

Universidade Federal do ABC

**Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia,
Desenvolvimento e Sustentabilidade**



NEEDDS

Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade

Textos para Discussão

Governança democrática como desafio do Estado Brasileiro

**Prof. Dr. Klaus Frey
São Paulo, dezembro de 2016**

Textos para Discussão é uma publicação do Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS) da Universidade Federal do ABC.

Contato: needds@ufabc.edu.br

ISSN: 2525-4405

Comitê editorial: Arilson da Silva Favareto, Cristina Fróes de Borja Reis, Giorgio Romano Schutte, Klaus Frey, Thiago Fonseca Morello Ramalho da Silva

Edição: 003/2016

Autor: Klaus Frey

Introdução

O Estado Brasileiro, na Nova República, encontra-se ainda num processo de contínua busca de um modelo democrático capaz de conciliar os inegáveis avanços da democracia representativo-liberal com as promessas ainda não cumpridas da democracia participativa com seus fundamentais princípios ancorados na Constituição Cidadã de 1988, atualmente numa situação de crise econômica acirrada, acompanhada por manifestações populares contestadoras dos recentes governos, mas também da corrupção e do sistema político em geral.

Neste artigo pretende-se buscar uma melhor compreensão do desafio da governança democrática no Brasil tendo em vista a atual crise de legitimidade democrática do sistema político brasileiro, mas também, de forma geral, da democracia representativo-liberal relacionada às novas incertezas da emergente (des-)ordem democrática pós-liberal. O artigo visa atingir três objetivos fundamentais: (1) elucidar algumas características fundamentais da democracia brasileira, não limitando-se à análise da institucionalidade democrática, mas enfatizando a dimensão societal e as dinâmicas de interação Estado-sociedade; (2) esboçar um referencial teórico-analítico a partir de teorias democráticas contemporâneas capaz de contribuir para pensar a governança democrática; e (3) apontar, nas conclusões, possíveis estratégias de reinvenção do Estado democrático em favor de novas práticas de governança pública, capazes de lidar de forma mais efetiva com os desafios futuros em relação a um desenvolvimento sustentável com democracia.

Portanto, a partir de um diagnóstico inicial da democracia brasileira fundamentado em literatura secundária sobre recentes experiências de governança e democracia nos diferentes níveis governamentais, o artigo propõe, na segunda parte, uma análise de teorias de democracia pós-

liberais, tomando como referência principal o esquema analítico de Sørensen & Torfing (2008), enfatizando algumas semelhanças e convergências entre eles e, ao mesmo tempo, as diferenças existentes quanto às convicções ideológicas e expectativas no que diz respeito às estratégias democráticas mais adequadas e ao grau de radicalidade de mudança defendido para enfrentar com êxito os desafios futuros em relação ao desenvolvimento e de sua sustentabilidade. Finalmente, nas conclusões, pretende-se explorar o potencial destas teorias em (re-)pensar alguns dilemas da democracia brasileira e das práticas de articulação Estado-sociedade visando contribuir para uma agenda de reinvenção do Estado democrático, sobretudo na sua relação com a sociedade e a cidadania.

1. A democracia brasileira

Com o intuito de alcançar uma compreensão adequada à complexidade que caracteriza a democracia brasileira no atual estado evolutivo, propomos adotar três eixos analíticos para tentar entender as transformações ocorrentes: primeiro, o sistema político institucionalizado; segundo, os novos arranjos institucionais de intermediação Estado-sociedade; e terceiro, o crescente envolvimento da sociedade nos acontecimentos políticos. Esta distinção se torna necessária basicamente por motivos analíticos, mas tentamos na sequência apontar algumas suposições sobre possíveis inter-relações, conflitos e interdependências entre estas diferentes esferas.

Antes de passar para a análise destas dimensões fazem-se necessárias algumas reflexões teórico-metodológicas prévias para fundamentar nossa abordagem.

Em contraposição às análises dominantes nas ciências políticas que enfatizam sobremaneira a institucionalidade formal no âmbito do Estado, interpretada como autônoma frente à sociedade, como locus privilegiado da mudança, adotamos aqui uma perspectiva analítica alinhada com o enfoque

teórico do “Estado na sociedade” de Migdal (2011, p. 33) que coloca a ênfase no papel da sociedade (e sua pluralidade) e no processo de influência mútua entre Estado e sociedade. Esta perspectiva se contrapõe ao paradigma positivista na ciência política, predominante no “American-type Political Science” (Sartori, 2004), que segundo Sartori se fundamenta no behaviorismo, no quantitativismo, negligenciando a relação teoria-prática, tendo, conseqüentemente “llevado a delimitar la política de otros sectores sociales de acción, con lo que se ha perdido de vista la complejidad de lo social” (Cansino, 2008, p. 9). Embora não tenhamos de concordar necessariamente com a constatação, intencionalmente polêmica, de Sartori de que a ciência política (norte-americana) teria criado uma “ciência inútil” (Sartori, 2004, p. 786), parecem bastante pertinentes as críticas às abordagens dominantes que vêm estudando o sistema político independente da sua inserção social, apartado da sociedade mais ampla, perdendo assim de vista a complexidade do social em si (Cansino, 2008, p. 9).

Correspondentemente, Nobre (2013), ao analisar as inter-relações entre as manifestações populares de 2013 e os sistema político-democrático no Brasil, ressalta igualmente a importância da cultura política e da democracia como “forma de vida” para o entendimento das dinâmicas institucionais e, além disso, a impossibilidade de tratamento da cultura política democrática de uma sociedade em termos estreitamente institucionais (Nobre, 2013, p. 147). Não podemos compreender as dinâmicas político-institucionais se não atendemo-nos aos conflitos sociais e políticos, bem como às práticas de cooperação e colaboração, que ocorrem não apenas nos ambientes restritos da política institucionalizada, mas que perpassem os modos de convivência em toda sociedade, que por sua vez repercutem nas instituições e se manifestam nos conflitos político-institucionais.

A abordagem do “Estado na sociedade”, portanto, “se centra en las interacciones cargadas de conflictos de múltiples conjuntos de directrices, formales e informales, que establecen cómo actuar y que son promovidas por diferentes agrupaciones de la sociedad” (Migdal, 2011, pp. 27-28). A concepção weberiana de um Estado ideal, uniforme e constante, se contrapõe a uma realidade – particularmente em “Estados frágeis” – que contrasta fortemente com esta visão normativa de um Estado supostamente ideal. A imagem do Estado de uma entidade autónoma, unificada e centralizada, onipotente e capaz de planejar e governar a sociedade em direção ao bem estar, controlando um dado território, criando regras válidas e aceitas incontestavelmente pelo povo, advogando em favor do bem comum, já muito desgastada no contexto das democracias consolidadas (ibid., p. 35), se torna ainda mais frágil no contexto de países com democracias recentes com padrões recorrentes de apropriação dos recursos públicos e do Estado por interesses e grupos particulares, com capacidade de impingir suas regras próprias, inclusive por meio da violência, da coação, à esfera estatal:

“El supuesto de que sólo el Estado crea o debería crear reglas, y que sólo él mantiene o debería mantener los medios de violencia para hacer que la gente obedezca esas reglas, minimiza y trivializa la rica negociación, interacción y resistencia que ocurre en toda sociedad humana entre múltiples sistemas de reglas” (ibid., p. 33).

Particularmente, a separação entre o público e o privado, marca fundamental do Estado moderno, burocrático, reiteradamente demandada em nosso debate público atual, como por exemplo por Renato Janine Ribeiro (2014) quando afirma que “a boa política de nosso tempo (...) exige a separação do público e do privado”, parece por um lado pouco realista em Estados frágeis, com suas diversas poderes paralelas que comprometem a consolidação do Estado moderno, mas por outro lado, curiosamente,

mesmo em países desenvolvidos vêm se contestando crescentemente, tanto por parte dos governos, como da literatura acadêmica, tal separação em função da crescente complexidade societal que exige uma colaboração permanente entre Estado e sociedade, tendo impulsionado toda uma literatura sobre governança pública que enfatiza as novas práticas de cooperação entre atores públicos e privados no âmbito da governança.

Retornaremos a esta questão na próxima seção, onde o surgimento das teorias pós-liberais de democracia é justamente influenciado por este novo contexto de maior opacidade ou fluidez entre as esferas públicas e privadas. Neste momento, queremos abordar brevemente alguns aspectos relativos aos três eixos mencionados anteriormente.

Quanto ao *sistema político institucionalizado*, objeto primordial das pesquisas da ciência política, a avaliação dominante referente ao período recente, desde o processo constituinte até os dias atuais, é de avanços muito substantivos no que tange a consolidação democrática e a garantia da governabilidade, ou seja, a capacidade dos sucessivos governos em promover políticas públicas em acordo com suas propostas ou planos de governo, onde se destacam o governo FHC com o bem-sucedido Plano Real de controle da inflação e consolidação da nova moeda, e o governo Lula ao colocar o combate à pobreza e a redução das desigualdades no centro da agenda política no Brasil. Enquanto os governos estaduais vinham perdendo sua relativa centralidade na política nacional que lhes coube ainda no processo de transição democrática (Abrucio & Samuels, 1997), os municípios se destacaram como protagonistas da experimentação democrática, mas também em desenvolver soluções inovadoras para os mais diversos problemas locais. Não obstante de todos os inegáveis e enormes problemas que continuam assolando o país, a avaliação de uma grande parte da literatura da ciência política é de que houve avanços

importantes em termos tanto político-democráticos como socioeconômicos. Leonardo Avritzer (2016a) começa seu mais recente livro com a constatação de que o Brasil se encontra “no rol das nações com democracias fortes e consolidadas” (p. 7), enquanto no que concerne a condição social ele afirma que “o Brasil é um dos países que mais evoluíram no mundo” (p. 8). Já para Marcos Nobre (2013, p. 23) “o período Lula acabou por consolidar um novo modelo de sociedade”. Não obstante as críticas ao social-desenvolvimentismo do governo Lula com seus efeitos críticos sobre o endividamento das famílias, baseado em estímulos ao consumismo, de mecanismos que facilitaram o acesso ao crédito de consumo, beneficiando sobretudo o consumo da chamada nova classe média, cuja vulnerabilidade e precariedade vêm se revelando de forma mais grave na atual crise econômica (Lavinias, 2015); as ambiguidades de uma *Realpolitik* de “equilíbrio entre a esperança e os princípios” que visava “equilibrar – de forma incoerente para os principistas – entre as ações que buscavam a elevação dos padrões de vida dos mais pobres e as decisões da política econômica que propiciavam os ganhos parrudos aos senhores das finanças e seus acólitos” (Beluzzo, 2013, p. 108); o balanço da política pós-constituente de uma parte significativa da ciência política é bastante positiva, pelo menos quando o foco das análises está na verificação da governabilidade.

Os estudos de Limongi e Figueiredo (1998) sobre as relações executivo-legislativo na produção legislativa, por exemplo, contrariam as leituras segundo as quais a fragmentação do sistema partidário, a indisciplina dos partidos e o federalismo seriam responsáveis pela falta de capacidade de estabilizar a economia, a reforma do Estado e as demais reformas estruturais mais fundamentais, ao demonstrarem que no cotidiano do trabalho legislativo o executivo dispõe de mecanismos e recursos para garantir a cooperação do legislativo. “O Executivo domina o processo

legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários” (Limongi & Figueiredo, 1998, p. 85). Enquanto em acordo com o critério formal da governabilidade, à medida que as amplas coalizões garantem estabilidade nas relações Executivo-Legislativo e as maiorias necessárias para aprovar leis, o “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988) parece bem sucedido, os custos deste são crescentes e se referem à própria “fragmentação partidária, à desorganização administrativa gerada pela distribuição de cargos no governo; e à propensão à corrupção gerada pela distribuição desses cargos” (Avritzer, 2016a, p. 11).

No entanto, mesmo no que diz respeito ao quesito da governabilidade é importante considerar que a capacidade de aprovar leis não necessariamente implica que são estas as leis que o governo gostaria de aprovar; segundo Avritzer, a governabilidade “deve também ser vista como a capacidade de implementar as políticas públicas que o eleitorado de um partido demanda” (ibid., p. 37). Talvez seja este até um dos maiores custos do presidencialismo de coalizão: o fato de o governo depender de uma ampla coalizão, baseando-se em um espectro ideológico e político-partidário extremamente ampla – de forma mais extrema no governo Dilma – faz com que, do ponto de vista de um governo de esquerda, as possibilidades de uma agenda política progressista se estreitam substancialmente, na medida em que propostas de lei mais progressistas nem são mais lançadas pelo governo, ou agendas conservadoras são impostas pelos “aliados” conservadores, desconfigurando o próprio projeto governamental progressista. Desvanecem os contornos ideológicos e programáticos do próprio partido no poder e com isso se institui um processo de esgotamento e deslegitimação de forma quase inevitável, ou

seja, amplia-se a “disjunção entre governabilidade e legitimidade política” (ibid., p. 37).

É essa uma das consequências do que Marcos Nobre (Nobre, 2013) chama de “pemedebismo”¹, a maneira encontrada pela elite no poder, “de controlar o passo de implantação do novo modelo de sociedade que nascia com a redemocratização” (p. 10). Com exceção do governo Collor, ou como reação ao impeachment sofrido pelo mesmo, a governabilidade e as “esmagadoras maiorias suprapartidárias” se tornam os princípios norteadores primordiais da governança a partir de 1993, buscando construir acordos de governabilidade, visando blindar o sistema política contra a sociedade. E até o PT, “representante por excelência do antipemedebismo” (p. 12) em tempos passados, se rendeu, de acordo com Nobre, após o escândalo do mensalão ao pemedebismo, onde o segundo fator promotor do pemedebismo vem à tona, além da busca da governabilidade, que é a formação de supermaiorias parlamentares para bloquear a possibilidade de impeachment. Nobre caracteriza a figura do pemedebismo como “um condomínio de poder”:

“Funda-se na promessa evidentemente irrealizável de, no limite, engolir e administrar todos os interesses e ideias presentes na sociedade, sem que haja perdedores que fiquem sem compensação. E garante a quem entrar que, se conseguir força eleitoral, e em proporção a essa força, ganhará direito a disputar espaço, dentro da máquina partidária e dentro do pemedebismo do sistema político, e a reivindicar e receber posições no aparelho do Estado” (Nobre, 2013, pp. 42-43).

A consequência deste sistema de manutenção de poder, ensimesmado, determinado pela lógica interna de barganha de cargos, emendas

¹ É importante ressaltar que o conceito do “pemedebismo”, para Nobre, representa uma certa cultura política que não se limita à atuação do PMDB, mas “foi esse partido que primeiro a moldou e consolidou, ainda nos anos 1980, quando deteve, formalmente pelo menos, domínio absoluto da política brasileira” (ibid. Bauman & Bordoni, 2016, p. 139)

orçamentárias, recursos financeiros e outros benefícios, por outro lado, demandando um balanceamento entre visões ideológicas extremamente polarizadas, no caso dos mandatos petistas recentes exigindo uma “mediação entre dois sistemas: as necessidades e aspirações dos cidadãos e os interesses monetários que se realizam através do mercado” (Beluzzo, 2013, p. 108), é que parece somente governável por uma liderança política integradora e carismática como era o caso no governo Lula, e se ao mesmo tempo for beneficiado por uma conjuntura econômica favorável. Se um desses pilares desabar, todo sistema parece pouco a pouco corroer, se os dois ruem, chegando-se ao fim da aliança de poder, situação essa que vinha se concretizando com o processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff.

Enquanto, o modelo do pemedebismo parece bem indicado para descrever e compreender a dinâmica política em nível nacional, carecemos de estudos mais sistemáticos nos níveis inferiores de poder que poderiam corroborar com tais análises. No entanto, existem estudos específicos como do próprio autor deste artigo sobre a gestão municipal na cidade de Santos nas duas gestões petistas entre 1989 e 1996, demonstrando semelhanças com o caso nacional, com o governo Telma de Souza adotando inicialmente uma estratégia de confrontação, passando para uma aliança ampliada com setores conservadores e tradicionais da cidade, para já no governo David Capistrano, com a substituição da Prefeita Telma – popular, carismática com capacidade integradora – para o novo prefeito, secretário de saúde da Telma, com perfil e discurso mais técnico do que político, perdendo rapidamente legitimidade popular, não conseguindo manter a mobilização social dos diferentes setores sociais e, conseqüentemente, perdendo as eleições seguintes (Frey, 1996), sem capacidade de recuperar o poder até os dias de hoje.

Apesar de bastante plausibilidade da figura do pemedebismo para entender os feitos e as dificuldades das recentes alianças governamentais, sobretudo em âmbito nacional, Avritzer, embora reconheça as contribuições desta análise para o entendimento da política institucional no Brasil, afirma que “o autor não é capaz de integrar à sua teoria acerca do pemedebismo (*sic!*) as fortes mudanças que o país passou desde 1988” (Avritzer, 2016a, p. 26).

Com isso entra em foco o segundo eixo analítico, *os novos arranjos institucionais de intermediação Estado-sociedade*, para Avritzer identificados com os sucessos da democratização do Brasil, enquanto a abordagem de Nobre somente daria conta de entender os seus entraves. Enquanto para Nobre, na leitura de Avritzer, “o problema central da política brasileira é o pemedebismo, que consegue travar no sistema político os anseios de mudanças que vêm da sociedade” (ibid., p. 25), Avritzer critica a dessubjetivação inerente à concepção do pemedebismo, desconsiderando o papel fundamental dos agentes políticos na produção de mudanças, tendo em vista além da pluralidade do conjunto de políticas públicas propostas e implementadas nos últimos governos, a nova institucionalidade participativa criada, inicialmente no âmbito municipal e progressivamente no âmbito federal, envolvendo conselhos, orçamento participativo, conferências de políticas públicas. O argumento principal de Avritzer (2016a) é de que não obstante todas as inovações e avanços que houve desde os finais dos anos 1980 no campo da democratização das relações Estado-sociedade, houve também uma segmentação da participação social, privilegiando certas áreas, sobretudo as políticas sociais e urbanas, e, numa segunda fase, novas áreas como direitos humanos, cultura e políticas públicas para as mulheres. Ao contar com um envolvimento mais maciço dos movimentos populares, estas áreas se revelaram as mais propensas à participação social, ao passo que os governos, tanto em nível federal como municipal, foram omissos ou

negligentes em outras áreas, com destaque à infraestrutura e ao meio ambiente, justamente as áreas onde a corrupção podia se alojar com tanta facilidade, devido à falta de transparência e publicização das relações e interações entre Estado e setor privado.

No entanto, como nos lembra Sônia Fleury (2013), mesmo em áreas onde a população está diretamente afetada como no caso da segurança pública, não se avançou no controle social; houve, de forma geral, uma participação seletiva, enfocando aqueles áreas que menos impactaram nas relações de poder. Referindo-se aos processos decisórios quanto aos mega-eventos realizados no Brasil, Fleury afirma que “a questão dos mega-eventos mostrava muito claramente que o processo decisório, de definir quais são as prioridades, para onde vão os recursos, estava se passando entre governo e empresários” (pp. 10-11), ou seja, ao mesmo tempo em que foi criada toda uma estrutura institucional ampla de participação, “o poder de decisão estava muito longe desses espaços participativos, cada vez mais longe” (p. 10).

Enquanto na interpretação de Avritzer, o principal equívoco cometido pelos governos petistas era basicamente de não ter expandido o modelo de participação popular para estas outras áreas estratégicas de governança, facilitando assim a disseminação da corrupção e da ineficiência no âmbito do Estado e, logo, comprometendo a legitimidade democrática, Fleury vê uma progressiva deterioração da própria participação social inclusive nas áreas onde esta participação era mais fortemente promovida, identificando uma transmutação do social, ocorrendo em várias etapas: “Primeiro, no final dos anos 1980, nós entendíamos social como primado dos direitos; depois, nos anos 1990, passou a ser o combate à pobreza; e, agora, virou uma questão de segurança”, e conseqüentemente, a inserção social nos últimos tempos se deu crescentemente “através do consumo, do mercado, e

não através de uma comunidade de cidadãos” (p. 9). Aqui se reflete toda uma conflitividade entre as reformas gerenciais implementadas nos anos 1990 com o seu favorecimento dos mercados, da competitividade e da figura do cidadão-cliente (Bresser-Pereira, 2009) que deixaram suas marcas nas políticas públicas e nas estratégias de inclusão social, inclusive nos governos progressistas posteriores, expressando-se na crença errônea numa inclusão basicamente via consumo e, concomitantemente, com o fortalecimento das estruturas de controle governamental, produzindo um modelo contraditório e de difícil viabilidade a longo prazo; nas palavras de Fleury (2013, p. 11) “um modelo de ativação por um lado e, por outro, de centralização e concentração do poder”.

Os dilemas relacionados à seletividade da participação também têm sido observados em pesquisas no âmbito municipal, especificamente relativo ao orçamento participativo e aos conselhos locais (Frey & Duarte, 2005). Castor (2004, pp. 262-263) criticou que este tipo de participação atenderia apenas os setores mais pobres das cidades, carecendo tais fóruns participativos de representatividade. Ao mesmo tempo, as decisões que envolvem efetivamente questões de (re-)distribuição de recursos passariam longe destas estruturas participativas, sendo decididos de forma tradicional pelas elites socioeconômicas em processos informais de negociação e barganha.

Enquanto, portanto, por um lado, parece consistente a argumentação de Avritzer sobre a necessidade de ampliação das estruturas de controle social para aqueles áreas protegidas da influência e controle por parte da sociedade, mas suscetível à ingerência de interesses particulares, muitas vezes de forma ilícita, favorecendo a corrupção, ficam dúvidas sobre a viabilidade de tais propostas em vista dos constrangimentos e contradições do presidencialismo de coalizão, da lógica predominante do sistema

político e eleitoral, mas também do modelo de desenvolvimento produtivista e consumista adotado no país – seja na acepção neoliberal, com seu foco na inserção irrestrita na globalização e na liberalização de mercados, seja na acepção desenvolvimentista, com sua aposta no Estado condutor do desenvolvimento. Curiosamente ambos os modelos pressupõem a centralização do poder, sobretudo nas áreas consideradas estratégicas, onde tradicionalmente o controle social é visto como fator limitador e perturbador da eficiência e efetividade administrativa e governamental. Embora adeptos progressistas do social-desenvolvimentismo reconheçam a centralidade dos laços entre Estado e sociedade para o êxito de tais propostas (Gomide & Pires, 2014, p. 18), de “um conjunto de relações Estado-sociedade de caráter “bottom up” para assegurar o sucesso de desenvolvimento no atual século” (Evans, 2014, p. 84), entretanto, este “reencontro entre ativismo burocrático e democracia” (Gomide & Pires, 2014, p. 16) como parte constitutiva de uma concepção de um “novo ativismo estatal de inclusão, sem estatismo” (Arbix & Martin, 2010, p. 7) parece ter justamente falhado naquelas áreas mais essenciais do desenvolvimentismo tradicional: na condução estatal das políticas de infraestrutura, conforme nos alerta Avritzer (2016a), onde não havia estruturas políticas descentralizadas e onde “o contínuo diálogo de alto nível com empresas e associações” obviamente não se limitou a criar apenas um ambiente econômico favorável à inovação e ao desenvolvimento tecnológico, conforme idealizado por Arbix e Martin (2010, p. 4), mas onde este mesmo diálogo contínuo tem se revelado também como base para o alastramento da corrupção nas relações do Estado com as grandes construtoras e outras empresas da área de infraestrutura e serviços; e tudo isso, apesar de toda uma estrutura institucional de controle e de combate à corrupção reforçado desde o primeiro governo Lula (Avritzer, 2016a, p. 83ss), colocando em xeque a tese de Arbix & Martin (2010, p. 2) referente

à compatibilidade do novo desenvolvimentismo com democracia política e economias abertas.

Os processos de (re)centralização e segmentação que ocorreram até nas políticas sociais com seus arranjos institucionais de controle social bem estruturados (Arretche, 2012), se tornam mais problemáticos ainda em áreas onde há fortes interesses econômicos em jogo e onde por outro lado não há uma mobilização social como mecanismo de controle e com capacidade de opor-se a tais práticas. Existem, portanto, muitos indícios de que uma governança democrática depende não apenas do papel do governo, que sem dúvida é de central importância para sua efetividade, mas também dos diversos *stakeholders* afetados pelas políticas públicas e do ativismo da sociedade geral e, sobretudo, de sua capacidade de fiscalizar o governo e de acompanhar e controlar os arranjos de governança existentes, o que nos faz passar para nosso terceiro eixo analítico relativo à atuação da sociedade.

O envolvimento da sociedade nos acontecimentos políticos se dá, de um lado, pelos canais institucionalizados de participação social, de outro, por manifestações na esfera pública, pela mídia de massa e, cada vez mais relevante, pelas redes sociais na Internet; e finalmente, por meio das manifestações de rua, que no Brasil ganharam uma nova dramaticidade desde Junho de 2013, entrando nas análises sobre governabilidade, até mesmo por parte dos cientistas políticos com seu foco principal na compreensão das instituições políticas, reconhecendo a interdependência da relação Estado-sociedade, sobretudo no contexto de crises ou convulsões sociais e políticas. Enquanto era bastante comum no passado de pretender estudar e analisar a política e a vida social como esferas distintas, funcionando em acordo com lógicas institucionais próprias, aumenta a consciência sobre a existência de lógicas cruzadas e interdependentes, implicando em incertezas e complexidades, tornando mais difícil chegar a

análises mais apuradas. Tal reconhecimento geral crescente, no entanto, não faz com que se supere as divergências e tensões básicas no entendimento de tais processos. Assim, no âmbito da ciência social, observam-se perspectivas analíticas mais centradas no funcionamento das instituições, considerando os fenômenos sociais, como por exemplo as manifestações populares nas ruas, basicamente como fatores externos ao sistema político, os quais em certos momentos podem coagir os agentes políticos, provocando reações políticas, porém sem comprometer a lógica geral predominante dos enfrentamentos políticos no espaço institucional, ao passo que estudiosos de movimentos sociais e de outras formas de ação coletiva no âmbito societal tendem a valorizar mais enfaticamente a força de tais movimentos, interpretando-os como decisivos em determinar a margem de manobra dos atores políticos institucionais. No recente processo de impeachment, por exemplo, contrapuseram-se análises que alegaram que o êxito deste processo dependeria antes de mais nada da força de mobilização da sociedade, do número de pessoas que comparecem nas manifestações de rua, ao passo que outras análises estudaram as relações de forças no congresso, os interesses de poder envolvidos e os acertos estratégicos entre as principais lideranças nas duas casas do congresso, embora reconhecendo a suscetibilidade destas constelações de interesses aos rumores dominantes nas ruas ou na grande mídia de massa.

Mas como explicar e interpretar este novo fator na governança pública do Estado Brasileiro? Como resultado da insatisfação com o funcionamento das instituições representativas, dos partidos, do congresso? Como consequência de um Estado incapaz de satisfazer as demandas crescentes da população? Como sinal de conquista de uma cidadania mais ativa, resultado de um processo de democratização bem sucedida? Como impulsionado pela fragilidade ou pelas insuficiências das práticas da democracia representativa? Como reação de indignação ao aumento da

corrupção – ou da sua percepção – no país? Ou como como rebelião de uma classe média moralista que “teme por seu lugar de privilégio devido ao encurtamento do espaço social com as classes populares” (Souza, 2015, p. 249), em vista da ascensão social e econômica vivenciada pelos mais pobres do país nos anos mais recentes?

Qualquer explicação única certamente é insuficiente para explicar este fenômeno complexo e bem inesperado pelas ciências sociais e pela própria sociedade. Fleury (2013) relaciona as revoltas de Junho 2013 à má qualidade dos serviços sociais e à própria violência institucional que vem se propagando no âmbito do Estado, impactando sobretudo nas comunidades mais pobres das periferias das grandes cidades. Para ela, os protestos iniciais contra o aumento das passagens de ônibus representam o mero estopim para uma reação contra a degradação progressiva dos serviços públicos. Acrescenta o distanciamento dos espaços participativos daqueles espaços onde as decisões mais cruciais são tomadas, como por exemplo referentes aos recentes megaeventos, o que implica numa perda de legitimidade dos processos participativos.

Esta análise converge com a de Avritzer que identifica, sobretudo em nível nacional, uma tendência do campo participativo, basicamente progressista, formado por movimentos sociais e ONGs, de entrar cada vez mais em conflito com o próprio governo, na medida em que as alianças político-partidárias vêm se ampliando e as cooperações com o setor privado se estreitando. Isto percebe-se no caso dos megaeventos mencionado por Fleury, como também, por exemplo, na política indígena que, de acordo com Avritzer (2016a, p. 61), sofreu uma inversão significativa a partir da entrada dos setores agrários na base do governo, como revelam os conflitos em torno da construção da usina de Belo Monte. Ambos os casos, os megaeventos e a política indígena relacionada aos grandes projetos de

infraestrutura, revelam o crescente “distanciamento relativo entre o PT e o campo das políticas participativas” (ibid., p. 62), porém, não apenas no caso do meio ambiente; parece ter ocorrido um processo contínuo de transmutação de um governo que, partindo de uma inserção forte no campo movimentalista, afasta-se dele pouco a pouco, abre mão paulatinamente de compromissos históricos fundamentais, em favor de amplas alianças com setores conservadores, sucumbindo, por assim dizer, à lógica da manutenção da governabilidade ou, como alguns diriam, do projeto de poder, supostamente uma imposição de um sistema político dependente de tais alianças e preso aos princípios fundantes do pemedebismo (Nobre, 2013).

Nobre (2013) e Arantes (2014) apresentam uma análise mais crítica quanto às possibilidades democráticas da institucionalidade política e buscam explicações para a atual crise política de legitimidade a partir das transformações ocorrentes na esfera da sociedade e na sua relação com o Estado.

Para Arantes (2014) o modelo consensualista apresenta uma dimensão ainda bem mais ampla e ameaçadora, na medida em que identifica em funcionamento uma “sociedade-empresa”, enquanto “espantosa fábrica de consensos e consentimentos”, baseada em uma ampla mobilização, “tanto faz se movida a editais, ONGs oficiais, isso ou aquilo em rede, programas assim ou assado de alguma secretaria ou ministério” (Arantes, 2014, p. 426). Percebe-se aqui uma clara divergência de interpretações entre Arantes e Avritzer. Enquanto para o primeiro a incorporação do campo movimentalista através dos canais institucionalizados representa primordialmente uma instrumentalização dos movimentos para a imposição do modelo neoliberal ou mercantilista hegemônico para assegurar os privilégios de empresas e governo (ibid., pp. 426-427), para o segundo

“não é nada mais que o funcionamento da democracia, por meio do qual as pessoas aderem ao pluralismo e à defesa de interesses” (Avritzer, 2016a, p. 63).

Arantes se solidariza com a perspectiva do Movimento Passe Livre de São Paulo, segundo o qual as próprias depredações ocorridas durante as “semanas milagrosas de ‘renascimento libertário da rua’²” (Arantes, 2014, p. 428) devem ser consideradas como “luta contra a exclusão urbana, [...] expressão da digna raiva contra um sistema completamente entregue à lógica da mercadoria” (MPL, 2013, pos.184-189), e enxerga nas revoltas uma reação à “reviravolta gerencial de tudo e qualquer coisa ‘governável’”, quase um ato de libertação do governismo consensualista, incluindo neste o próprio sistema institucionalizado de participação social, e que só pode ser enfrentado por práticas de insurgência: “Fica a descoberta atônita de que a insurgência que vem, ou está chegando, envolve um momento perturbador de desgoverno, de abalo sísmico do regime normativo dominante: *simplesmente não queremos mais ser governados, ou não mais assim*” (Arantes, 2014, p. 424).

Possíveis saídas deste dilema, segundo Arantes e em oposição a Avritzer, dificilmente poderiam passar pelo “rejuvenescimento do modelo participativo” (ibid., p. 428), uma vez que a erosão de “todo o modelo da institucionalidade participativa [...] se confunde com o seu próprio funcionamento” (ibid., p. 432). Segundo Arantes, a única esperança consiste na imposição da “razão insurgente, [...] o confronto sem mediações, processo ao longo do qual ‘as pessoas assumem coletivamente as rédeas da organização de seu próprio cotidiano’³, para então ultrapassar um limiar inédito, o da ‘verdadeira gestão popular’ [...]”. Somente um

² Aqui Arantes toma de empréstimo o título de um artigo de Douglas Anfra (Nobre, 2013).

³ citação de: MPL (2013).

enfrentamento de choque, a desobediência civil combinada com “uma forte dose de todas aquelas práticas que a paz armada de nossa interminável transição colocou na ilegalidade” (ibid., p. 434), uma estratégia de fato contra o Estado pacificador, poderia proporcionar alguma possibilidade de mudança. Formas de “*protesto regrado*” (ibid., p. 439), a democracia participativa ou políticas públicas, para Arantes, não passam de reformulações “de nossas tecnologias sociais de desmobilizar mobilizando o corpo dos governados” (ibid., p. 430), isto é, correspondem a dispositivos sociais que o Estado inventa para continuar o processo de “pacificação permanente” (ibid., p. 432), garantindo assim que nada de substancial mude. As áreas chamadas de estratégicas são rigorosamente blindadas, ao passo que “o governo do social admite quantos conselhos e conferências se quiser” (ibid., p. 431). A mobilização total engendrada tanto pelo capitalismo – via inclusão consumista – quanto pelo Estado – via democracia participativa – “mal se distingue de uma não menos total imobilidade”.

Em contrapartida, para Avritzer, o ceticismo de Arantes em relação às possibilidades da participação popular institucionalizada como instrumento de transformação social e sobretudo seu otimismo frente às potencialidades das manifestações populares insurgentes, se baseia em uma “análise simplista” da participação: “Não todas as manifestações são revoltas populares, nem todas as revoltas populares são contra o capitalismo e a favor da democracia” (Avritzer, 2016a, p. 128), ao mesmo tempo em que as diferentes formas de participação institucionalizada teriam contribuído para os múltiplos resultados positivos nas diferentes políticas públicas, sobretudo nas áreas sociais. Ele compartilha com Arantes a crítica à ausência da participação na área de infraestrutura (Avritzer, 2016a, p. 128), mas enquanto Avritzer considera fundamental a extensão da participação social à área de infraestrutura na expectativa de que a obrigação para a

publicização das ações inibiria a corrupção (p. 121), Arantes não compartilha essas esperanças e contesta que isso faria alguma diferença e que seja efetivamente realista que isso um dia possa acontecer, pelo menos de uma forma efetiva que permitiria um real controle social, um compartilhamento de poder. De fato, o próprio Avritzer não parece demasiadamente convencido da viabilidade de sua proposta à medida que ele condiciona esta viabilidade à superação do conservadorismo do atual Congresso, o que parece bastante improvável de ocorrer num horizonte próximo. A própria análise de Avritzer sobre a retirada do apoio da classe médio ao projeto representado pelo PT no âmbito nacional e o avanço do conservadorismo na classe média, a “reorganização dos setores conservadores que não se via desde 1964” (2016b) que aconteceu a partir de Junho de 2013, parecem muito mais indicar uma guinada generalizada à direita na sociedade brasileira nos últimos anos. O recente otimismo de Avritzer (2016b) em torno do possível ressurgimento de um projeto de esquerda, inspirado pelas manifestações de 15 de março de 2016 contra o impeachment do governo Dilma e em favor do Estado do Direito, parece na atual conjuntura política do governo Temer muito mais uma forma de *wishful thinking* do autor do que uma real possibilidade de médio prazo, diante das próprias análises bem críticas feitas por Avritzer, talvez capaz de dar orientação ao processo de reestruturação da esquerda na oposição, mas dificilmente ser base de um renovado projeto de poder governista. E se eu não estiver equivocado com esta avaliação da atual conjuntura política – que se mostra nos últimos tempos extremamente volátil e incerta – estas lutas são crescentemente travadas nas ruas, sem um envolvimento perceptível dos fóruns deliberativos, e primordialmente entre grupos da classe média (Nobre, 2016).

A aposta de Avritzer na extensão dos fóruns deliberativos como solução para a crise política e como instrumento de transformação social encontra

outros limites na argumentação de Tavares (2012), para quem os efeitos concretos destes fóruns, em termos distributivos ou no que diz respeito à sua capacidade de alterar prioridades governamentais, são bastante limitadas. Relativo ao orçamento participativo o autor salienta:

“Transcorridos quase vinte e cinco anos desde as primeiras experiências de orçamento participativo no Brasil, nenhum efeito distributivo significativo pode ser detectado em tais práticas, mas, pelo contrário, a maioria dos municípios continua a dedicar parcelas apenas simbólicas dos seus recursos para tais programas, enquanto seguem engajados em políticas de guerra fiscal que, no atacado, perpetuam as iniquidades orçamentárias que a deliberação deveria superar” (ibid., p. 53).

Também em nível nacional, de acordo com este autor, não seria possível identificar efetivas inversões nas prioridades governamentais com rebatimentos nos orçamentos ou na tributação como consequência das conferências nacionais. No caso da política habitacional de Belo Horizonte ele demonstra os efeitos muito limitados do “Orçamento Participativa da Habitação” sobre a ampliação de habitações populares, argumentando a favor de um ativismo anti-institucional com um potencial muito maior em determinar ou alterar agendas governamentais, embora muitas vezes atuando na margem da legalidade. Portanto, no que diz respeito à efetividade participativa, “a balança nem sempre pende a favor da participação em espaços estatais abertos à sociedade, mas tende a recomendar o ativismo anti-institucional como ação mais adequada” (ibid., p. 54). Embora seja insuficiente avaliar as experiências participativas apenas sob o ponto de vista dos resultados efetivos gerados, e é inegável os efeitos positivos sobre a cultura política nas cidades com experiências de participação democrática, é igualmente evidente que as dificuldades dos governos municipais em atender as demandas crescentes e a limitação do próprio escopo dos processos deliberativos implica em riscos de esvaziamento e de perda de legitimidade de tais experiências participativas.

Para Nobre (2013), as revoltas de Junho de 2013 representam antes de mais nada uma confrontação com a lógica do sistema político, da política partidária e a falta de representatividade política, a cobrança de uma reforma radical do mesmo e a superação da prática do pemedebismo, conceito que para ele subsome o modelo político consensualista e excludente em vigor. Compartilha com Arantes a análise que enxerga nos movimentos populares o fator crucial na busca de entendimento dos recentes acontecimentos políticos: “Todos os confrontos que o sistema neutralizou à força de pemedebismo irromperam nas ruas” (Nobre, 2013, p. 145). Mesmo no que pese suas expectativas quanto ao futuro político ele extrapola sua análise atribuindo à rua o poder transformador, embora reconhecendo que o processo em si esteja aberto em relação aos seus fins: “o sentido e o significado das experiências de junho continuarão a ser construídos, nas ruas, nas diferentes tentativas de sistematização e explicação” (ibid., p. 146). Enquanto para alguns o maior problema destes movimentos era a falta de liderança, a falta de uma clara agenda política que poderia ser canalizada para o sistema representativo e o governo, Nobre vislumbra a emergência de uma nova cultura democrática baseada na auto-organização progressista da sociedade, seguindo o padrão de outros movimentos insurgentes que se propagaram : “A recusa de lideranças no sentido tradicional, a horizontalidade dessas formas organizativas aponta para um horizonte de radical auto-organização da sociedade como realização da democracia” (ibid., p. 144). Nobre, escrevendo o livro em 2013, sob a influência das “revoltas de junho”, apresenta uma leitura bastante empolgada sobre o potencial emancipador e contestador desta nova cultura democrática e dos movimentos de rua, por um lado, enquadrando-os na tradição da narrativa da “cidadania insurgente” (Holston, 2013), atribuindo-lhes espírito insurgente e desejos relativos a uma reforma radical do sistema político vigente no Brasil, e por outro,

associando esta nova cultura democrática a “um novo modelo de sociedade, social-desenvolvimentista” (Nobre, 2013, p. 146), opondo esta justamente à cultura política pemedebista.

Creio que esta leitura apresenta dois principais problemas. Em primeiro lugar, e em acordo com a análise de Avritzer, não obstante da inegável presença significativa das forças progressistas nas manifestações iniciais de Junho 2013, pouco a pouco as manifestações de rua se tornaram arena primordial da nova direita, ganhando primazia a agenda econômica liberal, a proteção da propriedade privada e a questão da corrupção (Avritzer, 2016a, p. 115), em detrimento da agenda inicial relativa à qualidade dos serviços públicos e ao questionamento das práticas (anti-)democráticas e, mais recentemente, observa-se uma acirrada polarização ideológica dos protestos, impulsionada pela própria incapacidade dos poderes constituídos de encontrar soluções para a crise e de reinventar as práticas políticas diante das demandas populares: “os conflitos, ao não encontrarem saída pelos caminhos institucionais, tomaram o caminho das ruas” (Vianna, 2016). Supondo cabível a suposição de Nobre de que “a questão de vida ou morte” seja “a da capacidade de o sistema político se conectar com a base da sociedade” (Nobre, 2016), uma saída parece cada vez mais difícil na medida em que “a bandeira antipolítica da Ética na política” (Nobre, 2013, p. 153), característica do pemedebismo, aparentemente tem sido assumida pelos grupos dominantes nas ruas, que não mais “se reúnem em torno de ideias radicais de auto-organização [e da] recusa da subordinação” (ibid., p. 144), mas onde predomina a intolerância política, implicando em ameaças reais à própria democracia, deixando nem mesmo o fantasma de uma intervenção militar fora de cogitação como *worst-case* cenário (Avritzer, 2016a; Vianna, 2016).

Se supusermos ainda que a essência da política democrática seja “fomentar a produção de alternativas reais de ação e discuti-las politicamente” (Nobre, 2013, p. 153), os últimos anos nos revelaram que manifestações populares, ao mesmo tempo em que podem impulsionar novas ideias e reivindicações quanto ao aprofundamento democrático, abrindo novos “horizontes utópicos que não podem ser alcançados senão na auto-organização radical da sociedade” (ibid., p. 157), podem igualmente se tornarem reacionárias, apolíticas e reforçando a intolerância na sociedade. Dificilmente pode-se esperar de tais movimentos a inserção de novos direitos e liberdades humanas e civis na agenda política, como tem sido o mérito do ativismo político.

2. Teorias democráticas no contexto pós-liberal⁴

Nesta segunda parte, este artigo pretende realizar, a partir do esquema analítico de Sørensen & Torfing (2008), uma análise de diversas vertentes teóricas de democracia pós-liberal – evoluções conceituais da democracia competitiva, democracia de resultados, democracia comunitária e democracia agonística –, as quais compartilham as convicções acerca das limitações das instituições da democracia representativo-liberal e da necessidade da complementação das instituições da democracia representativa por novas práticas pós-liberais de democracia. Apesar de ênfases distintas, as diferentes teorias apresentam semelhanças e convergências e, ao mesmo tempo, refletem diferentes convicções ideológicas e expectativas políticas quanto às estratégias democráticas mais

⁴ Nesta parte do artigo recorremos a ideias originalmente desenvolvidas no artigo “Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade: um Quadro de Referência Teórico para Análises Empíricas”, apresentado no Encontro Nacional da ANPPAS em Maio 2015, no GT10: Teoria Social e Meio Ambiente: avanços e desafios; paper disponível em: https://www.researchgate.net/publication/280239261_Democracia_Developolvimento_e_Sustentabilidade_de_um_Quadro_de_Referencia_Teorico_para_Analises_Empiricas

adequadas e quanto ao grau de radicalidade de mudança considerada necessária para enfrentar os desafios futuros.

Sørensen e Torfing (2008) partem na sua análise de uma caracterização inicial das teorias liberais de democracia que compartilham a ideia da democracia “como um sistema político em que os membros de uma comunidade política definida em termos territoriais – p.ex. um Estado-Nação – se autogovernam ou por meio da participação cidadã direta ou por meio de eleição de representantes” (p. 234).

De acordo com os autores dois tipos de teorias podem ser identificados no âmbito da tradição liberal: as agregativas, caracterizadas pelos princípios da divisão igual do poder entre os cidadãos e da garantia das liberdades individuais, apontando eles as instituições tradicionais da democracia representativa como garantidoras da igualdade política e da liberdade individual; e as teorias integrativas onde o foco estaria na busca do bem comum por meio de um processo deliberativo racional suplantando as habituais batalhas políticas pelo poder, cabendo às instituições democráticas “de desenvolver um senso de comunidade e de obrigação para com o interesse de bem comum entre os cidadãos” (ibid., p. 235). Enquanto a primeira vertente aposta na atuação do indivíduo defensor de seus interesses individuais, a segunda enfatiza o papel da comunidade, apostando portanto na atuação de uma sociedade civil forte atuando no interesse do bem comum.

Contudo, ambas as teorias da democracia liberal compartilham a ideia de uma separação clara entre Estado e sociedade. Assim, a recente afirmação de Renato Janine Ribeiro (2014) de que “a boa política de nosso tempo (...) exige a separação do público e do privado” e que reflete a preocupação bastante compreensível com a tendência histórica do patrimonialismo brasileiro, caracterizado pela apropriação do público por interesses

privados, deve sofrer questionamentos crescentes em vista de um de-fato entrelaçamento entre Estado e sociedade e entre o público e privado. A complexificação destas relações tem provocado a emergência de práticas de governança e de redes de políticas públicas desafiadoras da democracia liberal: “Redes de governança representam uma ameaça à democracia porque minam a fronteira entre Estado e sociedade” (Sørensen & Torfing, 2008, p. 234).

É em virtude destas supostas ameaças à noção de uma democracia fundamentalmente caracterizada por uma separação estrita entre Estado e sociedade, que têm surgido novas teorizações sobre democracia, chamadas por Sørensen e Torfing de teorias pós-liberais, por estas não apenas aceitarem a nova opacidade entre Estado e sociedade e reconhecerem os limites do Estado Nação como arena primordial ou exclusiva da democracia e do exercício da cidadania, mas também por buscarem indicar novos caminhos teóricos construtivos para se pensar novas práticas democráticas mais arrojadas de participação em políticas públicas, baseadas justamente em redes de governança como elementos impulsionadores da democracia. “Conseqüentemente, teorias pós-liberais de democracia procuram por novas percepções e instituições de democracia que não tomam a existência de Estados nacionais homogêneos e bem-definidos e uma demarcação nítida entre Estado e sociedade como ponto de partida” (ibid., p. 236).

Isto significa que estamos diante de uma situação em que é preciso repensar e reformular as teorias sobre democracia contemplando a inevitabilidade de uma maior interação entre Estado e sociedade, por um lado, e a necessidade de articulações das instituições e dos processos democráticos entre diferentes escalas, do global até o local, por outro. Esta necessidade de articulação se refere sobretudo às escalas intermediárias,

mal servidas pelas instituições representativas, notadamente, no âmbito regional, entre o nível local do município e o estadual, sobretudo nas regiões metropolitanas e em outros contextos intermunicipais que demandam articulações intermunicipais; mas da mesma maneira entre estados e União exigindo articulação interestadual; como, enfim, em nível internacional, entre Estados nacionais onde os conflitos em torno do uso de recursos entre países tende a aumentar na medida em que sua escassez aumenta; para não falar no nível global que ainda apresenta uma institucionalidade muito limitada para enfrentar de forma efetiva os problemas globais.

Sørensen e Torfing (2008) distinguem quatro abordagens de democracias pós-liberais que compartilham a preocupação em pensar a democracia num contexto pós-liberal.

De acordo como Sørensen e Torfing, adeptos de teorias democráticas com ênfase na atuação de elites como Eva Etzioni-Halevy e Paul Hirst (2000), partindo da **democracia competitiva** de Max Weber e, sobretudo, Joseph A. Schumpeter (1950), para os quais a democracia é antes de mais nada um método para selecionar a liderança política, ou seja, “a ordem institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder decisório por meio de uma luta competitiva pelos votos do povo” (SCHUMPETER, 1950, p.428), vislumbram no atual contexto da democracia representativa o surgimento de sub-elites e semi-públicos desempenhando papel fundamental em balancear as relações de poder entre as elites. Para Etzioni-Halevy, ativistas destacados de movimentos sociais e outras organizações da sociedade assumem um papel ativo na formulação e implementação de políticas públicas, sem eles mesmos se tornarem elites políticas do sistema democrático-representativo, atuam numa área cinzenta

entre as esferas pública e privada, exercendo assim controle social sobre as elites dominantes entre as eleições.

Enquanto Etzioni-Halevy destaca o papel central de lideranças individuais, Paul Hirst (2000) enfatiza a central importância de associações voluntárias e autorreguladas e no contexto de uma descentralização administrativa radical, seu modelo da democracia associativa favorece a “competição entre provedores e escolhas de consumidores – sem tornar o acesso a serviços tão dependente da capacidade de pagar” (HIRST, 2000, p.29). De acordo com a interpretação de Sørensen e Torfing da proposta de Hirst, seria o Estado, então, que definiria “os objetivos políticos gerais e o quadro financeiro (...), ao passo que a tarefa das associações será a produção de serviços públicos em concorrência uns com os outros” (SØRENSEN & TORFING, 2008, p.238). Fundamentais seriam instituições consociacionais de mediação que promoveriam um processo de governança negociada que visasse estabelecer consensos e equilibrando a distribuição de poder entre os níveis hierárquicos, sem eliminar competição, contestação e coordenação vistas como elementos essenciais do modelo. No entanto, trata-se de uma versão da teoria competitiva tradicional com aspirações democratizantes à medida que Hirst aposta na “pressão por democratização por parte da sociedade no sentido mais amplo” e na “descentralização administrativa radical, removendo tarefas de governos centrais, locais e de quango⁵” (HIRST, 2000, p.29).

A segunda concepção democrática pós-liberal chamada de **democracia de resultados** consiste também de duas diferentes vertentes teóricas que compartilham a preocupação primordial com o *output* do sistema democrático. A “empowered participatory governance” de Fung/Wright

⁵ Os Quangos – quasi-autonomous non-governmental organisation, ou ONGs quase autônomas – foram inspiradores das organizações sociais que na reforma do Estado de Bresser-Pereira foram concebidas com o objetivo de introduzir práticas típicas do mercado privado no serviço público (2013).

(Fung & Wright, 2001; Wright & Fung, 2003) é inspirada no modelo habermasiano do modelo deliberativo de democracia, pelo menos no sentido de que os arranjos institucionais deveriam favorecer uma efetiva troca de argumentos, apesar dos autores adotarem uma postura muito mais pragmática, ao ressaltarem que a qualidade da democracia depende basicamente da “capacidade de produzir os resultados desejados através de várias formas de coordenação” (Sørensen & Torfing, 2008, p.239), mais do que da legitimação democrática dos tomadores de decisões. As três linhas norteadoras da proposta compreendem, primeiro, a ideia de que as instituições devem ser desenhadas para situações concretas, para lidar com aspectos práticos em situações que afetam o cotidiano das pessoas, segundo, que a participação deve ser do tipo “bottom-up”, incluindo os “stakeholders” considerados relevantes para as decisões em jogo e, terceiro, que deve haver um compartilhamento efetivo do poder para garantir respeito mútuo entre participantes e resolução de problemas de forma deliberativa. A influência habermasiana se revela na expectativa que a deliberação e as negociações balanceadas possam contribuir para se alcançarem consensos e evitar a erupção de conflitos. Todavia, enquanto o modelo habermasiano concebe a democracia deliberativa com algo bastante exigente em termos de competências comunicativas necessárias por parte dos sujeitos envolvidos na deliberação, Fung e Wright (2001, p.7) apostam antes na “energia e influência de pessoas comuns, frequentemente oriundas dos estratos mais baixos da sociedade, na solução de problemas que as assolam”, sendo o ideal democrático que defendem, que garante “que todas os cidadãos se beneficiam da riqueza da Nação” (ibid., p.5).

Já para Iris Marion Young (2000) a qualidade da democracia depende da capacidade de produzir soluções justas e uma vez que, segundo ela, não existe algo como um “bem comum”, para medir se o resultado é justo ou não, só resta buscar justiça de forma procedimental. Daí a necessidade de

criar instituições democráticas e procedimentos capazes de produzir resultados justos para aqueles cidadãos afetados pelas decisões. Para que a justiça procedimental possa ser garantida, precisa-se estabelecer condições de igualdade, de não-dominação e estimular a interação contínua no processo deliberativo, norteado pelo princípio da razoabilidade. Contudo, ela não ignora os riscos de exclusão de vozes e de falta de transparência e de publicidade dos processos que precisam ser enfrentados. Em outro trabalho, Young (2001) critica a democracia deliberativa de autores como Michael Walzer e Jürgen Habermas por estes suporem a unidade como condição da deliberação, ou como algo preexistente na comunidade (Walzer) ou no sentido da “restauração de um consenso interrompido” (Young, 2001, p. 374). E mesmo nos casos de autores que concebem “a unidade não como ponto de partida, mas como objetivo do diálogo político” (ibid., p.375), Young enxerga nas concepções de unidade da discussão democrática ou no apelo ao “bem comum” o risco de abrigar mecanismos de exclusão, propondo ao invés disso, uma democracia comunicativa sensível às grandes diferenças de cultura e posição social que caracterizam as sociedades contemporâneas. A diferença não deve ser enxergada como algo que precisa ser superada, mas ao contrário, como um recurso valioso da própria democracia, considerando as condições de “interdependência significativa, respeito formalmente igual e procedimentos acordados (... como) elementos de unidade necessários para uma democracia comunicativa” (ibid., p.377). “Tal teoria da democracia requer uma ampla e plural concepção de comunicação, que inclua tanto a expressão e a extensão de entendimentos comuns, onde existem, como o oferecimento e o reconhecimento de significados não compartilhados” (ibid., p.386), abrindo assim o caminho para a democracia agonística que trataremos mais adiante.

O modelo de **democracia comunitária** mantém relação com as teorias integrativas da democracia liberal ao enfatizar o coletivo que caracteriza a comunidade em detrimento dos interesses individuais, ressaltando o discurso público como principal mecanismos de integração: “Em uma sociedade democrática cidadãos são conectados através de um diálogo aberto e um debate público que parte de um senso compartilhado de conectividade e identificação coletiva” (Sørensen & Torfing, 2008, p.241). A democracia comunitária deriva da crítica à democracia competitiva ou econômica de que esta “ignora a preocupação central de toda a tradição burguês-humanista: que qualquer forma livre (não-despótica) de governo demanda uma identificação forte por parte dos cidadãos” (Taylor, 2002, p. 15), além de “um forte sentido de pertencimento à comunidade política, compartilhado por todos” (ibid., p.31).

Porém, embora, de acordo com Taylor, a unidade seja a primeira das condições da democracia, o Estado não mais conseguiria desempenhar este papel unificador de garantir a identificação do grupo, “(a) identificação que define o grupo de indivíduos que pertencem a dada polis” (Sørensen & Torfing, 2008, p.241). Portanto, cabe à sociedade democrática moderna definir a sua identidade coletiva “enquanto tarefa difícil e nunca concluída” (Taylor, 2002, p. 33), sendo as exigências atribuídas aos membros da comunidade bem elevadas, uma vez que o cidadão tem que atuar em diferentes contexto e escalas, do nível da vizinhança até o global, onde deve se engajar na solução dos problemas planetários. De acordo com Michael Sandel (1996⁶, apud Sørensen & Torfing, 2008, p.242), “tal política requer cidadãos que conseguem pensar e atuar enquanto *selves* multi-situacionais. A virtude cívica de nosso tempo é a capacidade de negociar o nosso caminho no meio de obrigações que nos desafiam, às vezes se

⁶ SANDEL, Michael J. Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

sobrepondo, às vezes se contrapondo, e de conviver com as tensões provocadas por múltiplas lealdades”.

Cabe portanto às instituições democráticas contribuir para o estabelecimento de pontes entre identidades políticas, narrativas e comunidades, criando condições de empoderamento político e democrático entre os cidadãos. Os riscos desta abordagem são mais relacionados à exclusão de identidades e grupos minoritários deste diálogo que se busca, que alguns se empoderem, ao passo que outros se desempoderem, retirando-se da esfera pública e do diálogo coletivo, ou seja, nos perigos de uma recaída em modelos de comunidades tradicionais, hierarquizadas e insensível ou ignorante frente à diversidade e às minorias sociais e culturais. A diferença, portanto, não deve ser encarada como algo ameaçador da comunidade, mas antes como uma “adição bem-vinda” (Taylor, 2002, p. 42) que enriquece a própria comunidade: “Nós estamos destinados a nos entender, e esta compreensão mútua é crescimento e realização” (ibid., p.44).

Finalmente, a **democracia agonística** se dirige justamente contra as abordagens consensualistas, ignorando estas, de acordo com seus principais idealizadores (Chantal Mouffe e William E. Connolly), a existência e centralidade dos conflitos políticos para o avanço da democracia, combinando uma perspectiva democrática de conflito com uma compreensão cultural da natureza da ação humana. Ao invés de transformar adversários em camaradas (modelo consensualista), busca-se promover acordos institucionais e práticas políticas que proporcionam formas legítimas de expressão de tais conflitos, e permitem a confrontação emocional e aberta de grupos com identidades, ideias e interesses diversos. Segundo Mouffe (2006, p.173), o antagonismo tem caráter inerradicável, ao passo que a democracia liberal teria negligenciado o papel decisivo do

poder discursivo na política. Este poder molda a identidade dos atores, sua visão de mundo e a abrangência da ação legítima, e conseqüentemente deveria ser democraticamente regulada. A abordagem se contrapõe também à democracia competitiva ao se opor a ideia de que os agentes políticos serão movidos basicamente por cálculos racionais de custos e benefícios, mas antes “a política consiste de lutas entre imagens discursivas concorrentes de sociedade, de suas fronteiras e de identidade daqueles que nela habitam” (Sørensen & Torfing, 2008, p.244). A tarefa das instituições democráticas consiste, portanto, na transformação de relações antagonísticas de amigo-inimigo em relações agonísticas, “em que pessoas discordam em questões substanciais e procedimentais, mas respeitam mutuamente os direitos dos outros em expressar opiniões dessemelhantes” (ibid.).

Todavia, mesmo reconhecendo a centralidade dos conflitos políticos, a democracia agonística aposta na negociação visto que esta obriga atores hostis a se comunicarem e, assim, obterem uma compreensão mais nuançadas dos outros, apresentando neste sentido semelhanças com a democracia comunicativa de Young. Connolly, em trabalho recente, ressalta “elevados padrões de sensibilidade [...], o elemento criativo em movimentos sociais e democracia”, associados a uma “política de ativismo democrático situado em sítios diversos (Connolly, 2013, pos. 416 e 484), como aspectos essenciais para poder fazer frente às “fantasias neoliberais”. A ênfase está portanto na confrontação emocional dos adversários – grupos com identidades, ideias e interesses específicos – o que determinaria a possibilidade de se chegar a “consensos conflitivos” (Mouffe, 2007, p. 69), consensos possíveis em condições tendencialmente adversas. Apesar das semelhanças com a proposta de Young quanto às esperanças relacionadas ao processo deliberativo ou comunicativo, a maior diferença da “perspectiva agonística” consiste na perspectiva da possibilidade de “uma

mudança profunda das relações de poder existentes e a criação de uma nova hegemonia” (ibid., p.70). A melhor proteção contra o totalitarismo, em condições de alta conflitividade, seria o reconhecimento do caráter político e contingente do bem comum. Assim, a democracia agonística reivindica uma repolitização dos processos de tomada de decisão democrática.

Uma avaliação preliminar das diferentes teorias apresentadas de forma muito sucinta demonstra um conjunto de abordagens teóricas que pretendem revelar as transformações em curso no atual contexto, de um lado, e apontar potencialidades de aprofundamento democrático, de outro, combinando portanto elementos explicativos com elementos normativos. Nas conclusões que seguem pretendemos explorar estas contribuições no sentido de alcançar um melhor entendimento do atual estado de nossa democracia como potencialidades para o aprimoramento democrático.

Conclusões: apontamentos para uma possível agenda de governança democrática

Como tentamos ilustrar na primeira parte deste artigo, a crise política brasileira se apresenta de forma multifacetada; as transformações em âmbito da política institucional do sistema representativo, das novas estruturas da democracia participativa e, finalmente, as mobilizações populares nas ruas e na Internet revelam a amplitude dessas transformações e as desorientações derivadas dos agentes políticos. Suponhamos que esta crise não seja apenas de ordem política ou econômica, mas se enquadre no debate sobre a crise da modernidade em si, afeta nossas percepções tradicionais sobre progresso e desenvolvimento, e envolve o correspondente reconhecimento de uma crise ampla do Estado moderno (Bauman & Bordoni, 2016) que cada vez mais vem se limitando a “cortes aleatórios, os quais têm o efeito de exacerbar a recessão em vez de mitigar

seu impacto sobre os cidadãos” (Bordoni, em: Bauman & Bordoni, 2016, p. 10). A minimização do papel do Estado, impulsionada pelos constrangimentos da globalização, produz inevitavelmente a sua deslegitimação, fazendo com que a ele, de acordo com Bordoni, não reste mais nada do que agir “para recuperar a credibilidade reduzindo a dívida pública e implementando políticas neoliberais, esquecendo que seu propósito não é equilibrar o orçamento, mas fornecer serviços adequados ao cidadão” (ibid., p. 139).

Embora o debate de Bauman e Bordoni tenha como pano de fundo os países desenvolvidos, é inegável que o diagnóstico de que “os problemas mais agudos e ameaçadores que assombram nossos contemporâneos são, em geral, globalmente produzidos por forças extraterritoriais, localizados no ‘espaço de fluxos’, que fica muito além do alcance dos instrumentos políticos de controle, essencialmente locais e fixos do ponto de vista territorial” (Bauman em: Bauman & Bordoni, 2016, p. 149) não se aplica apenas aos países desenvolvidos; antes pelo contrário os Estados em desenvolvimento, inclusive o brasileiro, encontram-se crescentemente a mercê das agências internacionais e dos mercados globais – sobretudo financeiras – com margens de ação política própria restritas e, nos casos de pretender implementar políticas mais progressistas, vêm sofrendo ataques duros como vivenciados por parte do Brasil e diversos outros países da América Latina na história mais recente.

Fica evidente que qualquer país ou governo, ou seja, qualquer democracia que pretende questionar as bases do capitalismo global contemporâneo – livre mercado, produtivismo, hiper-consumismo e desigualdades estruturais – vai ter que lidar não apenas com as resistências nacionais internas, mas vai se confrontar invariavelmente com adversidades e pressões externas, dispondo de meios muito frágeis para uma política efetiva de resistência e

de transformação social. Partindo desta perspectiva, as possibilidades da política ou democracia parecem num primeiro momento extremamente limitadas para efetivamente poderem fazer alguma diferença no atual contexto do capitalismo globalizado. Por outro lado, as manifestações populares que se propagaram não só no Brasil, mas em diversas partes do mundo, as experiências alternativas de produção e de convívio social e político, seja no âmbito de comunidades alternativas e sustentáveis, de projetos de economia solidária, até as inovações democráticas em nível municipal com políticas locais transformadoras, demonstram, no seu conjunto, não só um mal-estar generalizado com o atual estado das coisas, mas também no seio da sociedade, a emergência de forças e desejos para trilhar caminhos alternativos de desenvolvimento social, solidário e sustentável.

Como uma democracia renovada poderia contribuir para promover tais caminhos alternativos? Quais condicionantes precisam ser dados para que seja possível avançar nesta direção? Cremos que a recorrência às teorias pós-liberais de democracia podem ajudar-nos primeiro a entender melhor o que está acontecendo e, segundo, a vislumbrar possíveis caminhos necessários.

Inicialmente, é importante reconhecer que, em oposição aos pressupostos da democracia liberal, a democracia contemporânea não se limita, ou não tem mais sua essência, no âmbito nacional. O próprio enfraquecimento relativo do Estado nacional na promoção de bem-estar, impulsionados pela globalização e pelas reformas neoliberais do Estado, fez com que outras escalas ganhassem importância para a efetividade e a legitimidade democrática, tendendo as demandas e exigências à democracia se diferenciarem em acordo com cada escala e contexto. Cabe ressaltar também que nos tempos vindouros dificilmente poderemos contar com

contínuas taxas positivas de crescimento econômico, fator historicamente crucial para assegurar índices relativamente altos de aprovação das democracias no mundo ocidental. Por conseguinte, os diversos constrangimentos impostos à ideologia do produtivismo e do crescimento (ilimitado), pelas críticas aos efeitos devastadores de uma globalização irrestrita e desenfreada, pelo aumento formidável das desigualdades e, conseqüentemente, dos conflitos sociais, pelo esgotamento dos recursos naturais não-renováveis e as crescentes ameaças ecológicas, tornam *conditio sine qua non* uma reinvenção, primeiro, da ciência econômica de maneira a torná-la capaz de pensar um futuro econômico sustentável, de conceber estruturas econômicas estáveis e duradouras em acordo com os paradigmas do decrescimento (*degrowth*) (Demaria, Schneider, Sekulova, & Martinez-Alier, 2013) e da steady-state society (Ophuls & Boyan, 1992), baseada numa economia que não excede os limites ecológicos e ao mesmo tempo seja socialmente mais justa; e segundo, o que é foco principal de nossa discussão neste artigo, uma ciência política renovada capaz de pensar e conceber estruturas democráticas que não tendam a sucumbir diante de crises econômicas e em função da resultante redução de renda do aumento de desemprego, e sem derrapar para o autoritarismo.

A partir das teorias pós-liberais discutidas neste artigo, podemos inferir que não existe nenhuma solução democrática única para condições e situações diversas. Numa sociedade extremamente hierarquizada e desigual como a brasileira, é evidente que, particularmente em nível nacional, os conflitos tendem a ser acirrados, sobretudo quando em situações de crise os recursos se tornam escassos, como vivenciamos atualmente no Brasil. Os antagonismos, mantidos sob controle quando ainda havia possibilidades de distribuir recursos entre os diferentes grupos sociais antagônicos, vieram à tona com força a partir do momento que houve um declínio nos preços das commodities, um acirramento da crise externa e, portanto, uma redução dos

recursos e a crise fiscal que assola o país nos últimos anos. O pacto parlamentar e societal entre a esquerda e a direita, orquestrado pelo então presidente Lula de forma magistral e hábil, dentro da lógica do pemedebismo, é rompido de forma abrupta quando as compensações sustentadoras do pacto começaram a rarear e se esgotar. As históricas animosidades entre elite e massa populacional, entre rico e pobre, entre os discursos neoliberal e socialista, voltaram a ganhar força, impulsionando o ódio que tomou conta da política brasileira sobretudo a partir as eleições de 2014.

A transposição deste antagonismo – das relações antagônicas de “amigo-inimigo” – em relações antagônicas, competitivos, conforme sugerido pelos defensores da democracia agonística, parece extremamente difícil num contexto de predominância do pemedebismo em que tradicionalmente prevalece a lógica da busca e manutenção do poder em detrimento do embate discursivo, ideológico e programático, cujo enfrentamento em estruturas deliberativas é vislumbrado por Chantal Mouffe como saída para os impasses do acirramento de conflitos em constelações antagônicas. Considerando os principais discursos ideológicos que hoje determinam o debate público – o neoliberalismo de mercado, o neodesenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo estatocêntricos e, ainda precária e frágil no Brasil, o discurso de um desenvolvimento alternativo, social e sustentável, se desenvolvendo a partir das bases societais – torna-se fundamental a criação de estruturas de intermediação que fortaleçam as posições da própria sociedade civil nos enfrentamentos políticos que hoje, no âmbito da institucionalidade do sistema representativo, são dominados de um lado pelos interesses econômicos de mercado e de outro pelos agentes estatais e, portanto, frequentemente, pela lógica tecnocrática.

Houve, certamente, avanços significativos na ampliação da participação social nas políticas públicas nos últimos governos, no entanto, de uma maneira fragmentada, em espaços setoriais de participação e com resultados limitados, sem que isto tenha permitido um enfrentamento efetivo dos desafios do futuro relativos à superação da pobreza e das desigualdades sociais, à garantia dos direitos humanos, ao modelo de desenvolvimento a ser seguido, às ameaças ecológicas ou à reforma política. O próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), chamado de “Conselhão” e concebido como “espaço institucional de discussão e de reflexão acerca dos principais temas políticos, econômicos e sociais do país” (Tapia, 2007, p. 201) e, portanto, com potencial de desempenhar este papel de pensar o país de forma ampla e sistêmica adotando uma perspectiva de longo prazo, para além dos ciclos governamentais, certamente não teve condições de assumir este papel crítico e inovador. Teve uma representação muito desigual dos diferentes setores sociais em que se sobrepuseram os setores relacionados ao capital empresarial e financeiro, em detrimento do setor sindical e dos movimentos sociais (idem., nota de rodapé 8). Na prática de sua atuação, portanto, teve como principal função de acolher as demandas empresarias e sindicais, por um lado, e apoiar o governo na busca da governabilidade, por outro, com impacto muito limitado sobre as próprias políticas públicas e com uma agenda muito pulverizada e sem prioridades claras (Abrucio, 2007, p. 79). A própria composição do Conselhão indica o desrespeito para com a justiça procedimental, conforme Iris Marion Young, necessária para estabelecer condições de igualdade e de não-dominação como pré-condição de que todos os pontos de vistas e interesses tenham alguma chance de se expressar, e conseqüentemente, acarretar soluções justas, ou seja, tendo a chance de promover um desenvolvimento efetivamente alternativo.

Me parece importante neste contexto a possível contribuição da concepção revisada de democracia competitiva que ressalta o importante papel de intermediação e de controle que, de um lado, a nova sub-elite, representantes de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil (Etzioni-Halevy), e de outro, as próprias associações sociais, envolvidas como prestadores de serviços públicos em relações de competitividade com o poder público (Hirst), desempenham no controle da elite política tradicional. Entretanto, torna-se fundamental que, embora seja indicado reconhecer as relações de competitividade que existem entre eles nas suas atuações cotidianas, tais atores individuais e/ou coletivos deveriam fazer parte de tais fóruns ou conselhos como espaços em que debates fundamentais da sociedade estão sendo travados de forma que a perspectiva de futuro possa ganhar mais peso na política e que a justiça para como as atuais e futuras gerações possa ser incorporada aos debates públicos e, conseqüentemente, às políticas públicas (Höffe, 2009, p. 298). Tais fóruns sociais poderiam servir para mitigar ou intermediar em conflitos sociais, em constelações de relações antagônicas, transformando-as em relações competitivas, ao mesmo tempo em que poderiam se tornar espaços de geração de inovações sociais e políticas, exercendo pressão e influência sobre o sistema institucional da democracia representativa. Apoiada desta maneira institucionalmente, a sociedade civil poderia finalmente desempenhar melhor a tarefa atribuída por Habermas a ela, “de rastrear, identificar e tematizar de forma eficaz problemas latentes (e somente politicamente tratáveis) de integração social, e introduzi-los através das comportas do complexo parlamentar (ou dos tribunais) ao sistema político de modo que seu modo de rotina seja perturbado” (Habermas, 1998, p. 434). A expectativa seria de que as dimensões e conflitos culturais que se formam no âmbito da sociedade civil encontrem um espaço de deliberação onde podem ser enfrentados e, por conseguinte, contribuir para romper com

a lógica calculista predominante no sistema político institucionalizado, e portanto, com uma política de curto prazo, do imediatismo e da predominância das lógicas economicista e de poder, ou na concepção habermasiana, fortalecendo a lógica do mundo da vida frente ao sistema, ou ainda, nas palavras de John Dryzek (1990, p. 20), conduzindo “uma contraofensiva ao levar a racionalidade discursiva para o coração do domínio do ‘inimigo’”. Entendemos que neste contexto de crescente institucionalização da participação, uma atenção especial tem que ser dada ao futuro papel dos movimentos populares nas ruas e nas redes digitais que ainda atuam em espaços autocriados e fora das estruturas institucionais, ao passo que a sua aproximação às deliberações institucionais, com autonomia e sem cooptação, parece um dos fundamentais desafios para o aprimoramento da democracia em nível nacional.

A perda relativa de importância da escala nacional para o desenvolvimento, no atual contexto de reescalonamento da governança (Brenner, 2010), coloca em foco as cidades e as comunidades locais como fundamentais nas políticas públicas e na democratização das sociedades, levando estudiosos como Benjamin Barber a afirmar que é das cidades que deve-se esperar iniciativas capazes de salvar o mundo: “a cidade, sempre o habitat humano de primeira escolha, se tornou no mundo globalizante de hoje mais uma vez a maior esperança da democracia” (Barber, 2013), sobretudo em função da incapacidade do Estado nacional em encontrar soluções para os desafios postos pelo futuro. É na cidade onde “a criatividade é desencadeada, a comunidade solidificada e a cidadania efetivada” (ibid.). Segundo Barber, não se deve esperar uma participação significativa em nível nacional, onde predomine a lógica do poder, mas deve-se apostar na colaboração, no pragmatismo e na criatividade, próprios do nível local e das cidades, não apenas para enfrentar os problemas locais, mas inclusive os nacionais e globais. Embora este otimismo quanto ao papel central do poder local

possa nos soar ingênuo em vista das experiências históricas do Brasil relacionadas ao mandonismo local, ao clientelismo e nepotismo que costumam ser sobremaneira expressivas em âmbito local, parece evidente que uma democracia só possa se tornar efetiva se ela esteja vital e dinâmica em nível local, nos municípios nas comunidades locais, onde a participação tende a ser mais fácil e efetiva. Democracia local neste sentido é vista como mais ampla do que o governo local, envolvendo todas as estruturas básicas da sociedade, e com isso a democratização da esfera não estatal (Santos, 1999, p. 122). Barber cita John Dewey e sua busca por uma comunidade significativa e forte, “uma comunidade que deve unir as pessoas por meio de atividades comuns e símbolos poderosos ensejando um público expansivo organizado em torno da comunicação” (Dewey, apud Barber, 2013).

Enquanto em nível nacional, portanto, predomina o antagonismo, a política do poder, nas cidades, particularmente nas comunidades locais, deve prevalecer a democracia comunitária, baseada em identidades compartilhadas, que ou já existem, ou precisam ser construídas, em processos coletivos e participativos, de baixo pra cima. Isto certamente não significa ignorância frente aos conflitos e à diversidade que também existem no âmbito local e tendem a crescer no contexto pós-liberal ou pós-moderno. No entanto, é justamente isto o desafio da democracia comunitária: de estabelecer as pontes necessárias entre identidades políticas, narrativas e comunidades diversas que marcam as cidades contemporâneas.

Existem no entanto expectativas de associar a democracia comunitária com elementos e princípios da democracia de resultados, onde no Brasil, particularmente em nível municipal já dispõe de bastante experiências com o orçamento participativo, conselhos populares, fóruns de cidades e

conferências de políticas públicas, ou seja, instituições desenhadas para situações diversas e concretas, visando a maximização de resultados em favor das comunidades locais. No entanto, mesmo experiências como o orçamento participativo são limitados no seu alcance e suas próprias características precisam ser revistas continuamente, conforme alerta Boaventura de Souza Santos (1999). Segundo ele, o Estado deve-se assumir o papel de Estado articulador, apoiando as:

“lutas por desenhos institucionais alternativos [...], deve transformar-se o Estado num campo de experimentação institucional, permitindo que diferentes soluções institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com caráter de experiências-piloto, sujeitas à monitorização permanente de coletivos de cidadãos com vista a proceder a avaliação comparada dos desempenhos” (p. 125).

Neste campo portanto, temos avanços bastante significativos no Brasil, porém ainda restritos às boas experiências e não como condição generalizada nos municípios, além disso não necessariamente atendendo às expectativas de Iris Marion Young em relação às condições de igualdade, de não-dominação e de interação razoável que deveriam prevalecer nos processos deliberativos, o que ela considera fundamental para melhorar a qualidade da democracia. Um último desafio deve ser no futuro de como incorporar os movimentos populares que ganharam força e importância política nos últimos anos, sem cair na armadilha da cooptação e no consequente enfraquecimento da democracia. De qualquer modo, tanto a ampliação e diversificação dos desenhos institucionais participativos, quanto o seu aprimoramento procedimental no sentido de democratizar o acesso a todos os afetados, os *stakeholders*, torna-se crucial e uma tarefa contínua de governo e sociedade em políticas públicas de promoção democrática.

Finalizando, podemos destacar que enquanto agenda de governança pública democrática tem se demonstrado fundamental reconhecer que nas diferentes esferas ou escalas, diferentes estratégias de aprofundamento democrático devem ser privilegiadas. Contrariando em parte a visão de Barber com sua glorificação da democracia local, cremos que se trata antes da necessidade de desenvolver diferentes abordagens em nível nacional, regional ou local para diferentes condições. Estas devem ser marcado pelo princípio da complementaridade, explorando as potencialidades das diferentes escalas, visando seu fortalecimento mútuo. Tentamos demonstrar como as diferentes teorias de democracia pós-liberal podem nos ajudar em entender melhor as limitações de nossa democracia atual e em conceber modelos mais ajustados à complexidade contemporânea de nossas sociedades e aos desafios variadas do futuro. Entendemos que as possíveis estratégias esboçados neste artigo apenas possam servir como orientações para discussões que precisam ser conduzidas na própria sociedade. Resta a esperança que os recentes embates políticos possam contribuir para que os debates públicos em torno do aprofundamento democrático possam se intensificar, e transposto para processos deliberativos capazes de elucidar os conflitos e buscar consensos possíveis, para que avanços concretos possam ser alcançados no âmbito de uma governança pública cada vez mais democrática e includente.

Referências bibliográficas

- Abranches, S. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional Brasileiro. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-34.
- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública* (Edição Especial Comemorativa 1967-2007), 67-86.
- Abrucio, F. L., & Samuels, D. (1997). A nova política dos governadores. *Lua Nova* (40-41), 137-166.
- Anfra, D. (2013). Renascimento libertário da luta de rua. *Revista Mouro*, 5(8).

- Arantes, P. E. (2014). *O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência*. São Paulo: Boitempo.
- Arbix, G., & Martin, S. B. (2010). *Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism*. Paper presented at the Workshop on —States, Development, and Global Governance, Wisconsin-Madison.
https://law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz.
- Avritzer, L. (2016a). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Avritzer, L. (2016b). A volta da mobilização do campo progressista no Brasil. *GGN Jornal de de todos os Brasis*. Retrieved from Luis Nassif Online website:
"http://jornalgggn.com.br/noticia/a-volta-da-mobilizacao-do-campo-progressista-no-brasil-por-leonardo-avritzer"
- Barber, B. R. (2013). *If Mayors Ruled the World: dysfunctional nations, rising cities*. Kindle Edition. New Haven/London: Yale University Press.
- Bauman, Z., & Bordoni, C. (2016). *Estado de crise*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Beluzzo, L. G. (2013). Os anos do povo. In E. Sader (Ed.), *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma* (pp. 103-109). São Paulo; Rio de Janeiro: Boitempo Editorial; FLACSO Brasil.
- Brenner, N. (2010). A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*, 12(24), 535-564.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). *Construindo o Estado republicano. Democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Cansino, C. (2008). *La muerte de la ciencia política*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Castor, B. V. J. (2004). *O Brasil não é para amadores. Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho* (2. ed.). Curitiba: Travessa dos Editores.
- Connolly, W. E. (2013). *The fragility of things: self-organizing processes, neoliberal fantasies, and democratic activism*. Durham/London: Duke University Press, Kindle, E-book.
- Demaria, F., Schneider, F., Sekulova, F., & Martinez-Alier, J. (2013). What is Degrowth? From an Activist Slogan to a Social Movement. *Environmental Values*, 22, 191–215.
doi:10.3197/096327113X13581561725194
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive Democracy* (1ª ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P. B. (2014). The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. In E. M. Kim & P. H. Kim (Eds.), *The South Korean development experience: beyond aid* (pp. 83-110). London: Palgrave MacMillan UK.
- Fleury, S. (2013). A sociedade está se apropriando do poder. Temos que revitalizar a democracia - entrevista de Sônia Fleury dada a Daniela Alarcon. *Revista Adusp*, 5-15.

- Frey, K. (1996). Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova* (37), 107-138.
- Frey, K., & Duarte, F. (2005). Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil : Santos, Porto Alegre et Curitiba. *Espaces et Sociétés*, 123(4), 99-112.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, 29(1), p.5-41.
- Gomide, A. d. A., & Pires, R. R. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In A. d. A. Gomide & R. R. Pires (Eds.), *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 15-28). Brasília: IPEA.
- Habermas, J. (1998). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 13-35). Oxford: Oxford University Press.
- Höffe, O. (2009). *Ist die Demokratie zukunftsfähig? Über moderne Politik*. Bonn, Germany: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Holston, J. (2013). *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia da Letras.
- Lavinhas, L. (2015). Brasil 2000: mais consumo, pouca redistribuição. In P. d. Souza (Ed.), *Brasil, sociedade em movimento* (1. ed., pp. 93-102). São Paulo: Paz e Terra.
- Limongi, F., & Figueiredo, A. C. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 44, 97-106.
- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2007). *Über das Politische: wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- MPL. (2013). Movimento Passe Livre. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In P. e. a. Arantes (Ed.), *Cidades rebeldes. Passe Livre e manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, Kindle Edition.
- Nobre, M. (2013). *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia da Letras.
- Nobre, M. (2016, 28/03/2016). A miragem do impeachment. *Valor Econômico*. Retrieved from <http://www.valor.com.br/politica/4499576/miragem-do-impeachment>
- Ophuls, W., & Boyan, A. S. (1992). *Ecology and the politics of scarcity revisited*: W. H. Freeman and Co.
- Ribeiro, R. J. (2014, 16/11/2014). A República como déficit. *O Estado de São Paulo*, p. E2.
- Santos, B. d. S. (1999). Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e pós-contratualismo. In F. d. Oliveira & M. C. Paoli (Eds.), *Os sentidos da democracia*.

Políticas do dissenso e hegemonia global (Co-edição ed., pp. 83-129). Petrópolis-RJ. Brasília -DF: Editora Vozes. FAPESP. NEDIC.

- Sartori, G. (2004). Where is political science going? *PSOnline*, 785-786.
- Schumpeter, J. A. (1950). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern: Francke.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2008). Theoretical approaches to democratic network governance. In E. SØRENSEN & J. TORFING (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 233-246). Houndmills, New York: Palgrave MacMillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2008). Theoretical approaches to democratic network governance. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 233-246). Houndmills, New York: Palgrave MacMillan.
- Souza, J. (2015). *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa.
- Tapia, J. R. B. (2007). Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. In E. Diniz (Ed.), *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio* (pp. 181-233). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Tavares, F. M. M. (2012). Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 9, 39-70.
- Taylor, C. (2002). *Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? Aufsätze zur politischen Philosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Vianna, L. W. (2016, 03/04/2016). O carro de Jagrená. *O Estado de São Paulo*, p. A2.
- Wright, E. O., & Fung, A. (2003). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres: Verso.
- Young, I. M. (2001). Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In J. Souza (Ed.), *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea* (pp. 365-386). Brasília: Editora UnB.