



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Cortizo, Maria del Carmen

DEMOCRACIA, POLÍTICA SOCIAL E LUTA HEGEMÔNICA

Revista de Políticas Públicas, vol. 19, núm. 2, julio-diciembre, 2015, pp. 445-453

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143695008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

DEMOCRACIA, POLÍTICA SOCIAL E LUTA HEGEMÔNICA

Maria del Carmen Cortizo

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

DEMOCRACIA, POLÍTICA SOCIAL E LUTA HEGEMÔNICA

Resumo: O presente trabalho discorre sobre que a possibilidade de construir políticas sociais dentro de um processo que objetive a radicalidade democrática que pode ser garantida através de processos participativos, mas necessariamente também representativos. Partindo da concepção gramsciana que concebe a democracia como parte da luta hegemônica, considera que as políticas sociais podem ser arena de disputa entre projetos societários (projeto neoliberal e projeto democrático-participativo) e que essa disputa deve acontecer no espaço “participativo” e no espaço “representativo” do Estado e da sociedade civil. Democracia e participação são termos de uma unidade orgânica que se realiza no processo de luta pela hegemonia.

Palavras-chave: Democracia, participação, políticas sociais.

DEMOCRACY, SOCIAL POLICY AND HEGEMONIC STRUGGLE

Abstract: This paper reports about the possibility of building social policies within a process that aims the democratic radicality that can be ensured through participatory processes, but also necessarily representative. Starting from the Gramscian conception that conceives democracy as part of the hegemonic struggle, considers that social policies can be the arena of contest between corporate projects (neoliberal project and democratic participatory project) and that this dispute should happen in “participatory” space and “representative” space of the State and civil society. Democracy and participation are terms of an organic unity that takes place in the struggle for hegemony.

Key words: Democracy, participation, social policies.

Recebido em: 30.06.2015. Aprovado em: 25.09.2015

1 INTRODUÇÃO

Nel sistema egemonico, esiste democrazia tra il gruppo dirigente e i gruppi diretti, nella misura in cui [lo sviluppo dell'economia e quindi] la legislazione [che esprime tale sviluppo] favorisce il passaggio [molecolare] dai gruppi diretti al gruppo dirigente. (GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del carcere*. 1975. p. 1056).

As discussões em torno do conceito de democracia estão presentes em praticamente todas as perspectivas políticas contemporâneas, exemplo disso é a conhecida análise que faz David Held (2007) em 1987, apresentando ao todo treze modelos de democracia¹, aos que certamente poderíamos somar outros. A variedade de concepções sobre a democracia corresponde às diversas concepções políticas e culturais sobre o que é e o que deva vir a ser a vida em sociedade. Portanto, quando se fala em *democracia* temos que levar em conta que sempre se trata de uma *certa* democracia.

A partir da modernidade, o conceito de democracia adquire pelo menos três sentidos: 1) o sentido liberal em referencia aos procedimentos e às liberdades individuais (que remete a uma definição de democracia centrada no conteúdo mínimo das *regras do jogo*, cujo melhor exemplo pensamos seja a enunciação realizada por Bobbio (1979)²); 2) o sentido que coloca a ênfase na soberania popular e leva à definição da democracia como governo do povo; e 3) finalmente um terceiro sentido, vinculado à tradição socialista, no qual o elemento primordial da democracia é a igualdade nas condições objetivas de exercício do poder e da participação (CERRONI, 1993).

Esses três sentidos não se confundem, porém todos precisam ser qualificados para construir um projeto societário radicalmente democrático, e para impedir que o processo de erosão dos valores mais profundos da democracia (igualdade e liberdade) leve à inversão dos meios em fins e dos fins em meios, de modo que a luta social se limite à reivindicação das *regras do jogo*, ou que, contrariamente, as regras sejam esquecidas em nome dos fins perseguidos.

Encontramo-nos hoje em um processo de inversão dos meios em fins, no qual nas concepções de democracia tem-se maximizado a importância do controle jurídico das decisões (sintoma disso é o exacerbado processo de juridificação e judicialização da política e das relações sociais) em detrimento do processo de construção e de definição do conteúdo das decisões. Isto leva a que:

No conjunto, podemos dizer que o *sistema democracia* ainda está prevalentemente vinculado, por meio do mecanismo quantitativo do voto, ao sistema dos interesses particulares [...].

Apenas nos momentos de emergência ele consegue fazer-se valer como sistema de valores [...]. A democracia precisa, portanto, repor-se como *sistema de valores* [...]. As “regras do jogo”, o mecanismo representativo e o espírito igualitário devem, de modo mais firme e orgânico, coligar-se entre si e, com isso subtrair-se à tendência ao nivelamento por baixo que constitui o perigo mais grave da democracia. (CERRONI, 1993, p. 61-62, grifo do autor).

O dilema entre valores político-culturais e instituições político-jurídicas, ou seja, entre os comumente entendidos como *fins* e *meios*, do nosso ponto de vista é um falso dilema. Não existem instituições neutras desprovidas de valores, e não existem princípios políticos que possam concretizar-se sem o consequente e adequado desenvolvimento técnico-institucional.

A hegemonia neoliberal vem produzindo um esvaziamento dos conteúdos políticos da democracia (basicamente dos princípios da soberania popular e da igualdade) que resulta em um hipertecnicismo que sobrevaloriza os meios institucionais em detrimento das finalidades de um projeto radicalmente democrático, e, ao fazê-lo, produz a desvinculação entre meios e fins (e entre a representação e a participação).

Se, por um lado, as teorias clássicas fundamentam a democracia na relação soberania-povo-representação-mandato, por outro, as teorias pós-clássicas – a partir de Weber, e sobretudo de Schumpeter quem teoriza a democracia como pura competição pelo poder segundo procedimentos legais – colocam a ênfase nas tecnologias políticas que seriam capazes de dar conta das complexidades surgidas de fenômenos como os partidos, os sindicatos, o associativismo civil, o intervencionismo estatal, as políticas sociais, etc.

Reconhecendo a insuficiência da generalidade dos princípios das teorias clássicas, não podemos deixar de alertar sobre o risco de um tecnicismo que esvazie e substitua o conteúdo político da democracia.

Se o centro focal da democracia não pode mais ser um abstrato ‘governo do povo’, como diziam os clássicos, é todavia impossível reduzir a democracia a ‘governo no lugar do povo’. (CERRONI, 1993, p. 90, grifos do autor).

No mesmo sentido as análises de Baratta (2011, p. 45-46):

A democracia se encontra em suspenso entre *regressão* e seu ressurgimento, possível apenas numa perspectiva *progressiva* e *inclusiva*. A involução da democracia está ocorrendo por causa

da hegemonia de uma cultura política que, esvaziando progressivamente de conteúdos sociais a configuração do Estado e a sua dinâmica, tende tanto a relegar a vontade popular às engrenagens puramente burocrático-institucionais da máquina eleitoral, como, por outro lado, a despolitizar a formação do consenso.

Neste trabalho afirmamos a necessidade de recuperar as discussões sobre o projeto democrático que se gestara no Brasil a partir das lutas contra a ditadura militar e sobre os meios para concretizá-lo, considerando tanto a formulação legislativa dos direitos e das políticas sociais (realizada basicamente através de mecanismos representativos), quanto a gestão e o controle dessas políticas, como espaços de luta hegemônica. Representação e participação podem constituir-se igualmente em arenas de disputa democrática.

2 DEMOCRACIA E LUTA HEGEMÔNICA

A concepção de democracia à qual aderimos, seguindo Gramsci (2000), está organicamente vinculada ao conceito de hegemonia e de luta hegemônica. Segundo Gramsci (2000, p. 287):

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia.

E continua:

No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento, favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente. (GRAMSCI, 2000, p. 287).

A democracia coincide, portanto, com o processo que leva aos grupos que são dirigidos a tornar-se e manter-se como grupos dirigentes, processo que acontece no contexto da luta hegemônica. Não se tratando de um movimento automático ou natural, depende necessariamente dos movimentos de luta social em complexos contextos de relações plurais e antagônicas:

A hegemonia não é um fato normal ou natural da vida, mas é um produto histórico, em torno do qual se trava continuamente uma luta. [...] Quem faz parte das classes subalternas tem o dever político e intelectual de arrancar a hegemonia das classes dominantes. (SAID apud BARATTA, 2011, p. 43)

Sem a participação dos indivíduos na formação da vontade coletiva não existe possibilidade da hegemonia das classes subalternas e da construção de uma *nova democracia*. Porém, como construir consenso ativo em tempos de individualismo? Como construir a participação, a vontade coletiva perante a passividade das massas? Trata-se de um longo processo de *democratização*.

Se hoje assistimos à banalização da democracia por parte do projeto neoliberal que a reduz aos procedimentos legais para o exercício do poder político, fundamentando a sua legitimidade nesses procedimentos; também assistimos ao esvaziamento do seu sentido radicalmente transformador junto às lutas sociais por parte de certos setores da esquerda, que acabam reduzindo a democracia à democracia liberal.

3 DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Na teoria política mais difundida se distinguem três formas de governo democrático, segundo as modalidades de deliberação: a democracia direta, na qual as deliberações são realizadas diretamente pelos cidadãos; a democracia representativa, na qual as deliberações são realizadas pelos cidadãos através de representantes escolhidos com essa finalidade; e mais recentemente se reconhece a democracia participativa, na qual, além das formas representativas de deliberação, que incorporam outros mecanismos que permitem a participação de diversos atores sociais provenientes da sociedade civil, mas também do Estado.

Historicamente a disputa teórica e política em torno às formas de democracia – representativa ou direta – têm a sua origem nas formas modernas de organização social, a partir do surgimento do Estado moderno a forma institucional predominante de racionalização dos conflitos sociais acontece dentro dos moldes da democracia representativa. Consequentemente, desde os clássicos contratualistas, de Althusius a Rousseau, de Hobbes a Montesquieu, as preocupações giram em torno das melhores e mais eficientes formas de garantir a representação do soberano, ou seja, do povo.

Mas, desde o seu surgimento se problematiza a eficácia e adequação dos procedimentos da representação em relação às finalidades que pretende alcançar, notadamente a *soberania popular*. Lembremos que já no século XVIII Madison e Siyès discutem os alcances e limitações da democracia representativa (MENDES, 2007).

A democracia representativa, enquanto forma de governo, se caracteriza pela existência de procedimentos que garantem a possibilidade formal do confronto pacífico e racional de diferentes projetos societários através da representação dos

partidos políticos. Porém, não garante a igualdade de condições objetivas de participação no confronto. A crise dos mecanismos da representação política afeta a legitimidade e a eficácia da democracia enquanto forma de governo, desde que:

As “regras do jogo” tendem a se transformar de “voz do povo” em instrumento de corrupção clientelista, a igualdade da lei degrada-se a formalismo burocrático e a igualdade perante a lei reduz-se a demagogia negadora da lei e de todo interesse superior. (CERRONI, 1993, p. 62, grifo do autor).

A teoria democrática liberal limita o conceito de política à luta pelo poder de representação por meio de eleições, assim, não admite a permanência do conflito social dentro do seu marco, criando a ficção da sua superação.

Embora o déficit democrático formal, calcado na aplicação estrita da representação política, pode ser sanado em parte com a combinação de institutos participativos, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo, a qualidade da representação está intimamente relacionada ao controle dos representantes e à participação política ativa dos representados.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990 se produziram mudanças profundas na sociedade brasileira. As lutas sociais que marcaram os anos 80 do século XX abriram a possibilidade do surgimento, desenvolvimento e expansão de novos espaços públicos informais, que se fortaleceram na década seguinte e a partir dos quais se difunde a *consciência do direito a ter direitos* nos mais variados aspectos das relações sociais (PAOLI; TELLES, 2000).

A importância fundamental dos movimentos sociais nesse processo foi a construção de um tipo de representação em torno das lutas pelo reconhecimento e efetivação de direitos que criou novas identidades “[...] onde antes parecia só existirem homens e mulheres indiferenciados na sua própria privação.” (PAOLI; TELLES, 2000, p. 105). Esses homens e mulheres se fizeram reconhecer como interlocutores legítimos de demandas legítimas, desestabilizando hierarquias simbólicas que os subalternizavam em uma variada gama de discriminações e exclusões incorporadas e naturalizadas nas diferentes dimensões da vida cotidiana.

As demandas e debates sobre as novas questões antes silenciados ou considerados não pertinentes à deliberação política ampliaram e redefiniram a noção de direitos e, portanto, de cidadania, em referência a equidade nas relações sociais.

Deste modo, as temáticas que dominaram as discussões na década de 1990 – a transição e consolidação democrática após os períodos de

ditadura militar –, foram substituídas por novas preocupações teóricas e políticas, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 14), esta mudança de foco aconteceu graças à combinação de três processos: em primeiro lugar a efetiva consolidação da democracia eleitoral em toda a América Latina, com seus diferentes graus de precariedade institucional; em segundo lugar, a profunda insatisfação com os resultados dessas democracias em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política; e em terceiro lugar, as muitas experiências de aprofundamento e inovação democrática que ampliaram o campo da política e da construção da cidadania, demonstrando que

[...] é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças.

Mas, é fundamental chamar a atenção para outro aspecto dos processos de transição e consolidação democráticas das décadas de 1980 e 1990: o que se colocava majoritariamente como meta e fim do processo de democratização era a democracia representativa. Os outros valores e princípios, defendidos pelos setores da esquerda, foram neutralizados na Constituinte, a ponto tal que o Partido dos Trabalhadores (PT), embora assinando a Constituição, votou contra o seu texto, conforme justifica Luiz I. Lula da Silva (2008, grifo do autor), em caráter de deputado, no discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988 da Assembleia Constituinte:

Ainda não foi desta vez que a classe trabalhadora pôde ter uma Constituição efetivamente voltada para os seus interesses. Ainda não foi desta vez que a sociedade brasileira, a maioria dos marginalizados, vai ter uma Constituição em seu benefício. Sei que a Constituição não vai resolver o problema de mais de 50 milhões de brasileiros que estão fora do mercado de trabalho. Sei que a Constituição não vai resolver o problema da mortalidade infantil, mas imaginava que os Constituintes, na sua grande maioria, tivessem, pelo menos, a sensibilidade de entender que não basta, efetivamente, democratizar um povo nas questões sociais, mas é preciso democratizar nas questões econômicas. Era preciso democratizar na questão do capital. E a questão do capital continua intacta. Patrão, neste País, vai continuar ganhando tanto dinheiro quanto ganhava antes, e vai continuar distribuindo tão pouco quanto distribui hoje. É por isto

que o Partido dos Trabalhadores vota contra o texto e, amanhã, [...] assinará a Constituição, porque entende que é o cumprimento formal da sua participação nesta Constituinte.

No período seguinte à promulgação da Constituição Federal de 1988, e apesar da emergência de novos atores, agendas e práticas, não houve a continuidade da consideração e necessária ocupação dos novos espaços públicos no sentido aqui proposto: como espaços possíveis (não os únicos) de uma luta hegemônica que se coloque como objetivo, e não como utopia, uma nova sociabilidade.

Pensamos que um dos problemas é a falta de articulação orgânica entre representação e participação, essa falta de articulação – sem desconsiderar o peso e a brutalidade da hegemonia neoliberal – pode-se encontrar na índole do processo de redemocratização e consolidação da democracia, a partir do fim da ditadura, em que – como temos afirmado – a democracia representativa foi a questão central, e as formas de democracia participativa (orçamento participativo, conselhos de direitos, etc.) foram concomitantemente vinculadas a um projeto societário democrático-participativo, porém nesse duplo movimento se produziu uma cisão entre a concepção de formas de representação política e de participação política. Com esta cisão as discussões sobre a democracia foram focalizando-se nas formas de democracia participativa e não já sobre a democracia representativa, contribuindo com a histórica cultura da despolitização, com a rejeição da política partidária, com o enfraquecimento da vida sindical e de qualquer *instituição* vinculada ao modelo democrático liberal.

Essa rejeição da política é um traço marcante da cultura brasileira, presente ao longo de todo o desenvolvimento dos direitos políticos desde os tempos do Império.

A independência do Brasil foi o resultado de uma negociação entre a elite nacional, a Coroa portuguesa e a Inglaterra, com a mediação do príncipe D. Pedro, fato que consolidou nas classes dominantes a convicção de que a figura de um rei poderia manter a ordem social e a união dos territórios – convicção que depois se reafirma na figura do presidente – a diferença de outros países da América Latina em que os processos independentistas foram marcados por rupturas revolucionárias embasadas nos princípios liberais e inspirados na Revolução de Independência dos Estados Unidos (1776) e na Revolução Francesa (1789).

O povo não participou como ator decisivo da independência, apesar de que a Constituição do Brasil de 1824 declara que a nação brasileira é representada pelo imperador e pela Assembleia Geral (art. 11), e que todos os poderes do Império são delegações da nação (art. 12). Esta delegação se entendia legitimada através do voto, porém é

fundamental lembrar as condições em que esse voto era efetivado, condições que são a marca de nascença dos direitos políticos no Brasil:

Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem uma renda mínima (100 mil-reis). Mas, levando em conta que no início do século XIX, mais de 85% da população era analfabeta, e mais de 90% morava nas áreas rurais sob controle dos grandes proprietários, o voto obrigatório era a forma de legitimação do poder de quem já detinha o poder.

Nesse contexto ganhava quem tivesse a maior capacidade de mobilizar os votantes a seu favor. As eleições eram tumultuadas e em definitivo o processo era conduzido por personagens como o cabalista, o fósforo, o capanga.

No meio às práticas fraudulentas e a quase inexistente participação da sociedade no exercício do poder político não surpreende que o coronelismo tenha-se consolidado.

O votante não se comportava como um cidadão integrante da sociedade, mas como um dependente direto do seu chefe. Consequentemente,

[...] à medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro. (CARVALHO, 2013, p. 35).

O voto vai constituindo-se como uma mercadoria a ser vendida ao melhor preço.

Deste modo, os direitos políticos surgem como uma concessão conservadora, não como uma conquista revolucionária da burguesia ou dos trabalhadores. Assim se consolidam as relações de dominação sob o signo da subalternidade e da passividade com as figuras correlato do clientelismo, do paternalismo, do coronelismo, do patrimonialismo, que levaram à continuidade da hegemonia do projeto conservador com traços mais ou menos autoritários conforme o período.

Dessa perspectiva, não surpreendem as palavras de Cláudio Abramo (1985, p. 47) afirma: o político comum pensa que

[...] a maioria das pessoas às quais eles se dirigem não entende absolutamente nada do que lhe está sendo dito e não compreende que seu voto está ligado à sua vida cotidiana. O que é rigorosamente verdadeiro.

E continua:

A campanha das diretas deu a jornalistas ingênuos a impressão e a políticos astutos o argumento de que o povo brasileiro subitamente se politizara e subira vários degraus na direção certa, porque entendera que votar no presidente é um caminho para resolver problemas. (ABRAMO, 1985, p. 47).

Sem produzir grandes rupturas com as relações sociais que reproduziam e reproduzem a subalternidade e a desigualdade no Brasil, o processo pactuado de redemocratização formal de finais da década de 1980 seguiu a mesma lógica “[...] oriunda do predomínio inalterado e ininterrupto da elite sobre o povo brasileiro.” (ABRAMO, 1985, p. 48), reforçada ainda mais pela quase inexistência de uma cultura político-partidária desenvolvida. Novamente

[...] um pacto pelo alto, [desta vez] entre o partido oficial de oposição à ditadura e o falido partido da própria ditadura, que entregou a Presidência, numa eleição indireta, a um civil mais conservador que o próprio general que saía de sua ronda. (OLIVEIRA, 2010, p. 372).

Outra consequência do processo subalternizador de desenvolvimento dos direitos políticos – e não somente dos denominados direitos políticos – foi a conformação de um elemento da cultura política que poderia denominar-se *ideologia da conciliação* (GOMES, 1984). Conciliação que não deriva do confronto aberto e público de posições, mas, que consiste em evitar o conflito e a tomada de posição, que dissolve as oposições, ao invés de enfrentá-las e resolvê-las: não radicaliza, *dá um jeito*.

Paradoxalmente, a consequência desta forma perversa de conciliação, que recusa a tomada de posição e a sua explicitação, se traduz no conformismo e no conservadorismo, na incapacidade de conviver e dialogar com aqueles que sim, tomam posição, com aqueles que sim, radicalizam, com aqueles que discordam.

Ao mesmo tempo, a hegemonia neoliberal se consolida, ganhando espaço uma concepção de cidadania que dilui a ideia de direitos universais, eliminando direitos sociais sob o argumento de constituírem obstáculos à livre ação modernizante do mercado, restringindo as políticas sociais a programas focalizados e emergenciais, e identificando a solidariedade com a ajuda aos pobres (filantropia e voluntariado). Cidadão, nessa ótica, é quem se integra no mercado como consumidor ou produtor.

Triunfa uma visão minimalista da política que reduz a sociedade civil a tipos específicos de organizações (o *terceiro setor*), com a consequente exclusão de outros atores (movimentos sociais e outros tipos de associações), e uma visão minimalista da democracia, que nega o conflito, tornando-o invisível e confinando-o a um tratamento tecnocrático e gerencial.

4 POLÍTICAS SOCIAIS E DEMOCRACIA

Referindo-nos especificamente às políticas sociais no marco da democracia como luta hegemônica, salientamos que as políticas sociais se definem no campo do conflito, do antagonismo,

da contradição de interesses de classe, interesses de diferentes grupos sociais ou até interesses de atores individuais, mas trata-se, sempre, de conflitos negociados, mediados por instituições e procedimentos, alguns deles pré-definidos legalmente, outros surgidos e legitimados no contexto das especificidades das lutas sociais.

Em todo caso, são decisões políticas tomadas diante do paradoxo inelutável entre os objetivos da acumulação capitalista por um lado, e a busca de objetivos como a diminuição das desigualdades e a eliminação da pobreza, por outro. Entre esses dois polos se desenrola toda a dinâmica da política social: ora as medidas concretas de proteção social se aproximam mais das orientações da acumulação, ora da justiça social, em qualquer caso haverá elementos que favorecerão uma e outra conforme o ponto de vista analítico e o projeto societário ao qual pertençam.

Não existem dúvidas a respeito de que as políticas sociais, para serem eficazes na concretização dos direitos sociais, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas que transformem as condições objetivas de existência das pessoas, possibilitando-lhes o seu acesso efetivo. Tampouco existem dúvidas do caráter necessariamente excludente do capitalismo. No Brasil, a desigualdade e a pobreza respondem ao próprio desenvolvimento da sua formação sócio histórica. Apesar da introdução da seguridade social na Constituição Federal de 1988, as políticas sociais continuam desvinculadas de questões estruturais como a reforma agrária e a desconcentração e distribuição de riqueza, condições indispensáveis para a diminuição da desigualdade.

Além disso, as políticas sociais carecem da suficiente articulação entre si, cada política se desenvolve separadamente gerando desigualdades entre as pessoas no alcance dos seus direitos (SPOSATI, 2011).

Como resultado das lutas dos movimentos sociais das décadas de 1980 e 1990, houve a introdução de metodologias participativas na gestão das políticas sociais, vinculadas ao controle social e à descentralização. Parafraseando Eder Sader (apud SPOSATI, 2011, p. 108), *novos personagens entram em cena*, porém:

O movimento pela constituição democrática das políticas sociais, de alto significado para a retomada do Estado de Direito, não teve forças para confrontar a incrível desigualdade social no interior dos países latino-americanos [...]. A democracia, embora presente como reclamo dos movimentos sociais na gestão das políticas sociais, não alcançou abrangência ou velocidade a ponto de se confrontar com a desigualdade social e econômica que se manifestava (e manifesta ainda) na configuração das políticas sociais.

Por sua vez, as políticas de combate à pobreza têm incluído pessoas nos circuitos de produção e consumo,

[...] contudo é uma integração da pobreza e da indigência de modo marginal e precário, criando um segmento de indigentes ou de pobres “integrados”, mantidos na situação de mera reprodução. (SILVA, 2010, p. 161, grifo do autor).

Além disso, os discursos dos atores sociais, embora respondam a projetos societários conflitantes: o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal aparecem com roupagens semelhantes: a defesa dos direitos, a ampliação da cidadania, a justiça social, a inclusão, a diminuição das desigualdades, a eliminação da pobreza.

Essa complexidade forma parte do processo de construção e direção do projeto societário em desenvolvimento em cada período histórico, ou seja, do processo de luta hegemônica.

Existem na sociedade diversos sujeitos sociais com diferentes concepções de mundo, dos direitos, da lei, diversidade que se vincula não apenas às condições de classe, mas também de gênero, etnia, religião, filiação política e a motivações individuais (utilitaristas, imediatistas, egoístas, ou altruístas e solidárias), que podem ser analisados através do conceito de projeto societário.

Neste ponto precisamos realizar algumas considerações sobre o que entendemos por *projeto societário*; para isso nos valem das reflexões de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Os autores afirmam que existem diferentes projetos no interior da sociedade civil e no interior do Estado, e que é necessário identificá-los a fim de ter uma compreensão mais complexa e realista do social. Esses projetos que se desenvolvem tanto no espaço da sociedade civil quanto do Estado podem ter caráter democrático, mas também autoritário. O processo de construção democrática é resultado de “[...] um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores.” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 16).

Sendo que os projetos políticos designam os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos, se aumenta a ênfase na intencionalidade como componente da ação política, afirmando o papel do sujeito e da agencia humana como dimensões fundamentais da política, também se afirma a unidade entre ação e representação, ou seja, o vínculo indissolúvel entre a cultura e a política que ela expressa (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Os projetos assim entendidos não se restringem a formulações sistematizadas e abrangentes (propostas dos partidos políticos), mas recobrem uma ampla gama de formatos nos

quais representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência.

Trata-se de projetos coletivos que contêm visões do que deve ser a vida em sociedade, mas também, e sempre, são portadores de combinações de diversas dimensões com diferentes pesos (individual, de classe, institucional, estatal).

Podemos afirmar com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que existem na América Latina projetos autoritários, neoliberais e democrático-participativos que se definem entre um patamar mínimo e um patamar máximo. O patamar mínimo é o reconhecimento da democracia representativa e das instituições básicas do Estado de Direito. O patamar máximo é a defesa de uma construção democrática presidida pelo princípio de radicalização, ampliação e aprofundamento da democracia, que se apoia na ideia da participação da sociedade no exercício do poder como condição de sua realização.

Em contraposição ao projeto autoritário e ao neoliberal, o projeto democrático-participativo tem como núcleo central o aprofundamento e radicalização da democracia e das garantias materiais objetivas para a sua realização. As suas principais diretrizes são:

- a) A desprivatização do Estado e sua maior publicização, com o consequente compartilhamento do poder decisório em relação às questões relativas ao interesse público. Por exemplo, a Constituição de 1988 consagra o princípio da participação no exercício do poder (Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos).
- b) A necessidade do controle social sobre o Estado com mecanismos de acompanhamento e monitoramento da sua atuação.
- c) O reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil, concebida de maneira ampla e inclusiva, dado seu papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação e do controle social.
- d) O reconhecimento do papel fundamental dos espaços públicos (societais ou com a participação do Estado) onde acontece o processo de publicização do conflito, de discussão e deliberação ao redor das questões públicas.
- e) A redefinição da visão clássica de cidadania (Marshall) a partir de uma nova definição articula as lutas por demandas específicas com a luta mais ampla pela construção democrática, sob uma perspectiva que assegura direitos coletivos, onde o reconhecimento dos direitos constitui parâmetro de sociabilidade.
- f) O reconhecimento de novas formas de fazer política (noção ampliada de política)

com a emergência de novos sujeitos políticos, como os movimentos sociais.

As políticas sociais, definidas no conflito e na contradição, podem responder ao projeto democrático-participativo ou ao projeto neoliberal, tudo depende da concepção com que sejam planejadas, objetivadas em leis, executadas, avaliadas e controladas. Depende de serem concebidas como arena de disputa ou como simples paliativo residual das consequências inelutáveis do capitalismo.

5 CONCLUSÃO

Na história política do Brasil, representação e participação popular se desenvolveram separadamente. Até a Constituição Federal de 1988 a forma de participação consagrada em todas as leis constitucionais anteriores foi a representativa liberal através de partidos políticos.

Com a Constituição de 1988, surge a possibilidade de novas formas de participação, porém o processo de despolitização já estava consolidado, a ponto de a independência política – não somente partidária, mas também ideológica – ser reivindicada como um *valor* em praticamente todos os espaços participativos, desde as organizações estudantis até os movimentos sociais, passando pelas associações das mais diversas áreas da sociedade civil.

O mais recente capítulo dessa história se inicia com a eleição de Inácio Lula da Silva, quem assume a Presidência do Brasil em 2003. Para explicar esse novo arranjo de relações sociais, Francisco de Oliveira (2010) cria a noção de *hegemonia às avessas*. Trata-se de uma hegemonia – no sentido gramsciano do termo – que reafirma a indiferença pela política, que exclui o conflito de classe, que despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade, que, por fim, anula as esquerdas desde que toda crítica é identificada como sendo de *direita*:

A nova dominação inverte os termos gramscianos. [...] Parece que os dominados dominam, pois fornecem a “direção moral” e, fisicamente até, estão à testa de organizações do Estado, de modo direto ou indireto, e das grandes empresas estatais. Parece que eles são os próprios capitalistas, pois os grandes fundos de pensão das estatais são o coração do novo sistema financeiro brasileiro e financiam pesadamente a dívida interna pública. [...] Estamos em face de uma nova dominação: os dominados realizam a “revolução moral” – derrota do *apartheid* na África do Sul e eleição de Lula e Bolsa Família no Brasil – que se transforma, e se deforma, em capitulação ante a exploração desenfreada. [...] E o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais

os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes [...] que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. (OLIVEIRA, 2010, p. 26-27, grifo do autor).

Esta despolitização contribui a produzir e reproduzir a hegemonia dos grupos dominantes em nível das instituições jurídico políticas da representação formal (todos os órgãos legislativos em todos os níveis), e a separação entre as organizações populares e a política partidária, perdendo-se a dimensão da necessidade da participação popular também nos espaços representativos onde são definidas as *regras do jogo* (as regras formais do sistema representativo e participativo, e as regras materiais que estabelecem as condições objetivas em que funcionam as regras formais), as leis que reconhecem ou retiram direitos e as condições materiais que permitem ou inviabilizam os direitos através das políticas sociais.

A noção de democracia participativa nos termos aqui expostos se fundamenta na ampliação do conceito de política, e consiste em um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e de controle do exercício do governo. Porém, na nossa realidade, também deve fundamentar-se em uma rediscussão da democracia representativa e das suas regras, caso contrário, a participação popular ficará limitada no seu escopo:

Na ótica gramsciana, a articulação da hegemonia é essencial para a formação do tecido democrático de uma sociedade. Uma *sociedade é civil* se garante, se exige o desenvolvimento máximo de luta hegemônica permitido pelas formas e regras da competição democrática entre partidos, aparatos ideológicos e organismos de consenso. Mas não pode existir uma luta hegemônica sadia e produtiva, fonte de política (hoje se diria: de uma cidadania ativa), sem o seu complemento na luta social. (BARATTA, 2011, p. 44-45)

Desenvolvimento máximo da luta hegemônica dentro das regras do jogo até mudá-las, e desenvolvimento máximo da participação popular.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, C. Uma Constituição diferente. In: SADER, E. (Org.). **Constituinte e democracia no Brasil hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2013.

BARATTA, G. **Antonio Gramsci em contraponto: diálogos com o presente**. São Paulo: Unesp, 2011.

BOBBIO, Norberto, et al. **O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

CERRONI, U. **Política: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____; _____; _____ (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006.

GOMES, R. **Crítica da razão tupiniquim**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. V. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política.

HELD, D. **Modelos de democracia**. 3. ed. Madrid: Alianza, 2007.

MENDES, D. V. R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. In: _____; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-27.

_____. O avesso do avesso. In: _____; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 369-376.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. da Silva. Direitos sociais. Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

SILVA, L. I. L. da. É por isso que o PT vota contra o texto [da Constituição]. **Blog de Noblat**, [S. l.], 2008. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2008/11/06/por-isso-que-pt-vota-contratexto-da-constituicao-138367.asp>>. Acesso em: 3 abr. 2014.

_____, M. O. da S. e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2010.

SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2011.

NOTAS

¹ Os modelos são: I) a democracia clássica; IIa) o republicanismo protetor; IIb) o republicanismo desenvolvimentista; IIIa) a democracia protetora; IIIb) a democracia desenvolvimentista; IV) a democracia direta e o fim da política; V) a democracia elitista competitiva; VI) o pluralismo; VII) a democracia legal; VIII) a democracia participativa; IX) a democracia deliberativa; Xa) a autonomia democrática; Xb) a democracia cosmopolita.

² Bobbio (1979) apresenta algumas regras caracterizadoras de um conceito de democracia: 1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade, sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, etc. devem gozar dos direitos políticos, isto é, de expressar através do voto a própria opinião e/ou eleger quem se expresse por ele; 2) o voto de todos os cidadãos deve ser de peso igual; 3) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar, conforme opinião própria formada o mais livremente possível, isto é, numa competição entre grupos políticos organizados que disputam entre si para agregar os anseios e transformá-los em deliberações coletivas; 4) possibilidade de escolha entre alternativas reais, entre soluções diferentes; 5) princípio da maioria numérica, tanto na eleição dos representantes quanto nas deliberações coletivas; 6) nenhuma das decisões tomadas pela minoria, em particular o direito de tornar-se maioria em igualdade de condições.

Maria del Carmen Cortizo

Advogada

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Professora associada 2 da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas e Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Antonio Gramsci da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

E-mail: maria.ufsc@gmail.com

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Centro Sócio-Econômico, Departamento de Serviço Social - Campus Universitário Trindade Cx. Postal 476 DSS CSE, Trindade - Florianópolis, SC

CEP: 88010-970