

Este livro não é apenas um livro. Nos tempos difíceis que vivemos, lançar uma coletânea com a temática da democracia é uma forma de resistência, um desafio à sociedade e uma afronta aos autoritários. Por eles, este livro seria queimado em praça pública. Seria ou será? Este material é muito mais que um trabalho coletivo produzido em tempos difíceis. É um livro construído num diálogo entre saberes. Saberes que querem transformar o mundo, as relações e os afetos. Saberes de várias organizações e movimentos que debatem e interagem sobre a agenda da reforma do sistema político que se encontram com saberes produzidos no ambiente acadêmico. São saberes que dialogam, produzem política e movimento. Os artigos aqui reunidos apontam o que precisamos enfrentar no nosso processo democrático. Uma democracia construída com muitas lágrimas, risos, festas e sangue, e mesmo assim limitada. Em uníssono com a Plataforma, os textos reiteram que só podemos enfrentar os limites da democracia brasileira radicalizando-a, ou seja, reconhecendo suas insuficiências e ao mesmo tempo reafirmando que apenas nela poderemos superar estas barreiras

JOSÉ ANTÔNIO MORONI

Inesc e Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político



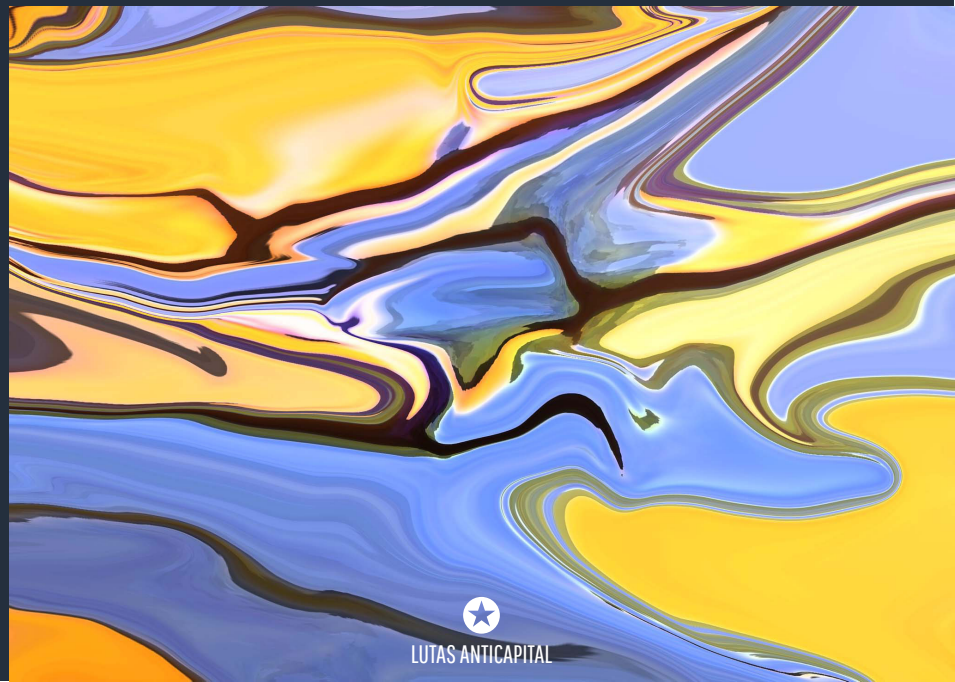
A DEMOCRACIA NECESSÁRIA E DESEJADA: dilemas e perspectivas

Teixeira, Almeida e Moroni (org.s)

# A DEMOCRACIA NECESSÁRIA E DESEJADA

## dilemas e perspectivas

Ana Claudia Teixeira, Carla Almeida e José Antônio Moroni  
(orgs.)



LUTAS ANTICAPITAL

**A DEMOCRACIA NECESSÁRIA  
E DESEJADA**  
**dilemas e perspectivas**

Ana Claudia Teixeira  
Carla Almeida  
José Antônio Moroni  
(orgs)



# A DEMOCRACIA NECESSÁRIA E DESEJADA

## dilemas e perspectivas

Adrian Gurza Lavalle  
Ana Claudia Chaves Teixeira  
Ana Claudia Farranha  
Augusto N. Corte de Oliveira  
Carla Almeida  
Claudia Feres Faria  
Cleyton Feitosa  
Debora Rezende de Almeida  
Felipe Addor  
José Antônio Moroni  
José Carlos Gomes dos Anjos  
Layssa R. Maia de Almeida  
Lígia Lüchmann  
Lizandra Serafim  
Marcelo Kunrath Silva  
Olivia Cristina Perez  
Paulo Fernando S. Pereira  
Rafael da Silva  
Rebecca Abers  
Roberto Pires  
Thiago Aparecido Trindade  
Vitor E. V. de Sandes-Freitas

1ª edição

**LUTAS ANTICAPITAL**

Marília/SP - 2020

**Editora LUTAS ANTICAPITAL**

**Editor:** Julio Hideyshi Okumura

**Conselho Editorial:** Andrés Ruggeri (Universidad de Buenos Aires - Argentina), Bruna Vasconcellos (UFABC), Candido Giraldez Vieitez (UNESP), Dario Azzellini (Cornell University - Estados Unidos), Édi Benini (UFT), Fabiana de Cássia Rodrigues (UNICAMP), Henrique Tahan Novaes (UNESP), Julio Cesar Torres (UNESP), Lais Fraga (UNICAMP), Mariana da Rocha Corrêa Silva, Mauricio Sardá de Faria (UFRPE), Neusa Maria Dal Ri (UNESP), Paulo Alves de Lima Filho (FATEC), Renato Dagnino (UNICAMP), Rogério Fernandes Macedo (UFVJM), Tania Brabo (UNESP).

**Projeto Gráfico e Diagramação:** Mariana da Rocha Corrêa Silva e Renata Tahan Novaes

**Pintura da Capa:** Lígia Lüchmann

**Capa:** Mariana da Rocha Corrêa Silva

**Impressão:** Renovagraf

---

D383 A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas / Ana Claudia Teixeira, Carla Almeida, José Antônio Moroni (Org.). – Marília : Lutas Anticapital, 2020.

166 p. – Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-86620-22-1

1. Democracia. 2. Estado. 3. Racismo.

4. preconceitos. I. Teixeira, Ana Claudia. II. Almeida, Carla. III. Moroni, José Antônio. IV. Título.

CDD 301.444

---

Ficha elaborada por André Sávio Craveiro Bueno  
CBR 8/8211. FFC – UNESP – Marília

1ª edição – agosto de 2020

**Editora Lutas Anticapital**

Marília -SP

[editora@lutasanticapital.com.br](mailto:editora@lutasanticapital.com.br)

[www.lutasanticapital.com.br](http://www.lutasanticapital.com.br)

Introdução.....	7
1. Desafios da participação para a transformação do Estado e da sociedade.....	11
2. Democracia: qual queremos?.....	25
3. Quem tem medo de democracia? Quem tem medo da questão racial?.....	37
4. Formas de participação nos regimes democráticos .....	49
5. Democracia direta, participativa, deliberativa e representativa: limites, combinações e tensões.....	55
6. O que sabemos sobre as instituições participativas? Três aprendizados.....	69
7. O legado das instituições participativas na democracia brasileira.....	79

8. O Estado e suas heterogeneidades: Oportunidades para o movimento social no momento atual?.....	85
9. Poder comunitário e participação nos territórios.....	99
10. Democracia a partir dos territórios: uma forma de superação da crise política.....	107
11. Movimento LGBTI+ e democracia.....	121
12. Democracia e racismo no Brasil do século XXI.....	131
13. Voto facultativo: remédio para quais males?.....	139
14. O papel dos partidos políticos e que partidos queremos.....	153
Sobre os autores.....	163

# Introdução

*Ana Claudia Teixeira*

*Carla Almeida*

*José Antônio Moroni*

---

Os textos presentes nesta publicação nascem do encontro entre duas iniciativas: a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político e a Rede de pesquisadoras e pesquisadores Democracia & Participação. Em todos eles, procura-se sistematizar alguns dos debates que têm circulado nos movimentos sociais e na universidade, em torno de temas como democracia, participação institucional, Estado, racismo, movimentos LGBTQI+, voto, partido e poder comunitário.

São apenas alguns subsídios, que podem e devem ser complementados pela ampla produção tanto da rede quanto da plataforma. Os debates aqui apresentados não abarcam toda a produção da Democracia & Participação — há muitos outros temas de interesse que poderiam ser abordados pelos pesquisadores —, tampouco todo o debate acumulado pela plataforma ao



longo de seus mais de quinze anos. Por isso, é importante entender essa coletânea como mais uma contribuição ao necessário debate sobre o sistema político que queremos, que se soma a outros tantos textos e documentos já produzidos.

Essa coletânea também não segue propriamente uma padronização. Os textos possuem tamanhos e formatos variados: alguns assumem um tom mais informativo, outros, mais provocativo. Eles refletem os pontos de vistas dos autores e, por isso, são assinados. Sua diversidade expressa a maneira como cada autora e cada autor respondeu ao desafio de expandir a interlocução para fortalecer um debate público sobre qual a democracia que precisamos e desejamos. Ao mesmo tempo, os textos refletem a postura, tanto da plataforma como da rede, de provocar o debate, de levantar questões, de problematizar e de ter um olhar crítico sobre o que construímos.

No horizonte que anima esta experiência, está a aposta no aprofundamento do diálogo entre universidade e movimentos sociais. Juntos, buscamos enfrentar o desafio de construir uma comunicação significativa. O momento que o Brasil vive nos parece exigir a construção de “pontes” para evitar que as forças representativas do que temos de mais autoritário

e conservador no país ampliem sua presença nas instâncias decisórias e sua legitimidade na sociedade.

A democracia no Brasil e no mundo tem convivido de forma contraditória com as desigualdades. Democracia e desigualdades não combinam. Dependendo da classe, do gênero, da raça/etnia, da região do país ou do território, vive-se um tipo de democracia. Nesses 30 anos de construção democrática brasileira, nossa sociedade experimentou mudanças que devem ser reconhecidas e valorizadas. Mas essas mudanças não chegaram a todas e todos. Os próprios avanços, tão duramente conquistados nesse período, deixaram ainda mais evidentes as contradições desse percurso e as profundas desigualdades históricas de nossa sociedade, que resistem fortemente.

Vivemos em sistemas político-democráticos que não enfrentam as desigualdades. O dilema atual é de que só um regime democrático é capaz de fazer com que os grupos da base da pirâmide possam pressionar a própria democracia. Não há outro caminho para provocar mudanças e construir justiça social a não ser o do processo democrático. Setores de direita compreenderam esse dilema e, cada vez mais, procuram limitar o processo democrático.

Neste cenário, as práticas cotidianas de privação de direitos não apenas podem se expandir como correm o risco de serem validadas como lei, como ordem. Nos sentimos, diante disso, interpelados a construir conexões entre movimentos e universidade em defesa da democracia e da justiça social.

# 1.

## Desafios da participação para a transformação do Estado e da sociedade<sup>1</sup>

*Lizandra Serafim*  
*Thiago Aparecido Trindade*

---

A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República afetou a estrutura de oportunidades políticas<sup>2</sup> para atuação dos movimentos sociais, ampliando seu

---

<sup>1</sup> Este artigo apresenta de maneira resumida os argumentos centrais desenvolvidos em Serafim (2019).

<sup>2</sup> A estrutura de oportunidades políticas refere-se a um conjunto de elementos relativos ao sistema político-institucional e que podem, dependendo do contexto, ampliar o acesso dos movimentos sociais ao Estado ou então dificultá-lo ainda mais. Os principais elementos são: abertura política, especialmente por meio do processo eleitoral; mudança nos alinhamentos dos governos; presença de aliados influentes no interior do Estado; divisões profundas entre as elites (Tarrow, 2009, p. 105-109).

acesso e influência sobre o Estado (Romão, 2018; Abers, Silva & Tatagiba, 2018), o que permitiu uma diversificação de seu repertório de interação<sup>3</sup> com o Estado (Abers, Serafim & Tatagiba, 2014). Em um contexto de compartilhamento de projeto político entre governo e sociedade civil, os movimentos adotaram formas de ação menos conflituosas com um Estado heterogêneo e mais permeável a estes atores, numa relação que deve ser compreendida como de mútua constituição<sup>4</sup>, isto é, de interdependência entre os dois polos. Vale considerar que os repertórios adotados e a leitura sobre o contexto em que se inserem os movimentos variam entre diferentes organizações e subsistemas<sup>5</sup> (Abers et al., 2018). Varia amplamente

---

<sup>3</sup> O repertório de interação é um conjunto de formas de ação rotinizadas que caracterizam a relação entre grupos organizados da sociedade civil e Estado, envolvendo dinâmicas conflituosas mas também de caráter predominantemente colaborativo. Exemplos dessas rotinas são: protestos e ação direta, participação institucionalizada, *lobby* e ocupação de cargos na burocracia (Abers et al., 2014).

<sup>4</sup> Ver Gurza Lavalle & Szwako (2015).

<sup>5</sup> O conceito de subsistema refere-se "às configurações de poder específicas a cada setor de política pública, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso a esses setores e influência sobre eles" (Abers et al., 2018, p. 17).

também a leitura a respeito do processo de construção da participação no governo petista ao longo do tempo entre distintos setores do campo movimentalista, bem como o peso dado à estratégia de participação institucional em relação a outros repertórios<sup>6</sup>.

O projeto participativo<sup>7</sup> inicialmente simbolizado pelo PT gradativamente perde força, dando lugar a um “projeto de poder” (Dagnino, 2019) e a uma concepção reduzida de participação em meio a uma crise de governabilidade, em especial a partir do “escândalo do mensalão”. O lulismo — como ideia de mudança pelas margens da sociedade, sem o estabelecimento do confronto direto com os setores dominantes, a partir de um pacto interclassista que combinou a manutenção da

---

<sup>6</sup> Considerando o escopo deste texto, não é possível adentrar nas especificidades de cada setor ou movimento. Alguns estudos podem contribuir nesta tarefa: Losekann, 2009; Serafim, 2013; Gutierrez, 2015; Blikstad, 2017; Trindade, 2017.

<sup>7</sup> O projeto participativo se refere a uma proposta de aprofundamento radical da participação social no interior do Estado, na qual os atores civis possam efetivamente compartilhar poder com os agentes institucionais, e os espaços decisórios sejam abertos ao conflito e à pluralidade de interesses.

estabilidade e a ação distributiva de recursos, correspondendo aos interesses dos mais pobres e de frações da classe dominante e caracterizando um “reformismo fraco” (Singer, 2009, 2012) — representou o declínio desse projeto participativo e alterou profundamente as relações entre Estado e movimentos populares (Dagnino, 2019; Romão, 2018).

Ao longo das gestões Lula, e mais claramente sob Dilma, a concepção de participação passa de uma ideia de “compartilhamento de poder” para ideias como “escuta”, “consulta”, “diálogo” e “corresponsabilidade” (Teixeira, 2013; Dagnino & Teixeira, 2014; Dagnino, 2019). Setores estratégicos ficaram de fora da arquitetura da participação. Cresceu o reconhecimento, entre os atores, da insuficiência e da baixa efetividade das instituições participativas em diversas modalidades e setores de políticas públicas. Dagnino (2019) analisa que a estratégia de ocupação do Estado também “levou ao abandono do investimento sistemático em organização popular que marcou sua trajetória anterior. O futuro mostraria o alto preço a ser pago por negligenciar a disputa

hegemônica na sociedade” (p. 84, tradução nossa)<sup>8</sup>.

O projeto participativo que remonta à origem do partido e que marcou as experiências das gestões municipais nos anos 1990 se tornou incompatível com o modelo neodesenvolvimentista de “Estado forte”, tecnocrático, monopolista e centralizador do processo decisório, que se consolida nas gestões Dilma Rousseff (Dagnino, 2019). Cresceu, entre os atores do campo movimentalista aliado ao projeto participativo e entre estudiosos do tema, a problematização do alcance da participação institucional no nível federal, e a percepção de que os conselhos tinham funções meramente burocráticas (Almeida & Tatagiba, 2012), ocupando lugar marginal e pouco visível na definição das políticas públicas.

Colocou-se, para esses atores, um dilema entre confrontar um governo aliado ou fortalecer sua “governabilidade”. Abandonar os conselhos e demais canais, que representavam

---

<sup>8</sup> Do original: "As part of its new strategy of occupying the state, the PT leadership, with a few exceptions, did not truly commit itself to social participation. This same strategy led to the abandon of the systematic investment in popular organization that had marked its earlier trajectory. The future would show the high price to be paid by neglecting the hegemonic dispute within society."



uma importante conquista do campo democrático como forma de denúncia e priorizar ações contestatórias diretas ou lutar “por dentro” do Estado para disputar o sentido da participação e fortalecer sua capacidade de definir as políticas públicas foram posições disputadas no âmbito de importantes organizações, a exemplo do tema da reforma urbana (Serafim, 2013; Trindade, 2017). A partir de 2010, cresceram as ações diretas, por meio de protestos, marchas e ocupações (Tatagiba, 2017).

Os protestos de junho de 2013, em sua complexidade, simbolizaram a insatisfação generalizada entre grupos muito diversos com o lulismo, a corrupção e a “velha” política representada pelo PT e por outros partidos tradicionais. Evidenciaram a percepção de uma baixa representatividade e da insuficiência dos mecanismos existentes para expressão e encaminhamento das demandas de parcelas expressivas da sociedade. Contribuíram para fragilizar o governo Dilma Rousseff e marcaram a ascensão de forças contrárias ao projeto democrático-participativo, de setores autoritários, de conservadores e da direita radical, que continuaram a ganhar espaço nos anos seguintes, culminando na ruptura democrática de 2016 e no resultado eleitoral de 2018.

Em que pese a variedade de demandas apresentadas nesse ciclo de protestos, esse processo deu visibilidade a um contraditório e disseminado desejo popular de renovação da política e de transformação e ampliação das formas de participação social. Como expõe Dagnino (2019), o avanço das forças neoliberais e conservadoras e a erosão da democracia podem ser explicados por um conjunto de fatores, que incluem “o peso da oposição conservadora, fortemente comprometida com seus interesses econômicos, e a ordem autoritária e hierárquica da sociedade brasileira, além das contradições do Estado desenvolvimentista adotado pelos governos petistas em relação à voz do povo” (p. 86, tradução nossa)<sup>9</sup>. Os movimentos sociais do campo progressista atuam hoje em um cenário

---

<sup>9</sup> Do original: “The advance of neoliberal and conservative forces and the erosion of democracy in Brazil, which had its climax with the 2016 coup, proceed in full force and could be explained by a number of factors. These must include the weight of the conservative opposition, fiercely committed to its economic interests and to the authoritarian and hierarchical ordering of Brazilian society, factors that I have not explored here. However, the contradictions of the developmental state format adopted by leftist governments with respect to the role of people’s voice in that configuration are certainly part of that explanation.”

incerto e desafiador, com grande repressão estatal às ações diretas e fechamento dos canais institucionais de mediação com o Estado. Tal desmonte é decorrente não apenas de fatores conjunturais, como a crise econômica, mas de um projeto das elites brasileiras.

É certo que a mudança de regime político altera as dinâmicas e os resultados do confronto político entre movimentos sociais e Estado, e que a aposta institucional hoje perde força como estratégia do campo movimentalista. Em um cenário de polarização, repressão e violência, a tarefa de transformar a cultura política e fazer a disputa hegemônica na sociedade é prioritária e obrigatória para o campo democrático. É um dos pilares centrais que sustentaram a construção do projeto de democracia participativa e popular, o qual se enfraqueceu com a escolha do modelo neodesenvolvimentista nas gestões petistas.

Nesse sentido, vivemos hoje a renovação de coletivos e movimentos feministas e negros, e de questões ligadas a gênero, raça e identidades, por meio de mobilizações e ações diretas. Por sua vez, as eleições de 2018 mostraram que, ainda que as mobilizações e ações diretas ganhem maior espaço na construção de resistências, o Estado ainda é tido pelos movimentos sociais como uma arena de disputa política importante,

mesmo com o crescente reconhecimento dos limites do Estado e das instituições liberais clássicas. Exemplos disso são a campanha “Ele não”<sup>10</sup> e a eleição de candidaturas ligadas a pautas e coletivos de gênero e raça, buscando uma renovação nas formas e nos atores da representação.

A consolidação de um regime menos permeável aos movimentos não significa necessariamente o fechamento de todas as possibilidades de incidência sobre as políticas e a relação com a burocracia. No processo de estruturação do setor de saúde no Brasil durante o período autoritário, por exemplo, houve forte atuação do movimento popular de saúde e dos sanitaristas “por dentro do Estado” (Dowbor, 2012).

Abers et al. (2018) mostram que a mudança no regime não afeta igualmente os diversos subsistemas. Cada setor de política pública possui configurações de poder e burocráticas específicas, que oferecem diferentes condições de acesso e influência aos movimentos sociais. É preciso identificar, portanto, no

---

<sup>10</sup> “Ele não” refere-se ao conjunto de manifestações realizadas no segundo semestre de 2018 organizadas por coletivos e movimentos feministas contra o então candidato à presidência Jair Bolsonaro.

contexto de fechamento do Estado à participação, os flancos que potencialmente se abrem à incidência dos atores nos diversos setores e nas estruturas relacionais em que se inserem.

Os movimentos sociais e todo o campo democrático têm como desafio (re)construir seu projeto político, superando o modelo neodesenvolvimentista, e (res)situando o Estado e seu papel no desenvolvimento (definindo que desenvolvimento se almeja) no contexto de crise do capital. Criar novas formas de protagonismo político da sociedade e de participação ativa no processo decisório, sem invalidar a construção institucional que levou tantos anos e investimentos para se estabelecer, mas disputando e transformando o sentido da participação. As lutas sociais e as resistências em um contexto de retrocesso democrático passam prioritariamente pela disputa hegemônica na sociedade e pela transformação de uma cultura política marcadamente autoritária em uma cultura democrática, mas isso não significa que elas devam prescindir da luta pela transformação do Estado e através do Estado.

## Referências

Abers, Rebecca Neaera, Serafim, Lizandra, & Tatagiba, Luciana. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, 57(2), 325-357. doi:10.1590/0011-5258201411.

Abers, Rebecca Neaera, Silva, Marcelo Kunrath, & Tatagiba, Luciana. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (105), 15-46. doi:10.1590/0102-015046/105.

Almeida, Carla, & Tatagiba, Luciana. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, (109), 68-92. doi:10.1590/S0101-66282012000100005.

Blikstad, Karin. (2017). *Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e o direito* (Tese de doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Dagnino, Evelina, & Teixeira, Ana Claudia Chaves. (2014). The participation of civil society in Lula's government. *Journal of Politics in Latin America*, 6(3), 39-66.

Dagnino, Evelina. (2019) The choices of the left: the paradox of the new developmentalist state. In Puzone, Vladimir, & Miguel, Luis Felipe (Eds.). *The Brazilian left in the 21st century: conflict and conciliation in peripheral capitalism* (69-90). Palgrave MacMillan, Cham. doi:10.1007/978-3-030-03288-3.

Dowbor, Monika Weronika. (2012). *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)* (Tese de doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Gurza Lavalle, Adrian, & Szwako, José. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 21(1), 157-187. doi:10.1590/1807-0191211157.

Gutierrez, Kellen Alves. (2015). *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado* (Tese de doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Losekann, Cristiana. (2009). *A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos* (Tese de doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Romão, Wagner de Melo. (2018). *O que é o lulismo? Roteiro de uma controvérsia*. Paper apresentado no 42º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu, MG.

Serafim, Lizandra. (2013). *Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)* (Tese de doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Serafim, Lizandra. (2019). Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia. *Argumentum*, 11(1), 33-41. doi:10.18315/argumentum.v11i1.24324.

Singer, André. (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos CEBRAP*, (85), pp. 83-102. doi: 10.1590/S0101-33002009000300004.



Singer, André. (2012). *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.

Tarrow, Sidney. (2009). *Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Tatagiba, Luciana. (2017). Os protestos e a crise brasileira. Inventário inicial das direitas em movimento. *Sinais Sociais*, 11(33), 11-38.

Teixeira, Ana Claudia Chaves. (2013). *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)* (Tese de doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Trindade, Thiago Aparecido. (2017). *Protesto e democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade*. Jundiaí, SP: Paco.

## 2.

# Democracia: qual queremos?

*Debora Rezende de Almeida*

*Adrian Gurza Lavalle*

---

Democracia é inseparavelmente um conjunto de valores e um conjunto de instituições que encarnam esses valores ao longo da história. Assim, a resposta à pergunta “Qual democracia queremos?” está longe de ser uníssona, pois não apenas os significados, termos e vocabulários da democracia oscilam com o tempo, em função dos valores e instituições privilegiados, como as fronteiras que definem o alcance da própria democracia são objeto de permanente disputa e, por isso, existem campos de experimentação prática e inovação teórica. Ao longo dos séculos XIX e XX, o sentido da democracia foi tensionado por diferentes ênfases, por exemplo, de proprietários, de massas, participativa, deliberativa, pluriétnica e comunal. A cada novo adjetivo, nesse elenco, as ênfases e os atores que as promovem buscam captar dimensões não

plenamente atendidas por outras concepções e suas expressões institucionais, bem como uma melhor definição de “povo” (*demos*), entendido em seu sentido plural. Para compreender essa diversidade, em vez de focar em modelos teóricos, sugerimos avaliar algumas conformações institucionais, considerando que elas revelam significados distintos de três aspectos politicamente centrais da prática democrática, a saber: a participação, a deliberação e a inclusão política. São esses aspectos que conectam a democracia com dois de seus valores fundamentais: igualdade e autodeterminação. Sem a pretensão de esgotar as possibilidades de conformações democráticas, aqui nos concentramos na democracia *representativa*, *direta*, indireta ou *participativa*, e *inclusiva* ou de representação de grupos.

A democracia representativa define-se essencialmente pela participação por meio do voto na escolha de representantes comprometidos com certos diagnósticos e soluções dos problemas sociais relevantes. O único poder legítimo é o poder consentido, então, a eleição e eventual recondução de governantes é fundamental em qualquer democracia, bem como a escolha dos rumos gerais da sociedade. São os compromissos dos representantes com determinados programas de ação e o fato de a

eleição/reeleição depender do veredito popular que, no melhor dos casos, permite ao eleitor incidir sobre os rumos da sociedade. Ademais, é reconhecida a importância das associações por sua contribuição política para a democracia, uma vez que contribuem para a organização e a expressão política de preferências intensamente compartilhadas pelos cidadãos. Por fim, a democracia representativa é altamente inclusiva de indivíduos (milhões podem participar), os quais realizam, todavia, contribuição limitada do ponto de vista da deliberação, pois o voto é uma informação binária.

Com efeito, participar na democracia representativa é apenas escolher, e não decidir, o que implica deslocar a deliberação para os representantes. Assim, as decisões são formadas durante o debate no Parlamento e dentro dos partidos com cadeiras no Legislativo. A democracia representativa, ainda, reduz o princípio da inclusão ao ideal de igualdade formal de oportunidades entre indivíduos, desconsiderando as desigualdades reais que tornam a composição do Poder Legislativo injusta, porque nele não conseguem se fazer representar grupos sociais historicamente marginalizados (mulheres, negros, indígenas). Por fim, o papel das associações constitui um dilema, pois, embora elas contribuam para

expressar a intensidade de preferências do cidadão, também podem erodir a qualidade da representação ao reforçarem ou exacerbarem as desigualdades materiais e sociais existentes, concedendo mais influência àqueles que têm mais recursos (o poder do dinheiro).

Na democracia direta, a participação é central e significa tomar parte, emitir opiniões acerca de decisões que afetam a coletividade e, sobretudo, decidir. O poder apenas se torna democraticamente legítimo quando emanado da vontade coletiva, porque o direito de autodeterminação é inalienável e reside no “povo” (soberania popular). Assim, em vez de participação orientada à delegação de poder (democracia representativa), buscam-se procedimentos institucionais que permitam o autogoverno de todos por todos. Em sua forma mais conhecida, na Atenas clássica, todos aqueles considerados cidadãos (o que excluía um grande contingente de pessoas, como mulheres e escravos) participavam de assembleias para tomar decisões sobre os rumos da cidade. Na atualidade, as formas mais proeminentes de democracia direta são aquelas em que os cidadãos ratificam ou rejeitam uma lei já aprovada (referendo), votam se uma lei deve ou não ser aprovada (plebiscito) e propõem uma nova legislação por meio da coleta de assinaturas

de um conjunto da população (iniciativa popular). Em alguns países, embora não no Brasil, cidadãos votam para revogar o mandato de um representante (*recall*), para propor e aprovar emendas constitucionais e, inclusive, para propor e aprovar Assembleias Constituintes. Experimentos inovadores na atualidade tentam ainda reproduzir o ideal da assembleia grega, trazendo questões a serem discutidas e decididas pelos cidadãos, como ocorre nos encontros da região de Nova Inglaterra, nos Estados Unidos.

A democracia direta tem como valor principal a participação do maior número possível de pessoas para tomar decisões substantivas sobre questões que as afetam. Essa versão enfática de participação, ainda que altamente inclusiva, traz consigo algumas limitações. A relação entre participação direta e deliberação não é simples nem necessária. Embora a participação ampliada dos cidadãos dificulte, mas não seja incompatível com deliberação, é a força do número que importa. Maiorias tomam decisões, mesmo que ninguém esteja realmente escutando argumentos ou tenha suas preferências transformadas. Por exemplo, o momento de votar em referendo ou plebiscito não é deliberativo em si: nele o maior número define, mas o processo político que

envolve a escolha final pode ou não envolver deliberação. Por sua vez, a inclusão, mesmo sendo mais igualitária, por conceder a todos o poder de decisão, continua a operar sob a lógica do indivíduo, como na democracia representativa, preservando os déficits de inclusão não resolvidos nesta última conformação.

As formas de democracia participativa ou indireta reúnem um conjunto de experiências inovadoras que se disseminaram especialmente na América Latina e no Brasil durante a transição democrática. O país é considerado um grande laboratório para o mundo, pelo número e variedade de experiências participativas desenvolvidas desde a promulgação da Constituição de 1988, em diversas áreas, políticas públicas e níveis de governo. As chamadas instituições participativas, por exemplo, os conselhos de políticas, orçamentos participativos e conferências de políticas públicas, introduzem novos pontos de interação entre o Estado e a sociedade, visando à complementaridade dos processos decisórios representativos. Nesse sentido, assim como nas formas de democracia direta e no modelo teórico da democracia participativa, a participação deve produzir efeitos sobre as instituições políticas e as políticas públicas, envolvendo um componente decisório. Como conformação institucional, no entanto, a

participação aqui se dá de maneira indireta e envolve dinâmicas representativas. As oportunidades de participar geralmente não estão abertas a todos, mas são reguladas por um conjunto de regras que estabelecem o direito de participação de atores já organizados — como representantes de movimentos sociais, ONGs e organizações civis —, com vivência e experiência em determinadas áreas de políticas e que falam em nome dos ausentes.

A forma colegiada de organização dessas experiências torna a deliberação um elemento central, pois os atores participam nas distintas fases de uma política pública (formulação, fiscalização e implementação), engajando-se no debate, na contestação de ideias e decisões. Nesses casos, o envolvimento de um número menor de pessoas pode facilitar processos de deliberação quando comparado às formas diretas de participação. O modo de operar a inclusão política, em certa medida, privilegia a seleção de grupos ou perspectivas sociais ligadas às temáticas sob deliberação, ainda que não necessariamente voltadas para grupos marginalizados. Embora por um longo período os estudos tenham adotado a noção de inclusão como efeito direto da abertura de canais de participação, cada vez mais fica claro que desenhos institucionais distintos privilegiam



diferentes grupos. É preciso sempre se perguntar quem são os incluídos e quais são as regras de acesso a esses espaços. Vale destacar ainda as fragilidades dessas experiências no que tange a sua complementaridade com a democracia representativa, na medida em que a inclusão política pode não resultar em inclusão efetiva das decisões dos atores que participam nas decisões estatais. Ademais, como na democracia representativa, mantêm-se as dificuldades da relação com os próprios representados, que frequentemente têm pouca ou nenhuma possibilidade de interagir e opinar sobre as posições defendidas em seu nome.

Por fim, podemos reunir sob a denominação de democracia inclusiva ou de representação de grupos um conjunto de inovações institucionais e teóricas preocupadas com os resultados da representação. Seu valor central é garantir resultados justos do processo político, entendendo por tais a efetiva representação de grupos historicamente marginalizados. O ponto de partida da democracia inclusiva é uma constatação dupla: a permanente sub-representação de grupos sociais — no caso do Brasil, mulheres, população negra e população indígena — e a presença de clivagens históricas na sociedade, que reproduzem a condição marginalizada desses grupos.

Assim, não basta garantir à cidadania o direito de votar e ser votada, pois a democracia representativa tem se mostrado historicamente incapaz de corrigir a sub-representação de grupos marginalizados sem medidas institucionais específicas. O princípio geral que subjaz a essas medidas é simples: grupos marginalizados devem ser representados como grupos. Os mecanismos institucionais utilizados para tanto se tornaram comuns nas democracias contemporâneas. Variam de modalidades mais tímidas, centradas na ampliação das possibilidades de eleição de representantes desses grupos — com a composição das listas partidárias, por exemplo —, passando por modalidades menos tímidas, como a inclusão no processo de discussão de políticas públicas em comitês, fóruns e painéis deliberativos de representação apropriada e proporcional dos grupos, até modalidades enfáticas, desenhadas para *garantir* sua presença no Poder Legislativo ou no Executivo — como reserva de vagas, por exemplo.

A inclusão política nessa conformação é central e opera no plano dos grupos, e não dos indivíduos, mudando a forma como favorece os outros dois aspectos centrais à prática democrática aqui examinados: participação e deliberação. Legislativos sancionam leis, e

executivos promovem políticas que cuidam dos interesses de quem está efetivamente representado. A ausência de grupos marginalizados nos diferentes poderes tende a produzir leis e políticas que reforçam as clivagens sociais que os mantêm nessa condição. Por isso, a participação aqui é secundária. A deliberação, todavia, é crucial. Espera-se que a presença de representantes que compartilham a experiência de vida dos grupos marginalizados possa tanto mostrar os efeitos de marginalização da produção legislativa em exame como persuadir, mediante deliberação, outros representantes sem essa experiência de vida a apoiar a inclusão de suas demandas no processo decisório. As ressalvas mais comuns em relação a medidas que buscam viabilizar a representação de grupos, alimentadas por debates teóricos e volumosa pesquisa empírica, dizem respeito à capacidade dessas medidas de efetivamente promover os interesses e valores de seus respectivos grupos.

Após a revisão dessas quatro conformações – democracia *representativa*, *direta*, *indireta* e *inclusiva* –, cabe voltar à pergunta inicial: Qual democracia queremos?

Por um lado, a pergunta é especialmente premente no mundo atual, em que a cidadania tem se manifestado cada vez mais crítica da

política — ou pelo menos da política da forma como a conhecemos, sob sua conformação como democracia representativa. Por outro lado, vivemos a expectativa de experimentar a democracia em seu sentido ampliado. Assim, se arriscarmos uma resposta, diremos que o que queremos é DEMOCRACIA, com todas suas adjetivações, pois cada adjetivação remete a conformações que visam corrigir limitações da democracia representativa, e não restringi-la a um modelo único e unitário. Apostar em uma conformação única como modelo de democracia a ser seguido costuma ser um atalho para a frustração e para a inefetividade política. O que interessa para uma plataforma de reforma democrática é avançar na construção de uma democracia plural ou, melhor, de um programa de PLURALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA. Trazendo uma leitura estética da política, a democracia que queremos se assemelha aos mosaicos contemporâneos do artista plástico brasileiro Vik Muniz: produzidos com materiais encontrados, por vezes reutilizados, os fragmentos não padronizados de sua obra formam, a partir de suas combinações, um todo. Esse mosaico institucional pode ser constantemente reconfigurado, já que a imagem que se quer construir do povo e da maneira como ele governa e é governado constitui uma construção coletiva,

que não se esgota em uma única conformação de democracia.

### 3.

## **Quem tem medo de democracia? Quem tem medo da questão racial?**

*Ana Claudia Farranha  
Paulo Fernando S. Pereira*

---

Os últimos tempos têm escancarado uma questão que vem sendo silenciada na República há muitos anos: a questão racial. Como já foi apontado em vários escritos sobre o tema, avançamos em alguns pontos, entre eles o reconhecimento do racismo e a compreensão de que a democracia racial não só não existe como, na verdade, trata-se de um mito. E, como todo mito, carece de elementos fáticos e reais.

Este breve artigo busca apontar como o tema da questão racial foi sendo desenvolvido na história política brasileira e que desafios se colocam na agenda atual.

O silenciamento racial foi estruturado não só a partir do tabu de uma sociedade que não queria discutir os efeitos da escravidão no Brasil mas igualmente a partir do Estado, cuja

fundamentação se dá em três momentos jurídico-constitucionais: a Abolição em 1888, a Proclamação da República em 1889, e a Constituição de 1891. Esses eventos, que alicerçam a estrutura social e política após a escravidão no país, são fundantes para o silenciamento racial que impediu quaisquer discussões em torno da implementação de um projeto democrático que incluísse a população negra. Constituem, na realidade, um (re)projeto de Brasil que, mais uma vez, fazia-se excludente em relação aos “outros” da nação.

Após o marco temporal jurídico-racial (1888/1889/1891), consolidador do racismo republicano, houve inquietante silêncio jurídico em torno dos quilombos. Nesses três momentos — Abolição, Proclamação da República e Promulgação do primeiro texto constitucional republicano —, evidenciou-se o pacto de silêncio em relação ao processo de escravização, como maneira de o Estado e a sociedade brasileira não concederem quaisquer formas de reparação para aqueles que foram vítimas do fenômeno de violência, tutelado pelo Direito, de maior duração no Brasil: quase quatro séculos. Isso deixou marcas em nossa sociedade, mas o tabu racial não costuma tolerar que tal problemática venha à tona. A fim de que os pilares do mito da democracia racial, estruturantes do racismo

brasileiro, não fossem comprometidos, evitou-se a todo custo desmascarar as violências simbólicas e reais contra a população negra.

Em 1888, no Brasil, foi assinada a Lei Áurea. Essa lei conferia liberdade a todas e todos os negros escravizados no Brasil. Naquele momento, a Monarquia abria um flanco para algumas transformações da esfera pública no Brasil. Contudo, ainda que a Abolição tenha aberto o caminho para as transformações que viriam no período seguinte (a República, por suposto), um aspecto parece ter ficado para trás: a inclusão política, social e econômica da população negra. Muitos foram os efeitos desta exclusão, mas este artigo tem por finalidade apontar algumas linhas gerais das consequências da exclusão política. Por isso, nossas perguntas são: Quem tem medo de democracia? Quem tem medo da questão racial?

Se a Abolição trouxe “liberdade” para negras e negros, mas não foi capaz de mudar sua posição social e política, em 1889, a República foi inaugurada sob égide autoritária, com constituintes muito confusas e revoltas populares que verbalizavam anseios da população negra. Uma delas foi a Revolta da Chibata (1910), na qual um dos personagens centrais foi João Cândido, imortalizado na canção de Aldir Blanc e João Bosco, por sua atuação e luta na defesa



dos marujos do encouraçado Minas Gerais que haviam sido acoiçados, como nos tempos da escravidão. Deve-se destacar que 90% desses trabalhadores eram negros e pobres. A revolta se espalhou para outros navios (Bahia, São Paulo, Deodoro, Timbira e Tamoio), e o desfecho da situação foi a anistia dos marinheiros que lutaram na revolta. Entretanto, o então presidente, marechal Hermes da Fonseca, após a anistia, expulsou da Marinha todos os marinheiros envolvidos na revolta. A imprensa da época, conseqüentemente, tratou de “marginalizar” os trabalhadores envolvidos.<sup>1</sup> A conclusão a que se chega é de que imperou a força dos poderes constituídos, e a população negra, mais uma vez, foi silenciada na esfera pública.

Mas, o tema da invisibilidade de negras e negros na República não para nesse episódio. A questão quilombola também demonstra que a República brasileira e os instrumentos de viabilidade da democracia não foram capazes de incorporar as demandas advindas dessa população. Os quilombos representaram um tensionamento fortíssimo e contribuíram para a própria Abolição, em que pese pouco se falar

---

<sup>1</sup> Ver Leite (2015).

desse aspecto e dar-se crédito apenas às vozes iluministas dos abolicionistas. Após 1888, a insurgência quilombola deixa de ser reconhecida no plano oficial, como forma de ocultar a memória pública, pois essa insubordinação comprometeria a ideia de harmonia e doçura racial, difundida com o Estado nacional que se fortalecia a partir dali. Apenas um século depois, no plano constitucional de 1988, viria a se reconhecer que essa insubalternização dos quilombos é extremamente necessária tanto para a discussão da questão racial na esfera pública como para um projeto de democracia não mais fundada em uma mítica harmonia racial.

Uma questão pode surgir: Em que momento a questão racial foi incorporada à esfera pública nacional? Que elementos foram reconhecidos como forma de inclusão da população negra? Para tal resposta há uma vasta perspectiva de luta para essa inclusão. Vale destacar pelo menos quatro momentos: a) a leitura da questão racial por Guerreiro Ramos; b) as propostas de Abdias Nascimento e a experiência do Teatro Experimental do Negro; c) as propostas interseccionais de Lélia Gonzalez; d) a Constituição de 1988 e os desafios que ainda restam. Cada um desses itens nos levaria a um aprofundamento mais minucioso, mas, nosso intuito aqui é o de mostrar como a trajetória da

democracia é inconclusa, na medida em que o tema racial ainda permanece à margem de uma proposta de inclusão, apesar dos avanços.

Sobre a leitura de Guerreiro Ramos, uma referência importante é de como o sociólogo, membro do antigo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB),<sup>2</sup> aponta a necessidade de uma leitura sobre o Brasil capaz de identificar outra racionalidade na interpretação do país. Para Guerreiro, reinterpretar as relações sociais no Brasil consistia em compreender o lugar do negro em sua formação e na perspectiva de que há um pacto de exclusão no qual os privilégios da branquitude impedem uma leitura da sociedade com as desigualdades de classe e raça que ela engendra. Segundo essa análise, um conjunto de propostas para pensar a democracia passaria por refundar esse pacto, partindo de uma sociologia periférica e descolonial, e reconhecendo que a inclusão do negro nessa esfera pública é marginal e reforçada por

---

<sup>2</sup> Órgão criado pelo Decreto nº 37.608, de 14 de julho de 1955, no Rio de Janeiro, vinculado ao então Ministério de Educação e Cultura. Gozava de autonomia administrativa e de plena liberdade de pesquisa, de opinião e de cátedra, destinando-se ao estudo, ao ensino e à divulgação das ciências sociais, visando ao incentivo e à promoção do desenvolvimento nacional. Foi extinto pelos militares em 1964 (Abreu, 2010).

estruturas racistas justificadas institucionalmente. Reconhecendo, portanto, que a *democracia racial* é, na verdade, um mito<sup>3</sup>.

Já o Teatro Experimental do Negro (TEN) e seu criador, Abdias Nascimento, são importantes para discutir democracia e questão racial, pois a experiência do TEN nos anos 1950 traz desde uma perspectiva de agregação de atores negros até a formulação de uma agenda política voltada para o reconhecimento, a reparação e a inclusão da população negra. A partir de uma perspectiva de cultura, mulheres e homens negros em posições subalternizadas (empregadas domésticas, operários, funcionários públicos em ocupações hierarquicamente inferiores etc.) participavam das atividades não apenas por meio da prática dramatúrgica mas a partir de uma práxis, também, de cidadania. Para nós, tratava-se de um espaço fora das esferas públicas constituídas capaz de criar um tipo de mobilização que lançou as bases para o fortalecimento do movimento negro nos anos seguintes. Podem-se apontar como frutos do TEN: a promoção da Convenção Nacional do Negro (1945), o 1º Congresso do

---

<sup>3</sup> Para conhecer mais sobre essa discussão, ver Bringel, Lynch e Maio (2015).

Negro Brasileiro (1950), a realização da Semana do Negro e a edição jornal Quilombo<sup>4</sup>.

Se, já nos anos 1950, a partir de apontamentos da obra e vida de Guerreiro Ramos e Abdias Nascimento, identificamos uma prática política negra constituída por fora da institucionalidade formal, a Constituição de 1988 traz uma série de avanços que vocalizam e desenham no terreno jurídico-político algumas dessas propostas. As mais significativas são a declaração do racismo como crime e inafiançável, bem como o reconhecimento da titulação das terras quilombolas. Sob este último aspecto, não se tratou apenas da ideia de quilombo como história passada mas de quilombo em sua contemporaneidade, na qual a insurgência desses sujeitos e a demanda por reconhecê-la continuam presentes e necessárias como medidas antirracistas de reconhecimento de seus direitos<sup>5</sup>.

Dando prosseguimento ao que se propôs, o pensamento de Lélia Gonzalez<sup>6</sup> é um dos mais interessantes encontrados na socio-

---

<sup>4</sup> Teatro Experimental do Negro – TEN. (2011, 13 de outubro). *Portal Geledés*. Recuperado de <https://www.geledes.org.br/teatro-experimental-do-negro-ten/>.

<sup>5</sup> Sobre o assunto, ver Pereira (2020).

<sup>6</sup> Ver Gonzalez (1983, 1988).

logia das relações sociais brasileiras, pois deu voz a duas categorias que, em regra, não costumam ter voz no universo acadêmico: as mulheres, de maneira geral, e as mulheres negras, de forma mais específica. Se o pensamento feminista costuma ser ignorado, o rechaço à perspectiva das mulheres negras, em um país periférico, é algo mais evidente. O que têm a falar as mulheres negras, uma categoria subalternizada, fruto do processo de exploração da escravidão? Essas vozes silenciadas podem dar muitas respostas para o que os modelos democráticos patriarcais e eurocêntricos não têm dado conta de explicar. As mulheres negras são as maiores vítimas do processo mal resolvido do qual resultou a abolição da escravidão, sendo atingidas diretamente pela ausência de políticas públicas de inclusão, ou indiretamente, quando seus maridos, filhas e filhos são selecionados por uma superestrutura que os exclui do sistema de direitos e os inclui, fartamente, em um regime de obrigações jurídicas, principalmente no campo penal. São as mulheres negras as maiores vítimas dessa superestrutura social que insiste em perpetuar os efeitos da escravidão. São elas que recebem os menores salários, têm menos acesso à educação e, conseqüentemente, menor instrução. São as maiores vítimas da violência, pois submetidas a um sistema patriarcal que as

atinge diretamente por meio da violência doméstica ou do racismo penal seletivo, o qual impõe suas grades sobre a liberdade de seus familiares. O pensamento de Lélia Gonzalez, portanto, representa um grito de protesto contra um modelo social patriarcal saturado e voltado para os anseios e as perspectivas da Europa e dos Estados Unidos. Essas mulheres querem ter voz e dialogar em pé de igualdade com aqueles que comandam o processo decisório das políticas públicas.

Para fechar essa reflexão, voltemos às perguntas que inauguram e dão sustentação a esse texto: *Quem tem medo de democracia? Quem tem medo da questão racial?* Os desafios atuais colocados para o sistema político referem-se à forma como reformas e desenhos institucionais serão capazes de incorporar as demandas por reconhecimento, renda, inclusão, antirracismo, bem como políticas de saúde, educação e cultura para a população negra. Alguém poderá nos perguntar: Mas, há tantas decisões políticas que incluem essas questões? E nós responderemos: Certamente. Mas, o que falta, afinal? Políticas que sejam antirracistas.

Políticas antirracistas são todas aquelas pensadas a partir da população negra, pela população negra, para a população negra e com a população negra na tomada de decisão, na

implementação e na avaliação. Se a democracia precisa ser antirracista, as decisões na esfera pública nacional precisam aprofundar processos que considerem o protagonismo dessa população. Esse protagonismo, talvez, proporcione o desfazimento do medo da democracia e da equidade racial. No lugar de medo e de tabu racial, pode nascer a esperança de uma vida de reconhecimento e de inclusão efetiva para crianças, jovens, mulheres e homens negros.

## Referências

Abreu, Alzira Alves de. (2010). Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). In Abreu, Alzira Alves de et al. (Coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC. Recuperado de <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-superior-de-estudos-brasileiros-iseb>.

Bringel, Breno, Lynch, Christian Edward Cyril, & Maio, Marcos Chor (Coords). (2015, jan./abr.). Dossiê: Sociologia periférica e questão racial: revisitando Guerreiro Ramos. *Caderno CRH*, 28(73), Salvador. Recuperado de <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/issue/view/1328/showToc>.



Gonzalez, Lélia. (1983). Racismo e sexismo na cultura brasileira. In Silva, Luiz Antônio Machado da et al. Movimentos sociais urbanos, minorias e outros estudos. *Ciências Sociais Hoje*, (2), Brasília, ANPOCS, 223-244.

Gonzalez, Lélia. (1988, jan./jun.). A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, 92(93), Rio de Janeiro, 69-82.

Leite, Carlos Roberto Saraiva da Costa. (2015, 21 de junho). Há 135 anos, nascia “O Mestre Sala dos Mares”. *Portal Geledés*. Recuperado de <https://www.geledes.org.br/ha-135-anos-nascia-o-mestre-sala-dos-mares/>.

Pereira, Paulo Fernando Soares. (2020). *Os Quilombos e a Nação: inclusão constitucional, políticas públicas e antirracismo patrimonial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

## 4.

# Formas de participação nos regimes democráticos

*Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas*

*Olívia Cristina Perez*

---

O regime democrático traz consigo a ideia de que os cidadãos são os responsáveis pelas decisões públicas. Esse ideal remete à Grécia Antiga. Nos primeiros governos democráticos, os cidadãos participavam diretamente das decisões públicas. No entanto, a cidadania era reservada a uma pequena parcela da população. Os escravos, a maioria, simplesmente eram excluídos da vida política.

Num modelo mais inclusivo, em sociedades mais complexas e com menor disponibilidade de tempo, a participação direta de todos os cidadãos é impossível. Fora a questão da escala, o sistema representativo foi considerado superior à participação direta dos cidadãos já por seus primeiros formuladores. Ele seria, de acordo com Madison e Siéyès, uma forma de organização superior à decisão pública proposta diretamente pelo povo, pois permitiria

que indivíduos mais qualificados agissem em nome do bem comum, e não segundo interesses particulares ou como meros transmissores dos interesses de seus eleitores (Manin, 1995).

Dessa forma, adotou-se o modelo representativo, possibilitando o que passamos a denominar de democracia de massa, fundada não mais na ideia de autogoverno, mas na de delegação de poder dos cidadãos para seus representantes legitimamente eleitos.

Contudo, conforme os críticos dos sistemas representativos, tais governos não cumprem o ideal da democracia: o governo pelo povo e para o povo (Macpherson, 1978; Pateman, 1992). Segundo esses teóricos, as decisões públicas não devem ser tomadas apenas pela minoria eleita, pois um dos requisitos fundamentais da democracia é o papel ativo do povo, que não deve se restringir ao voto nas eleições. Por isso, a participação dos cidadãos nas questões públicas deveria ser ampliada.

Na prática, os governos representativos modernos contam com acordos formais e informais, e com instituições que estimulam a atenção das demandas dos representados pelos representantes e que controlam a representação. As eleições são um desses mecanismos centrais, pois obrigam os representantes a prestarem contas de suas ações, com a possibilidade de

serem punidos com a não reeleição (Manin, Przeworski & Stokes, 1999a, 1999b). Denominamos esse processo de accountability vertical, que implica que representantes sejam responsáveis aos cidadãos em seus mandatos.

Além das potencialidades contidas nas eleições, nos regimes representativos modernos os cidadãos têm outros meios para investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esses atos podem se concretizar por meio dos canais autorizados, como eleições e referendos, ou por meios informais e indiretos, como fóruns, manifestações, mídia e associações (Urbinati, 2006).

Além desses mecanismos, os governos representativos contam com instituições destinadas à interlocução com a sociedade civil, chamadas hoje de instituições de participação, tais como conselhos gestores, orçamentos participativos e conferências de direitos.

De forma geral, os partidos políticos, assim como os movimentos sociais, são capazes de organizar a vontade coletiva e de fazer sua intermediação junto ao Estado. E isso não se resume à arena eleitoral, pois o debate político e a construção de agendas se dão em espaços institucionalizados e também não institucionalizados, como os protestos e mesmo o debate nas

ruas, nas praças, nos shopping centers e até — hoje, sobretudo, — nas redes sociais.

Sendo assim, com a complexificação da ideia de regime democrático para uma junção de um modelo representativo e participativo, os cidadãos, em tese, são capazes de atuar na vida pública de formas variadas.

Isso não quer dizer que o modelo é perfeito. Longe disso, os baixos índices de confiança nas instituições políticas, especialmente no Legislativo e nos partidos políticos, em diversos países do mundo, demonstram que a democracia ainda tem muito a avançar, principalmente na tentativa de tornar a relação entre os cidadãos e seus representantes mais estreita e sólida.

Contudo, a saída não seria abandonar partidos e instituições representativas. O modelo representativo e o participativo, na prática, estão conectados. É necessário preservar e fortalecer as instituições democráticas para impedir que líderes autoritários forcem os limites institucionais da democracia.

Para que isso seja efetivado, os regimes precisam garantir o pleno exercício das liberdades civis e políticas para os cidadãos. Sem isso, os canais de participação e mesmo as eleições passam a ser apenas instrumentos figurativos do regime.

## Referências

Macpherson, Crawford Brough. (1978). *Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar.

Manin, Bernard, Przeworski, Adam, & Stokes, Susan C. (1999a). Introduction. In Przeworski, Adam, & Stokes, Susan C., & Manin, Bernard (Eds.). *Democracy, Accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-26.

Manin, Bernard, Przeworski, Adam, & Stokes, Susan C. (1999b). Elections and Representation. In Przeworski, Adam, & Stokes, Susan C., & Manin, Bernard (Eds.). *Democracy, Accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 29-54.

Manin, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. (1995, out.). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29), 5-34.

Pateman, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Urbinati, Nadia. (2006). O que torna a representação democrática?. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (67), 191-228. doi:10.1590/S0102-64452006000200007.



## 5.

# **Democracia direta, participativa, deliberativa e representativa: limites, combinações e tensões**

*Lígia Lüchmann*

*Claudia Feres Faria*

---

A democracia direta, criada na Grécia Antiga, é um modelo de organização política no qual a população não delega seu poder de decisão, mas decide diretamente sobre o que é de interesse público, tomando todas as decisões que dizem respeito à sociedade e criando as próprias leis. Inspirada nesse modelo democrático, a ideia de democracia participativa, que surgiu no contexto dos movimentos sociais durante os anos de 1960, critica o modelo da democracia representativa, hegemônico no mundo, por reduzir a participação dos cidadãos ao momento eleitoral de escolha dos representantes políticos. O conceito mais difundido de democracia representativa é o de democracia elitista, que entende a democracia como uma forma de organização política que substitui a



ideia de “governo do povo” pela de “governo aprovado pelo povo”. Neste modelo, a democracia constitui-se, portanto, como um tipo de arranjo institucional de tomada de decisões políticas, no qual o poder de decidir deve ficar a cargo dos políticos eleitos mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. A participação política do “povo” se reduz, aqui, ao momento eleitoral, em função de uma alegada apatia e desqualificação política da população, menos inclinada a demandas e interesses racionais e mais facilmente manipulada pelo sistema e pelos atores políticos (Schumpeter, 1984).

Tendo como alvo preferencial de crítica esse modelo de democracia eleitoral, a vertente da democracia participativa se desenvolveu na defesa das seguintes dimensões:

- a) *A autodeterminação dos indivíduos*, cuja premissa geral, seguindo a perspectiva de Rousseau, é a de que os cidadãos são ao mesmo tempo os formuladores e os seguidores de suas leis. Democracia significa, então, devolver aos cidadãos o exercício da atividade política que foi alienada, ou transferida, nas modernas democracias, aos representantes eleitos.
- b) *A expansão da participação aos diversos e diferentes espaços sociais*, como escolas,

empresas, instituições políticas e sociais, de forma a ampliar os atores, os sentidos e os domínios da política. De acordo com Macpherson (1978), a democracia é muito mais do que um método político: ela é um tipo de sociedade, ou “um conjunto inteiro de relações recíprocas entre as pessoas que constituem a nação ou outra unidade” (p. 13). A extensão do termo “político” é ressaltada por Pateman (1992) ao analisar processos participativos em outros lugares que não o Estado, como é o caso do espaço industrial. Assim, em consonância com o ideal de ampliação do político e da democracia, esses teóricos apontam para a importância da ampliação e da diversificação da participação.

c) *Crítica aos conceitos de indivíduo e de liberdade da perspectiva liberal.* Se, por um lado, o modelo participativo aproxima-se do liberalismo no reconhecimento da importância da liberdade, em especial, da liberdade política, por outro lado, ele questiona o caráter limitado de uma concepção de liberdade cuja raiz legalista limita o exercício da cidadania política e oculta os impactos das desigualdades socioeconômicas no plano da participação política. A liberdade negativa, embora

considerada um avanço, torna-se um limite a ser superado pelo retorno do ideal (antigo) da liberdade positiva, ou da participação política ativa. A crítica também se estende à concepção liberal do indivíduo, a qual naturaliza o fenômeno da apatia ou da inatividade política, trazendo à tona as intrínsecas relações entre participação e igualdade socioeconômica. De acordo com os participacionistas, longe de ser um fenômeno natural da vida social, a apatia política é determinada pela organização do sistema político e pelas desigualdades sociais. Assim, além das desigualdades socioeconômicas, o modelo representativo é visto como um dos principais responsáveis pelo desinteresse político da população, ao restringir as responsabilidades coletivas a um pequeno grupo de políticos eleitos.

d) *A ênfase no caráter pedagógico da participação*, uma vez que a participação direta nos processos de discussão e de resolução dos problemas nas diferentes áreas sociais pode constituir uma “escola de cidadania”, ao possibilitar o desenvolvimento de cidadãos cívicos, mais bem informados e habilitados para a atuação política.

Convém ressaltar que as críticas à democracia liberal não implicam sua negação, uma vez que o modelo representativo de base eleitoral se torna imprescindível perante o volume, a quantidade e a complexidade dos processos de decisão política das sociedades contemporâneas. Partindo desse reconhecimento, vemos, mais recentemente, movimentos em direção a maiores aproximações entre participação e representação política. Esses movimentos caminham para uma concepção que vê mais avanços na combinação dessas duas formas de atuação política, do que em sua oposição.

Ressaltamos aqui dois movimentos nesse sentido: o dos estudos que têm analisado o exercício de representação política por parte de atores da sociedade civil e de instituições participativas, como os conselhos gestores de políticas públicas; e o das reflexões que procuram aprimorar a representação eleitoral por meio da ampliação da participação. De maneira geral, essas abordagens compartilham as principais críticas ao modelo eleitoral, conforme citadas anteriormente, e as aprofundam mediante um diagnóstico de crise do sistema representativo, expressa por uma conjunção de fatores, como desconfiança político-institucional, aumento da abstenção

eleitoral e baixa identificação e militância partidária.

Esses problemas tendem só a se acentuar perante a crescente complexidade e pluralidade social, que desenham um mundo marcado por subjetividades multifacetadas e formado por diferentes espaços e relações que atravessam fronteiras locais, nacionais e internacionais, colocando tanto a necessidade de revisão da ideia de que o processo eleitoral é único na garantia de legitimidade do exercício da representação política, quanto a necessidade de revisão e qualificação da relação entre representantes e representados.

Outra resposta aos problemas ensejados pela prática da democracia liberal representativa focada estritamente nas eleições, os quais limitam sobremaneira as possibilidades de qualificação da relação entre representantes e representados, diz respeito à criação de espaços e/ou de momentos deliberativos que operam entre os intervalos eleitorais, possibilitando a reflexão das preferências, dos interesses e das escolhas dos cidadãos, a circulação de informação sobre o conteúdo das políticas públicas envolvidas, e o controle das ações dos representantes políticos e da burocracia no processo de implementação das políticas públicas decididas.

A tradição deliberativa, preocupada com a qualidade do debate e das decisões a serem tomadas, aposta na formação dos espaços públicos e das inovações democráticas. Ela acredita que a troca de opiniões, interesses e perspectivas contribui para a formação autônoma da vontade política dos participantes e para o aperfeiçoamento das decisões políticas, notadamente em conjunturas marcadas por apelos populistas disseminados por diferentes meios sociais, inclusive, os virtuais.

Assim como aquela/es que defendem a ampliação da participação para além do ato de votar, os estudiosos e militantes desta tradição deliberativa acreditam que as cidadãs e os cidadãos serão livres e autônomos sempre que seguirem normas e decisões prescritas por ela/es mesma/os. Os debates que antecedem as decisões devem ocorrer de forma pública e racional, por meio da troca de razões públicas e justificáveis. Isto quer dizer que “todos os afetados” podem e devem se apresentar às arenas públicas para debater questões de ordem prática, moral e ética. Decisões geradas pelos procedimentos deliberativos são consideradas legítimas sempre que alcançarem o reconhecimento da comunidade de iguais.

Para concretizar tais princípios, a/os proponentes desta tradição defendem, além de

procedimentos inclusivos e públicos, temáticas abrangentes que incorporem assuntos públicos e privados relativos ao interesse geral e passíveis de regulação. Advogam ainda que as decisões resultantes desses debates sejam alcançadas prioritariamente por meio do consenso. Não sendo o consenso possível, aplica-se a regra da maioria. Em ambos os casos, é defendido o caráter provisório das decisões.

Defensores da participação ativa e direta dos cidadãos apontam os limites do exercício público e autônomo da razão prática em espaços institucionalmente construídos — como conselhos, conferências, mesas de negociação e outros — na promoção da democratização da vida e das transformações necessárias nas instituições modernas geradoras do padrão de desigualdade que a tradição participativa busca superar (Pateman, 2012; Pateman & Smith, 2019).

Um dos pontos sensíveis dessa crítica diz respeito à dificuldade dos grupos de acessarem os espaços públicos, de se fazerem ouvir no interior dos mesmos e de influenciarem o debate, comprometendo, assim, os ganhos que a prática deliberativa pode trazer na conformação das preferências e na solução dos conflitos. Tais dificuldades induzem aquilo que Young (2002) denominou “inclusão política e exclusão pública”. Inclusão na medida em que os

cidadãos e os grupos se fazem presentes mediante normas legais dos acordos políticos, mas permanecem incapazes de influenciar os rumos do debate, caracterizando uma situação de exclusão pública. Assim, na ausência de condições para iniciarem a deliberação sobre os assuntos que afetam suas vidas, a interação e o diálogo público são constrangidos, fechando as possibilidades de um debate entre contendores com chances iguais de vocalização. Fatores como as desigualdades de renda, poder, conhecimento, formas e estilos de comunicação agravam a situação. Romper com isso requer, segundo Bohman (1996), uma reflexão coletiva sobre as normas que conformam esses espaços. O debate em torno dessas normas pode promover as condições inclusivas necessárias para que a/os envolvida/os participem de forma mais igualitária. Ou seja, requer, entre outras coisas, o debate sobre os desenhos que ordenam esses espaços.

Essa solução envolve, portanto, tanto a participação quanto a deliberação. Ela requer a identificação, por parte daqueles envolvidos, dos mecanismos geradores de desigualdades que comprometem as possibilidades de comunicação pública e de ação sobre eles, restaurando as possibilidades inclusivas contidas nos princípios que fundamentam essas tradições. Tais incia-



tivas podem ocorrer por meio de reformas discursivamente empreendidas no desenho dos espaços sociais que abrigam tais práticas. As preocupações relativas ao desenho assumido por esses espaços constituem, portanto, uma saída para diminuir os constrangimentos presentes nos processos de recrutamento, de seleção da/os representantes, de vocalização da/os e entre a/os participantes, e de tomada de decisão no interior desses espaços.

Se coincidem no diagnóstico, a solução proposta é, muitas vezes, considerada tecnocrática e artificial (Vieira & Silva, 2013). Controlar dialogicamente as “estruturas de incentivos” que tais espaços e/ou arranjos apresentam não constitui necessariamente uma boa solução para minorar os problemas advindos das assimetrias externas e internas que comprometem as práticas deliberativas, participativas e representativas. A tradição participativa apostará na mobilização, no protesto e na denúncia dos condicionantes estruturais que limitam a prática da cidadania ativa.

Tais repertórios não precisam ser considerados incompatíveis. Ao contrário, a ideia de um “ativismo deliberativo” (Cohen & Fung, 2004) é defendida por vários proponentes desses campos que defendem a combinação de diferentes formas de comunicação “sempre que o

contexto for desfavorável ao uso da deliberação” (Fung, 2005, p. 416, tradução nossa)<sup>1</sup>. Contextos marcados por assimetrias estruturais, simbólicas e/ou motivacionais, demandam ações diferentes, como o ativismo, a contestação, a pressão e até mesmo a desobediência civil. Uma vez mobilizadas, tais ações são capazes de chamar a atenção da audiência, de dar visibilidade para os problemas e de ensejar a discussão sobre as mesmas, assim como sobre as possíveis mudanças das regras que as constituem.

A combinação de diferentes práticas que lidam criticamente com os limites colocados à inclusão política justifica-se uma vez que, seguindo o “espírito” das tradições debatidas, entendemos que a realidade democrática é um projeto inacabado, a ser cotidianamente construído e aprofundado. Modelos e práticas precisam, assim, ser debatidos, revistos e

---

<sup>1</sup> Do original: “When persuasion fails, muscular political mobilization — by social movements, political parties, or interest groups — is warranted. Such non-deliberative power can advance deliberative ends in two ways. It can provide the pressure necessary to establish deliberative institutions of the sort just described. Such organized external social and political force can also create more equal external contexts that favor fair deliberation inside these institutions (...)”.

mobilizados, ainda mais em momentos como o atual, em que as regras que balizam nossa convivência democrática estão em perigo.

## Referências

Bohman, James. (1996). *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Cohen, Joshua, & Fung, Archon. (2004). *Radical Democracy*. *Swiss Political Science Review*, 10(4), 23-34.

Fung, A. (2005). Deliberation before the revolution: Toward an ethics of deliberative democracy in an unjust world. *Political theory*, 33(3), 397-419.

Macpherson, Crawford Brough. (1978). *Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar.

Pateman, C., & Smith, G. (2019). Reflecting on Fifty Years of Democratic Theory: Carole Pateman in Conversation with Graham Smith. *Democratic Theory*, 6(2), 111-120.

Pateman, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Pateman, Carole. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7-19. doi:10.1017/S1537592711004877.

Shumpeter, Joseph. (1984). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.

Vieira, Mónica Brito, & Silva, Filipe Carreira da. (2013). Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (10), 151-194. doi:10.1590/S0103-33522013000100005.

Young, Iris Marion. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press.



## 6.

# O que sabemos sobre as instituições participativas? Três aprendizados

*Carla Almeida*

---

Instituições participativas (IPs) é a denominação adotada por pesquisadora/es para designar o conjunto variado e diversificado de modalidades de participação institucional criado nas últimas décadas, em vários países, com o objetivo de promover a incidência de atores coletivos ou individuais em diferentes momentos do ciclo das políticas públicas (elaboração, execução, monitoramento, avaliação). No Brasil, são exemplares mais conhecidos de IPs os conselhos gestores e as conferências públicas. São instâncias criadas por leis, resoluções ou normas administrativas governamentais que estabelecem as regras e as rotinas que a participação deve seguir (Cortes, 2011). Tal participação pode ser exercida diretamente por indivíduos ou por organizações da sociedade civil. Essas características distinguem a

participação institucional de outras modalidades de participação, como a eleitoral, que é mediada pelos partidos políticos, e a ação direta, que não está normatizada por atos governamentais (como protestos e manifestações).

Para uma parte da/os estudiosa/os, as IPs corrigem os limites da democracia representativa e aprimoram o sistema político, tornando-o mais poroso aos diferentes interesses presentes na sociedade, favorecendo o controle social das ações governamentais e conferindo maior eficácia às políticas públicas, ao aproximar a tomada de decisões daquela/es que serão por elas afetada/os. Para outra/os, elas iriam além da mera correção, pois alargariam os próprios limites da democracia representativa ao trazer para o centro decisório grupos sociais sub-representados nas instituições tradicionais com potencial de contestação dos poderes estabelecidos e de transformações sociais mais amplas.

No Brasil, durante o processo constituinte, na década de 1980, as demandas pela democratização do Estado por meio da criação de instâncias participativas ganharam forte espaço na agenda de vários movimentos sociais e partidos de esquerda. Tais instâncias foram consideradas estratégicas para a construção de uma democracia substantiva, que fosse além dos

limites liberais, capaz de desprivatizar o Estado, ampliar o acesso aos direitos e incidir nas fortes desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira.

Desde então, os estudos empíricos e a própria experiência dos sujeitos envolvidos mostraram, entretanto, que as IPs enfrentam vários limites para cumprir plenamente as expectativas que lhes são dirigidas. Em muitos casos, inclusive, as IPs acabam até mesmo reproduzindo ou reforçando alguns problemas da democracia representativa. Em face da constatação desses limites e problemas, tanto estudiosos como ativistas vêm há algum tempo avaliando se vale a pena investir energias políticas nas IPs, visando à construção de uma sociedade e de um Estado democráticos. Do acúmulo de conhecimento que temos sobre o assunto, destacarei três elementos que podem ajudar a balizar essa avaliação.<sup>2</sup>

Primeiro, aprendemos que inovações institucionais, como as IPs, precisam de tempo para confrontar relações preexistentes de poder e cristalizar novos padrões de ação política. Ou seja, a participação institucional não concretiza, no ritmo esperado, o ideal que a inspirou, de

---

<sup>2</sup> Reproduzo aqui, com algumas modificações, os destaques já registrados em Almeida (2018).



aprofundamento democrático e de ampliação do acesso aos direitos. Por um lado, os atores da sociedade civil, sobretudo aqueles comprometidos com mudanças sociais, precisam de tempo para construir as habilidades e as competências requeridas para a atuação num terreno que não apenas lhes é estranho mas muitas vezes inóspito: o terreno da burocracia estatal. Por outro lado, o ato criador de uma IP não produz por si, necessariamente, a força institucional de que ela precisa para se tornar uma instância com capacidade de mudanças efetivas nas políticas públicas. Não raro é a experiência que vai mostrando quais são as regras mais adequadas para garantir a força de que uma instituição inovadora necessita para ser efetiva. Trata-se de um processo que requer, muitas vezes, a atualização de regras estabelecidas *a priori*. Assim, como disse uma estudiosa do assunto, instituições fortes não nascem como produtos acabados, mas são fruto de um processo (Mayka, 2019). Isso ficou evidente na história da institucionalização dos conselhos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por exemplo, cujas regras de funcionamento passaram por aprimoramentos contínuos desde sua criação.

Mas, se o tempo é um fator-chave para compreender a capacidade de a participação institucional provocar fissuras em relações cristalizadas de poder, no Brasil, temos urgência para enfrentar as imensas desigualdades sociais que estão fortemente amparadas em relações preexistentes de poder. O que quero dizer é que, de um lado, as gritantes e imensas desigualdades nos desafiam urgentemente como país e, de outro lado, o tempo das IPs é um “tempo lento”, embora várias pesquisas mostrem que elas estão associadas a melhores resultados em termos de políticas públicas.

Um segundo elemento que merece destaque é o fato de que os processos participativos não produzem efeitos harmônicos, que caminham numa mesma direção. Como todo repertório de ação política, a participação institucional promove ganhos em uma dada direção, mas custos e perdas em outra. O desafio, portanto, é de fazermos opções lúcidas quanto aos custos que estamos dispostos a enfrentar. Por exemplo, a abertura de novas oportunidades de participação por meio das IPs produziu uma diversificação real dos atores presentes nos processos decisórios com a inclusão, em particular, de mais mulheres e movimentos sociais. Na mesma direção, foram tanto as IPs como as conferências públicas e os

conselhos gestores que possibilitaram com que, por exemplo, coletivos de pessoas transexuais reivindicassem o direito de ser ouvidos nos debates que cercam a elaboração das políticas de segurança pública. Ou seja, a participação institucional ampliou e diversificou os atores sociais presentes no debate sobre políticas públicas.

Entretanto, as novas oportunidades de participação aprofundaram as desigualdades entre os já organizados e os excluídos da participação. Afinal, os grupos com mais recursos e estrutura respondem mais prontamente às exigências da participação institucional, enquanto os grupos com menos, embora possam ser mais “combativos” e ter maiores conexões com grupos subrepresentados, enfrentam maiores dificuldades para reunir as condições de inclusão nas IPs. Assim, tais instituições, não raramente, circunscrevem-se à “lógica dos mobilizados” (Lüchmann, 2011).

Finalmente, o terceiro elemento que desejo destacar diz respeito às barreiras impostas pelas fortes desigualdades territoriais e regionais do Brasil que impedem inovações nas políticas públicas como as IPs de alcançarem resultados razoavelmente uniformes pelo território nacional. Sabemos que, nos municípios maiores e mais ricos, os conselhos

funcionam de forma mais satisfatória, por exemplo. Sabemos também que, nas instâncias nacionais, nas capitais e nos municípios maiores, a presença de atores coletivos identificados e afinados com o perfil de movimentos sociais é mais frequente. Em contrapartida, na maioria dos municípios, principalmente nos menores, o associativismo socioassistencial e as associações de moradores têm maior presença, por exemplo, nos conselhos gestores (Lüchmann, Almeida & Gimenes, 2016). Ou seja, a presença nessas instâncias, bem como a qualidade de seu funcionamento, estão associadas à escala de governo na qual elas estão inseridas e à disponibilidade de recursos de que municípios e estados dispõem para implementar e conduzir propostas de inovações institucionais. A forte variação dos resultados encontrados para um mesmo tipo de IP pelo território nacional mostra que a capacidade de tais instâncias de cumprirem com as expectativas que a elas foram dirigidas depende de políticas nacionais que não apenas induzam sua criação mas que também se proponham a reduzir as desigualdades territoriais presentes num país como o Brasil.

A despeito de seus limites e problemas para produzir mudanças no ritmo e no grau desejados, as IPs foram alvos de primeira hora

do governo conservador que chegou ao poder no Brasil com as eleições presidenciais de 2018 — com a Medida Provisória 870, já em janeiro de 2019, revogando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), e o Decreto 9.759, de abril de 2019, revogando e alterando várias instâncias participativas. Podemos compreender essas iniciativas se levarmos em consideração a centralidade adquirida por algumas IPs na estruturação do sistema de direito no Brasil desde a Constituição de 1988. As IPs foram centrais para o projeto reformador que visou ampliar direitos e acesso a algumas políticas estabelecidas, como as de saúde, e para a criação de novas áreas de políticas públicas, como as de mulheres, igualdade racial, juventude etc. Assim, as IPs estão umbilicalmente ligadas ao que foi construído nas últimas três décadas em termos de garantias sociais e de direitos, e, por isso, seu desmantelamento é estratégico atualmente. O que devemos avaliar é em que grau elas permanecem sendo chave para as forças sociais interessadas em resistir às iniciativas que visam dissolver garantias e direitos. Para além disso, é preciso avaliar o que a experiência desses trinta anos de IPs nos ensina e como ela pode nos ajudar na construção de uma plataforma renovada de lutas sociais para o próximo período.

## Referências

Almeida, Carla. (2018). Legado das instituições participativas em contexto de mudanças políticas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 14, 11-14.

Cortes, Soraya Vargas. (2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In Pires, Roberto. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, 7. Brasília: Ipea, 137-149.

Lüchmann, Lígia Helena Hahn, Almeida, Carla, & Gimenes, Éder Rodrigo. (2016). Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. *Dados*, 59(3), 789-822. doi:10.1590/00115258201692.

Lüchmann, Lígia Helena Hahn. (2011). Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, São Paulo, (84), 141-174.

Mayka, Lindsay. (2019). *Building participatory institutions in Latin America*. Cambridge: University Press.



## 7.

# O legado das instituições participativas na democracia brasileira

*Olívia Cristina Perez*

*Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas*

---

Existem várias formas de os cidadãos influenciarem as decisões estatais. A principal delas é por meio do voto, em que os cidadãos individualmente escolhem os candidatos que devem representar toda a população. Outra forma de expressão e influência acontece nas chamadas instituições de participação (IPs). O Brasil tem sido vanguarda na construção de espaços para a prática da participação cidadã (Tranjan, 2016).

As IPs foram criadas pelo Estado para permitir que os cidadãos organizados participassem da formulação de políticas públicas. Exemplos delas são os conselhos gestores e as conferências de direitos. Nessas IPs, os cidadãos, geralmente organizados em associações, sugerem diretrizes para políticas públicas em



diversas áreas, tais como assistência social, saúde e direitos das crianças e adolescentes. Conselhos e conferências existem nas esferas municipais, estaduais e federal.

Outro exemplo de IP são os orçamentos participativos — a experiência de participação mais famosa do Brasil, reconhecida e replicada em outros lugares no mundo. Nos chamados OPs, cidadãos sugerem como parte do dinheiro público deve ser aplicado, considerando as necessidades das comunidades e após intensos processos de deliberação.

As instituições de participação são consideradas formas de aprimorar a democracia. Uma linha teórica chamada democracia participativa estuda e demonstra as potencialidades da participação. A democracia participativa tem como referência Pateman (1992), para quem, em linhas gerais, a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas traz diversos benefícios para a democracia. Por meio da participação, os indivíduos conseguiriam exercer um controle maior sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente. Além disso, a participação educaria os cidadãos politicamente, pois quanto mais os indivíduos participam das decisões, mais eles se capacitam para a participação. Reflexões sobre as IPs apontam que elas seriam responsáveis por

“democratizar a democracia” (Avritzer, 2002), ao trazerem os cidadãos para o centro dos processos decisórios.

As instituições de participação no Brasil tiveram e ainda têm um impacto imensurável. O mais óbvio deles talvez seja a formulação de políticas públicas mais alinhadas com as demandas da sociedade. Mas os impactos das IPs vão além disso: elas contribuíram para que milhares de pessoas que participaram ou que conheceram tais experiências tivessem mais certeza do potencial da sociedade civil na formulação, na execução e no controle das políticas públicas. Por isso, nos escritos acadêmicos sobre IPs, o próprio sentido do que é efetividade foi ampliado, considerando-se que a efetividade das IPs não significaria somente a criação de políticas públicas mas também a qualidade dos processos internos e de seus efeitos nos indivíduos (Almeida, 2017).

As IPs cresceram com governo Lula (2003-2010), simbolizando o projeto participativo da gestão petista. Já o governo Bolsonaro tem uma retórica contrária a protestos organizados por movimentos sociais e à atuação das IPs. No entanto, as IPs continuam a existir, muitas delas devido à força da sociedade civil.

O legado das IPs para o Brasil não deve ser anulado por conta de uma gestão refratária à

participação da sociedade civil, pois a Constituição brasileira assegura essa participação. Ainda há liberdade para que os setores organizados da população continuem demandando maior participação no processo decisório. Mesmo assim, a sociedade civil precisa estar atenta a movimentos dos atores políticos que vão no sentido de limitar sua participação.

É bom lembrar que foi justamente a sociedade civil que pressionou para a obrigatoriedade da participação no processo de elaboração da Constituição de 1988, rompendo com o modelo autoritário da ditadura militar. Mesmo em governos pouco afeitos à democracia, é de se esperar que a sociedade civil brasileira continue acreditando e lutando por mais democracia. Os diversos movimentos na América Latina têm apontado isso e, no Brasil, não é de se esperar o contrário.

## **Referências**

Almeida, Debora Cristina Rezende de. (2017). Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, 32(3), 649-680. doi:10.1590/s0102-69922017.3203005.

Avritzer, Leonardo. (2002). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In Santos, Boaventura de Sousa (Org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 561-598.

Pateman, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Tranjan, Ricardo. (2016). A sociedade civil brasileira pela lente da participação cidadã. In Mesquita, Nuno Coimbra (Org.). *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.



## 8.

# **O Estado e suas heterogeneidades: oportunidades para o movimento social no momento atual?**

*Rebecca Abers*

*Roberto Pires*

---

A compreensão do Estado como a força garantidora do privilégio de elites e da manutenção do poder instituído domina o pensamento político de esquerda, bem como o ideário de boa parte dos movimentos sociais que defendem os direitos sociais. A literatura clássica sobre o Estado tende a corroborar a presunção de que movimentos da sociedade existem em oposição ao Estado. Weberianos concebem o Estado em termos de suas capacidades de extrair recursos da sociedade e de constituir corpos profissionalizados de funcionários (desde forças de segurança até professores e assistentes sociais), de modo que os governantes da máquina burocrática conseguissem tomar e executar decisões com certo grau de independência em relação a grupos organizados

na sociedade (Skocpol, 1979). Marxistas enxergam o Estado como estrutura dedicada primordialmente ao desenvolvimento capitalista (Offe, 1984) e controlada por representantes dos donos do capital (Miliband, 1979). A literatura sobre movimentos, similarmente, tende a enxergar o Estado como o adversário principal dos movimentos, definidos em termos de sua marginalização ou exclusão do sistema político (Tilly, 1978; Gamson, 1990). Aproximar-se do Estado é frequentemente associado à cooptação por elites, à desradicalização de demandas e à desmobilização.

Ainda que parcialmente verdadeiras, essas formas de enxergar e narrar o Estado são limitadas e escondem elementos importantes para a reflexão sobre as relações deste com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil. É verdade que, a depender dos grupos políticos que ocupam o governo, as relações entre Estado e sociedade civil podem ser mais cooperativas e participativas ou mais contestatórias e violentas. Mas o que argumentamos aqui é que, mesmo em contextos políticos em que o discurso dos dirigentes aponta no sentido de menor abertura à articulação com a sociedade, os trânsitos e entrelaçamentos de agentes estatais e sociais são mais amplos do que normalmente estamos dispostos a imaginar

(Sharma & Gupta, 2006). Pensar o Estado como heterogêneo, fragmentado e permeável pode oferecer oportunidades para pensar as relações entre movimentos sociais e Estado no contexto brasileiro atual.

O desenvolvimento desse argumento se apoia em três características centrais do Estado brasileiro contemporâneo. Em primeiro lugar, o Estado brasileiro deve ser percebido a partir de seus fragmentos e em sua heterogeneidade. Trata-se de um emaranhado aparentemente sem fim de organizações, atos normativos, carreiras, cargos e instrumentos, distribuídos em níveis da federação (União, estados e municípios) e em poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). A complexidade é grande o suficiente para tornar impossível que o grupo governante (e a agenda dominante) direcione e controle toda a burocracia. Como resultado, a imagem mais adequada é a de um eterno campo de batalha em que, mesmo sendo o poder desigualmente distribuído, há sempre atores e espaços internos de contestação. Nesse sentido, a atenção aos conflitos e disputas que se desenrolam no interior do Estado é elemento-chave para a identificação de oportunidades de incidência. Se, por um lado, algumas disputas são tornadas públicas — como as tensões entre o Executivo, o Legislativo e os órgãos do Judiciário, por



exemplo —, por outro lado, existem inúmeras tensões internas que são mantidas fora dos holofotes — como tensões ou inconsistências entre as agendas de diferentes ministérios ou procedimentos administrativos. Dessa forma, são as clivagens e as disputas, mais do que a coerência e a consistência, que dão forma e estruturação à operação cotidiana da administração pública.

A segunda característica do Estado refere-se ao fato de que suas diversas organizações são “habitadas” por pessoas (Hallet & Ventresca, 2006). As prefeituras, secretarias estaduais e ministérios nacionais, autarquias, burocracias legislativas e do Judiciário são todas operadas pelo funcionalismo público. O número de servidores públicos brasileiro cresceu enormemente nos últimos trinta anos. Conforme o Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2019), o total de vínculos de trabalho com o setor público no Brasil aumentou de 5,1 milhões para 11,4 milhões (123%), de 1986 a 2017, sendo que a maior parte desse incremento ocorreu nas administrações municipais.

Ao lado desse crescimento quantitativo, ocorreu uma mudança qualitativa, com a crescente predominância das contratações no regime estatutário, o qual prevê estabilidade e maior independência dos funcionários em

relação aos governos. Na esfera municipal, a participação dos estatutários aumentou de 66% para 86% do total. Ainda que esse funcionalismo público esteja acuado e sendo alvo de assédio institucional (Cardoso Jr., 2020), no atual contexto político, trata-se de um conjunto politicamente plural de pessoas que pode se revelar um recurso importante para a defesa de direitos e da democracia, seja por meio de seus sindicatos e associações, seja por meio da ação subversiva interna (Olsson, 2016), da cultivação de uma “ética do dissenso” e do “governo de guerrilhas” (O’Leary, 2006), ou ainda da cooperação (mesmo que em bases individuais) com grupos e movimentos da sociedade.

A percepção do Estado como um equilíbrio instável e repleto de fissuras remete à busca por espaços de maior possibilidade de negociação, especialmente em setores nos quais se possa identificar grupos de servidores públicos ativistas e dispostos a colaborar na defesa de direitos e ampliação da democracia.

A terceira característica, por sua vez, diz respeito ao fato de que diversos serviços e políticas públicas são formulados e implementados por meio de parcerias e articulações com atores da sociedade civil. Isso sugere que o funcionamento cotidiano dos governos é, em parte, dependente dos esforços e trabalhos

desempenhados por um grande número de organizações não governamentais espalhadas pelo país. Essa dependência se expressa desde a necessidade de informações e expertise sobre os problemas a serem enfrentados e sobre os públicos a serem atendidos até a capilaridade e a presença em territórios em que muitas vezes os órgãos públicos estão ausentes. No Brasil, os serviços públicos básicos de atenção à população (especialmente nos níveis estadual e municipal) são coproduzidos por meio de parceiras com organizações da sociedade civil<sup>1</sup>.

Ainda que a atuação de organizações da sociedade civil nessas parcerias se diferencie muito da atuação mais politizada dos movimentos sociais, reforça-se a percepção não apenas da permeabilidade do Estado mas também de sua relativa dependência dessa inteligência e energia associativa. A visão desse quadro mais amplo das relações Estado-sociedade também se presta a uma reflexão voltada para a renovação das estratégias de contato e de enfrentamento de governos menos

---

<sup>1</sup> Exemplo disso é o alto volume de recursos públicos transferidos para essas organizações ano a ano, a despeito da mudança de governos. Ver Ipea (2020).

abertos à participação da sociedade civil organizada.

Ao longo do período pós-1988, movimentos de defesa de direitos conheceram cada vez mais o que acontece no interior da “caixa-preta” do Estado. Nos anos 1990, foram inúmeros os governos locais de esquerda que criaram oportunidades para testar e aprofundar modelos alternativos de política pública (Teixeira, Tatagiba & Blikstad, 2015). No mesmo período, tornou-se cada vez mais comum a criação de parcerias entre entidades da sociedade civil e governo federal. A proximidade entre movimentos sociais de esquerda e o Executivo federal se aprofundou ainda mais no governo Lula. Instituições participativas se tornaram mais inclusivas, negociações com movimentos se tornaram mais normalizadas, e muitas lideranças assumiram cargos governamentais. Esse ambiente de maior permeabilidade e parceria não significava a ausência de luta: a política econômica dominante continuava conservadora, e o financiamento de políticas sociais e ambientais mais progressistas era precário. No governo Dilma, algumas agendas recuaram com o fortalecimento de grupos políticos conservadores na coalizão de governo. Mesmo assim, movimentos progressistas puderam participar no desenho e na

implementação de políticas públicas que empoderavam movimentos populares, como o Minha Casa Minha Vida – Entidades e o programa Cataforte<sup>2</sup>.

Essas condições obviamente mudaram com o impeachment da presidenta Dilma e o advento de governos cada vez mais contrários à

---

<sup>2</sup> O Programa Habitacional Popular Minha Casa Minha Vida – Entidades foi criado a partir da Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, como uma das modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida. Teve como objetivo tornar a moradia acessível a famílias de baixa renda, incorporando três demandas importantes para os movimentos sociais ligados à luta por moradia: subsídio direto do poder público à construção da moradia, autogestão, e necessidade de as famílias de baixa renda estarem organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos (Viana, 2017). O Cataforte, por sua vez, é um projeto de fomento do governo federal à estruturação de empreendimentos de economia solidária habitados por catadores de materiais recicláveis nas cidades. Ele se origina de um convênio assinado entre a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes-MTE) e a Fundação Banco do Brasil (FBB), em 31 de dezembro de 2007, com o objetivo de desenvolver ações voltadas para a estruturação de unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de materiais recicláveis, para subsidiar políticas públicas de trabalho e economia solidária (Brandão, 2018).

agenda de direitos sociais, em todos os níveis da federação. Mesmo assim, sabemos que, durante o governo Temer, algumas políticas progressistas continuaram a existir, e alguns espaços no governo federal continuaram operando como arenas de debate e de construção de ideias.

O longo período em que movimentos sociais progressistas tiveram acesso ao Executivo federal teve efeitos que sobreviverão ao desmantelamento das políticas públicas implementadas. Por um lado, a passagem de ativistas de movimentos sociais pela burocracia possibilitou aprendizados importantes a respeito de como opera o Estado brasileiro e, especialmente, de como a pressão política sobre os gestores afeta a capacidade de implementar agendas novas. Por outro lado, existem evidências de que os modelos alternativos de políticas públicas propostos por movimentos sociais que participaram dos governos anteriores foram assimilados por parcelas importantes dos servidores públicos permanentes (Viana, 2017).

O Estado é habitado por pessoas. Em alguns momentos, forças defensoras de movimentos sociais progressistas podem ganhar espaço em algumas organizações estatais. Em outros momentos, outras organizações e outros movimentos (liberais, conservadores, de extrema-direita) podem ganhar mais espaço.

Entender o Estado como uma arena de luta entre diferentes atores e movimentos é uma maneira de dar concretude ao que frequentemente é tratado como um ente desalmado, mero instrumento de elites. Tal perspectiva possibilita evitar uma visão reificada de Estado como encarnação do *status quo*, a qual dificulta enxergar suas frestas, fragilidades e os aliados na defesa de direitos sociais que porventura lá habitem.

Ainda que diversos canais de interlocução estejam sendo fechados ou ressignificados, o Estado brasileiro apresenta permeabilidade a articulações e influências de grupos sociais organizados, embora de forma distinta da das experiências de governos progressistas do período recente. O desafio ora enfrentado requer a renovação e o realinhamento das estratégias às oportunidades que se apresentam, a partir da visão do Estado como aparato constituído de fissuras, clivagens e outras sortes de diferenciação interna. Um passo interessante nesse sentido seria o de sistematizar o conhecimento sobre o funcionamento do Estado coletado por ativistas que conheceram o Estado por dentro no período anterior. Outro caminho a seguir na construção de novas estratégias envolve a identificação de grupos de servidores aliados às causas dos movimentos.

Estes atores podem ser importantes fontes de resistência ao desmonte de políticas sociais e ambientais. Ao mesmo tempo, em um contexto de perseguição política e ameaças constantes, eles precisam de apoio. Em vez de concentrar todos os esforços em lutas de fora da arena estatal, uma importante agenda dos movimentos sociais no momento atual é a de descobrir maneiras de fortalecer os defensores de direitos sociais que continuam a habitar o Executivo federal em condições extremamente adversas.

## Referências

Brandão, Igor Dias Marques Ribas. (2018). *Governar o desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos* (Tese de doutorado). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

Cardoso Jr., José Celso (Org.). (2020). *Erosão de direitos: reformas neoliberais e assédio institucional*. Brasília: Afipea.

Gamson, William A. (1990). *The strategy of social protest*. Belmont, MA: Wadsworth.



Hallett, Tim, & Ventresca, Marc J. (2006). Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's patterns of industrial bureaucracy. *Theory and Society*, 35, 213-236. doi:10.1007/s11186-006-9003-z.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2019). *Atlas do Estado Brasileiro*. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2020). *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*. Recuperado de <https://mapaosci.ipea.gov.br/index.html>.

Miliband, Ralph. (1979). O sistema estatal e a elite do Estado. In Cardoso, Fernando Henrique, & Martins, Carlos Estevam (Orgs.). *Política & Sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 135-147.

Offe, Claus. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista* (Bárbara Freitag, Trad.). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. (Trabalho original publicado em 1972).

O'Leary, Rosemary. (2006). *The ethics of dissent: managing guerrilla government*. Washington, DC: CQ Press.

Olsson, Jan. (2016). *Subversion in institutional change and stability: a neglected mechanism*. Palgrave Macmillan UK, 2016.

Sharma, Aradhana, & Gupta, Akhil (Eds.). (2006). *The anthropology of the State: a reader*. Malden, MA: Blackwell Publishing.

Skocpol, Theda. (1979). *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Teixeira, Ana Cláudia, Tatagiba, Luciana, & Blikstad, Karin. (2015). *Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do MCMV-E*. Paper apresentado no 39º Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política. Caxambu, MG.

Tilly, Charles. (1978). *From mobilization to revolution*. Boston: Wesley Publishing Co.

Viana, Rafael Rocha. (2017). *Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias* (Dissertação de mestrado). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.



## 9.

# **Poder comunitário e participação nos territórios**

*Marcelo Kunrath Silva*

---

As comunidades territorializadas, entendidas como coletividades formadas por populações que apresentam uma identificação com um território delimitado, são espaços sociais que tradicionalmente tiveram grande importância nos processos de organização popular. A partir das relações estruturantes da vida comunitária (familiares, de vizinhança, de pertencimento religioso, de trabalho, de identificação étnico-racial etc.), se constroem laços sociais, identidades, grupos, lideranças, recursos e interesses compartilhados nos quais se baseia o associativismo popular.

Historicamente, no entanto, o mundo associativo comunitário — expresso em associações de moradores, comunidades religiosas, grupos de auxílio mútuo, grupos culturais, entre outros — tendeu a ser concebido como um associativismo de “segunda categoria” por

parcela significativa de ativistas e organizações políticas de esquerda. A ênfase na cooperação, e não no conflito, a ausência de uma identificação baseada em referentes ideológicos classistas, a atuação direcionada para a resolução de problemas cotidianos, a inserção em relações políticas personalistas e clientelistas, entre outros aspectos que tendem a caracterizar o associativismo comunitário, produziram uma interpretação que via tal associativismo como atrasado, despolitizado e, no limite, voltado muito mais à reprodução da ordem social do que à transformação da mesma.

Uma ruptura com essa interpretação negativa pode ser observada do final dos anos 1970 para o início dos anos 1980, conformando um período que Doimo (1995) denominou “a vez do popular”. A partir da convergência de vários processos (fechamento das organizações tradicionais da esquerda, derrota da luta armada contra a ditadura, críticas da experiência soviética, a “opção preferencial pelos pobres” do Concílio Vaticano II e da Conferência de Puebla<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> O Concílio Vaticano II (1962-1965) e a III Conferência do Conselho Episcopal Latino-Americano em Puebla (1979) constituem dois marcos na afirmação do compromisso social da Igreja Católica. Os posicionamentos teológico-políticos emanados desses dois eventos, críticos às

etc.), esse período observou uma valorização inédita dos setores populares e de suas práticas associativas comunitárias. Esse associativismo passa a ser reinterpretado positivamente, enquanto espaço privilegiado para a construção de processos organizativos com efetivo enraizamento popular, algo que tradicionalmente faltou às organizações políticas de esquerda. Tal reinterpretação se expressa claramente no caso das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica<sup>2</sup>, que passam a ser valorizadas e se tornam espaços estratégicos para a atuação política de importantes segmentos da esquerda.

A articulação entre as práticas associativas comunitárias dos setores populares e o ativismo de militantes de esquerda está na origem tanto de grande parte dos movimentos

---

injustiças e desigualdades, fundamentaram o engajamento de religiosas/os e leigos/os católicos/os em processos de organização e mobilização popular na América Latina.

<sup>2</sup> As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) são estruturas de organização comunitária que se disseminaram pelo Brasil e, mais amplamente, pela América Latina nas décadas de 1970 e 1980. Foram importantes espaços de socialização política e organização social das classes populares, estando diretamente vinculadas à constituição de diversos movimentos sociais populares, urbanos e rurais, no Brasil.

sociais populares que foram construídos, no campo e na cidade, no período da redemocratização brasileira, como de sua principal expressão política, o Partido dos Trabalhadores (PT).

Tal articulação só foi possível em função da existência de uma matriz discursiva (Sader, 1988) que traduzia a interpretação crítica e politizadora da esquerda em um enquadramento religioso da vida social, fundado na leitura dos ensinamentos bíblicos a partir da Teologia da Libertação. Foi essa matriz discursiva que tornou compreensível e desejável o engajamento militante orientado à transformação social para uma parcela da população brasileira, cuja visão de mundo tende a se estruturar a partir da cosmologia cristã.

Ao longo dos anos 1980, 1990 e 2000, diversos processos produziram mudanças que tensionaram e, em muitos casos, romperam aquela articulação inédita produzida no processo de redemocratização. Primeiramente, destaca-se o fortalecimento da ala conservadora da Igreja Católica com o papado de João Paulo II (1978-2005). Essa mudança política fragilizou significativamente o campo político-religioso orientado pela Teologia da Libertação, que constituía um suporte (cultural e material)

fundamental aos processos organizativos comunitários dos setores populares.

Em segundo lugar, em função da própria redemocratização do país, observa-se nesse período uma crescente importância das relações com governos, instituições participativas e políticas públicas para as organizações de movimentos sociais (OMSs) e organizações não governamentais (ONGs). Isso levou a um direcionamento de parte significativa das ações e dos recursos dessas organizações para processos de institucionalização, profissionalização e especialização voltados à ampliação da eficácia das mesmas no campo institucional e na mediação entre populações e políticas públicas. Essa atuação das organizações sociais foi fundamental para a construção e efetivação de diversas políticas, especialmente a partir de 2003, com a presidência de Lula. No entanto, fragilizou o processo político-organizativo e o enraizamento societário de parcelas importantes do mundo associativo do país.

Em terceiro lugar, destaca-se um processo que mudou radicalmente as comunidades populares entre os anos 1980 e 2000, sobretudo nas áreas urbanas: as transformações e o fortalecimento do mundo do crime, particularmente o relacionado ao tráfico de drogas. O crescimento do crime, por um lado,



teve efeitos dramáticos em termos de violência, insegurança, ruptura de relações, restrições à circulação e ao convívio, entre outros aspectos, desestruturando parte das relações que fundamentavam a vida comunitária, afetando negativamente as formas associativas que se baseavam naquelas relações. Por outro lado, o crescimento do crime colocava no centro da agenda comunitária e social um tema que tradicionalmente foi problemático para o campo progressista: a segurança pública. Foi em torno desse tema que se estruturaram discursos e atores políticos conservadores os quais, ao oferecerem “soluções” ao problema da insegurança cotidiana, conseguiram mobilizar o suporte político-eleitoral de importantes segmentos das comunidades populares.

Uma quarta mudança a ser destacada é a expansão das igrejas evangélicas nas comunidades populares. Ocupando espaços deixados pela desestruturação parcial do campo religioso progressista e, ainda, pela relativa desconexão entre o mundo associativo e a população, as igrejas evangélicas passam a ter um importante papel nas comunidades. Esse papel transcende o âmbito estrito da religiosidade, uma vez que as igrejas atuam também na estruturação da sociabilidade comunitária, nas ofertas culturais, na geração de

oportunidades econômicas e na criação de espaços sociais seguros frente à violência cotidiana. Progressivamente, o enraizamento comunitário das igrejas evangélicas passou a se traduzir em capacidade de mobilização eleitoral, constituindo-as como um ator político importante nas relações de poder comunitárias e nas relações das comunidades com atores e instituições externas.

Por fim, mais recentemente, destaca-se a difusão da internet, especialmente das redes sociais mediadas tecnologicamente, e seus impactos sobre as formas de interação e comunicação cotidianas nos territórios. Na medida em que oportunizam relações que independem de proximidade espacial, essas redes ampliam de forma significativa as possibilidades de ocorrência de interações, de construção de identificações e de produção de formas associativas entre indivíduos das comunidades populares e indivíduos de outros espaços sociais. Outros referentes identitários, que não têm origem nos territórios, passam a estar disponíveis para a identificação e mobilização dos indivíduos.

Essa rápida síntese indica que as condições contextuais nas quais se constroem os processos organizativos comunitários se alteraram radicalmente nas últimas décadas.

Mudanças internas e externas aos territórios colocam oportunidades e obstáculos muito distintos daqueles observados no contexto da redemocratização brasileira. A religiosidade, no entanto, parece continuar sendo o elemento estruturante da cosmologia popular. Obviamente, não é a mesma religiosidade dos anos 1970 e 1980. Mas, apesar das diferenças, observa-se a continuidade da forte articulação entre uma perspectiva religiosa (que estrutura a economia moral popular e, a partir dela, a forma como a realidade é interpretada e avaliada) e os posicionamentos e práticas políticas populares. A desconsideração e, pior, a desqualificação dessa articulação por parcelas significativas da esquerda laica e intelectualizada tendem a ser um obstáculo para a politização do associativismo comunitário em uma perspectiva progressista.

## **Referências**

Doimo, Ana Maria. (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumarã.

Sader, Êder. (1988). *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

**10.**  
**Democracia a partir dos territórios:  
uma forma de superação da  
crise política**

*Layssa R. Maia de Almeida*

*Felipe Addor*

*Ana Claudia Teixeira*

---

A atual crise do sistema político brasileiro nos faz refletir sobre a baixa qualidade da nossa democracia: uma democracia aberta a poucos incluídos, com eleições de tempos em tempos e baixa participação popular nos rumos da vida do país. O modelo hegemônico de democracia liberal, que se consolidou e difundiu nos países ocidentais, promove a ideia de que a participação dos cidadãos se restringe basicamente ao voto, tendo estes o direito de eleger seus governantes e representantes, e de decidir por sua troca ou continuidade. Os limites no atendimento das demandas de grande parte da população que esse modelo apresentou resultou na luta de vários movimentos sociais e atores da

sociedade civil brasileira que buscavam construir uma democracia mais participativa, que contemplasse espaços e ferramentas de interferência popular para além do voto. Essa pauta é identificada pelo conceito de democracia participativa.

Como diria Pateman (1992), a democracia participativa, muito além de regras e procedimentos, é uma forma de vida. Em vez da participação periódica nas eleições, no ideário da democracia participativa, defende-se uma participação no processo de tomada de decisão em cada uma das esferas da vida, no nível mais imediato, trazendo para o centro do debate da democracia a questão da *escala*. É a partir dessa participação mais local (no bairro, no trabalho, na escola) e focada nos problemas cotidianos que se pode construir os vínculos entre interesses e subjetividades privadas e mundo público.

No percurso histórico da nossa democracia, essa verve participativa contribuiu para a criação de inúmeras instâncias que tinham o objetivo de aumentar a participação popular nas decisões políticas, como conselhos, conferências, audiências públicas, planos diretores participativos e orçamentos participativos, já mencionados em outros textos desta coletânea, mas não se restringem apenas a essas. Há, também, o registro de diversas

experiências desenvolvidas nos territórios, de organização popular pela base, em mutirões autogestionários, em ocupações do campo e da cidade, em cooperativas da reforma agrária, em fábricas recuperadas por trabalhadores. Essas experiências buscam enfrentar o duplo desafio da auto-organização e de como fazer para que o sistema político seja mais permeável à interferência direta das/os cidadãs/os. Na América Latina, uma série de experiências de democratização com base no território e, em alguns casos, com base na cultura dos povos tradicionais, são fundamentais para pensar novas práticas (Addor, 2018). Os casos das experiências de gestão governamental por lideranças do movimento indígena equatoriano, dos conselhos comunais na Venezuela e da gestão comunitária do movimento zapatista no México são simbólicos nessa tentativa de pensar novas bases para a construção democrática.

Nossa intenção, neste texto, é de recuperar esta dimensão da participação no cotidiano: a das experiências vividas nos territórios. Nelas, o que se busca não é uma democracia participativa que se traduza apenas em processos de descentralização administrativa ou em uma nova relação entre gestores públicos e população, mas, sobretudo, busca-se uma democracia que permita o fortalecimento da

dimensão da ação coletiva. Trata-se de “reconhecer no cidadão a capacidade de autogovernar-se” e conceder autonomia política às instâncias populares organizadas no território, libertando-as da “rede de tecnocratas a qual as leis entregaram seu manejo” (Muñoz, 2012, p. 1, tradução nossa)<sup>1</sup>.

Atualmente, na política cotidiana, o que vemos é que o território muitas vezes só é considerado para definir a proporcionalidade de cargos para as casas legislativas e para limitar a possibilidade da prática democrática de alguns, por meio de diversos tipos de opressões, violências, coronelismo, clientelismo e desigualdades. Nesse sentido, trazer novamente o território para centralidade da discussão democrática, da teoria à prática, é passo fundamental para pensarmos caminhos de reestruturação da democracia. A consolidação da participação nos diferentes espaços da vida da população depende da tarefa de superar as circunstâncias que a impedem de reconhecer as possibilidades de uso político do território, e

---

<sup>1</sup> Do original: Trata-se de “reconocer en el ciudadano la capacidad de autogobernarse” e conceder autonomia política às instâncias populares organizadas no território, libertando-as da “red de tecnócratas a la que las leyes han entregado su manejo”.

também sua capacidade de agir sobre ele e de transformá-lo, assumindo-o como espaço de construção da organização coletiva, da utopia e da luta anticapitalista (Almeida, 2019).

Para não falar apenas teoricamente, trazemos aqui algumas experiências. Poderíamos falar de muitas, mas destacaremos brevemente duas mais recentes para explicitar alguns elementos dessa participação local: as assembleias populares horizontais, em Minas Gerais, e as assembleias territoriais, nos bairros das cidades do Chile.

As assembleias populares horizontais de Belo Horizonte são um movimento que começa ainda em 2008 e ganha força a partir do emblemático Junho de 2013. Impulsionado pela juventude, baseia-se na realização de assembleias itinerantes, com o objetivo de discutir as origens e os contextos atuais de cada território, mobilizando-os social e culturalmente. Esses encontros possibilitam o aumento das trocas e a construção de relações que partem de interações mais vívidas, mais orgânicas, diferentes das que temos tradicionalmente na dinâmica da cidade, constituindo outra cartografia, um novo tecido social. Esses territórios passam a ser entendidos, então, como territórios de resistência, por possuírem:



uma proposta de autonomia na produção do espaço e de enfrentamento do capital e dos poderes dominantes que querem impor um modelo de relações com os espaços, com a vida, à revelia das pessoas. São situações em que as comunidades tomam o poder de produzir o espaço, independente do Estado e do capital, até onde seja possível (Resende & Bernadet, 2019).

É importante destacar que essa experiência na cidade permitiu a criação das *Muitas*, coletivo organizado por meio do encontro de movimentos, partidos e ativistas independentes (Carolina, 2019), que acaba por construir a experiência de mandato coletivo conhecida como *Gabinetona*<sup>2</sup> na Câmara de Belo

---

<sup>2</sup> A *Gabinetona* é uma experiência que ocorre a partir da eleição de Áurea Carolina e Cida Falabella, em 2016, para a Câmara de Vereadores de Belo Horizonte. As duas faziam parte de uma estratégia de candidatura coletiva das *Muitas*. Como Áurea teve uma votação expressiva, conseguiu que Cida fosse também eleita pelo coeficiente eleitoral. A partir disso, as duas, acompanhadas por Bella Gonçalves (que não foi eleita, mas obteve poucos votos menos que Cida), iniciam uma proposta de mandato coletivo na Câmara. Para Douglas Resende, que acompanhou o processo das

Horizonte, reforçando a potencialidade da organização popular nos territórios para refletir e transformar o desenho tradicional da política institucional.

No Chile, destacamos a experiência das *assembleas territoriales*. No cenário de contestação popular ocorrido no país desde 2019, essas assembleias têm se capilarizado com a proposta de que sejam parte da dinâmica da cidade, já tendo realizado, inclusive, um encontro metropolitano de assembleias territoriais. Esses espaços têm se tornado fundamentais, porque implicam em um processo de:

(...) nos reconhecemos novamente como um povo. Saber que podemos ir às ruas, mas também que podemos ocupá-las, porque é muito diferente estar de ocupar. Trata-se de reconhecer que é nosso território, que

---

assembleias populares e a articulação das Muitas: “o caso desse mandato coletivo em BH é singular, porque um único gabinete acolhe vários daqueles movimentos que participaram da criação da plataforma e agora participam ativamente do mandato. Cria-se então na Câmara um trânsito de sujeitos outros, corpos que jamais tinham tido presença legítima ali dentro, algo que há pouco tempo parecia impossível” (Resende & Bernadet, 2019).

podemos nos afirmar ali, e que podemos nos apropriar dele, não de maneira pejorativa como o Estado propôs em todas as políticas públicas dos últimos 30 anos, mas se apropriar de maneira positiva, nos conhecendo e criando ações para melhorar esses mesmos lugares. (Bustos, 2020, tradução nossa)<sup>3</sup>.

Ambas as experiências nascem dos territórios, apelam para valores como autonomia e autogestão, e seguem resgatando e/ou experimentando formas de viver, de produzir, de autogovernar e, portanto, de ocupar e de reapropriar os espaços territoriais. Como nos lembra Jungemann (2008), ao fazer isso, essas experiências também impulsionam a reivindicação de direitos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais, ressignificando a ação

---

<sup>3</sup> Do original: “(...) reconocernos nuevamente como pueblo. Saber que podemos salir a las calles, pero también que podemos ocuparlas, porque es muy distinto estar a ocupar. Se trata de reconocer que es nuestro territorio, que nos podemos hacer valer ahí, y que podemos apropiarnos de él, no de manera peyorativa como lo ha planteado el Estado en todas las políticas públicas de los últimos 30 años, sino que apropiarnos de manera positiva, conocernos y crear acciones para mejorar esos mismos lugares.”

democrática, uma vez que buscam enfrentar os poderes instituídos e construir outras formas de poder nos territórios. Obviamente, ambas devem ter seus problemas práticos e suas contradições internas, mas o que queremos destacar aqui é como as duas experiências pautam as possibilidades de construção democrática a partir dos territórios.

Essa perspectiva alimenta algo que ficou perdido: a democracia participativa exige também uma reestruturação organizativa do território. Para tornar possível a participação com esses propósitos, é preciso que tenhamos mais espaços de cultura e educação popular, mais praças abertas, mais espaços de leitura sendo divulgados, mais locais onde as pessoas possam se encontrar, trocar e se sentir seguras. É preciso substituir os grandes complexos residenciais gradeados, com inúmeros serviços à disposição de alguns poucos privilegiados, por espaços abertos a iniciativas culturais, a debates sobre temas importantes para a sociedade, a construção de uma dinâmica mais viva no território (Almeida, 2019). Como já apontou Addor (2018), é possível que os espaços forjados nos territórios fomentem uma cultura política diferente, que seja capaz de afetar as estruturas políticas. Ao resgatar nas pessoas o interesse pela política, ao incentivar o diálogo e a

convivência com o diferente, há um estímulo para a organização coletiva no território, que pode ter seus efeitos na estrutura política.

O retorno ao território constitui um desafio, uma vez que pressupõe a transformação subversiva de estruturas muito bem consolidadas em nossa sociedade: a economia capitalista internacional, o ideário neoliberal, as práticas individualistas, um sistema político conservador e excludente, a violência da militarização e do crime organizado, e, principalmente, a ideologia elitista de que não somos capazes de participar ativamente das construções estratégicas do país que impactam cotidianamente nossas vidas. Assim, como nos lembra Santos (2006), por implicar essa complexidade de fatores, o território é, simultaneamente, “uma condição para a ação; uma estrutura de controle, um limite à ação; um convite à ação” (p. 218).

Como defendeu Ribeiro (2006), é preciso reconstruir o respeito e a valorização da cultura do lugar, dos valores, recuperando a arte de resolver a vida, pois “a utopia atual será territorializada, recusando o alistamento de territórios” (p. 6). Faz-se necessária, assim, a reafirmação de que não há espaço para existência de lugares privilegiados, onde se forjam cidadãos, e lugares precarizados, onde só

o que resta são *cidadãos imaginários* (Ramírez, 2017). É preciso reconhecer que há saberes nos mais diversos territórios, apreendidos e desenvolvidos por meio de uma multiplicidade de práticas e existências, e que esses saberes devem ser considerados na formulação da luta por uma nova prática da democracia.

Diante das raízes muito bem sedimentadas dessas estruturas em nossa cultura e vivência, é mais que urgente que comecemos a pensar em alternativas capazes de territorializar essa outra democracia possível, viabilizada por uma cidadania plena em direitos, baseada na diversidade e capaz de construir uma sociedade na qual nos reconheçamos como parte de um processo mais coletivo e solidário.

## **Referências**

Addor, Felipe. (2018). *Teoria democrática e poder popular na América Latina: contribuições a partir das experiências de Cotacachi/Equador e Torres/Venezuela*. Florianópolis: Insular.

Almeida, Layssa Ramos Maia de. (2019). *Democracia e território: reflexões sobre a construção de uma prática democrática participativa* (Dissertação de mestrado). Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Bustos, Gabriela. (2020, 22 de maio).  
Construyendo pueblos libres y soberanos.  
Coordinadora de Asambleas Territoriales.  
Recuperado de

[https://www.convergenciamedios.cl/2020/05/  
coordinadora-de-asambleas-territoriales-cat-  
construyendo-pueblos-libres-y-soberanos/](https://www.convergenciamedios.cl/2020/05/coordinadora-de-asambleas-territoriales-cat-construyendo-pueblos-libres-y-soberanos/).

Carolina, Áurea. (2019, 24 de janeiro)  
Gabinetona: 4 parlamentares em um mandato  
coletivo, aberto e popular. *O Tempo*.

Recuperado de

[https://www.otempo.com.br/politica/gabinetona  
a/gabinetona-4-parlamentares-em-um-  
mandato-coletivo-aberto-e-popular-1.2125958](https://www.otempo.com.br/politica/gabinetona/gabinetona-4-parlamentares-em-um-mandato-coletivo-aberto-e-popular-1.2125958).

Jungemann, Beate. (2008, julho).  
Organizaciones Sociales y Anclaje Territorial:  
escenarios y componentes de la transformación  
socioterritorial y local en Venezuela. *Revista  
Educere et Educare*, 3(6), 17-54.

Muñoz, Augusto Trujillo. (2012, 9 de agosto).  
Territorio y democracia. *El Espectador*.

Recuperado de

[https://www.elespectador.com/opinion/territorio-  
y-democracia-columna-366260/](https://www.elespectador.com/opinion/territorio-y-democracia-columna-366260/).

Pateman, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Ramírez, Juan Manuel S. (1998). Ciudadanía y territorio: variaciones sobre el caso mexicano. *Nómadas (Col)*, (9), 94-102. doi: 1051/105114273010.

Resende, Douglas, & Bernardet, Jean-Claude. (2019, 24 de dezembro). Outra Política: o que aprender com BH. Outra Política. Recuperado de <https://outraspalavras.net/outrapolitica/outra-politica-o-que-aprender-com-bh/>.

Ribeiro, Ana Clara Torres. *Técnica e utopia*. (2006). Texto apresentado no 3º Encontro Nacional de Engenharia e Desenvolvimento Social, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Santos, Milton. (2006). (Coleção Milton Santos; 1). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (4a. ed.). São Paulo: Edusp.





# 11.

## Movimento LGBTI+ e democracia

*Cleyton Feitosa*

---

*Dedico este texto ao eterno parlamentar,  
Jean Wyllys.*

Em 2018, o movimento brasileiro de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, intersexos e outros sujeitos dissidentes dos padrões dominantes de corpo, gênero e sexualidade (LGBTI+) completou quarenta anos de existência. Embora tenhamos registros de formas embrionárias de resistência coletiva em décadas anteriores, há certo consenso na literatura e entre a militância de que a fundação “oficial” do movimento aconteceu em 1978, com o surgimento do Somos: Grupo de Afirmação Homossexual, na cidade de São Paulo (Simões & Facchini, 2009; Macrae, 2018).

De lá para cá, muitas coisas aconteceram e o movimento se notabilizou por

importantes conquistas políticas. É importante dizer que o acrônimo LGBTI+ é bastante recente. No começo de sua história, ele era chamado apenas de Movimento Homossexual Brasileiro (MHB), mas a partir da reivindicação de novos sujeitos políticos, com destaque para o segmento de lésbicas, travestis e transexuais, seus ativistas passaram a reformular permanentemente a maneira como o movimento deve ser identificado, a fim de assegurar visibilidade e representatividade de todas e todos (Facchini, 2005).

De cara, é possível perceber uma característica central que constitui o movimento LGBTI+: sua abertura para mudanças internas e revisões de concepções e práticas. Tanto é que conceitos e identidades pipocam numa velocidade que às vezes torna difícil até para especialistas e pesquisadores acompanharem. Mas, longe de ser um problema, penso que essa é uma das virtudes desse movimento, na medida em que de seu interior pulsa um potencial transformador que vem modificando estruturas institucionais e padrões culturais vigentes em nosso país.

É desse potencial transformador que vieram as resistências não só à ditadura militar mas também à caretice da esquerda brasileira que julgava (e ainda hoje o faz em certa medida)

a luta de classes como prioritária sobre quaisquer outras demandas dos movimentos sociais. Essa esquerda da transição democrática acusava o então nascente Movimento Homossexual não apenas de ser uma manifestação da decadência da burguesia como também uma causa divisionista, secundária e polêmica para os valores morais da sociedade brasileira (Green, 2000; Trevisan, 2018).

Esse potencial transformador também resistiu e sobreviveu, apesar das incontáveis perdas, à epidemia do vírus HIV, causador da Aids, que explodiu na década de 1980. Foi inclusive essa epidemia, aliada ao processo de redemocratização do país, que impulsionou os primeiros processos de interação socioestatal na formulação de uma resposta estatal à doença. Notamos a importância da democracia, entendida aqui resumidamente como a possibilidade de a população participar, direta ou indiretamente, da elaboração de ações para a resolução de problemas coletivos.

Por isso, as noções de democracia e de direitos humanos estão intimamente relacionadas. A democracia é fundamental para a conquista de direitos, assim como os direitos permitem a vigência da democracia, pois, sem certas liberdades e garantias, não há condições para as pessoas participarem da chamada esfera

pública (De La Dehesa, 2010). Foi com esse espírito que João Antônio Mascarenhas, ativista do grupo Triângulo Rosa, do Rio de Janeiro, lutou durante a Constituinte para incluir no texto da Carta Magna a proibição da discriminação em função da orientação sexual. Não obteve sucesso diante de uma arena dominada por homens, com presença de religiosos cristãos.

Enquanto escrevo este texto, a Associação da Parada do Orgulho LGBT de São Paulo (APOLGBT-SP) acaba de definir o tema da 24ª edição que acontecerá em 2020: Democracia. A escolha do tema da Parada de São Paulo é sempre aguardada com grande expectativa, seja pela visibilidade massiva dessa manifestação (uma das maiores do mundo), seja pela capacidade de agendar a pauta que será prioritária naquele ano. A eleição do tema “Democracia” é motivada tanto pelas eleições municipais de 2020 como para denunciar o contexto de desmonte dos direitos sociais e serviços públicos que o governo Bolsonaro vem promovendo no Brasil da atualidade.

A luta de João Antônio Mascarenhas para incluir o combate à discriminação contra a população LGBTI+ na Constituição Federal de 1988 é símbolo da principal reivindicação do movimento LGBTI+ brasileiro: o combate à

violência e o respeito à diversidade sexual e de gênero. É fato que o movimento LGBTI+ possui incontáveis demandas políticas: inclusão política, reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo e gênero, respeito ao nome social de pessoas trans, inclusão no mundo do trabalho, acesso e permanência na escola e na universidade, saúde que respeite às diferenças, entre tantas outras. Mas é pela proteção estatal contra violências LGBTIfóbicas que o movimento luta desde seu nascimento até os dias atuais.

Para conquistar essas demandas sociais, o movimento LGBTI+ tem participado ativamente em organizações não governamentais, coletivos, sindicatos, partidos políticos (Santos, 2016), conselhos de direitos, conferências de políticas públicas, orçamentos participativos, audiências públicas, fóruns, comitês, em diálogos e negociações com atores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as esferas federativas (Feitosa, 2017), além de marcante presença na academia, produzindo conhecimento por meio da pesquisa, intervindo na comunidade por meio da extensão, e apresentando sua perspectiva social nos debates e reflexões em salas de aula e grupos de estudo.

Tal aposta democrática tem provocado verdadeiras transformações, microrrevoluções, nas instituições mencionadas. Algumas delas lentas, é verdade. Por um lado, ainda se faz sentir a ausência de professoras e professores LGBTI+ que pautem a temática nos departamentos universitários e na pós-graduação; em cargos de poder, seja nas direções partidárias, sindicais ou empresariais; e de tomada de decisão pública, como magistrados, gestores de políticas públicas, representantes políticos, entre outros. Por outro lado, a parceria com simpatizantes heterossexuais aliados a essa causa tem resultado em vitórias importantes nessas instituições.

Alguns exemplos dessas vitórias foram a implementação do Programa Brasil Sem Homofobia, em 2004, no governo Lula; a eleição do primeiro parlamentar gay convergente ao movimento LGBTI+, Jean Wyllys, em 2011; o reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo e gênero pelo Supremo Tribunal Federal (STF), também em 2011; o reconhecimento da autodeterminação formal em documentos oficiais de pessoas travestis e transexuais, pelo STF, em 2018; e a aprovação da criminalização da LGBTIfobia, também pela Suprema Corte, no ano seguinte, 2019.

Apesar de tantos avanços em tão pouco tempo, o Brasil ainda amarga altas taxas de letalidade e formas correlatas de violência contra a população LGBTI+. Além disso, as vitórias ilustradas nas linhas anteriores provocaram uma forte reação conservadora fundamentalista de feição neoliberal, que tem atuado por dentro das instituições e por meio das redes sociais no sentido de desmontar e precarizar serviços públicos essenciais, e de estimular ódio e preconceito contra LGBTI+. Não é exagero dizer que Jair Bolsonaro foi eleito graças à maior *fake news* das eleições de 2018: o kit gay.

Na impossibilidade de defender abertamente a violência contra a população LGBTI+, a mentira de que o governo petista havia elaborado um material escolar para transformar crianças e adolescentes em LGBTI+ serviu para mobilizar os preconceitos históricos arraigados no imaginário social brasileiro. Em consequência, o que se viu foi uma onda de violências dirigidas contra a população LGBTI+ no período eleitoral. E o primeiro parlamentar federal gay e ativista, Jean Wyllys, renunciou a seu mandato e se autoexilou sob ameaças de morte, após o assassinato de sua correligionária e amiga, a vereadora lésbica e negra da cidade do Rio de Janeiro, Marielle Franco.



O contexto atual é de desinstitucionalização das políticas públicas federais de promoção da cidadania LGBTI+, com a nomeação de uma pastora evangélica opositora ao movimento social, Damares Alves, para a pasta dos direitos humanos. Após instituir um “Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos”, o governo Bolsonaro ainda desarticulou a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (SECADI/MEC), e tem violado sistematicamente o princípio constitucional da laicidade do Estado.

Além disso, o presidente mudou o nome do Departamento de Vigilância, Prevenção e Controle das IST, do HIV/Aids e das Hepatites Virais para “Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis”; desmantelou completamente o Conselho Nacional LGBT; extinguiu a diretriz de promoção dos direitos LGBTI+ na medida provisória que estruturou o novo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos; e censurou produções artísticas com a temática da diversidade sexual e de gênero. Até o início de 2020, ainda não havia previsão para realização da 4ª Conferência Nacional LGBT.

É com esse cenário de avanços históricos e retrocessos civilizatórios que o movimento

LGBTI+ brasileiro se depara no atual estágio de sua existência. Novos desafios urgem, com necessidades inéditas de resposta e ação coletiva. O futuro é incerto, mas uma importante lição foi extraída desses quarenta e dois anos de atuação: só a luta, a organização política e a capacidade de participar da democracia são capazes de transformar dor e vergonha em emancipação e orgulho.

## Referências

De La Dehesa, Rafael. (2010). *Queering the public sphere in Mexico and Brazil: sexual rights movements in emerging democracies*. Durham: Duke University Press.

Facchini, Regina. (2005). *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond.

Feitosa, Cleyton. (2017). *Políticas públicas LGBT e construção democrática no Brasil*. Curitiba: Appris.

Green, James N. (2000). Mais amor e mais tesão: a construção de um movimento brasileiro de gays, lésbicas e travestis. *Cadernos Pagu*, 15, 271-295.

Macrae, Edward. (2018). A construção da igualdade: *política e identidade homossexual no Brasil da “abertura”*. Salvador: EDUFBA.

Santos, Gustavo Gomes da Costa. (2016). Diversidade sexual, partidos políticos e eleições no Brasil contemporâneo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (21), 147-186. doi: 10.1590/0103-335220162105.

Simões, Júlio Assis, & Facchini, Regina. (2009). *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Trevisan, João Silvério. (2018). *Devassos no paraíso: a homossexualidade no Brasil, da colônia à atualidade* (4<sup>a</sup>. ed.). Rio de Janeiro: Objetiva.

## 12.

# Democracia e racismo no Brasil do século XXI

*José Carlos Gomes dos Anjos*

---

Entende-se mal o processo de guinada à extrema direita de parte significativa do eleitorado brasileiro, após treze anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), se não se levar em conta a estrutura racista subjacente a essa reação. Este texto articula as três dimensões do racismo brasileiro (a estrutural, a das práticas e a das ideologias racistas) de modo a explicar um dos componentes da motivação a votar na extrema direita.

No fim do século XIX, nas bordas da abolição da escravidão, intelectuais proeminentes desenvolveram vigorosos imaginários de uma nação que se tornaria gradualmente branca pela assimilação cultural e pelos casamentos inter-raciais. A tese da inevitabilidade de uma guerra racial como guerra à criminalidade negra encontrou voz solitária em Nina Rodrigues. Mas, de Sílvio Romero a Gilberto Freyre, fez-se dominante a tese do caldeamento racial, que

deixava implícita a positividade do branqueamento dos setores não brancos da população. Ao longo do século XX, a guerra ao fenótipo negro se tornou silenciosa, enquanto as práticas de branqueamento faziam o trabalho ruidoso de alardear a mestiçagem, o emblema de um momento “lusotropical”, de uma nação em devir branco.

A naturalização das categorias que associam o negro à degeneração estética e moral tomou a forma prática do banimento racial pela segregação espacial e pela violência policial. Tornar-se uma “pessoa de bem” e progredir socialmente consolidaram-se como horizontes que confirmam os ideais estéticos da “boa aparência” e definem um horizonte ético, estético e cognitivo branco. É esse horizonte de sociabilidade branca, definidor da empregabilidade, que nas últimas décadas foi capturado e reformatado pelas igrejas evangélicas. Enquanto as igrejas evangélicas prometem matar os signos africanos de cada corpo não branco, a polícia se encarrega de matar cada corpo jovem com excesso de alma negra. Estar disposto a matar outros pretos e a liquidar os pretos dentro de si ainda é o esquema complementar da subjetivação branca dos corpos não brancos, pelo qual as igrejas e as polícias institucionalizam o projeto de uma nação branca.

É esse horizonte ético e estético que os anos de governo do PT afrouxaram ao dar lastro para políticas afirmativas. Mais ainda, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, passou a incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”, corroborando a ameaça ao monopólio da teodiceia da salvação que as vertentes carismáticas das igrejas cristãs estão em processo consolidar. O que o PT efetivamente roubou às igrejas evangélicas, de modo imperdoável, foi a exclusividade da via de saída da suposta miserável existência de seus potenciais públicos não brancos. Se a essa ameaça se soma a desconstrução escolar dos estereótipos de gênero, poucas pontes podem ser reconstruídas entre as igrejas carismáticas e a estrutura política que dominou a esfera partidária na última década.

Se a guerra ideológica atingiu particularmente os interesses da cúpula evangélica, a política de regularização fundiária ameaçou a estrutura racializada de distribuição de terras, não apenas dos latifúndios mas também da agricultura familiar no Sul do país, enquanto a política de cotas ameaçou a firme correlação

entre “raça superior” e títulos escolares superiores. Nas três frentes, o governo do PT beliscou a estrutura do privilégio de ser branco numa nação sob o projeto de eliminação do fenótipo negro de sua paisagem institucional. Então, sob esse tipo de governo, desleixado em relação à supremacia racial branca, as práticas racistas do cotidiano das classes médias podiam ser mais recorrentemente denunciadas, de modo a provocar fissuras no sólido edifício da Justiça racializada do país. Quando o PT se descuida do trabalho de manutenção da linha de cor, provoca uma incisiva reação em direção à extrema direita de uma importante massa de setores médios brancos ou em processo de branqueamento.

É esse desajuste conjuntural que um governo de direita permite corrigir de forma implacável. O mero aceno de uma virada do país à direita já provoca uma explosão nos números do genocídio negro. Em 2017, o assassinato de lideranças quilombolas já crescia em 350% e, de modo geral, a taxa de negros vítimas de homicídios cresceu 33,1%, contra 3,3% entre os brancos. Não é que a violência racista tivesse diminuído durante o governo de esquerda, é que seu papel funcional de dispositivo de gestão da alocação racial dos corpos estava sendo corroído ideologicamente. Coube ao governo de extrema direita recolocar a máquina genocida a funcionar

em pleno vapor. As instituições ainda coloniais do país fabricam raça o tempo inteiro, designando aos corpos seus lugares segundo um sistema de distribuição de fenótipos pela geografia articulada dos postos válidos e das margens da nação. Esse racismo estrutural precisa de práticas conscientemente intencionadas e articuladas a partir de posições-chave, práticas que, de modo vigoroso, lhe deem sustentação ideológica. Do contrário, ele se degenera sob o trabalho miúdo das resistências negras. Entende-se, assim, que o último gesto de um ministro da Educação de um governo em derrocada seja uma tentativa desesperada de diminuir o alcance de políticas afirmativas, tentando sustar cotas, pelo menos, na pós-graduação.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Economista, Abraham Weintraub foi ministro da Educação de Jair Bolsonaro de abril de 2019 a junho de 2020. Durante esse período, foi responsável por uma série de atos controversos, que feriam os direitos à educação. Em reunião ministerial de 22 de abril de 2020, Weintraub ofendeu os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e defendeu a prisão dos mesmos. Isso levou o Supremo a incluí-lo em investigação de ataques e produção de fake news contra o STF. Pressionado, pediu demissão no dia 18 de junho. Antes de deixar o cargo, assinou uma portaria, no mesmo dia da sua saída, para acabar com as normas que estimulavam cotas voltadas para negros, indígenas



Sob um governo rigorosamente racista, uma peça quase acidental — nos desdobramentos neoliberais do capitalismo —, como a Covid-19, pode se transformar num acelerador do genocídio sob alguns poucos gestos de negligência institucional. Sob uma pandemia “bem gerida”, desigualdades socioeconômicas, como as expressas na insegurança alimentar e na dificuldade de acesso ao saneamento básico e à assistência médica, são fatores que podem entrar nos cálculos das possibilidades de adoecer e morrer quando se é negro. Quando 54% dos negros internados com a doença tendem a morrer, contra apenas 34% dos brancos, faz sentido que um segmento genocida das classes médias e altas apoie o empurrão para que os não brancos saiam às ruas para realizar o trabalho precário que sustenta o distanciamento social branco.

Os limites das políticas de regularização fundiária dos territórios quilombolas, bem como os das políticas afirmativas, ficaram expostos pela ausência de uma base de sustentação numa democracia participativa alargada. Ficou evidente a impossibilidade de superação do racismo sem o aprofundamento da participação demo-

---

e pessoas com deficiência em cursos de pós-graduação no país. Após pressão, a medida foi revogada por seu sucessor.

crática dos segmentos negros da população brasileira. Apenas uma inserção vigorosa dos segmentos negros em agendas políticas efetivamente negras pode garantir que a esquerda não desmorone sob o peso da missão civilizatória das igrejas carismáticas, no modo como articulam hoje a supremacia racial e patriarcal branca.



# 13.

## Voto facultativo: remédio para quais males?

*Rafael da Silva*

---

Quando estamos em uma conjuntura de crise, em que há demandas por remédios institucionais para resolvê-la, surgem clamores em favor de uma reforma política. Mas talvez o único consenso existente entre essas vozes seja o de sua premência. De resto, quando analisamos a substancialidade das propostas, encontramos sugestões que apontam para todos os pontos: cardeais, colaterais e subcolaterais. Algumas delas causam barulho, porém, quando se tenta quantificar seus efeitos, constata-se que esse barulho é por nada, e que produz, muitas vezes, efeitos extremamente deletérios. Entre algumas destas propostas barulhentas, conforme qualificadas acima, está o fim do *voto obrigatório*, ou, a mesma coisa, a adoção do *voto facultativo*. O propósito deste texto é o de discutir esse suposto “remédio”.

Seguindo a sugestão de Araújo (2006), os argumentos em torno desse assunto podem ser divididos em duas grandes dimensões:

a) *Dimensão dos princípios*: cuja centralidade está na ideia de um direito e, portanto, cabe ao cidadão a prerrogativa de usufruí-lo ou não.

b) *Dimensão das consequências*: centrada nos efeitos práticos de uma determinada medida já implementada, ou que poderá ser adotada.

Pois bem, o objetivo aqui é o de me deter na dimensão consequencialista, porém, não me furtarei em apresentar alguns aspectos importantes da dimensão dos princípios, pela qual começo minha exposição.

Quando falamos dos argumentos principialistas, pró e contra, refiro-me às razões que giram em torno das ideias de direitos, liberdades individuais, responsabilidades públicas, ou deveres cívicos. Os favoráveis ao voto facultativo alegam que, sendo o voto um direito, não deveria ser obrigatório, pois isso feriria na alma a própria ideia de direito, que faculta seu exercício. Além disso, transformar um direito em obrigação

restringiria o campo das liberdades individuais, afinal, tenho que ter liberdade de não votar. Esse argumento revela um egoísmo deletério implícito, que ataca os princípios da *res pública* (coisa pública), já que desconsidera que a vida coletiva é construída, também, por obrigações, por responsabilidades. Seguindo a lógica desse argumento, é razoável concluir que o ato de vender o voto seja legítimo. Afinal, o voto pertenceria única e exclusivamente ao eleitor, sendo este livre para usá-lo como bem entender. Vendê-lo, portanto, seria uma decisão de estrito foro íntimo (Araújo, 2006).

Contudo, o que não é razoável é que queiramos construir uma *res pública* apenas com essa visão privatista, negligenciando o outro lado da moeda, que diz respeito aos deveres para com a dimensão pública da vida em coletividade. Portanto, todas/os devem ser partícipes da construção de um país melhor, e responsáveis pelos rumos políticos dessa coletividade. Como bem lembra Ribeiro (2003), nas liberdades públicas, coincidem o direito e o dever, conforme nos ensinaram os antigos romanos, centenas de séculos atrás. Marengo (2015) também vai por esse caminho, enfatizando que os direitos não são resultados de geração espontânea: suas conquistas requerem custos, e sua manutenção, também. A democracia é um bem público cuja

provisão impõe custos (materiais e simbólicos), e esses custos devem ser, minimamente, socializados com toda a cidadania. Afinal, para termos acesso a certos direitos, como segurança, saúde e educação de qualidade, somos obrigados a pagar impostos, ou alguém considera possível exigir tais direitos e, concomitantemente, que os impostos sejam facultativos? Apesar de a pergunta ser retórica, a resposta é um sonoro não.

Assim, aquilo que era uma antinomia (direito x dever), por esse outro prisma — o da coletividade, das liberdades públicas, do dever cívico — torna-se compatível.

Passemos agora para os argumentos consequentialistas. Um deles, ao defender o voto facultativo, afirma que, em sua vigência, a qualidade do voto seria melhor, por duas razões:

- I. Só aqueles eleitores mais interessados, informados, com maior envolvimento com a política votariam, fazendo melhores escolhas<sup>2</sup>. Apesar

---

<sup>2</sup> A participação política está condicionada a certos recursos “individuais” (escolaridade/renda, tempo livre etc.) que são distribuídos desigualmente, ainda mais em um contexto como o brasileiro, marcado por uma desigualdade estrutural. Mesmo que votar seja uma das modalidades mais simples de participação política, de baixo custo para o eleitor,

de sedutor, esse argumento elitista é cívico de preconceitos e pressupostos nada factuais. Afinal, por quais razões a escolha eleitoral de um indivíduo escolarizado, rico etc. é sempre boa? É boa para quem? E o que é uma boa decisão?

II. Outra razão refere-se ao fato de que o eleitor que venderia seu voto quando da vigência da obrigatoriedade, por indiferença ou por qualquer outro motivo, não o venderia mais, caso o voto fosse facultativo, pois não estaria disposto a sair do sossego de seu lar em um domingo. Pois bem, além de não haver evidências de que o voto facultativo evitaria seu comércio, proponho uma reflexão de cunho racionalista. No contexto de voto obrigatório, o peso de um voto é  $1/N$  (onde  $N$  é o total de eleitores aptos para votar). No caso das eleições presidenciais de 2018, o

---

sua realização exige o acionamento de alguns desses recursos. Diante disso, Power (2009) afirma que o comparecimento eleitoral varia segundo recursos/atributos dos eleitores, e que a “autoexclusão eleitoral”, em uma situação de voto facultativo, atingirá mais alguns eleitores do que outros.



cálculo ficaria o seguinte:  $1/147.306.275$  (total de eleitores nesse pleito). Logo, o peso de um único voto, para a definição do presidente da República, foi de 0,0000007%. Caso fosse facultativo, o N seria menor<sup>3</sup>, conferindo maior peso individual para cada voto. Com isso, oferecem-se incentivos maiores para o eleitor que queira vender seu voto, e para o candidato que queira comprar. Afinal, agora, um voto é mais decisivo que outrora, quando da obrigatoriedade.

Um argumento que possui robustez empírica, entretanto, é aquele que afirma que:

(...) o voto obrigatório pode se constituir em único instrumento capaz de fazer parte expressiva da população de um país a estabelecer algum tipo de contato, ainda que efêmero, com o mundo da política. Sobretudo em nações como a nossa,

---

<sup>3</sup> Basta pegar o exemplo do Chile, que, no início da década de 2010, instituiu o voto facultativo, e depois viu o comparecimento eleitoral despencar. Antes do fim da obrigatoriedade, a taxa de comparecimento girava em torno de 87%. A primeira eleição após o fim da obrigatoriedade, em 2013, registrou um comparecimento de 42%.

com curta experiência democrática, baixos níveis de interesse por política e persistente desigualdade social, a obrigação do comparecimento continua desempenhando papel fundamental na redução das assimetrias na representação (Ribeiro, 2013, p. 46).

Mas a primeira constatação a ser feita é acerca do efeito da obrigatoriedade do voto no comparecimento eleitoral. Ribeiro, Borba e Silva (2015) fizeram testes estatísticos que indicaram que a existência da obrigatoriedade do voto traz um incremento na afluência às urnas. Em uma extensa análise comparativa para os países da América Latina que adotam o sistema de governo presidencialista, em minha tese de doutorado (Silva, 2016), busquei mapear os preditores da abstenção eleitoral. Identifiquei preditores individuais (sociodemográficos, atitudinais e comportamentais), conjunturais e institucionais, entre eles, a existência do instituto do “voto obrigatório”. Pode parecer óbvio, mas o objetivo foi de estimar o peso exercido por essa obrigatoriedade na decisão dos eleitores de comparecer ou não às urnas no dia da eleição. Desse modo, em todos os seis modelos de regressão multinível, a existência da obrigatoriedade reduziu, em média, as chances de um eleitor de se abster na ordem de 30%.

Birch (2009) foi além em seus estudos, mostrando que a obrigatoriedade com sanções para os faltosos produz efeitos de afluência maiores que a simples obrigatoriedade sem punições. Ou seja, a primeira conclusão tirada aqui, e que se coaduna com outros estudos internacionais não mencionados, é de que a obrigatoriedade importa para o comparecimento em eleições.

Rumando para outro aspecto desse debate, havendo voto facultativo, quem seriam os eleitores que utilizariam dessa prerrogativa para não comparecer às urnas? Pegando a realidade estadunidense como exemplo, os estudos mostram que os eleitores que lá se abstêm são pobres, negros ou de outras minorias. Ou seja, os eleitores que mais necessitam do auxílio estatal, das políticas públicas. Considerando o fato de que na sociedade brasileira vigora uma brutal desigualdade, não precisamos de muito esforço para supor quem seriam os eleitores que se absteriam, caso houvesse voto facultativo. Partimos agora do campo das suposições, para o campo dos fatos.

Em outro estudo que fiz sobre o assunto (Silva, 2018), busquei mapear o perfil dos eleitores que se abstiveram no pleito de 2010 e daqueles que se absteriam, em um contexto

futuro e hipotético, no caso de haver voto facultativo<sup>4</sup>. Usando uma técnica estatística, busquei aferir o peso dos fatores que, segundo uma literatura especializada, são determinantes para a ocorrência de dois fenômenos: abstenção (comportamento efetivado no primeiro turno da eleição de 2010) e abstenção hipotética (em um possível contexto de voto facultativo). Os fatores selecionados para os testes estatísticos foram os mesmos: perfil demográfico (sexo, escolaridade e idade), comportamentais (assiste a telejornal, acompanhou as eleições e os debates eleitorais e compareceu no pleito nacional anterior ao de 2010) e atitudinais (avaliação das instituições política, da democracia etc.).

Em síntese, para o teste da abstenção efetiva nas eleições de 2010, o único fator que se mostrou relevante foi a idade. Os dados mostraram que a abstenção foi maior nos grupos com idade de voto facultativo (16/17 anos e 70 anos ou mais), o que era esperado. Quando analisamos os mesmos fatores para a abstenção hipotética, o que obtivemos de resultado foi que a participação eleitoral ficaria mais restrita a

---

<sup>4</sup> Esse estudo foi feito com base no Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) de 2010, uma pesquisa de opinião pública pós-eleitoral realizada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

homens, escolarizados, que já possuem proximidade com a política (acompanham a vida política e as campanhas eleitorais), satisfeitos com a democracia e o funcionamento de suas instituições e que veem efetividade em sua participação na política ou nas eleições. Portanto, considerando esses dados, o comparecimento eleitoral, em uma eventual eleição com voto facultativo no Brasil, dificilmente superaria 50% dos eleitores. Assim, uma legião de cidadãos que precisam da assistência do Estado e de suas políticas estariam ausentes, deixando que uma elite decidisse por ela. O resultado das urnas, nesse contexto, levaria em consideração o que seria bom para essa elite, e não para as camadas mais necessitadas que se absteriam.

Obviamente, o voto obrigatório não resolve o problema das desigualdades estruturais. Mas o ponto a ser ressaltado é de que o voto facultativo pode aumentar essas desigualdades. Vale uma ressalva importante, na atual experiência democrática: com o império do voto obrigatório, vivenciamos políticas de inclusão que, embora longe de promover uma efetiva igualdade social, possibilitaram com que parcelas significativas da população marginalizada tivesse acesso a um mínimo de bem-estar social. A pergunta que não quer calar é: Caso

tivéssemos voto facultativo, com a exclusão eleitoral dessa parcela significativa do eleitorado, em um país de desigualdades brutais, teríamos a mesma inclusão social? Indo além: Teríamos em vigor a atual Constituição, uma Constituição Cidadã, que prevê direitos individuais, políticos e sociais, portanto, uma cidadania completa?

Uma reforma política séria não só consideraria tais ponderações de ordem consequencialista, não alterando o status “obrigatório” do voto, como promoveria formas ainda mais efetivas de inclusão e de participação política. Resumindo o argumento que defendi neste texto: o voto facultativo não resolve nada, apenas piora. Por isso, conforme sugestão de um estudioso do assunto (Marengo, 2015), seu debate provoca muito barulho por nada.

## Referências

Araújo, Cícero. (2006). Voto obrigatório. In Avritzer. L., & Anastasia, F. (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Birch, Sarah. (2009). *Full participation: a comparative study of compulsory voting*. Manchester: Manchester University Press.

Marenco, André. (2015). Voto facultativo: muito barulho por pouco. In Ianoni, Marcus (Org.). *Reforma política democrática: temas, atores e desafios* (211-216). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Power, Timothy J. (2009). Compulsory for whom? Mandatory voting and electoral participation in Brazil, 1986-2006. *Journal of Politics in Latin America*, 1(1), 97-122.

Ribeiro, Ednaldo Aparecido, Borba, Julian, & Silva, Rafael da. (2015). Comparecimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada. *Revista de Sociologia e Política*, 23(54), 91-108. doi:10.1590/1678-987315235406.

Ribeiro, Ednaldo Aparecido. (2013, outubro). Voto compulsório: a desigualdade na participação política. *Em Debate: Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política*, 5(4). Belo Horizonte, 41-48.

Ribeiro, Renato Janine. (2003). Sobre o voto obrigatório. In Benevides, M. V., Vannuchi, P., & Kerche, F. (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Silva, Rafael da. (2016). *Comportamento eleitoral na América Latina e no Brasil: em busca dos determinantes das abstenções, votos brancos e votos nulos* (Tese de doutorado). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Silva, Rafael da. (2018) *Quem se abstém? Quem se absterá? Eleitores e eleições em contexto de voto obrigatório: uma abordagem do caso brasileiro*. Paper apresentado no 11º Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política. Curitiba.





## 14.

# O papel dos partidos políticos e que partidos queremos

*Augusto Neftali Corte de Oliveira*

---

Uma coisa interessante sobre os partidos é que eles não foram previstos pela teoria política que estabeleceu os critérios iniciais sobre o que consideramos uma república democrática. Pelo contrário, até o século XIX, a ideia dominante era de que os partidos seriam organizações perigosas, que dividiriam a sociedade e colocariam em risco a paz pública. Primeiramente, os partidos se impuseram como circunstâncias da vida real. Apenas mais tarde é que a teoria política refletiu como, afinal, os partidos poderiam ajudar a democracia.

Podemos identificar duas visões sobre o papel dos partidos políticos e sua relação com a democracia. A primeira é orientada pela visão liberal, e a segunda, pela visão marxista. Antes de avançar nesse sentido, precisamos recorrer a dois conceitos anteriores, relativos ao debate político: democracia e república. Tradicionalmente, entende-se por democracia um governo

do povo, isto é, em uma situação de igualdade na qual o povo ao mesmo tempo governa e é governado. Já a ideia de república é um pouco diferente. Nela, o pressuposto essencial é o da liberdade: ninguém — nenhuma pessoa, nenhum grupo (ainda que esse grupo seja a maioria do povo) — poderia ficar com o poder absoluto ou com o direito de excluir seus antagonistas.

Nessas noções de democracia e de república, os partidos não teriam um papel. O governo de um partido é, necessariamente, o governo de uma certa parte da sociedade. Está longe de ser o governo de todo o povo (como queria a democracia) e mais demarca os conflitos sociais do que aponta para o bem comum (como queria a república). Vejamos, agora, qual o papel dos partidos políticos segundo a visão liberal e a visão marxista. Em ambos os casos, o partido, de intromissão desconfortável, passa a ser peça fundamental.

O pensamento liberal sobre os partidos políticos decorre da noção de representação política e da fórmula da eleição. Embora o governo seja de uma minoria de representantes, ao menos ela responde democraticamente a todo o povo (ou aos eleitores). A introdução do partido político permitiu equacionar alguns dilemas desse sistema, inicialmente pensado para

relações personalizadas. Se uma democracia é o governo do povo em geral, não pode representar apenas a maioria que venceu as eleições, sem ou contra a minoria. Logo, por mais que a maioria dos eleitores possa governar, ela deve fazê-lo considerando, e não excluindo, a minoria. Nesta interpretação, em que prepondera o elemento republicano, as minorias seriam protegidas, na medida em que os partidos minoritários estivessem presentes no Parlamento e influenciassem a política pública.

Posteriormente, surgiu a interpretação de que os partidos criavam uma espécie de “mercado político”, pois competiam pelos votos dos eleitores — tal qual as marcas de sabão por consumidores. Já não se tratava tanto de quem os partidos representavam. Como eles querem ganhar o maior número de votos possível e vencer as eleições, a competição política poderia assegurar a vigência de uma “mão invisível”, que garantiria um bom desempenho dos partidos nos governos. Se tudo ocorresse bem, a competição partidária garantiria a capacidade de o cidadão comum influenciar os governantes com seu voto.

Mas como, precisamente, os partidos levariam ao governo o interesse das pessoas? Em primeiro lugar, pela agregação de interesses particulares e opiniões em pacotes de políticas públicas (seus programas de governo) e pela

seleção de políticos e candidatos com um perfil próximo. Depois, pela apresentação dos candidatos e suas propostas no momento eleitoral. Por fim, controlando os políticos eleitos e os indicados no governo para que atuem no sentido das ideias defendidas pelo partido. Assim, os partidos limitariam a liberdade dos políticos individuais, organizando a discussão e a gestão política, de forma que o grande público poderia compreender quem são os responsáveis pelas principais decisões. E recompensá-los com a reeleição ou puni-los com a derrota.

A visão marxista justifica a necessidade de partidos políticos de outra maneira. Nela, a sociedade é percebida não como uma multidão de pessoas com diferentes opiniões, como consumidores, mas como uma hierarquia de pessoas tornadas desiguais pelas condições sociais existentes. Portanto, no capitalismo, o proletário não é apenas diferente do burguês: é, ao mesmo tempo, alguém que se encontra em uma situação de exploração e violência. Igualmente, podemos pensar que, como o patriarcado e o racismo criam a desigualdade, eles também procuram “justificar” a exploração e a violência.

Ainda não haveria motivo para um partido na teoria marxista, caso o dia a dia fosse suficiente para denunciar a desigualdade. Entre-

tanto, como os conceitos pelos quais pensamos nossa vida em sociedade (sou um empregado, sou um empreendedor etc.) são aprendidos em nossas experiências cotidianas e sob o peso de interpretações prévias e normalizadas, não é assim tão fácil identificar quando estamos submetidos a uma relação de exploração. O papel do partido político na teoria marxista é o de denunciar como ilegítima a desigualdade social, abrindo a possibilidade para que as pessoas identifiquem se estão em uma situação de exploração. Para isso, mostra que o indivíduo nunca está sozinho, sempre está na companhia daqueles que sofrem na mesma situação social.

Mostra, também, que a desigualdade não é algo normal, necessário e eterno, mas é fruto de relações sociais que podem ser transformadas. Os programas de governo, que na teoria liberal seriam a agregação de preferências e opiniões tornadas mercadorias para o consumo eleitoral, passam a ter outra dimensão. Aqui, eles são aberturas para além do imediato, apontam para um horizonte de como as relações sociais poderiam ser e o que devemos fazer para chegar lá. Podemos pensar que o partido na visão marxista vem de “partir”, quebrar a legitimação da hierarquia social vigente. É esse vislumbre de um futuro melhor e possível que *parte*, cinde, a normalização da

desigualdade, da exploração e da violência. Evidentemente, nem todos os partidos agem da mesma forma. Alguns possuem ideias que repetem e reforçam as hierarquias existentes, como os partidos liberais (que reforçam as desigualdades socioeconômicas do capitalismo) e os partidos conservadores (que reforçam as desigualdades socioculturais, por exemplo, do patriarcado).

A visão liberal dos partidos é democrática, pois oferece ao indivíduo comum (cada eleitor) o mesmo peso (um voto) no processo capaz de influenciar a política pública. É também republicana, pois permite que as diferentes opiniões presentes na sociedade adentrem a esfera do governo, por meio do Parlamento. A visão marxista é democrática, já que afronta a desigualdade social, em sociedades que são realmente desiguais, mesmo quando desejaríamos que não fossem. Ela é essencialmente republicana, pois não compactua com a noção de que o interesse dos mais ricos corresponde necessariamente ao bem comum.

Nós queremos partidos que sejam instrumentos garantidores da democracia e da república no Brasil. Mas o que podemos fazer para que isso se torne uma realidade? O efeito de reformas políticas sobre os partidos políticos é incerto e jamais significa uma solução definitiva.

Vejam os exemplos da cota de gênero. Nas eleições, todos os partidos devem apresentar, no mínimo, 30% de suas candidaturas proporcionais para cada gênero. Além disso, a partir de uma decisão judicial recente, o mesmo critério vale para a destinação dos recursos financeiros públicos (fundo partidário e fundo eleitoral).

Ocorre que o número de mulheres efetivamente eleitas para a Câmara de Deputados em 2018 foi de 15%, metade da cota. Os partidos têm sido criticados, pois as candidaturas de mulheres em muitos casos são de fachada, “laranjas” ou não são incentivadas. A crítica está correta, mas é insuficiente. O que chama atenção é uma evidente desigualdade na representação de gênero, que não deveria existir, pois homens e mulheres são politicamente iguais conforme a Constituição, e também em número de eleitores. Independentemente das expectativas políticas e jurídicas, existem diferenças sociais contundentes entre os gêneros. É a desigualdade social de gênero que leva à exclusão das mulheres da política institucional. Portanto, o combate ao patriarcado é tanto um resultado possível quanto uma condição prévia para a igualdade de gênero na representação política.

Outro exemplo é o das regras de financiamento eleitoral. Recentemente, as em-



presas privadas foram judicialmente proibidas de realizarem doações eleitorais para partidos e candidatos. Essa foi uma inovação importante, pois sindicatos e organizações sociais e religiosas sempre foram vetados de realizar doações eleitorais, enquanto empresas privadas podiam — mesmo quando eram beneficiárias de empréstimos públicos e possuíam dívidas tributárias. Após a proibição do financiamento empresarial, foi aprovado o autofinanciamento eleitoral até o limite de gastos legais. Isso permitiu que os candidatos investissem diretamente em suas próprias campanhas em 2018, beneficiando os mais ricos (para 2020, a regra é de autofinanciamento máximo de 10% do limite de gastos). O número de milionários e o patrimônio médio dos deputados federais eleitos foram ligeiramente inferiores em 2018 do que haviam sido em 2014. Ainda assim, a julgar pela aprovação da Reforma da Previdência em 2019, não parece possível argumentar que a nova legislatura é menos suscetível aos interesses empresariais do que as anteriores.

O mínimo que esperamos de um partido é que ele responda ao interesse democrático e republicano, ao mesmo tempo garantindo e protegendo o espaço específico da política como prática de autonomia dos cidadãos — tanto

contra o autoritarismo do Estado quanto contra o autoritarismo da desigualdade social.

Contudo, a noção de um partido ideal não ajuda. O motivo é simples: o que nós queremos, desejamos, é uma projeção no futuro. Queremos uma sociedade democrática, por exemplo. Os partidos serão sempre meios para um fim, meios entre um desejo e uma sociedade na qual esse desejo não é uma realidade. O partido ideal apenas poderia existir na sociedade que já cumpriu esse ideal (o partido democrático na sociedade democrática). E para que iríamos querer o partido, então? Poderíamos pensar se não é mais vantajoso “querer os partidos que temos” do que esperar por um partido que talvez jamais exista. Eis outra forma de colocar a questão: Como fazer, dos partidos que temos, o partido que queremos?



## Sobre os autores

---

*Adrian Gurza Lavalle*, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e-mail: [layda@usp.br](mailto:layda@usp.br)

*Ana Claudia Chaves Teixeira*, pesquisadora colaboradora do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, e-mail: [anatex99@uol.com.br](mailto:anatex99@uol.com.br)

*Ana Claudia Farranha*, professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, e-mail: [anclaud@uol.com.br](mailto:anclaud@uol.com.br)

*Augusto Neftali Corte de Oliveira*, professor de Ciência Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, e-mail: [ancolive@gmail.com](mailto:ancolive@gmail.com)

*Carla Almeida*, professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, e-mail: [carlaalm@uol.com.br](mailto:carlaalm@uol.com.br)

*Claudia Feres Faria*, professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, e-mail: [claudia.feres.faria@gmail.com](mailto:claudia.feres.faria@gmail.com)

*Cleyton Feitosa*, doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília, e-mail: [cleyton\\_feitosa@hotmail.com](mailto:cleyton_feitosa@hotmail.com)

*Debora Rezende de Almeida*, professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, e-mail: [deboraalmeida@unb.br](mailto:deboraalmeida@unb.br)

*Felipe Addor*, pesquisador-extensionista do Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro e diretor-geral do Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social da mesma universidade, e-mail: [felipe@nides.ufrj.br](mailto:felipe@nides.ufrj.br)

*José Antônio Moroni*, colegiado de Gestão do Inesc, e-mail: [moroni@inesc.org.br](mailto:moroni@inesc.org.br)

*José Carlos Gomes dos Anjos*, professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e-mail: [jcdosanjos@yahoo.com.br](mailto:jcdosanjos@yahoo.com.br)

*Layssa Ramos Maia de Almeida*, pesquisadora-extensionista do Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e-mail: [layssarma@gmail.com](mailto:layssarma@gmail.com)

*Lígia Lüchmann*, professora do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina,  
e-mail: [ligia@cfh.ufsc.br](mailto:ligia@cfh.ufsc.br)

*Lizandra Serafim*, professora do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba, e-mail: [lizaserafim@gmail.com](mailto:lizaserafim@gmail.com)

*Marcelo Kunrath Silva*, professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
e-mail: [mksilva@ufrgs.br](mailto:mksilva@ufrgs.br)

*Olivia Cristina Perez*, professora de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, e-mail: [oliviaperez@yahoo.com.br](mailto:oliviaperez@yahoo.com.br)

*Paulo Fernando S. Pereira*, pesquisador do Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas da Universidade de Brasília e integrante da Advocacia Geral da União,  
e-mail: [paulofsp1983@gmail.com](mailto:paulofsp1983@gmail.com)

*Rafael da Silva*, professor de Ciência Política da Universidade Estadual de Maringá,  
e-mail: [eu\\_fael@yahoo.com.br](mailto:eu_fael@yahoo.com.br)

*Rebecca Abers*, professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, e-mail: [rebecca.abers@gmail.com](mailto:rebecca.abers@gmail.com)

*Roberto Pires*, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e professor dos programas de mestrado profissional do IPEA e da Escola Nacional de Administração Pública, e-mail: [roberto.pires@ipea.gov.br](mailto:roberto.pires@ipea.gov.br)

*Thiago Aparecido Trindade*, professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, e-mail: [th.trindade83@gmail.com](mailto:th.trindade83@gmail.com)

*Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas*, professor de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, e-mail: [vitorsandes@ufpi.edu.br](mailto:vitorsandes@ufpi.edu.br)