimidade democrática do governo reeleito fez-se necessária para garantir o ajuste fiscal proposto, mais severo do que o que o próprio governo havia apresentado, a fim de reorganizar as bases de acumulação de capital que ocorre às custas da exploração do trabalho e da retração de investimentos públicos em políticas sociais. Nessa lógica, a ampliação de programas sociais passa a ser a vilã da crise fiscal do Estado. “Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos [...]” (FUG/PMDB, 2015, p. 05).

O intrigante é que, sempre que se fala em ajuste fiscal, os gastos com políticas que contemplam direitos sociais e que, portanto, beneficiam sobretudo a camada mais vulnerável socialmente, são sempre os vilões. Desonerações fiscais a grandes empresas, perdão de dívidas bilionárias, sonegação fiscal, juros da dívida pública e um amplo leque de benefícios que

privilegiam determinados setores do Estado, incluindo a própria classe política, não entram nessa conta. É como se para isso abundassem fundos. Na lógica estamental do orçamento brasileiro, faltam recursos para direitos e sobram para privilégios. E essa é a agenda do golpe para os direitos sociais: desfinanciá-los. Nesse sentido, o documento *Uma ponte para o futuro*, elaborado em 2015, já antecipava as principais medidas adotadas para o aprofundamento do neoliberalismo no país. Conforme se observa no trecho abaixo, extraído do documento, era necessário rever o pacto constitucional, o “modo de funcionamento do Estado brasileiro” que, bem ou mal, definiu em sua Carta Magna de 1988 a cidadania como um de seus princípios fundamentais; e o combate à pobreza e às desigualdades sociais como um de seus objetivos. Para tal, dentre outras prerrogativas, estabeleceu receitas vinculantes para a saúde e educação.

No entanto, a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro. Ainda que mudássemos completamente o modo de governar o dia a dia, com comedimento e responsabilidade, mesmo assim o problema fiscal persistiria. Para enfrentá-lo teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais, sem o que a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso.

[...] Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação [...] (FUG/PMDB, 2015, p. 5-6).

Todo o documento é fundamentado numa série de informações, classificações e recomendações de organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, por exemplo, que apontam as principais medidas a serem tomadas pelo Brasil a fim de retomar o crescimento econômico e conter a dívida pública. Conforme Fraser (2015), aqui é visível a cooptação de assuntos, que deveriam ser tratados no âmbito da ação política democrática, por parte do capital global corporativo. E uma das principais recomendações desses organismos é, evidentemente, a de incentivo ao setor privado, ou seja, ao capital financeiro, reduzindo assim a regulação estatal dos mercados:

Temos que viabilizar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura, em modelos de negócio que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado, inclusive respeitando o realismo tarifário. Em segundo lugar, o Estado deve cooperar com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando com sinceridade o maior número possível de alianças ou parcerias regionais, que incluam, além da redução de tarifas, a convergência de normas, na forma das parcerias que estão sendo negociadas na Ásia e no Atlântico Norte (FUG/PMDB, 2015, p. 17).

O que se vê descrito acima é uma das principais premissas do neoliberalismo econômico: a não intervenção estatal na economia, mas apenas a garantia das condições favoráveis para que as trocas de mercado se realizem e se autorregulem. Por essa razão que se

reafirma que golpe de 2016 não pôs em xeque apenas a legitimidade do sistema político-democrático liberal, mas também as perspectivas democráticas de efetivação de direitos e ampliação da cidadania, sob os ditames de reestruturação da acumulação capitalista. Assistiu-se a um “novo” e mais severo ajuste fiscal, com o objetivo de conter a retração da economia, consequentemente, desmontando direitos sociais. Para Löwy (2016, p. 64), “a elite capitalista financeira, industrial e agrícola não se contenta mais com concessões: ela quer o poder todo [...] e anular as poucas conquistas sociais dos últimos anos”.

A arquitetura do neodesenvolvimentismo e a moldura dos direitos trabalhistas, sociais e previdenciários, desmancharam-se no ar em tão pouco tempo, demonstrando não apenas a fragilidade do projeto lulista de concertação social, um castelo de sonhos construído sobre a areia, mas a voracidade da nova ofensiva do mercado financeiro, verdadeira contra-revolução neoliberal que funda a nova república oligárquica burguesa. Deste modo, o governo que nasceu do golpe de Estado promoveu um conjunto de contrarreformas neoliberais reestruturando as bases de acumulação do capitalismo brasileiro, operando e aprofundando a integração do Brasil na lógica do choque neoliberal que assolou o mundo capitalista após a crise financeira de 2008 (ALVES, 2016, s. p.).

Para os interesses da elite econômica protagonista do golpe, não bastava apenas uma agenda de contrarreformas, era necessário também frear o investimento público em políticas sociais. Nesse sentido, uma das primeiras medidas vitoriosas do governo, apesar das críticas e da reação popular contrária, foi a aprovação da Emenda Constitucional que impôs um novo regime fiscal ao país. Conhecida como PEC do teto dos gastos, a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, aprovada pelo Congresso Nacional, transformada em EC nº 95/2016 estabeleceu que os gastos do governo do ano seguinte não ultrapassarão os do ano anterior, corrigidos apenas pela inflação. O fato é que a EC nº 95 congelou apenas as despesas primárias, deixando de fora a despesa financeira que abocanha parte do orçamento para pagamento de juros da dívida pública. Segundo IPEA (2016), no período de 20 anos, com a vigência da PEC, a saúde perderia recursos de até R\$ 743 bilhões.

Outra medida proposta pelo governo que foi aprovada pelo congresso Nacional foi a Reforma Trabalhista, uma pauta antiga dos setores empresariais. A Reforma, instituída pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, sob alegação de gerar empregos e modernizar a legislação trabalhistas, alterou mais de cem dispositivos da CLT, sendo a maioria deles prejudiciais aos trabalhadores. A CLT sempre foi alvo de críticas por parte dos setores econômicos do país, tida como “atrasada” e como um “entrave” para a geração de empregos e desenvolvimento da economia. Não interessa à classe econômica a proteção aos trabalhadores, mas a extração, cada vez mais intensa, da mais-valia. As alterações trazidas pela Lei nº 13.467 atingem desde as

relações sindicais, saúde e segurança do trabalhador às questões judiciais de reclamatória trabalhista. Apesar de ampla rejeição popular e de preocupação por parte de importantes instituições e órgãos ligados à questão trabalhista, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Ministério Público do Trabalho (MPT), a reforma foi aprovada com ampla maioria no Congresso Nacional. A seguir serão apresentadas apenas algumas das principais e mais severas alterações da reforma para a classe trabalhadora.

Um dos principais pontos que fragilizou a relação empregador-empregado é a prevalência do negociado sobre o legislado. A reforma deu força de lei a negociações de acordos coletivos sobre algumas questões. Acredita-se que esse é um dos piores itens alterados para a classe trabalhadora. Sabe-se que as relações de trabalho são extremamente assimétricas, que colocam o trabalhador na condição de parte mais frágil da relação. Nesse sentido, obviamente, prevalecerá a vontade do empregador e, ao empregado, caberá a tácita aceitação de determinada negociação para garantir seu emprego, gerando assim uma insegurança jurídica sem precedentes para os trabalhadores brasileiros.

A Lei nº 13.467/2017 também prevê a contratação de pessoas autônomas que poderão trabalhar para uma empresa, de forma exclusiva ou não, sem os direitos garantidos aos empregados, tais como férias, décimo terceiro salário e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ou seja, poderá trabalhar sem nenhuma proteção do Estado e sem os direitos trabalhistas garantidos na CLT e na CF, colocando o trabalhador em situação de extrema vulnerabilidade social e laboral. Além disso, o trabalhador poderá ser remunerado por horas, dias e até meses, sem necessariamente ter um vínculo de trabalho estabelecido. Essa é uma das medidas em que a precarização do trabalho é visivelmente explícita. Ao invés de contar com um rendimento de, pelo menos, um salário mínimo estabelecido nacionalmente, o trabalhador poderá receber bem menos que isso, o que implica também na sua desproteção previdenciária, uma vez que não terá um vínculo contínuo de trabalho, tampouco um salário sobre o qual se possa efetivar uma contribuição previdenciária que o torne segurado. Assim, é acentuada extração da mais-valia.

Produzir mais-valia é a lei absoluta desse modo de produção. A força de trabalho só é vendável quando conserva os meios de produção como capital, reproduz seu próprio valor como capital e proporciona, com o trabalho não pago, uma fonte de capital adicional. As condições de sua venda, mais favoráveis ou menos favoráveis ao trabalhador, implicam, portanto, a necessidade de sua revenda contínua e a reprodução constantemente ampliada da riqueza como capital. O salário, conforme vimos, pressupõe sempre, por natureza, o fornecimento de determinada quantidade de trabalho não pago por parte do trabalhador (MARX, 2017, p. 729-730).

A reforma trabalhista também atingiu os sindicatos, com o intuito explícito de enfraquecê-los. Deixou de ser obrigatório o recolhimento anual de um dia de trabalho remunerado do trabalhador, independentemente de sua filiação ou não a uma entidade sindical. Além disso, a contribuição precisa ser autorizada expressamente pelo trabalhador. Sabe-se que, para seu funcionamento, os sindicatos precisam de recursos financeiros para articulação, mobilização e para custear ações judiciais em favor de seus filiados. Reduzir o recurso financeiro dos sindicatos é parte da estratégia de desmobilização e desorganização da classe trabalhadora, uma vez que são os sindicatos e demais entidades associativas semelhantes que articulam e negociam em prol dos seus interesses.

Uma das medidas mais prejudiciais à classe trabalhadora trata-se da exclusão da gratuidade na justiça do trabalho. Com a nova regulamentação, a parte que perder uma causa trabalhista judicial terá que arcar com todas as despesas das custas de perícias do processo, ainda que a pessoa seja beneficiária da justiça gratuita. Tal exclusão fará com que os trabalhadores ajuízem menos ações trabalhistas, temendo a derrota da causa, fazendo com que muitos se submetam a práticas de assédio moral, exploração, desproteção no ambiente de trabalho e outras ilegalidades, sem que denunciem à justiça competente. Acredita-se que essa seja mais uma nova modalidade da escravidão moderna, sobretudo para os mais vulneráveis que se encontram na base da pirâmide da classe trabalhadora do país: mulheres e pessoas negras.

Para as mulheres, ainda há outro ponto da reforma nefasto: o texto aprovado autorizou que gestantes pudessem trabalhar em ambientes insalubres de graus médio e mínimo, antes vedado, necessitando, para tal, apenas de um atestado médico fornecido pela empresa afirmando que tal atividade não oferece riscos à saúde da mãe e à criança. Felizmente, o STF julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5938, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM), que revogou a alteração que constava nos incisos II e III do artigo 394-A da CLT. Em relação aos trabalhadores negros, para Martins (2012), embora as transformações no mundo do trabalho ocorram de forma estrutural, elas têm seus efeitos mais nefastos na população negra, que está nos vínculos mais precários de emprego, em maior proporção no mercado informal e, nesse grupo, as mulheres negras ainda se encontram em situação mais adversa, mostrando que, embora a produção e reprodução ampliada do capital atinja toda a classe trabalhadora, há segmentos que, historicamente, foram e continuam sendo mais explorados.

[...] dentro do sistema capitalista, todos os métodos para elevar a produtividade do trabalho coletivo são aplicados à custa do trabalhador individual; todos os meios para desenvolver a produção redundam em meios

de dominar e explorar o produtor, mutilam o trabalhador, reduzindo-o a um fragmento de ser humano, degradam-no à categoria de peça de máquina [...]

[...] Acumulação de riqueza num polo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral, no polo oposto, constituído da classe cujo produto vira capital (MARX, 2017, p. 757).

Desse modo, não é necessário ser especialista para constatar que as alterações trazidas pela contrarreforma trabalhista acentuam ainda mais as condições de reprodução da classe trabalhadora, através da precarização das relações de trabalho, superexploração da mão-de-obra, desproteção das intempéries advindas do mundo laboral, ausência do usufruto do direito à previdência social, baixo rendimento, condições propícias a práticas de assédio moral e de descumprimento de garantias legais, dentre inúmeras outras. Tem-se então um aprofundamento da expropriação do direito à proteção trabalhista. Uma das principais bandeiras em defesa da reforma trabalhista era a possibilidade de geração de emprego. No entanto, dois anos após a reforma, não se constatou uma queda significativa nos índices de desemprego. Segundo dados do IBGE (2017, 2018, 2019), ao final de 2017, havia no Brasil 12,3 milhões de desempregados, 11,8% da população economicamente ativa. No mesmo período de 2018, 12,2 milhões (11,6%) e, ao final de 2019, 11,6 milhões (11%). Embora esse número tenha caído ao final de 2019, os empregos gerados encontram-se majoritariamente na informalidade, ou seja, sem proteção trabalhista e previdenciária, conforme se verá mais a diante.

Outra legislação aprovada ainda antes da reforma trabalhista e que possui motivações e impactos semelhantes para a classe trabalhadora foi a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, conhecida como Lei da terceirização irrestrita, que prevê essa possibilidade até para atividade-fim das empresas. Na prática, a legislação ampliou o que já havia para algumas categorias e serviços. Assim como a reforma trabalhista, a ampliação da terceirização também é uma pauta antiga dos setores empresariais que acarreta prejuízos para os trabalhadores⁷⁹. Para estes, os impactos incluem precarização das relações de trabalho, sem algumas garantias previstas na CLT, aumento da rotatividade no emprego – impossibilitando o usufruto do direito a férias, além da oferta de salários abaixo do valor de mercado. Segundo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2017), os empregos terceirizados são os que possuem uma maior rotatividade, os mais baixos salários, uma maior jornada de trabalho e concentram mais afastamentos por acidente de trabalho nas faixas de rendimento menores.

⁷⁹ Cf. COUTINHO, G. (2015).

A Reforma da Previdência enviada ao CN pelo governo, ainda em dezembro de 2016, foi mais uma tentativa de restringir o direito à Previdência Social sobretudo para os segmentos mais vulneráveis. A proposta inicial contida na PEC 287 estabelecia, dentre outros pontos, idade mínima igual para homens e mulheres (65 anos); aumento no tempo mínimo de contribuição de 15 para 25 anos, e 49 anos de contribuição para recebimento do benefício integral; redução de 50% do valor da pensão por morte, com 10% por dependente, além da desvinculação do benefício do salário mínimo; elevação da idade de 65 para 70 anos para elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas idosas. A proposta foi alvo de inúmeras críticas e debates, tendo vários de seus dispositivos alterados no CN, e não chegou a ser votada, em virtude da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, estabelecida pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que impedia qualquer alteração constitucional na vigência da intervenção.

Como se observa, fortalecida no início do segundo mandato do governo Dilma e acentuada no governo que a sucedeu, as políticas de cunho neoliberal adotadas, com priorização dos interesses de mercado, aliadas à crise econômica, provocaram um recuo dos principais indicadores sociais, que vinham numa trajetória ascendente até então, conforme mostrado no capítulo anterior. Segundo dados do IBGE (2019), até o ano de 2014, houve crescimento no número de empregos formais e queda nos níveis de desemprego, além do aumento nos rendimentos do trabalho, o que se reverteu nos anos seguintes, com destaque para o aumento na taxa da população ocupada sem carteira de trabalho e por conta própria registrando 20,1% e 25,4%, respectivamente de 2015 a 2018, ou seja, crescimento do mercado de trabalho informal sem proteção e garantias vinculadas à formalização.

Outra constatação feita pelo IBGE (2019) se refere ao aumento da desigualdade de renda, que, até o ano de 2015, vinha numa trajetória de queda. No ano de 2016, voltou a crescer, com um salto considerável em 2018, marcando uma diferença de 13,0 vezes a mais para os 10% de maior renda em relação aos 40% de menor rendimento. Uma das causas apontadas foi o reajuste do salário-mínimo, que passou a não ter ganho real, contrariamente, teve perda de 1,9% em 2018, o que afeta principalmente os trabalhadores da base da pirâmide, ou seja, os que têm menores salários. Nesse grupo, como já esperado, mulheres, população negra, jovens e pessoas com menor escolaridades tiveram perdas ainda maiores. Na série analisada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC), de 2012 a 2018, a partir do ano de 2015 o índice de Gini começou a subir, alcançando 0,545 em 2018, o maior valor da série. O

mesmo ocorreu com o índice de Palma⁸⁰, que, após uma trajetória de queda, subiu em 2015 para 4,02 e aumentou para 4,25 em 2018, provocado tanto pelo aumento no rendimento dos 10% mais ricos quanto pela queda do rendimento dos 40% mais pobres. Segundo o levantamento, uma das principais razões para isso se refere também ao piso salarial e sua política de reajuste que interfere diretamente na renda dos que estão no grupo dos 40%. Quando há aumento real do salário-mínimo, conseqüentemente aumenta a renda destes, assim como o seu inverso.

Além do aumento da desigualdade, registrou-se também o aumento da pobreza monetária⁸¹. Em 2018, havia no Brasil 25,3% da população com renda inferior a US\$ 5,50, o que equivale a menos de R\$ 420,00 mensais, cerca de 52,5 milhões de pessoas, sendo 47% delas na região Nordeste. Da mesma forma que os índices já apresentados, a pobreza vinha diminuindo quando passou a aumentar no ano de 2015. Se considerado o valor de US\$ 1,90 PPC, geralmente usado para países considerados com baixo rendimento ou com conflitos, o Brasil passou de 4,5%, em 2014, para 6,5% em 2018, o equivalente a 13,5 milhões de pessoas vivendo com, aproximadamente, R\$ 145,00 mensais. Lembrando que isso se refere apenas à verificação da pobreza monetária, não sendo analisadas condições de vida e de acesso a políticas públicas. Contrariando o argumento liberal de que esses indicadores, no Brasil, tiveram uma relativa melhoria devido ao período de crescimento econômico e aquecimento da economia, sobretudo na década de 2000, os dados da PNADC (IBGE, 2019) mostram que apenas a inserção no mercado de trabalho não é condição suficiente para superação da pobreza, uma vez que, mesmo dentre os ocupados, em 2018, 14,3% tinham rendimento inferior a R\$ 420,00 mensais.

Em relação a indicadores não monetários de pobreza elencados pelo IBGE, que captam condições de vida e acesso a serviços básicos, tais como educação, proteção social, moradia adequada, serviços de saneamento básico e acesso à internet⁸², os dados mostraram que parcela

⁸⁰ Definido como a razão simples entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres.

⁸¹ Tendo como linha a Renda Nacional Bruta *per capita* de US\$ 5,50 – Paridade do Poder de Compra-PPC, definida pelo Banco Mundial para o Brasil.

⁸² Consideradas restrições de acesso relativas “**À educação**: crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade que não frequentavam escola, pessoas de 15 anos ou mais de idade analfabetas, e pessoas de 16 anos ou mais de idade que não possuíam ensino fundamental completo. **À proteção social**: pessoas que satisfaziam simultaneamente a duas condições a seguir: i) residentes em domicílios onde não havia nenhum morador de 14 anos ou mais de idade que contribuía para instituto de previdência em qualquer trabalho ou era aposentado/pensionista; ii) domicílios com rendimento domiciliar per capita inferior a ½ salário mínimo, e com nenhum membro recebendo rendimentos de outras fontes, o que inclui programas sociais (proxy). **À moradia adequada**: pessoas residindo em domicílios com uma ou mais das inadequações a seguir: sem banheiro de uso exclusivo do domicílio, com paredes externas construídas predominantemente com materiais não duráveis, com adensamento excessivo ou com ônus excessivo com aluguel. Aos serviços de saneamento básico: pessoas residentes em domicílios que não tinham acesso simultâneo a três serviços de saneamento definidos por coleta direta ou indireta de lixo, abastecimento de água por

significativa da população brasileira ainda está privada de condições adequadas de acesso a determinados direitos sociais, sobretudo educação e serviços de saneamento básico, registrando restrições, em 2018, de 27,6% e 37,2%, de pessoas, respectivamente. Em relação à moradia, 12,8% possuíam alguma restrição de condições dignas, ao acesso à internet 20,1% e, com menor índice, a proteção social, com 3,1% de pessoas. Considerando apenas as condições de moradia da população abaixo da linha da pobreza, 8,5% não têm acesso a um banheiro de uso exclusivo, tendo que compartilhar com moradores de outros domicílios; 2,8% possuem moradias construídas com material não durável, como tapumes ou madeira não apropriada; 14,5% convivem com mais de três integrantes por cada dormitório; 8,7% comprometem 30% ou mais da renda com aluguel e um total de 29,43% (15,3 milhões) da população têm pelo menos uma dessas inadequações (IBGE, 2019).

A educação tem sido um dos direitos que tem, ao longo dos anos, melhorado alguns de seus indicadores, sobretudo de acesso, embora ainda esteja muito aquém dos padrões internacionais, principalmente no que se refere à qualidade do ensino. Segundo dados do IBGE, de 2016 a 2018 as taxas de frequência escolar subiram de 30,4% para 34,2% para crianças de 0 a 3 anos e de 90,2% a 92,4% para criança na faixa etária de 4 e 5 anos. Já para o grupo de 6 a 14 anos chegou a 99,3% em 2018, frente 99,2% em 2016 e a de jovens de 15 a 17 anos foi de 88,2% em 2018. Já a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade ficou em torno de 8,0%, uma das mais altas da América Latina. Segundo o levantamento, as razões que levaram a esses números, dentre outras, são a EC nº. 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação básica para a faixa de 4 a 17 anos de idade e estabeleceu o PNE como uma exigência a cada dez anos. Não citado pelo IBGE, mas apontado, em outro estudo, como um dos impulsionadores para o aumento da frequência escolar de crianças e jovens tem sido o Programa Bolsa Família⁸³.

Apesar de ter crescido nos últimos anos, o total de pessoas de 25 a 34 anos com ensino superior completo no Brasil, em 2017, foi de 19,7%, sendo que o de países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o percentual é de 36,7% nesse mesmo ano. O dados mostraram também uma maior democratização do ensino superior, conquistada tanto pela política de cotas – raciais e étnicas e também para pessoas oriundas de escola pública, com baixa renda e com deficiência –, quanto pelos programas: Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) – Lei nº 10.260/2001, Programa Universidade para

rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial. **À Internet:** pessoas residentes em domicílios sem acesso à internet.” (IBGE, 2019, p. 71-72).

⁸³ Cf. SILVEIRA; ROSS VAN HORN (2013).

Todos (Prouni) – Lei nº 11.096/2005, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) – Decreto 6 096/2007 e o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), de 2010 (IBGE, 2019), sendo, como se observa, a maioria criada ainda na gestão do Partido dos Trabalhadores.

Além de analisar o comportamento dos indicadores, uma boa medida para observar a situação dos direitos sociais são os recursos destinados a eles, afinal, não se implementam políticas sociais sem dinheiro. E o que os dados do orçamento federal têm mostrado é uma tendência de recuo desse orçamento. Dos direitos sociais elencados atualmente na Constituição (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados), com exceção da assistência e da previdência, que possuem orçamento impositivo para pagamento de benefícios e uma demanda crescente frente às mudanças demográficas, a maioria deles apresentou corte orçamentário.

Fazendo uma análise do mesmo período apresentado pelo IBGE (2012-2018), e tendo como referência de comparação o ano de maior orçamento da série de cada uma das áreas a seguir, observa-se que, de 2012 a 2018, o orçamento para habitação teve uma queda de 90,9% e, diretamente relacionado a ele, o saneamento também sofreu redução de 52,2% do ano de maior recurso da série, de 2013, para 2018. A educação teve queda de 13,5% de 2014 a 2018. Dos recursos destinados para a área de direitos de cidadania, que abrange algumas políticas de direitos humanos, incluídas políticas para infância, o recuo foi de 49,2% de 2016 a 2018. Para as políticas de desporto e lazer, em 2018, foram destinados 60,9% a menos que em 2015. O orçamento para segurança pública foi 11,2% menor em 2018 em relação ao valor de 2013. Para investimentos em transporte, o corte foi de 41,5% de 2012 a 2018 (BRASIL, 2020).

Dos temas mostrados, apenas saúde registrou aumento de 2014 a 2018, porém de apenas 1%, conforme se observa no conjunto dos gráficos a seguir. Destaca-se ainda que, considerando os anos de 2001 a 2018, segundo mostram os dados do Portal Siga Brasil (2020), o percentual dos recursos federais destinado a cada uma dessas áreas em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é muito pequeno, o que demonstra que o investimento do país em políticas que materializam direitos sociais ainda é tímido, mesmo em períodos em que o orçamento destinado a elas aumentou. A trajetória do total gasto com essas políticas, no período analisado, em relação ao PIB, segue a mesma tendência mostrada para cada uma delas, ou seja, um valor que já não era suficiente, segue, em sua maioria, diminuindo ainda mais.

Gráfico 2 – Evolução anual da despesa com habitação/2012-2018

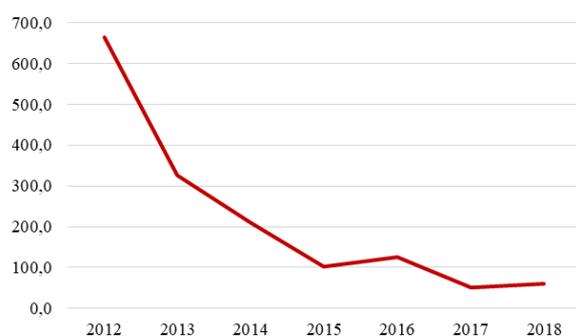


Gráfico 3 – Evolução anual da despesa com saneamento/2012-2018

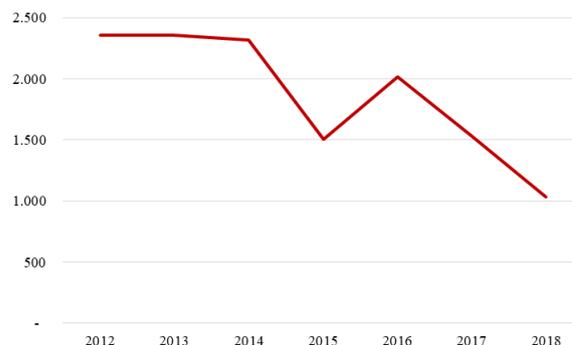


Gráfico 4 – Evolução anual da despesa com educação/2012-2018

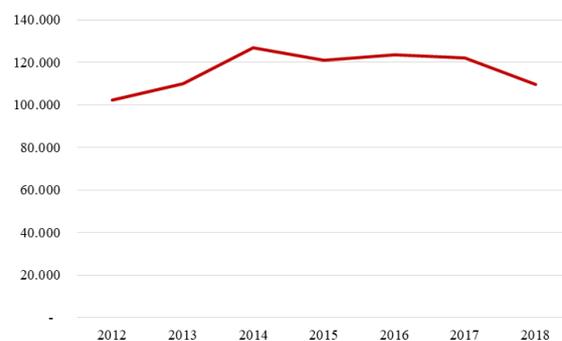


Gráfico 5 – Evolução anual da despesa com saúde/2012-2018

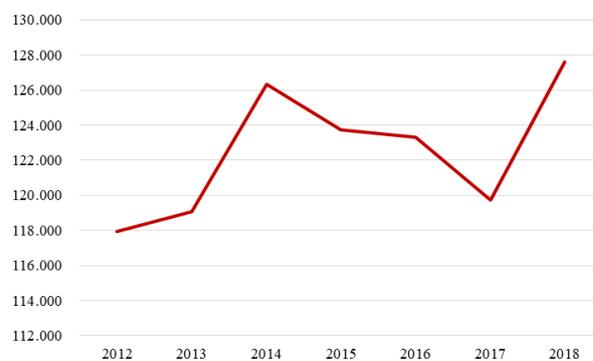


Gráfico 6 – Evolução anual da despesa com direitos e cidadania/2012-2018

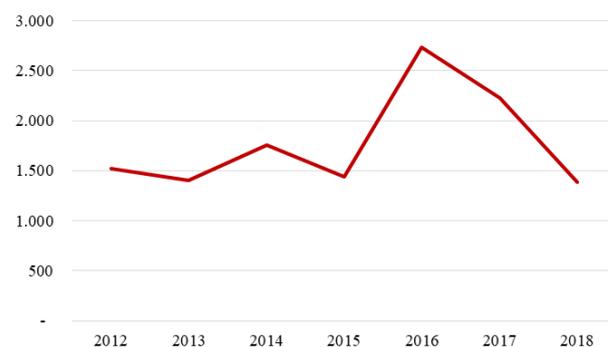
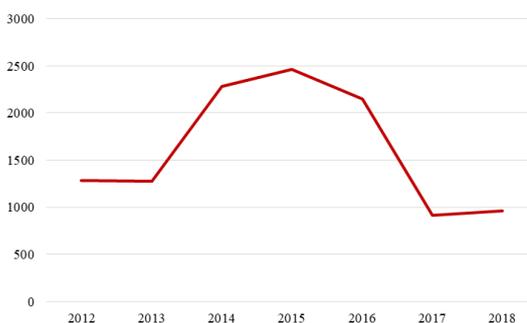


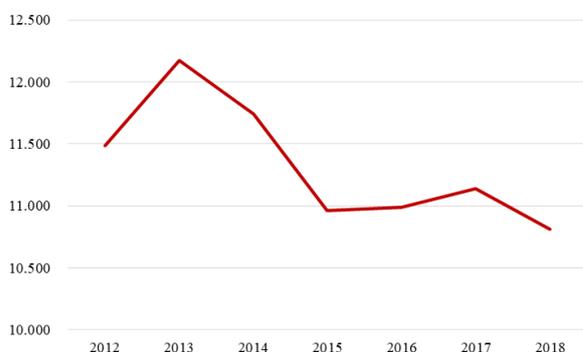
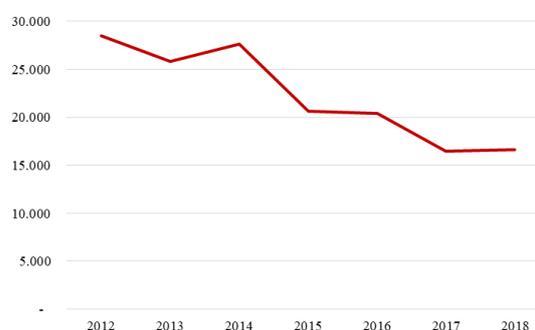
Gráfico 7 – Evolução anual da despesa com desporto e lazer/2012-2018



Fonte: Portal Siga Brasil

Elaboração da autora

Nota: Valores em bilhões, corrigidos pelo IPCA de dez./2019.

Gráfico 8 – Evolução anual da despesa com segurança pública/2012-2018**Gráfico 9** – Evolução anual da despesa com transporte/2012-2018

Fonte: Portal Siga Brasil

Elaboração da autora

Nota: Valores em bilhões, corrigidos pelo IPCA de dez/2019.

Por essa razão, afirma-se que o golpe de 2016 acentuou uma realidade que já não era confortável. Para Miguel (2016d), o golpe de 2016 traduz a relação entre democracia e reconhecimento de direitos, uma vez que a democracia traz consigo a possibilidade de atendimento das demandas sociais, embora essa relação não seja direta. “Afim, se o consentimento da maioria se torna condição para o exercício do poder, pode ser que o interesse dessa maioria se faça ouvir também” (MIGUEL, 2016d, p. 32). Além de intensificar uma agenda de recuo de direitos sociais, o golpe de 2016, como um processo político que foi, colocou o Brasil nos trilhos da desdemocratização, ainda que, e certamente mais ainda por isso, não houvesse uma democracia consolidada. Isso ocorreu primeiro por anular o resultado da disputa eleitoral, ou seja, por desconsiderar até mesmo as regras mais básicas do regime: a vontade da maioria. Outrossim, impôs um agenda acentuadamente neoliberal. Embora o governo anterior não tenha abandonado o neoliberalismo, adotou medidas contrárias a essa lógica, como, por exemplo, quando concedeu aumentos reais do salário-mínimo e ampliou políticas e programas sociais. Se os parâmetros neoliberais atingem diretamente a efetivação de direitos, afetam também os princípios do regime democrático, que tem como tarefa garanti-los.

3.4 O impacto do neoliberalismo nos processos de desdemocratização

Desdemocratização é uma palavra recente que tem ganhado destaque na literatura ultimamente, sobretudo no âmbito da ciência política mais crítica⁸⁴. O que se observa há mais tempo e com mais frequência são expressões do tipo “crises” das democracias ou “quebras”,

⁸⁴ Cf. BALLESTRIN (2018).

para caracterizar o esvaziamento ou perda da qualidade dos regimes democráticos, sem necessariamente alterar o regime. O desmonte dos Estados de bem-estar social e a crescente abstinência eleitoral em eleições são fatores que apontam na direção desse fenômeno nos países do norte global. Como a maioria da literatura sobre o tema provém desses lugares, são eles que são usados como exemplos para caracterizar tal evento. Porém, é necessária uma análise a partir dos elementos dos países de capitalismo periférico, que possuem realidades muito distintas dos modelos de referência. Primeiro porque, no caso do Brasil, como já afirmado, não se viveu um Estado de bem-estar social consolidado, então, logicamente, não se pode desmanchar o que não se tem. Segundo porque os países periféricos têm uma trajetória democrática mais recente e repleta de interrupções. Por isso, a análise da desdemocratização nesses países requer considerar suas particularidades.

E, para definir esses processos de esvaziamento ou enfraquecimento dos regimes democráticos, a palavra desdemocratização parece ser a mais adequada do ponto de vista descritivo e analítico que “crise”, por exemplo. Quando se afirma que um regime democrático entrou em crise, parte-se do pressuposto de que a democracia estava estável. No entanto, enquanto processos e não apenas como uma forma acabada de regime, as democracias passam por estágios de democratização e também de desdemocratização. O regime por si só não basta, ele precisa ser democratizado para ampliar a participação política dos cidadãos, não apenas na disputa eleitoral, mas em várias outras esferas de decisão sobre as questões públicas, e efetivar seus ideais de cidadania. Um dos principais precursores do termo foi Charles Tilly.

A partir de uma perspectiva histórica, tendo como objeto de análise vários países, no livro *Democracy*, publicado primeiramente em 2007, o autor elabora sua reflexão a partir do questionamento do que faz ou não um regime ser considerado democrático. Apesar de algumas limitações, tais como focar sua análise no que leva a transição de regimes e não pontuar, por exemplo, o peso exercido pela cultura política nesses processos, o grande mérito de sua análise consiste em considerar os regimes democráticos como oscilantes, que estão em constante processo de democratização ou desdemocratização. “[...] a democratização e a desdemocratização ocorrem de forma contínua, sem qualquer garantia de se alcançar um ponto final em qualquer uma das direções” (TILLY, 2013, p. 38). Para ele, um regime democrático deve ser visto a partir da relação que se estabelece entre Estado e seus cidadãos.

Nessa perspectiva simplificada, *um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes*. A democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante. Então, obviamente, a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta

mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante (TILLY, 2013, p. 28, grifos do autor).

Para melhor elucidar tal definição, será especificado cada elemento citado. Por amplitude, o autor se refere à inclusão do maior número de pessoas nos processos políticos e no gozo dos direitos de cidadania. A igualdade se refere aos níveis de desigualdade existentes entre os cidadãos de forma geral e entre categorias específicas. Já a proteção diz respeito às garantias existentes contra a ação arbitrária do Estado, tais como a salvaguarda do processo legal e da ampla defesa, ou seja, o primado da lei. Por fim, o caráter mutualmente vinculante traduz-se nas obrigações claras e determinadas do Estado no atendimento das demandas, como a concessão de benefícios, por exemplo, que evitem práticas clientelísticas e de favoritismo (TILLY, 2013). Ainda segundo o autor, níveis elevados de amplitude e igualdade são fundamentais para o exercício da cidadania, porém não são suficientes, uma vez que mesmo regimes autoritários podem garantir “formas não democráticas” de cidadania⁸⁵. Todavia, se somadas aos demais elementos (proteção e consulta mutuamente vinculante) são consideradas constituintes da democracia. “Um movimento real de um regime na direção dos polos mais elevados das quatro dimensões qualifica-se como democratização” (TILLY, 2013, p. 29).

Conforme análise do autor, três elementos constituem termômetro para caracterizar processos de democratização ou desdemocratização: a integração das redes de confiança nas políticas públicas e sua capacidade de reduzir desigualdades categóricas⁸⁶ e a autonomia e força dos grandes centros de poder, tais como exército, instituições religiosas etc. Aqui compreende-se o esforço do autor em definir processos que levam à democratização ou desdemocratização para além dos direitos políticos, considerando condições de vida dos cidadãos, a partir de níveis de desigualdade. Outro elemento importante, citado por ele a ser considerado, é a capacidade do Estado de implementar consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes e o peso que as agências externas exercem sobre as democracias. “Processos sociais de fundo que moldam as possibilidades de democratização e desdemocratização interagem internacionalmente” (TILLY, 2013, p. 210). Apesar do autor não ter aprofundado essa

⁸⁵ Como exemplo desse caso, Tilly cita a Venezuela. Para ele, seus programas de bem-estar social de décadas recentes, que incluíram populações pobres e indígenas, produziram uma redução das desigualdades categóricas, porém, com recuo da proteção mutuamente vinculante do Estado. “A própria criação de Chávez de um centro de poder autônomo em nome da democracia bolivariana acabou por desdemocratizar seu regime” (TILLY, 2013, p. 185).

⁸⁶ “O termo significa a organização da vida social em torno de fronteiras que separam conjuntos inteiros de pessoas que diferem coletivamente em suas oportunidades de vida, como é comumente o caso das categorias de gênero, raça, casta, etnia, nacionalidade e religião e como às vezes é o caso das categorias de classe social. Enquanto tais desigualdades se traduzem diretamente em diferentes categorias em relação a direitos e deveres políticos, a democratização permanece impossível” (TILLY, 2013, p. 89).

discussão e ter deixado de fora a análise de uma série de elementos relevantes para o assunto, partir-se-á desse ponto para falar sobre como esse cenário internacional de avanço do neoliberalismo, na atual fase do capitalismo, o interfere nos processos democráticos dos Estados. Para isso, serão apresentadas outras referências.

Para Wendy Brown (2006), o neoliberalismo é o grande causador do esvaziamento das democracias contemporâneas, uma vez que impõe sua ideologia mercadológica para todas as esferas da vida social, em detrimento dos valores democráticos, tais como: igualdade, inclusão e liberdade. Se tais princípios são regidos pela lógica mercadológica, a função do Estados democráticos torna-se desnecessária, pois o mercado é concebido como *locus* privilegiado de tais garantias. Tal concepção, como já mostrado no capítulo anterior, reforça a ideia negativa do Estado e da política, enaltecendo a esfera privada, em detrimento da esfera pública.

Ou seja, mais do que simplesmente facilitar a economia, o próprio Estado deve se construir e se interpretar em termos de mercado, bem como desenvolver políticas e promover uma cultura política que conceba os cidadãos exaustivamente como atores econômicos racionais em todas as esferas da vida⁸⁷ (BROWN, 2006, p. 694, tradução nossa).

Ora, se ideologia neoliberal compreende e reproduz a noção de que sujeitos são seres que podem suprir suas necessidades via mercado, por que reivindicar políticas de proteção social do Estado? Por que o Estado deve prover determinados serviços se o mercado pode oferecê-los de forma mais eficiente? São essas as premissas internalizadas culturalmente que acabam fortalecendo o mercado e, conseqüentemente, as grandes corporações que o dominam e que passam a gerir a esfera pública: aqui reside o enfraquecimento dos regimes democráticos, uma vez que a vontade da maioria fica para um segundo plano.

Hoje, a democracia simplesmente se equipara à existência de mercados capitalistas livres, abertos e desregulados, só às vezes combinados de maneira mínima com eleições modestamente livres. O conceito próprio de democracia e seus princípios básicos – igualdade, liberdade, soberania popular – foi ressignificado em um sentido orientado ao mercado. Desse modo, a igualdade simplesmente significa o direito de competir uns com os outros, em um mundo de vencedores e perdedores. A liberdade, novamente, passa a significar simplesmente liberdade da regulação, a liberdade de cada um fazer o que deseje como cidadão individual ou como um pedaço de capital. E a soberania popular se torna algo incoerente, porque o neoliberalismo não deixa espaço para que as pessoas se governem, em lugar de se limitar a expressar suas preferências (BROWN, 2017, s. p.).

⁸⁷ “That is, more than simply facilitating the economy, the state itself must construct and construe itself in market terms, as well as develop policies and promulgate a political culture that figures citizens exhaustively as rational economic actors in every sphere of life”.

Nesse sentido, Crouch (2000) afirma que estamos caminhando para um contexto que ele chama de pós-democracia⁸⁸. Não se trata do fim do regime, mas do seu enfraquecimento. Para ele, embora existam os processos eleitorais, o que domina a política são as relações estabelecidas entre os governos eleitos e as elites que representam os interesses empresariais, ou seja, não é a soberania popular quem define a agenda pública e o que nela será priorizado. Não à toa, as principais pautas definidas pelo governo pós-golpe no Brasil foram amplamente apoiadas pelo mercado financeiro. Além disso, nos países de capitalismo periférico, nos quais o poder dos organismos econômicos internacionais exerce forte influência, esses interesses são visíveis nas medidas de ajuste fiscal implementadas. Tais instituições, como BM e FMI, definem inclusive como e onde os países devem gastar seus recursos.

A ideia de pós-democracia ajuda a descrevermos situações em que o tédio, a frustração e a desilusão se instalaram após um momento democrático; quando interesses minoritários poderosos se tornaram muito mais ativos do que a massa de pessoas comuns em fazer o sistema político funcionar para elas; no qual as elites políticas aprenderam a gerenciar e manipular demandas populares e as pessoas são persuadidas a votar em campanhas publicitárias de cima para baixo⁸⁹ (CROUCH, 2000, s. p., tradução nossa).

No contexto de pós-democracia, para o autor, todas as instituições do regime democrático permanecem, porém, a longo prazo, convivendo com a própria deterioração e suas funções. Como exemplo, ele cita a degradação dos Estados de bem-estar social, que estão se tornando cada vez mais residuais, ao invés de priorizarem políticas sociais universais. Como consequência, aponta o autor, o Estado tende a adotar cada vez mais posturas coercitivas e punitivas (o encarceramento em massa é um exemplo disso), as desigualdades sociais aumentam, o sistema tributário se torna cada vez menos redistributivo e o peso político dos interesses empresariais torna-se mais forte, em detrimento do interesse da maioria. Trazendo o exemplo para o Brasil, no qual inexistente um Estado de bem-estar social, todos esses exemplos já fazem parte da realidade brasileira e tendem a se agravar. As políticas sociais, que já são residuais, fragmentadas e focalizadas, tendem a se desvanecer, ou seja, o que já é insuficiente e precário torna-se cada vez mais escasso.

⁸⁸ O autor se refere à democracia enquanto regime político, por isso a ideia de “pós-democracia” para caracterizar seu esvaziamento de soberania popular pelo poder econômico. No entanto, é preciso pontuar que sua análise parte da realidade do norte global. Para fins deste estudo, de análise da realidade brasileira, não se adota o termo do autor, uma vez que nem a própria democracia chegou a ser efetivada no Brasil no sentido de ser democratizada em todas as suas esferas. Nos países periféricos, nem o próprio regime político é sólido e essa influência do poder econômico sempre foi regra.

⁸⁹ “The idea of post-democracy helps us describe situations when boredom, frustration and disillusion have settled in after a democratic moment; when powerful minority interests have become far more active than the mass of ordinary people in making the political system work for them; where political elites have learned to manage and manipulate popular demands; where people have to be persuaded to vote by top-down publicity campaigns”.

Para Crouch (2000), a relação entre a elite empresarial e o poder político está na raiz dos processos de desdemocratização sob uma hegemonia neoliberal. Para o autor, as empresas não são apenas organizações, mas concentrações de riqueza privada. E, quanto maior sua riqueza, maior o poder que exercem sobre os Estados. E mais poderosos ainda se tornam quando os governos a elas se curvam. Desse modo, “Além de dominarem a própria economia, eles se tornam a classe que também domina a administração do governo⁹⁰” (CROUCH, 2000, s. p., tradução nossa). Se as empresas, numa economia de mercado globalizado, são mais que instituições: são concentrações de poder, e a democracia em regra é redistribuição de poder, elas possuem lógicas conflitantes e o que definirá qual delas prevalece certamente é a influência que exercem no Estado. Desse modo, não é difícil constatar que a soberania popular é o lado mais fraco da disputa. Apesar de pesquisas de opinião mostrarem que a maioria da população brasileira era contrária às reformas trabalhista, previdenciária e à terceirização (DATAFOLHA, 2017, 2019), mesmo assim elas foram aprovadas. Assim, sob o pretexto de garantir a livre concorrência dos mercados, contribui-se para a manutenção e o aumento de “privilégios político-corporativos”.

Essas coisas só podem acontecer em sociedades que perderam o sentido da distinção entre um interesse público, guardado pelas autoridades públicas com o cuidado de estabelecer sua própria competência autônoma, e interesses privados que cuidam de si próprios. Em tempos pré-democráticos, as elites sociais que dominavam a vida econômica e social também monopolizavam a influência política e as posições na vida pública. A ascensão da democracia forçou-os, pelo menos, a partilhar espaço nas últimas arenas com representantes de grupos não elitizados. Hoje, porém, através da crescente dependência do governo do conhecimento e da experiência de executivos das empresas e dos principais empresários, e da dependência dos partidos de seu financiamento, estamos constantemente avançando para o estabelecimento de uma nova classe política e econômica dominante e combinada. Não apenas têm cada vez mais poder e riqueza à medida que as sociedades se tornam cada vez mais desiguais, como adquiriram o papel político privilegiado que sempre foi a marca das verdadeiras classes dominantes. Esta é a crise central da democracia do início do século XXI⁹¹ (CROUCH, 2000, s. p., tradução nossa).

⁹⁰ ‘In addition to dominating the economy itself, they become the class which also dominates the running of government.’

⁹¹ ‘These things can only happen in societies which have lost the sense of a distinction between a public interest, guarded by public authorities careful to establish their own autonomous competence, and private interests looking after themselves. In pre-democratic times social elites which dominated economic and social life also monopolised political influence and positions in public life. The rise of democracy forced them at least to share space in the latter arenas with representatives of non-elite groups. Today, however, through the growing dependence of government on the knowledge and expertise of corporate executives and leading entrepreneurs, and the dependence of parties on their funds, we are steadily moving towards the establishment of a new dominant, combined political and economic class. Not only do they have increasing power and wealth in their own right as societies become increasingly unequal, but they have acquired the privileged political role that has always been the mark of true dominant classes. This is the central crisis of early 21st century democracy.’

Corroborando com o pensamento de Crouch e Brown, mas avançando no debate, Fraser (2015) afirma que de fato há sinais de que as democracias passam por processo de crise, dentre eles, a queda da participação eleitoral, o aumento da corrupção política, a concentração da propriedade midiática, o avanço da extrema direita, o declínio dos partidos tradicionais de esquerda no norte global, dentre outros. No entanto, para ela, os problemas que afligem as democracias modernas são apenas expressões das contradições do capitalismo na sua fase financeirizada. Para a autora, os processos de desdemocratização revelam não apenas as contradições do sistema, mas da própria sociedade capitalista. Portanto, a crise da democracia é apenas a maneira como se expressam essas contradições nessa fase do capitalismo.

[...] *toda* formação social capitalista abriga uma profunda “tendência a crises” ou “contradição” *política*. Por um lado, o poder público legítimo e eficaz é uma condição de possibilidade de acumulação sustentada de capital; por outro lado, o impulso do capitalismo para a acumulação sem fim tende a desestabilizar o próprio poder público de que depende. Essa contradição política do capitalismo está na raiz, eu afirmo, da crise política atual - e do esvaziamento do poder público que muitos têm notado. Embora inerente ao capitalismo como tal, assume uma aparência diferente e distinta em cada forma historicamente específica da sociedade capitalista - por exemplo, no capitalismo liberal competitivo do século XIX, no capitalismo monopolista administrado pelo Estado do pós-guerra, e no capitalismo neoliberal financeirizado da atualidade. A crise democrática que vivemos hoje é a forma que essa contradição assume nessa terceira e mais recente fase do desenvolvimento capitalista⁹² (FRASER, 2015, p. 159, grifos da autora, tradução nossa).

Para a autora, o capitalismo não pode ser analisado a partir de uma visão endógena do funcionamento do sistema econômico, mas como uma “ordem social institucionalizada”, que possui condições de base não-econômicas, afinal de contas, para acumular capital, é necessário um arcabouço legal e institucional que garanta o funcionamento do mercado e dos interesses privados. São elementos constitutivos da ordem social capitalista os poderes públicos, a reprodução social e a natureza, nos quais os processos econômicos se sustentam. Ocorre que a lógica de acumulação incessante compromete essas três esferas, ou seja, mina o chão onde ela mesma se firma. Assim, o próprio sistema tende a se desestabilizar, uma vez que, se a economia se rege pela acumulação ilimitada e extração da mais valia, a política necessita de apoio popular

⁹² “[...] *every* capitalist social formation harbors a deep-seated *political* “crisis tendency” or “contradiction.” On the one hand, legitimate, efficacious public power is a condition of possibility for sustained capital accumulation; on the other hand, capitalism’s drive to endless accumulation tends to destabilize the very public power on which it relies. This political contradiction of capitalism lies at the root, I claim, of the present political crisis—and of the hollowing out of public power that many have noted. Although inherent in capitalism as such, it assumes a different and distinctive guise in every historically specific form of capitalist society—for example, in the liberal competitive capitalism of the nineteenth century, in the state-managed monopoly capitalism of the postwar era, and in the financialized neoliberal capitalism of the present time. The democratic crisis we experience today is the form this contradiction takes in that third, most recent phase of capitalist development.”

para se legitimar. Enquanto a economia prioriza crescimento econômico, eficiência e liberdade negativa, a política rege-se, ou pelo menos deveria ser regida, por princípios de interesse público, igualdade de cidadania, soberania popular e legitimidade democrática (FRASER, 2015). São essas noções antagônicas que provocam o conflito democrático.

No estágio atual do capitalismo financeiro, o poder público é cada vez mais dominado por instituições transnacionais de dominação, o que gera uma desdemocratização que é inerente ao sistema capitalista, uma vez que, nele, a política segue as leis da economia. No caso brasileiro, o congelamento de investimentos em gastos primários, como saúde e educação, por exemplo, a desproteção dos efeitos nocivos do trabalho advinda da reforma trabalhista, a regulamentação do trabalho terceirizado, a proposta de restrição do direito à previdência social são todos exemplos de como, cada vez mais, o sistema econômico se apropria e expropria direitos de cidadania através do sistema político cooptado, transferindo ao mercado a proteção social para quem puder comprá-la.

Apesar dos autores, majoritariamente, tratarem de exemplos do norte global para caracterizar os processos recentes de desdemocratização, essa realidade é perfeitamente observada no contexto brasileiro, considerando, obviamente, suas especificidades. Por isso, pode-se afirmar que a desdemocratização à brasileira, que se iniciou com o golpe de 2016, não é algo apenas endógeno acentuada pela cultura política, mas também está relacionada a um contexto mundial. Segundo Ballestrin (2018), assiste-se a um recuo da democracia em nível global, caracterizado como “uma onda de desdemocratização”. Para ela, assiste-se a uma crise global da democracia, causada por diversos fatores, dentre eles, o mais decisivo, o avanço do neoliberalismo. O Brasil é um dos exemplos desse processo no sul global. Segundo a autora, por mais que os estudos sobre desdemocratização ainda não tenham a atenção devida por parte da ciência política, é possível afirmar que há um recuo democrático permitido pela própria democracia.

É possível sustentar que o Brasil foi introduzido no contexto global de recuo democrático e latino-americano das pós-democracias, onde a ruptura, a fragilização ou a relativização dos princípios básicos democráticos ocorrem por dentro de suas próprias instituições, sem recurso necessário à violência dos históricos golpes militares latino-americanos (BALLESTRIN, 2018, p. 160).

A autora chama a atenção para uma questão importante. Segundo ela, por mais que os debates sobre a desdemocratização ou sobre a chamada pós-democracia possam ser fundamentais para a compreensão analítica desse fenômeno, é preciso pontuar que a maioria dessas discussões são oriundas e partem da realidade anglo-eurocêntrica. Portanto, não se pode

concebê-las como universalistas, uma vez que as sociedades pós-coloniais possuem experiências históricas e particularidades muito específicas. Se a história dos países que fazem parte desse grupo é marcada por uma cultura política autoritária, altos índices de desigualdades, em todas as suas esferas, violência, etc., e se a democracia é exceção e não a regra, o fenômeno da desdemocratização é apenas mais um episódio dessa trajetória instável. Portanto:

A literatura internacional sobre pós-democracia e desdemocratização pode oferecer contribuições importantes para pensar a ruptura democrática e a descaracterização do regime político que ocorreu no Brasil em 2016. A consideração do neoliberalismo como força desdemocratizante na democracia liberal, contudo, não pode ser considerada um movimento histórico necessariamente inédito, dada à realidade latino-americana em geral e brasileira em particular (BALLESTRIN, 2018, p. 161).

Tratando do contexto específico da América Latina, Silva (2019) afirma que o Brasil é parte do fim da “onda rosa” na América Latina, ou seja, término de um ciclo no qual partidos de esquerdas chegaram ao poder em diversos países latino-americanos (Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Nicarágua, Paraguai e El Salvador), que se iniciou no final da década de 1990. Porém, o mesmo autor avalia que talvez seja melhor nomear esses governos não exatamente de “esquerda”, uma vez que há uma heterogeneidade imensa entre eles, mas de governos “progressistas”, tomando como pressuposto seus aspectos em comum. Contudo, alerta ele, o termo “progressistas” deve ser compreendido no sentido de “mudança” e não necessariamente de “evolução”, como frequentemente é usado.

Em que pesem suas diferenças, ainda segundo o autor, foram governos que, no geral, ousaram interferir no *status quo*, ainda que uns mais e outros menos. De modo mais efetivo ou não, eles redesenharam o papel do Estado, das políticas sociais e da participação social, além de fortalecerem os órgãos de integração regional, como o Mercosul, por exemplo, em detrimento de alianças norte-americanas. Todavia, esse ciclo se esgotou na maior parte desses países, dando lugar à emergência de governos autoritários, alguns frutos de neogolpes, como o Brasil.

Esses governos recuperaram no discurso e na prática o Estado enquanto instrumento de intervenção e transformação social, de forma mais ou menos complementar ao mercado. Também incrementaram consideravelmente a participação popular por meio de novos mecanismos e do aprofundamento de antigos, buscando complementar a tradicional representação liberal. Também modificaram as estratégias e prioridades em suas relações internacionais, buscando articulações com outros países do “Sul Global”, com potências médias alternativas aos EUA e, particularmente, criando mecanismos de integração regional (latino-americanos e caribenhos) ou aprofundando espaços previamente existentes (SILVA, 2019, p. 91-92).

Se esses governos progressistas redefiniram o papel do Estado, como afirma o autor, os novos governos que os substituíram, via neogolpes, também passam a imprimir outra lógica para a função do Estado. No caso em análise aqui, o brasileiro, as principais medidas tomadas pelo governo oriundo do golpe caminham todas na direção do mercado, marcando a retomada de um neoliberalismo mais acentuado. A reforma trabalhista e a lei da terceirização, o novo regime fiscal com a EC do teto dos gastos, a exclusão de pastas ministeriais importantes na área de proteção social e o constante recuo de investimentos em políticas sociais marcam essa trajetória.

Assim, o golpe de 2016 no Brasil é uma evidente expressão tanto do fim do ciclo dos governos progressistas na América Latina, quanto da onda global de desdemocratização, apesar de esta não ser novidade numa democracia que nunca experimentou uma profunda democratização, apenas ensaiou alguns passos nessa direção. O que ocorreu em 2016 no Brasil é talvez o modelo de neogolpe mais clássico dentre os países latino-americanos que passaram por esse processo. Se o país vinha numa trajetória de redução da pobreza, ainda que tênue, e de ampliação das instâncias democráticas participativas no âmbito do próprio Estado, o golpe de 2016 marca um ponto de regresso nesse percurso histórico. A interrupção de um governo democraticamente eleito não apenas debilitou ainda mais a frágil democracia liberal brasileira – por desconsiderar as “regras do jogo” e a legitimidade do sufrágio universal –, como, mais ainda, emplacou uma agenda neoliberal beirando a barbárie social.

3.5 Tendências e perspectivas da democracia e dos direitos sociais no Brasil atual

Se o golpe de 2016 tinha como um de seus objetivos implementar uma agenda neoliberal mais acentuada em certa medida isso se concretizou. As reformas realizadas, orientadas pelo mercado, foram festejadas por este, mas aprofundou as condições de exploração das classes trabalhadoras: não gerou empregos, como havia prometido, ampliou a possibilidade de contratos precarizados, via terceirização, e vedou investimentos em políticas fundamentais para o usufruto da cidadania com o novo regime fiscal. O cenário pós-golpe contribuiu para acelerar o processo de desdemocratização no Brasil. A democratização da democracia parece ser algo tão inalcançável que até mesmo o regime político, distante dos mais sublimes ideais democráticos, além de ser a exceção da regra na história política brasileira, também espelha as profundas desigualdades existentes no país.

Inserida em uma sociedade marcada por assimetrias, sejam elas de classe, gênero, raça e etnia, a representação também tende a refletir essa realidade. Se tomado como exemplo o

Congresso Nacional brasileiro, pode-se observar nitidamente esse traço, uma vez que é composto majoritariamente por homens brancos. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de 2018, 75% dos deputados do atual mandato na Câmara dos Deputados se autodeclararam brancos, sendo um número maior no Senado: 82,7%. Em relação à gênero, a Câmara é composta apenas por 15% de deputadas, porém, foi um aumento em relação aos anos anteriores, que ficavam em torno de 10%. No Senado, o percentual é de 16%. Em relação à renda, 47% dos deputados têm patrimônio declarado de mais de R\$ 1 milhão. No Senado, os milionários somam 66,7% do total. Logo, a discrepância com a realidade de um país majoritariamente negro, feminino e de classe baixa é colossal.

A apatia política e a descrença no regime democrático, apontados como uns dos sintomas de desdemocratização, também são observadas no Brasil. A título de ilustração, no que se refere à democracia representativa, segundo INCT (2018), apenas 19,4% dos brasileiros afirmaram estar satisfeitos com a democracia em 2018, é o menor índice da série analisada (a partir do ano de 2002), embora ela ainda seja preferida em relação a qualquer outra forma de governo por 56,1% das pessoas, percentual que também caiu em relação aos demais anos analisados. A pesquisa também apresentou três circunstâncias para a população avaliar se, em alguma delas, se justificaria um golpe de Estado: desemprego alto, intensificação de protestos, aumento da criminalidade, corrupção generalizada. Em relação ao desemprego 25,6% disseram que nesse caso se justifica um golpe de Estado. Em relação aos protestos 25,7% consideram ser um motivo para tal; corrupção generalizada é razão para um golpe de Estado para 47,8% das pessoas. O percentual mais alto foi para o aumento da criminalidade, 53,2%. Em relação ao Congresso Nacional, 76,1% da população avaliaram seu desempenho como ruim ou péssimo, índice que também aumentou significativamente. Segundo TSE (2018), nas últimas eleições presidenciais no país, no primeiro turno, o número de abstenções foi de 20,3% e, se somados ao número de votos brancos e nulos, o total chega a quase 30%.

De acordo com relatório divulgado em janeiro deste ano, pela The Economist Intelligence Unit, denominado *Democracy index 2019*, que avalia o nível das democracias no mundo, o Brasil vem perdendo posições no ranking desde 2014. De modo geral, o documento mostrou uma queda nos índices de avaliação das democracias do mundo, o que gerou uma pontuação global de 5,4, o menor índice desde 2006, quando começou a ser calculado. Segundo o estudo, a América Latina e África Subsaariana contribuíram significativamente para esse recuo, uma vez que registraram um pior desempenho entre as regiões. Então, o relatório constitui uma fonte de exemplos empíricos sobre o cenário atual global de desdemocratização já explicitado neste capítulo. O documento avalia e classifica os regimes democráticos com

base em cinco critérios: processo eleitoral e pluralismo; funcionamento do governo; participação política; cultura política e liberdades civis. Em relação a esses critérios são avaliados os seguintes itens:

Processo eleitoral e pluralismo – se há eleições livres, justas e competitivas para o parlamento nacional e para o chefe de governo; se as eleições municipais são gratuitas e justas; se existe sufrágio universal para todos os adultos; liberdade de voto sem coerção por parte do Estado; oportunidades iguais de campanha; transparência em relação ao financiamento de partidos políticos; mecanismos constitucionais para transição de governos pós-eleições; liberdade partidária e autonomia frente ao Estado; chances da oposição de alcançar o governo; possibilidade de acesso a cargos para todos os cidadãos; formação de organizações políticas e cívicas livres de interferência do Estado.

Funcionamento do governo – se representantes eleitos livremente determinam a política do governo; se o legislador é o órgão político supremo, com clara supremacia sobre outros ramos da governo; se existe um sistema eficaz de freios e contrapesos no exercício da autoridade governamental; se o governo está livre de influência por parte de militares ou das forças de segurança; poderes e organizações estrangeiras não determinam funções ou políticas governamentais importantes; influência política de grupos econômicos, religiosos e outros sobre as instituições democráticas; existência de mecanismos e instituições suficientes para garantir a prestação de contas do governo ao eleitorado; autoridade do governo em todo o território nacional; acesso aberto e transparente a informações e dados governamentais; corrupção; capacidade do serviço público em implementar política pública; percepção popular sobre livre escolha e controle sobre suas vidas; confiança no governo e nos partidos políticos.

Participação política – participação do eleitor nas eleições nacionais; autonomia e voz de minorias étnicas, religiosas e outras no processo político; presença de mulheres no parlamento; extensão da participação política; composição de partidos políticos e organizações não-governamentais, engajamento dos cidadãos com a política; capacidade da população para participar de manifestações; alfabetização de adultos; interesse pela política e empenho das autoridades para promover a participação política.

Cultura política – grau suficiente de consenso para garantir o funcionamento da democracia; percepções de liderança e sobre regime militar por parte da população; percepções de governo – de especialistas ou tecnocráticos; percepção da democracia referente à ordem pública e ao sistema econômico; grau de apoio popular à democracia; separação entre Igreja e Estado.

Liberdades civis – existência de uma mídia eletrônica e impressa gratuita; liberdade de expressão e protesto; cobertura ampla e diversificada da mídia; restrições políticas no acesso à internet; liberdade de compor organizações profissionais e sindicatos; reparação de dano por parte do Estado aos cidadãos; uso de tortura pelo Estado; independência do judiciário em relação ao governo; grau de tolerância religiosa e liberdade de expressão religiosa; igualdade perante a lei; segurança dos cidadãos; garantia dos direitos de propriedade privada; liberdades pessoais; percepção popular sobre proteção aos direitos humanos; discriminação com base na raça, cor ou crença religiosa; empenho no cerceamento das liberdades por parte do Estado (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2020).

Cada item desse possui indicadores que recebem uma pontuação diferente, maior ou menor. A partir desse cálculo as democracias são classificadas como plenas, imperfeitas ou falhas, regimes híbridos e regimes autoritários. Assim que foi lançado o documento, em 2006, o Brasil ocupava a 42ª posição com 7,3 pontos, continuou com o mesmo valor em 2008, caindo em 2010 para 7,1 até 2013. Em 2014 subiu para 7,3, depois em 2015 caiu para 6,9, se mantendo em 2016. Já em 2017 o país registrou 6,8, em 2018 6,9, e em 2019, 6,8, caindo para o 52º lugar do ranking e sendo classificado como uma democracia falha. Segundo os critérios da pesquisa, uma democracia é considerada falha ou imperfeita quando nos seus países há eleições livres e justas e as liberdades civis são respeitadas. Porém possui problemas, tais como: violações da liberdade de imprensa, problemas de governança, cultura política subdesenvolvida e baixos níveis de participação política.

Nos quesitos analisados, o país recebeu as seguintes pontuações: 9,5 em processo eleitoral e pluralismo, 8,2 em liberdades civis, 5,3 em funcionamento do governo e 5,0 em cultura política. Não à toa o Brasil recebeu uma menor pontuação nesse último quesito, que avalia a adesão aos princípios democráticos por parte da sociedade e a relação Estado e Igreja. O segundo item com nota mais baixa avalia, entre outros, a interferência de empresas, militares e organizações religiosas na política. A vitória eleitoral do atual governo ilustra muito bem a queda nesses indicadores. Com a recuperação do velho *slogan* Deus, pátria e família, o governo que hoje comanda o executivo traz consigo uma bandeira fundamentalista religiosa e explicitamente antidemocrática, aliando princípios do conservadorismo moral ao ultraliberalismo econômico. O discurso e as políticas traçadas têm como fundamento ideológico uma moral religiosa conservadora, autoritária e punitivista. Além disso, a emergência do atual governo fortaleceu o aumento da violência política e a criminalização de movimentos sociais e partidos de esquerda, influenciado explicitamente pelo discurso do chefe do executivo. Se democracia é o espaço no qual se gestam os conflitos de interesses antagônicos, não se pode

conceber a exclusão ou o extermínio de determinados segmentos. Democracia pressupõe a legitimidade do reconhecimento do outro.

Logo no início do governo, observou-se a intensificação da extinção de estruturas ministeriais importantes que já vinha sendo feita no governo anterior, principalmente pastas de direitos humanos e proteção social. Sem Ministério não há força política, além de ser destinado um menor recurso para a política pública por ele implementada. Analisando as primeiras medidas tomadas pelo governo no que se refere à organização e funcionamento do estado através de suas pastas ministeriais, Cardoso Jr. (2019) comparou as estruturas de governo no início de cada gestão dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro e constatou que as áreas que mais sofreram retração nestes últimos foram as classificadas de Proteção Social, Direitos e Oportunidades.

Neste caso, vê-se que os governos Lula e Dilma conferiram status ministerial a temas e setores populacionais nunca antes tão empoderados, resultando em 2015 na seguinte configuração máxima: Trabalho e Emprego; Previdência Social; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Saúde; Educação; Cultura; Esporte; Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Essas 11 áreas programáticas de atuação governamental em 2015 foram reduzidas para seis no governo Temer, e para apenas quatro no governo Bolsonaro, indicando não apenas a perda de importância estratégica das temáticas sociais na agenda governamental atual como, mais grave, uma mudança de orientação programática em cada uma delas que aponta para subtração de direitos e tentativa de reversão da proteção social que vinha sendo construída no Brasil desde a CF-88. Tanto nos discursos governamentais como nos encaminhamentos legislativos em curso, preponderam intenções abertas no sentido da desconstitucionalização de direitos e políticas sociais em geral, além de propostas de criminalização de movimentos e lideranças sociais pelo país (CARDOSO JR., 2019, p. 161-162).

Além disso, uma das primeiras medidas do governo de esvaziamento da democracia foi, de uma vez só, através do Decreto 9.759/2019, extinguir mais de 600 mecanismos de participação social, incluídos conselhos, comissões, comitês, grupos de trabalho, fóruns, mesas de diálogo, ou seja, todo e qualquer espaço de participação popular. Se tais espaços servem para incluir os atores sociais no debate, formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, a extinção desses mecanismos participativos é uma clara medida antidemocrática, por excluir o povo das questões que lhe afetam. Se democracia é o governo da maioria e a essa maioria não é dada possibilidade de participação no regime para além do processo eleitoral, trata-se de um regime esvaziado de sua principal substância. Nesse sentido, o que tem se aprofundado é “[...] o desfiguramento da ordem democrática que a Constituição instituiu no

Brasil. A carta de 1988 não foi revogada, mas opera de maneira deturpada e irregular, mesmo no que se refere às garantias mais fundamentais” (MIGUEL, 2019, p. 181-182).

Desmonte e extinção das instituições participativas, redução da participação da sociedade civil e criminalização do conflito tem sido umas das primeiras marcas do governo atual. O apoio declarado a projetos repressivos e de clara vedação ao senso crítico, como o “Escola sem Partido” (PL nº 867/2015), o boicote ao debate sobre gênero e o apelo aos elementos que compõem os mitos fundantes da sociedade brasileira: Deus, pátria e família, mostram o cenário antidemocrático no qual o país ingressou. Se a democratização do regime democrático contribuiu para a efetivação e direitos sociais, o inverso também se confirma. A agenda econômica adotada prioriza privatização, contrarreformas e desconstitucionalização dos direitos sociais, ou seja, intensifica uma agenda neoliberal nefasta de privatização do público e reforço à meritocracia. Em relação à agenda de desmonte dos direitos, a previdência social foi uma das primeiras.

O governo retomou a proposta de reforma da previdência iniciada pelo governo Temer, porém arquivada pela intervenção federal no Rio de Janeiro. A proposta inicial da PEC 6/2019 apresentada ao Congresso Nacional tratava-se de uma das propostas de reforma mais restritivas já apresentadas. Alegando combater privilégios, porém deixando de fora o regime próprio dos militares, o texto inicial propunha desvinculação do BPC do salário mínimo e aumento da idade para 70 anos para elegibilidade ao benefício; idade mínima para todas as categorias; aumento do tempo de contribuição; redução do valor da aposentadoria por invalidez e da pensão por morte. Na verdade, tais propostas podem ser consideradas suaves, se comparadas ao intento de desconstitucionalizar a seguridade e capitalizar a previdência social pública. Alguns desses pontos foram retirados da proposta, depois de muita pressão popular e debate no Congresso. Porém, muitos passaram e a reforma foi aprovada com folga pelo Congresso Nacional.

A idade mínima de mulheres foi elevada para 62 anos, antes de 60 para aposentadoria por idade. O tempo mínimo de contribuição aumentou para 20 anos para homens e permaneceu 15 para mulheres. Porém, com esse tempo, os trabalhadores só terão direito a 60% do valor do benefício, aumentando 2 pontos para cada ano a mais de contribuição, sendo necessários, para mulheres, 35 anos de contribuição e, para os homens, 40 anos para terem direito a 100% do benefício. Outra mudança trazida pela reforma foi em relação à pensão por morte: o benefício deixa de ser integral, passando a ser 60% do valor mais 10% por dependente adicional. Felizmente a proposta de retirar o piso do salário-mínimo não foi aprovada. Os benefícios continuarão sendo no valor mínimo de 1 SM, porém tais alterações citadas serão prejudiciais para a renda de beneficiários que recebem pouco mais que isso.

Outro ponto que merece destaque em relação aos direitos sociais se refere ao orçamento destinado para as principais políticas sociais e o desfinanciamento de programas sociais importantes. Segundo dados do Siga Brasil (2020), o orçamento destinado para educação que já vinha decrescendo continuou caindo em 2019, registrando R\$ 106,7 bilhões frente a R\$ 109,5 em 2018. Os recursos para saúde tiveram aumento insignificante, de R\$ 127,6 bilhões em 2018 para R\$127,7 em 2019. Continuaram numa trajetória decrescente, no ano de 2019, transporte, direitos de cidadania e desporto e lazer. O único aumento mais elástico foi para a área de segurança pública, com aumento de 9,4% do orçamento em relação ao ano anterior. No entanto, observa-se que a política de segurança pública proposta e defendida pelo governo apenas intensifica uma cultura punitivista que aumenta o encarceramento em massa da população preta e periférica. Apesar de ter acrescido os recursos para moradia em 6,6%, o Programa Minha Casa, Minha Vida, que em 2015 tinha orçamento de R\$ 25,3 bilhões, fechou 2019 com apenas R\$ 4,7 bilhões. O orçamento para 2020 já foi enviado ao Congresso Nacional com previsão de mais cortes ainda, sobretudo na educação. A lógica predominante nas políticas de governo não é a da oferta pública e gratuita de direitos, mas a sua venda no mercado para quem puder comprar. Este é o cenário dos direitos sociais: de desfinanciamento e de desresponsabilização estatal. A agenda neoliberal, que já vinha sendo retomada desde o segundo mandato do governo Dilma, se intensificou com o golpe de 2016 e atualmente atinge níveis catastróficos para os grupos subalternos.

[...] embora o golpe não projetasse o triunfo de Bolsonaro, este triunfo seria impensável sem o golpe. Foi ele que promoveu a degradação do debate público, a ampliação da violência seletiva das instituições e o retorno da intimidação aberta como instrumento da luta política. Foi ele que abriu as portas para o combate à igualdade e à solidariedade como valores, substituindo-as pelo mito da “meritocracia”, que é a lei da selva no mundo social; ao discurso dos direitos, apresentados não como conquistas a serem universalizadas, mas como “privilégios”; e à vigência das liberdades, que ameaçam a permanência de uma ordem hierárquica e excludente definida pela tradição (MIGUEL, 2019, p. 181).

O impacto das medidas adotadas pelo governo atual, tanto para a democracia quanto para os direitos sociais já é nítido. O que os principais órgãos de pesquisa mostram é que existe uma tendência de aumento da desigualdade, da pobreza e da privação de demais direitos sociais. Em virtude do tempo, é cedo para fechar uma análise do que está por vir e também não constituiu-se objeto deste estudo. No entanto, é possível afirmar que o Brasil está caminhando a passos cada vez mais rápidos para um cenário pós-democrático expresso nos seguintes sinais: radicalização da política e emergência de movimentos conservadores, retrocesso no âmbito dos direitos e não apenas sociais, mas também políticos e civis, aumento da violência política, com

assassinatos de políticos e ativistas de direitos humanos, perseguição e desprezo à ciência e a jornalistas, além da redução de investimentos em políticas sociais.

O Brasil vive hoje uma combinação perigosa entre um descrédito na democracia, nos moldes em que ela se apresenta – decorrente sobretudo por aquilo que ela não foi capaz de efetivar: soberania popular, igualdade, justiça, equidade, direitos e oportunidade – e a emergência de um governo autoritário. As demais consequências desse cenário, certamente terão uma gradação bem maior e nefastas para a sociedade, principalmente para os grupos historicamente subalternos. Em síntese, uma democracia que já é falha, fraca e imperfeita está sob ameaça ainda mais intensa, e atualmente de forma explícita, de uma cultura conservadora, autoritária, moralista e de prejuízo aos trabalhadores e aos direitos fundamentais como um todos, não apenas os sociais. Como afirma (MIGUEL, 2019, p. 186) “Em suma, saímos de uma democracia muito insuficiente para um regime pior ainda. Demos passos na direção de uma ditadura, mas não trilhamos todo o caminho”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar o processo de implementação e desenvolvimento da democracia na cultura política brasileira e suas implicações para os direitos sociais, foi imprescindível pontuar uma série de questões introdutórias. Uma das mais importantes se refere ao fato de que, ao se falar de democracia, é necessário compreender qual concepção norteia o debate. Para fins desta pesquisa, ela está para além de um regime político com regras definidas. São práticas políticas dos sujeitos sociais, produto da luta dos subalternos por participação social, ou seja, por inserção nos processos políticos, por partilha de poder. É a contra-hegemonia de um sistema hierarquizado de opressão e dominação. Por isso, nesse estudo, não se usou o termo “democracia burguesa”, por compreender que ele reflete a visão unilateral de um interesse de classe. Todavia, mesmo a democracia liberal no Brasil, diante de todas as suas limitações apontadas aqui, foi uma conquista dos dominados. As democracias liberais ocidentais, que se expandiram ao longo do século XX, foram resultado dessa luta. Se, na realidade objetiva, elas não materializaram seus ideais de justiça, cidadania e igualdade, pelo menos frearam, em certa medida, os níveis de domínio e exploração. E esse arrefecimento só interessa à burguesia na medida em que precisa da legitimação do sistema para garantir a “paz social”. No entanto, se a dominação pudesse se manter sem tal dispositivo, obviamente ele seria descartado. No fundo, a soberania popular não interessa ao sistema.

Ao povo interessa a democracia por, através dela, ter a possibilidade de legitimar suas demandas e inseri-las no debate público. É o regime que favorece o dissenso e o tensionamento das disputas por interesses antagônicos, ou seja, permite a democratização do próprio regime político. Por essa razão que a construção da democracia na América Latina tem sido tão cara. O que a história mostra é que sempre que algo contraria a ordem social estabelecida, é ligeiramente sufocado, seja pelo uso explícito ou simbólico da força do Estado, que pode se corporificar em golpes; e a história brasileira é um laboratório deles. Se considerado o período da república aos dias atuais, tem-se mais tempo de regimes autoritários que democráticos, considerando os elementos básicos e essenciais destes últimos. E isso não se deve apenas à ação de Estados autoritários sob hegemonia das classes dominantes. A cultura política dominante também permeia os espaços da sociedade civil, constituindo um verdadeiro entrave para uma democratização que favoreça a construção de uma cultura contra-hegemônica: democrática, participativa, que reivindique e garanta direitos de cidadania.

Todavia, o que se observa ao longo da história do país, na maioria das vezes, é o triunfo da cultura política autoritária sobre o seu inverso; uma cultura com raízes no sistema colonial,

na escravidão, no patriarcado e nos mitos fundantes da “brasilidade”. Todos eles trabalham para aniquilar o conflito, inerente à própria democracia, e quem é apontado como causador dele. “Deus, pátria e família”: o apelo à divindade religiosa se refere apenas àquela catequizadora, cristã, eurocêntrica, que controla os impulsos antissistêmicos e naturaliza desigualdades; a invocação aos símbolos nacionalistas insiste na legitimação e manutenção da história contada por quem sempre dominou. “Ordem e progresso” apelam para a concepção de que só se progride com ordem e essa ordem supõe a permanência das coisas em seus devidos lugares, aqueles que historicamente foram reservados a determinados segmentos: às mulheres, a cozinha, aos negros os porões, aos LGBTI’s o armário, aos índios o extermínio e aos pobres os grotões da miséria e da exclusão. As poucas conquistas desses segmentos, no que se referem aos direitos de cidadania que o regime democrático favoreceu, supõem que as coisas saíram do seu “lugar de origem”. É essa a percepção do campo simbólico dominante assimilada pelo pensamento social. Trata-se de um dos exemplos do famoso “desencaixe” da modernidade.

Por isso que se enaltece tanto a Constituição de 1988 no Brasil, em detrimento das demais que o país teve, não apenas pela conjuntura que a gestou, de uma ampla mobilização popular, mas também pelas garantias que estabeleceu, tanto no que se refere ao regime político, com a adoção do sufrágio universal, quanto à própria democratização desse regime, através de mecanismos de participação direta e da gestão partilhada de políticas públicas, além dos direitos que ganharam esse *status*. Ao observar as formas de mobilizações que os instrumentos participativos oportunizaram e a melhoria, ainda que tênue, de indicadores sociais, principalmente nos anos 2000, é possível afirmar que a democratização da democracia, ou seja, a gestão do espaço público compartilhada com atores sociais subalternos, favorece a conquista e efetivação de direitos, principalmente os sociais. Os programas e políticas públicas existentes no país, que beneficiam segmentos sociais vulneráveis – por quaisquer tipos de opressão –, foram fruto do amplo debate e reivindicação popular. O próprio regime democrático com voto universal foi uma dessas conquistas.

No entanto, no Brasil, até mesmo o regime político é apenas o simulacro daquilo que deveria ser. Ainda que se tenha o sufrágio universal e um regime político estabelecido, ele espelha as desigualdades abissais existentes. Apesar de cada voto ter o mesmo peso, na prática, existem muitos fatores que definem preferências políticas, dentre eles, uma mídia monopolizada, dominada por poucos grupos que se pautam mutuamente, o poder econômico de investimento em campanhas eleitorais, as coligações que definem tempos distintos de propaganda e o tempo livre para militância político-partidária. Tudo isso contribui para um modelo representativo que não representa seu próprio povo: um sistema composto por

representantes oriundos de elites econômicas e aristocráticas, formado por pessoas majoritariamente ricas, brancas, heterossexuais e masculinas. Embora essa realidade inclua algumas exceções à regra, o sistema político brasileiro é um retrato fiel da máxima da democracia elitista: a democracia de poucos, sem o *demos*, a soberania das elites. Por isso que não basta apenas a adoção de um regime democrático; ele mesmo precisa ser democratizado, permeável à participação e às demandas populares para que elas sejam reconhecidas e inseridas na agenda pública, já que, como defendido neste estudo, os direitos são construções históricas, fruto da luta coletiva.

Em que pese a “constitucionalização simbólica”⁹³ brasileira, ou seja, a incapacidade de materialização plena das garantias constitucionais em países periféricos, isso não se traduz num “jogo de soma zero”. Em contextos em que tais garantias são negadas, a Carta Magna é um dispositivo jurídico que pode ser acionado e que legitima a reivindicação, assim como, do mesmo modo, pode ser apelada quando os direitos por ela reconhecidos são violados. É uma ferramenta essencial, que foi formulada com base nos princípios de solidariedade social, equidade e justiça, mesmo que coexista com um contexto no qual as instituições do regime democrático, que deveriam defender seus preceitos, muitas vezes não zelum pela garantia dos direitos, sobretudo sociais. Desse modo, pode ser um instrumento usado para frear retrocessos no campo progressista. Daí o aumento, cada vez mais crescente, da judicialização das políticas públicas, frente a sua não implementação por parte do Estado.

Na trajetória da realidade histórica brasileira, se já havia uma democracia fraca e direitos sociais não universalizados, o golpe de 2016 ajudou a compor a orquestra antidemocrática em curso no país. Se uma democracia fortalecida pode contribuir para o reconhecimento de direitos sociais, seu esvaziamento favorece o inverso, razão pela qual neoliberalismo e neoconservadorismo casam perfeitamente em seus propósitos, tanto objetivamente quanto subjetivamente. De forma objetiva, o primeiro reforça o poder e os interesses dos mercados globalizados, em detrimento do poder político dos Estados, conferido pelo regime democrático. Subjetivamente inculca no imaginário social a figura do gestor de si mesmo, o individualismo mercadológico, a incapacidade do Estado que leva a sua progressiva desresponsabilização. O segundo, de forma objetiva, apenas fomenta políticas que dialoguem com sua visão de mundo conservadora, desconsiderando as demais, independentemente de serem essenciais ou não. De maneira subjetiva, reproduz e reforça valores tradicionais que justificam as posições sociais.

⁹³ Cf. NEVES, M. (2007).

Enfim, enquanto o primeiro naturaliza desigualdades, o segundo naturaliza hierarquias, ambas essenciais uma à outra na sociabilidade capitalista.

O cenário internacional de desdemocratização no qual o Brasil se inseriu, sendo o país um dos principais exemplos do sul global, soa até mesmo como algo esdrúxulo. Como está se desdemocratizando um sistema que nunca foi democratizado? Talvez em países desenvolvidos esse episódio seja mais visível, uma vez que, em muitos deles, as políticas sociais universais do Estado de bem-estar social têm sofrido retração. Mas no Brasil, onde essa realidade nunca foi confortável, torna-se algo ilógico. Decerto, fazendo uma análise a partir de uma raio geográfico, o qual separa mansões de luxo de barracos, pode-se afirmar que, para estes, talvez o Estado democrático de direito nunca tenha existido. Para a população negra favelada, que é assassinada cotidianamente pela omissão ou pela ação violenta do próprio Estado, democracia e direitos talvez sejam apenas palavras sublimes ou privilégio de poucos; e provavelmente assim o sejam também para demais segmentos subalternos.

No entanto, em que pese todas essas ponderações, o texto constitucional prometia um cenário futuro melhor. E, embora muito aquém do que prometeu, essa pesquisa mostrou que o país ensaiou alguns pequenos passos rumo à democratização, ao ampliar os espaços participativos e fomentar políticas sociais que contribuíram para uma tênue melhoria dos indicadores sociais, como, por exemplo, de pobreza, extrema pobreza, educação, habitação, trabalho e cobertura previdenciária. Então, a hipótese⁹⁴ que norteou esta estudo se confirmou, porém a presente pesquisa mostrou outro elemento que coloca entraves nesse processo, além da cultura política brasileira: o neoliberalismo, que também define os rumos da democracia e dos direitos sociais. Portanto, o cenário de desdemocratização é também de retrocesso de direitos e, no Brasil, ele é regra, apenas freado por algumas exceções em determinadas fases de sua história. A retomada neoliberal que assola as democracias liberais também expropria direitos sociais, já que, se eles se referem à partilha da riqueza socialmente produzida e essa riqueza cada vez mais se concentra sob o domínio de poucos, num sistema que tem como lógica a acumulação infinita, o que sobra para os expropriados são condições de vida cada vez mais precárias e subtraídas desses direitos.

A captura do poder político pelo poder econômico, que está na raiz dos processos de desdemocratização, segundo os autores abordados, não seria tão eficaz no Brasil se não contasse com uma cultura política que reproduz práticas antidemocráticas, autoritárias, corporativistas e

⁹⁴ De que o processo de democratização no país representa uma possibilidade de reconhecimento e ampliação de direitos sociais. Porém, há elementos da cultura política brasileira que impedem o aprofundamento da própria democracia e da consolidação desses direitos.

excludentes, mesmo dentro dos espaços participativos, fruto de uma herança histórica que insiste em se perpetuar. São esses os elementos da cultura política brasileira que impõem barreiras ao processo de democratização da democracia e à consolidação dos direitos sociais. A questão inferida dessa análise é que o Brasil é um país no qual as coisas não terminam quando acabam: a abolição não acabou com a escravidão em suas formas modernas; o fim do regime autoritário não acabou com o autoritarismo; a democracia não acabou com o golpe; e a democratização não se consolidou com o regime democrático. Porém, o que faz com que esse ciclo muitas vezes seja enfraquecido é a luta popular dos subalternos. São eles que fazem com que, em determinadas circunstâncias, os interesses da maioria sejam considerados no processo decisório. E é isso que continuará escrevendo novos capítulos da democracia brasileira, que, atualmente, segue um percurso sombrio.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “Participação Solidária” na nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. *In*: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 95-135.

ALMEIDA, Débora Rezende de. **Representação além das eleições**: Repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

ALVES, Giovanni. A PEC 241, a contrarreforma neoliberal e a Tragédia de Prometeu. **Dossiê**: Não à PEC 241. Publicado em 19/10/2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/dossies-tematicos/nao-a-pec-241/>. Acesso em: 15 set. 2019.

ALVES, Jaime; SOUZA, Raquel de. **A grande mídia e o ódio ao PT**. 28/07/2015, edição 861 (Observatório da imprensa, 2015), Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/imprensa-em-questao/a-grande-midia-e-o-odio-ao-pt/>. Acesso em: 7 out. 2019.

AVRITZER, Leonardo. Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 43-59, abr. 2017.

_____. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, p. 109-122, jun. 1995.

_____. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BALLESTRIN, Luciana. O debate pós-democrático no século XXI. **Revista Sul-americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, 2018.

BASBAUM, Leôncio. **Sociologia do materialismo** – introdução à história da filosofia. 3. ed. São Paulo: Símbolo, 1978.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3 ed. São Paulo: Ática, 2002.

BIANCHI, Álvaro. Golpe de Estado: o conceito e sua história. *In*: PINHEIRO-MACHADO, R.; FEIXO, A. de. (orgs.). **Brasil em transe: Bolsonaroismo**, Nova Direita e Desdemocratização. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. O modelo jusnaturalista. *In*: BOBBIO, N.; BOVERO, M. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

_____. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOHMAN, J. The survey article. The coming of age of deliberative democracy. **The Journal of Political Philosophy**, v. 6 n. 4, p. 400-425, 1998.

BOITO JR. Armando. Os atores e o enredo da crise política. *In*: SINGER, A. [et. al.]. JINKINGS, I.; KIM, D.; CLETO, M. (orgs.) **Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016a.

_____. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Crítica Marxista**, v. 42, p. 155-162, 2016b.

BRAGA, Ruy. O fim do lulismo. *In*: SINGER, A. [et. al.]. JINKINGS, I.; KIM, D.; CLETO, M. (orgs.) **Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26**. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Por maioria e nessa extensão, julgou-a procedente, com eficácia geral e efeito vinculante, para: a) reconhecer o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional na implementação da prestação legislativa destinada a cumprir o mandado de incriminação a que se referem os incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição, para efeito de proteção penal aos integrantes do grupo LGBT; [...]. Plenário, 13.06.2019. Supremo Tribunal Federal. Brasília-DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053>. Acesso em: 06 dez. 2019.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5938**. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade. Por maioria, confirmou a medida cautelar e julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão "quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento", contida nos incisos II e III do art. 394-A da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), inseridos pelo art. 1º da Lei 13.467/2017 [...]. Plenário 29.05.2019. Supremo Tribunal Federal. Brasília-DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5447065>. Acesso em: 12 nov. 2019.

_____. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório Vol. III - Mortos e desaparecidos políticos / Comissão Nacional da Verdade, v. 3, Brasília: CNV, 2014a. Disponível em:

http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 9.288/2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. (Revogado pelo Decreto nº 9.917, de 2019). Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm. Acesso em: 11 dez. 2019.

_____. **Decreto nº 8.243/2014b**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019). Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 14 out. 2019.

_____. **Decreto nº 7.037/2011**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm. Acesso em 07 jul. 2019.

_____. **Decreto nº 6.096/2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. **Decreto nº 91.450/1985**. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 dez. 2019.

_____. **Decreto nº 1.072/1969**. Dá nova redação ao art. 3º, letra "a" do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1072.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452/1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 03 jul. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 95/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 90/2015**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm. Acesso em: 01 ago. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 59/2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 22 out. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 16/1997**. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm. Acesso em: 14 set. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 135/2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 02 dez. 2019.

_____. **Lei nº 13.467/2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm. Acesso em: 14 dez. 2019.

_____. **Lei nº 13.332/2016**. Altera a Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13332.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. **Lei nº 12.528/2011**. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm. Acesso em: 09 ago. 2019.

_____. **Lei nº 11.124/2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o

Conselho Gestor do FNHIS. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

_____. **Lei nº 11.096/2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. **Lei nº 10.260/2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm. Acesso em: 11 ago. 2019.

_____. **Lei nº 9.840/1999**. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm. Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. **Lei nº 8.742/1999**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 06 set. 2019.

_____. **Lei nº 8.072/1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do Art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18072.htm. Acesso em: 11 out. 2019.

_____. **Lei nº 8.080/1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em 05 out. 2019.

_____. **Lei nº 8.142/1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. **Lei nº 8.069/1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso: em 03 dez. 2019.

_____. **Lei nº 4.024/1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. **Lei nº 3.807/1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Presidência da República. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13807.htm. Acesso em: 04 dez. 2019.

_____. **Mandado de Injunção nº 4733.** Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu do mandado de injunção, vencido o Ministro Marco Aurélio, que não admitia a via mandamental. Por maioria, julgou procedente o mandado de injunção para (i) reconhecer a mora inconstitucional do Congresso Nacional e; (ii) aplicar, com efeitos prospectivos, até que o Congresso Nacional venha a legislar a respeito, a Lei nº 7.716/89 a fim de estender a tipificação prevista para os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional à discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero, nos termos do voto do Relator, vencidos, em menor extensão, os Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli (Presidente) e o Ministro Marco Aurélio, que julgava inadequada a via mandamental. Plenário, 13.06.2019. Supremo Tribunal Federal. Brasília-DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4239576>. Acesso em: 06 dez. 2019.

_____. **Participação social no Brasil:** entre conquistas e desafios/ Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2014c.

_____. **Portal Siga Brasil.** Senado Federal. Evolução anual da despesa em IPCA. Orçamento Federal de 2012-2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 12 jan. 2020.

_____. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014.** Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. (Arquivado) Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: [Arquivadohttps://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737). Acesso em: 07 out. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 867/2015.** Inclui, entre as diretrizes e bases da educação nacional, o "Programa Escola sem Partido". Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1050668>. Acesso em: 05 ago. 2019.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. (Norma Gerada: Emenda Constitucional nº 103 de 12/11/2019). Senado Federal. Brasília-DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>. Acesso em: 22 dez. 2019.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. (Transformada na Emenda Constitucional 95/2016). Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 08 set. 2019.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016.** Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece

regras de transição e dá outras providências (Pronta para Pauta no Plenário). Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>.
 Acesso em: 14 ago. 2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 43/1985**. Convoca a Assembleia Nacional Constituinte. Senado Federal. Brasília-DF. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/9185/pdf>. Acesso em: 09 set. 2019.

_____. **Recurso Extraordinário nº 693.456**. Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 531 da repercussão geral, por unanimidade, conheceu em parte do recurso, e, por maioria, na parte conhecida, deu-lhe provimento, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que lhe negavam provimento. Em seguida, o Tribunal, por maioria, fixou tese nos seguintes termos: "A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público" [...] Plenário, 27.10.2016. Supremo Tribunal Federal. Brasília-DF. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4255687>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, n. 21, v. 1, p. 3-23, abr. 1991.

BROWN, Wendy. **Neoliberalismo. “Estamos diante de um novo capítulo”**. Entrevistadores: Ignasi Gozalo-Salellas, Álvaro Guzmán Bastida e Héctor Muniente, Revista IHU on-line, publicada por Ctxt, 30-11-2017. Tradução Cepat. Disponível em:
<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/574278-neoliberalismo-estamos-diante-de-um-novo-capitulo-entrevista-com-wendy-brown>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. **American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism, and De-Democratization**. *Political Theory*, s.l., v. 34, n. 6, p. 690-714, dec. 2006.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. Trad. Heloísa Pezza Cintrão, Ana Regina Lessa; tradução da introdução Gênese Andrade. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

CARDOSO JR, José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *In: AZEVEDO, Gabrielli de; Pochmann, Marcio (orgs.). Brasil: incertezas e submissão?*. Fundação Perseu Abramo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**, 2018 (LC/PUB.2019/2-P), Santiago, 2019. Disponível em:
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44445-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2018-statistical-yearbook-latin>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. **A ineficiência da desigualdade.** *Síntese* (LC/SES.37/4), Santiago, 2018.

Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43569/4/S1800303_pt.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

CHAUÍ, Marilena. **Mito Fundador e Sociedade Autoritária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. *In*: MARQUES, A.C.S. (organização e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 85-108.

COHEN, Joshua; SABEL, C. Directly-Deliberative Poyarchy. **European Law Journal**, p. 313-342, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. Hegemonia da pequena política. *In*: OLIVEIRA, F. de, BRAGA, R., RIZEK, C. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na época da servidão financeira.** São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Contra a corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Cidadania e Modernidade. **Revista Perspectivas**, v. 22, p. 41-59, São Paulo, 1999.

COUTINHO, Grijalbo Fernandes. **Terceirização:** máquina de moer gente trabalhadora. São Paulo: LTr, 2015.

CROUCH, Colin. **Coping with Post-Democracy.** Paperback, 2000. Londres: Fabian Society, 2000. Disponível em:

<http://www.fabians.org.uk/wpcontent/uploads/2012/07/PostDemocracy.pdf>.

Acesso em: 9 jan. 2017.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de cidadania y sociedade civil em tiempos de globalización.** Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

_____. (org.). **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Brasil.** México/Campinas, SP, Fondo de Cultura Económica/Unicamp, 2002.

_____. Cultura, Cidadania e Democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana *In*: ALVAREZ, S. (et. al.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da construção democrática na América Latina. *In*: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAHL, Robert A. **Poliarquia:** Participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2015.

_____. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. Revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DATAFOLHA. INSTITUTO DE PESQUISAS. Reforma da Previdência. **Pesquisa de opinião nº 3988**, realizada entre 02 e 03/04/2019. Abril, 2019. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/04/10/e4cae63621e2574a68d5a60e89b35922rp.pdf>. Acesso em: 2 dez 2019.

_____. Avaliação da Reforma Trabalhista. **Pesquisa de opinião nº 813916**, realizada entre 26 e 27/04/2017. Abril, 2017. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/05/02/bf25607285f8487e9f0f45bef538e742.pdf>. Acesso em: 2 dez 2019.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Terceirização e precarização das condições de trabalho Condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes**. n. 172, mar. 2017. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; MONTAÑO, Carlos. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 5).

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86-101, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, set. 1991.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978.

_____. **A revolução burguesa no Brasil** - ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. (Coleção Biblioteca de Ciências Sociais).

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Tradução de Waldéa Barcellos, Sandra Bedram. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil 2015**/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0> Acesso em: 20 set. 2019.

FRASER, Nancy. Legitimation Crisis? On the political contradictions of financialized capitalism. **Critical Historical Studies**, v. 2, n. 2, p. 157-189, 2015.

FREIXO, Adriano de; RODRIGUES, Thiago. Sobre as crises e golpes ou uma explicação para Alice. *In*: FREIXO; Adriano de; RODRIGUES; Thiago. (orgs.). **2016: o ano do golpe**. (Introdução), Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**: 16. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

FUG. Fundação Ulisses Guimarães/PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Uma ponte para o futuro**, 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

GLASENAPP, Ricardo Bernd; FARIAS, Alessandra de. O processo de impeachment na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação no caso Dilma Rouseff. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto-SP, a. XXI, v. 25, n. 1, p. 79-101, jan./jun. 2016.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

_____. Cidadania e direitos culturais. **Revista Katálysis**, v. 8, n. 1, p.15-23, jan./jun. Florianópolis-SC, 2005.

GOMES, Romeu. A Análise de dados em Pesquisa Qualitativa. *In*: MINAYO, Cecília. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativa à crise brasileira. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, Anpocs, p. 223-244, 1984.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Luiz Sérgio Henriques; co-edição, Carlos Nelson Coutinho e Marcos Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002. v. 5.

_____. **Cadernos do Cárcere**. v. 2, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Democracia racial: o ideal, o pacto e o mito. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n. 61, p. 147-162, 2001.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Mudança estrutural na esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2014.

_____. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

IANNI, Octávio. A Construção da categoria. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 397-416, abr. 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-PNADC**. Quarto Trimestre de 2019-out.-dez. 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_4tri.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-PNADC**. Quarto Trimestre de 2018-out.-dez. 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2018_4tri.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-PNADC**. Quarto Trimestre de 2017-out.-dez. 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2017_4tri.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

_____. **Síntese de indicadores sociais 2000**/ IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

INCT. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. **A cara da Democracia no Brasil**: satisfação com a democracia e a conjuntura política. Relatório nº 1. Belo Horizonte-Brasília-Campinas-Rio de Janeiro, Maio/2018. Disponível em: https://dd1f32c5-be96-4004-b244-19fa7923b394.filesusr.com/ugd/a46f9a_3e0985df7c7f48b7979c81f76abcdf38.pdf. Acesso em: 5 dez. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da violência 2019**. /Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil - **Nota Técnica** - 2016 - setembro - Número 28 – Disoc. Fabiola Sulpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides (orgs.).

_____. **Ipeadata**. Renda - desigualdade - coeficiente de Gini. Frequência: Anual de 1976 até 2014. Atualizado em 06/01/2016. Disponível em:

<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do Ipea*, n. 155. set. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15611. Acesso em: 16 out. 2019.

IRMANDADE STA CASA DE MIS. DE ITU. **História das Santas Casas** (2016). Disponível em: <http://iscmitu.org.br/historia-das-santas-casas/> Acesso em: 04 dez. 2019.

JINKINGS, Ivana. O golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. *In: SINGER, A. [et. al.]. JINKINGS, I.; KIM, D.; CLETO, M. (orgs.). Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. (Apresentação). São Paulo: Boitempo, 2016.*

LACERDA, Ana Beatriz de Castro Carvalho (*et. al.*). **A voz do cidadão na constituinte**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série Câmara em imagens; n. 1 papel). Disponível em: file:///C:/Users/anile/Downloads/voz_cidadao_constituente.pdf. Acesso em: 12 nov. 2019.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. São Paulo: Intermeios; Brasília, CNPq, 2015.

LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os pensadores).

LUKÁCS, György. **Socialismo e Democratização**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho e José Paulo Netto. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

LOUREIRO, Isabel Maria. Democracia e socialismo em Rosa Luxemburgo. **Crítica Marxista**, São Paulo, Xamã, v.1, n.4, 1997, p. 45-57.

LÖWY, Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. *In: SINGER, A. [et. al.]. JINKINGS, I.; KIM, D.; CLETO, M. (orgs.) Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.*

LUXEMBURGO, Rosa. **A Revolução Russa**. Petrópolis, Vozes, 1991.

MAAR, Leo Wolfgang. **O que é política**. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1985.

MACPHERSON, Crawford. B. **A democracia liberal: origens e evoluções**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARTINS, Tereza. O negro no contexto das novas estratégias do capital. **Serviço Social & Sociedade**, n. 111. São Paulo: Cortez Editora, p. 450-467, jul./set. 2012.

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da economia política. Livro 3, v. 6. Tradução por Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. Álvaro Pina. São Paulo: Expressão Popular, 2009a.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Escala, 2009b.

MESSEMBERG, Débora. A cosmovisão da “nova” direita brasileira. *In*: PINHEIRO-MACHADO, R.; FEIXO, A. de. (orgs.). **Brasil em transe: Bolsonarismo, Nova Direita e Desdemocratização**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília, Editora UnB, 1982.

MIGUEL, Luís Felipe. **O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo. Expressão Popular, 2019.

_____. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, p. 83-118, 2017.

_____. Desigualdades inevitáveis e restrição da democracia no pensamento elitista. *In*: MIGUEL, Luis Felipe (org.) **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016a.

_____. Da desigualdade de classe à dominação política na tradição marxista. *In*: MIGUEL, Luis Felipe (org.) **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016b.

_____. Quatro poderes e um golpe. *In*: FEIXO; Adriano de; RODRIGUES; Thiago. (orgs.). **2016: o ano do golpe**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016c.

_____. A democracia na encruzilhada. *In*: SINGER, A. [et. al.]. JINKINGS, I.; KIM, D.; CLETO, M. (orgs.). **Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016d.

_____. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do agonismo. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**. São Paulo, n. 92, p. 13-43, 2014a.

_____. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 98, p. 145-161, mar. 2014b.

_____. Democracia e sociedade de classes. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 9. Brasília, set./dez., p. 93-117, 2012.

_____. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB**, n. 59, São Paulo, p. 5-42, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da Pesquisa Social. *In*: MINAYO, Cecília. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MOSCA, Gaetano. **La clase política**. Traducción de Marcos Lara. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

MTPS. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDENCIA SOCIAL. Evolução recente da proteção previdenciária e seus impactos sobre o nível de pobreza. **Informe de Previdência Social**, v. 27, n. 11, nov. 2015. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/informe_2015.11.pdf. Acesso em: 19 nov. 2019.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

NEVES, Ângela Vieira. Ameaças à democracia hoje: desafios contemporâneos. *In*: NEVES, Ângela Vieira (org.). **Democracia e participação social**: desafios contemporâneos. Campinas: papel Social, 2016.

_____. Espaços públicos e Serviço Social: um desafio ao projeto ético-político. Pelotas: **Revista Sociedade em debate**, v. 16, n. 1, p. 45-48, jan./jun. 2010.

_____. **Cultura Política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

_____. Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro. **Rev. Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 215-221, jul./dez. 2007.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas *In*: Francisco de Oliveira, Ruy Braga e Cibele Rizek (orgs.) **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (org.) **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e a hegemonia global. Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania – NEDIC, 2. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

PARETO, Vilfredo. **The Mind and Society**: A Treatise on General Sociology. New York, Harcourt, Brace, v. 2, 3 e 4, 1935.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POULANTZAS, Nicos. O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau. **Crítica Marxista**, n. 27, p.105-127, 2008.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33 n. 96, 2018.

PT. PARTIDO DOS TRABALHADORES/FPA. FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo. 2002. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2019.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão de Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. *In*: MOTA, Ana Elizabete [et al.], (orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 9, v. 25, p. 26-37, jun. 1994.

SAMPAIO JR. Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 672-688, 2012.

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. *In*: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, jul. 2009.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp, 2017.

SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário. *In*: SINGER, A. [et. al.]. JINKINGS, I.; KIM, D.; CLETO, M. (orgs.) **Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA, Fabrício Pereira da. **América Latina em seu labirinto: democracia e autoritarismo no século XXI**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2019.

SILVA, Yane Marcelle Pereira. **“Esses nordestinos...”:discurso de ódio em redes sociais da internet na eleição presidencial de 2014**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, UnB, Brasília, 2016.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; ROSS VAN HORN, Bernardo Campolina. Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

SINGER, André Vitor. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos Cebrap**, n. 85, p. 83-102, nov. 2009.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado**. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. (*et., al.*). **Assistência social na trajetória das políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.

STEIN, Rosa. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?** 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Universidade de Brasília, 2005.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

_____. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TILLY, Charles. **Democracia**. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2019**. A year of democratic setbacks and popular protest. The Economist Intelligence Unit Limited, 2020. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Acesso: em 04 fev. 2020.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e de poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Repositório de dados eleitorais/Eleições 2018**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> Acesso em: 03 dez. 2019.

WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave**. Um vocabulário de cultura e sociedade. Tradução de Sandra Guardini Vasconcelos. São Paulo: Boitempo, 2007.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2006.