



## VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

### 40 anos de democracias: progressos, contradições e perspectivas

---

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania [ST]

---

#### **A RACIONALIZAÇÃO PARAESTATAL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS MANIFESTAÇÕES DE PROTESTO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE AS RUPTURAS SOCIAIS E A CRISE DE LEGITIMAÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

---

---

**ARAÚJO FILHO, Valdemar F. de,**

Doutor em Ciência Política

Universidade Federal da Bahia

[valdemararaujo@uol.com.br](mailto:valdemararaujo@uol.com.br)

---

### Resumo

O artigo aborda o contexto político que envolve os protestos generalizados que se disseminaram pelo Brasil a partir do segundo semestre de 2013. O texto assume a tese de que as estratégias oficiais de promoção da participação baseadas na disseminação de espaços estatais corporativos, intensificaram o processo de cooptação dos movimentos sociais, contribuindo para transformá-los em organizações não-governamentais e agências destinadas a desenvolverem funções administrativas complementares na periferia institucional do Estado. Esse processo de racionalização estatal dos movimentos sociais provocou uma cisão entre os tradicionais movimentos sociais e os interesses difusos da sociedade, que começaram a se articular através de movimentos sociais paralelos. Na primeira seção é realizada uma contextualização dos protestos no cenário de assimetria política e social da sociedade brasileira. Na segunda parte o artigo contempla uma discussão que articula democracia, republicanismo e redistribuição social, com referências ao Brasil. O terceiro item contempla uma reflexão sobre os movimentos sociais e as limitações da democracia brasileira frente ao problema das desigualdades sociais.

### Abstract

The article discusses the political context that involves the generalized protest that has spread through Brazil from the second semester of 2013. The text assumes the thesis that the official strategies of involvement promotions based on the dissemination of corporative state spaces, have intensified the social movement cooptation process, contributing to turn them in non governmental organization and agencies destined to develop complementary management functions in the institutional periphery of the state. This process of state rationalization of the social movements has caused a scission between the traditional social movements and the diffuse interests of society, which started to articulate themselves through parallel social movements. In the first section is performed a contextualization about the protests in the scenery of the political and social asymmetry of brazilian society. In the second part the article contemplates a discussion that articulates democracy, republicanism and social redistribution, with some references to Brazil. The third item includes a reflection about the social movements and the limitations of brazilian democracy against the problem of social inequality.

Palavras-chave: democracia, autoritarismo, redistribuição social, movimentos sociais

Keywords: democracy; authoritarianism; social redistribution; social movements



## 1- O Contexto Político dos Protestos de Rua no Brasil

No dia 6 de fevereiro de 2014 um cinegrafista brasileiro veio a falecer após ser atingido por um artefato explosivo, arremessado por manifestantes em uma das principais praças da Cidade do Rio de Janeiro. Esse evento desencadeou uma série de manifestações de indignação nos editoriais da imprensa, na *mídia* eletrônica, no Congresso Nacional, entre ministros do Governo Federal, partidos políticos e Igreja Católica. As reações generalizadas ao fato revelaram dois aspectos importantes. O primeiro refere-se ao quase absoluto desconhecimento sobre a natureza dos movimentos que estavam ocupando as ruas desde meados de junho de 2013. Os jornais e as reportagens da televisão mostraram um desconhecimento surpreendente sobre a natureza política e as motivações sociais dos movimentos de protesto. Um segundo aspecto são as alternativas que o núcleo do sistema político está considerando para conter as manifestações de rua. Tanto os parlamentares da base do Governo no Congresso Nacional quanto o Ministério da Justiça apresentaram projetos de lei com o objetivo de enquadrar juridicamente as manifestações de protesto. O projeto do Senado 499/2013 apresentado no Plenário no início de fevereiro era suficientemente amplo para que as ações dos movimentos sociais pudessem ser enquadradas como terrorismo (Folha, 10/03/2014; Agência Senado, 11/02/2014).

Ambos os fenômenos - o estranhamento em relação à natureza dos movimentos de protesto e a reação conservadora das elites políticas -, expressam a existência de um profundo abismo entre o sistema político e os movimentos sociais difusos que tomaram as ruas do país. O surgimento desses movimentos veio quebrar o quadro inercial em que se encontravam as tradicionais organizações sociais desde o final da década de 1990, configuração que foi se consolidando a partir do momento em que o Partido dos Trabalhadores, com seu forte enraizamento social, assumiu o Governo Federal no ano de 2003. Os estudos sobre os movimentos sociais urbanos dos anos de 1980 no Brasil reconheciam nestes um potencial de autonomia frente ao Estado e grande capacidade de democratizar as tradicionais relações de autoridade política no contexto pós-ditadura militar (Moisés, 1982; Gohn, 1982; Kowarick, 1980; Sader, 1988; Jacobi, 1989; Doimo, 1984). Autonomia, democracia de base e redefinição das relações do Estado com a sociedade eram as palavras de ordem do período. Obviamente que alguns estudos matizavam a força dessa autonomia e a capacidade destes movimentos passarem incólumes pelos processos de interação com as arenas estatais (Machado e Torres Ribeiro, 1985; Cardoso, 1983), tendo em vista que o processo de democratização das relações sociais não conduz necessariamente à democratização das instituições políticas (Boschi, 1987). De fato, a partir do final dos anos 90 houve um crescente processo de conversão dos movimentos sociais urbanos, comunidades eclesiais de base, movimentos ambientalistas, étnicos e de gênero em Organizações Não Governamentais (ONGs) e escritórios de captação de recursos. O processo de mediação entre o Estado e os movimentos sociais passou a ser realizada de forma racionalizada e enquadrada pelos padrões de funcionamento e organização estatal. Isso contribuiu para diluir as já difusas fronteiras entre Estado e sociedade em um país de tradição estatal. E após décadas de luta contra a ditadura militar, os movimentos sociais começaram a perder identidade e crescentemente passaram a orbitar as arenas estatais, na medida em que estas ampliavam a sua esfera de intervenção por meio de conselhos participativos, conferências públicas de políticas e instrumentos como o orçamento participativo.

Os números disponíveis sobre o “oficialismo” da participação social no Brasil não deixam dúvidas sobre a dinâmica política do processo de interação dos movimentos sociais com o Estado. Estudos realizados diretamente por técnicos dos órgãos governamentais para analisar o perfil da participação, indicam que existem mais de 80 conselhos, comissões e colegiados diversos no Governo Federal. De 2003 a 2010 foram realizadas 74 conferências sobre políticas públicas envolvendo 22 Ministérios, o que representava 64% dos órgãos de primeiro escalão de governo. De acordo com estimativas oficiais da Presidência da República, cerca de 5 milhões de pessoas participaram desses eventos e foram produzidas mais de 5.000 resoluções e deliberações durante a etapa nacional. Essas demandas se consubstanciaram em 566 projetos de lei e 46 projetos de emenda à Constituição, mas uma boa parte dessas propostas integra o universo administrativo e procedimental interno do Governo, que apresenta dinâmica procedimental, técnica e administrativa própria, sem permeabilidade significativa às demandas sociais. Além disso, apesar dessa aparente receptividade estatal às propostas da sociedade civil, esses mesmos estudos indicam que não existem mecanismos

institucionais efetivos de transmissão de diretrizes administrativas entre as propostas formuladas nas conferências e as decisões dos conselhos estatais participativos. De fato, se faz necessário reconhecer que os conselhos foram instituídos no âmbito dos marcos organizacionais das políticas setoriais, que apresentam alta resistência burocrática e operacional e são organizadas de forma segmentada no âmbito estatal. Por isso os pesquisadores observam que as deliberações coletivas são contraditórias ou mesmo antagônicas, e não existem mecanismos efetivos de monitoramento e acompanhamento das proposições quando adentram a esfera estatal (Brasil, 2010, 2012; Rocha, 2009; Clovis, 2012).

A dinâmica interna da participação nos conselhos também apresenta sérios problemas políticos. Dados sistematizados no relatório final da pesquisa “Conselhos Nacionais: Perfil e Atuação dos Conselheiros”, realizada pelo Governo Federal através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Ministério do Planejamento, em 2013, revelaram alguns dos entraves internos à efetividade da participação social. A pesquisa foi realizada com 767 conselheiros de 24 conselhos setoriais do Governo Federal, e as respostas apontam para um quadro de fragilidade dos princípios que deveriam orientar o processo participativo. Apenas 13% dos conselheiros consideraram que o fortalecimento da democracia estava entre os pontos fortes de atuação dos conselhos, enquanto que 41% consideraram que a qualidade das discussões e a estrutura organizacional estavam entre as questões que deveriam ser melhoradas. Outro problema para a qualidade das discussões é a alta rotatividade dos conselheiros no regime presidencialista: 35% dos conselheiros tinham menos de 01 ano de atuação em um universo de 39% com até 03 anos. Esse quadro adquire maior significado político-institucional porque os dados indicam que 41% atuavam em mais de um conselho, indicando uma perigosa convergência de alta rotatividade setorial com profissionalização da representação. Essa convergência indica que os conselheiros dispõem de pouca experiência e conhecimento sobre os temas que discutem, mas estão sempre inseridos em algum conselho porque são vinculados às redes com ancoragem nas burocracias públicas ou a grupos corporativos específicos. A atuação em redes sistêmicas profissionais é significativa: de 767 conselheiros, 107 representam entidades profissionais, mais de 100 representavam outros colegiados e redes e 103 representavam órgãos públicos. De um universo de 728 conselheiros, apenas 39% afirmaram que defendiam interesses de toda a coletividade, enquanto apenas 25% responderam que o conselho era um instrumento da democracia. Em torno de 61,% afirmaram que possuíam uma compreensão parcial dos assuntos tratados e 51,8% uma compreensão limitada da linguagem utilizada. Um dado revelador sobre a pouca importância do sistema representativo é que para 64,2% dos conselheiros as atividades desenvolvidas nos conselhos tinham pouca ou nenhuma influência sobre a agenda do Congresso Nacional. Em contrapartida, para 74,9% deles a influência maior era sobre a estrutura do Ministério ou Secretaria da área respectiva (IPEA, 2013; pp. 16-44). Essa percepção demonstra que a maior parte dos membros dos conselhos tem uma concepção corporativista e setorial do processo representativo, não são motivados pelo fortalecimento da democracia e não consideram o sistema político representativo como algo importante.

As questões explicitadas acima apontam para a configuração de um quadro caracterizado pela proliferação de propostas incongruentes, pela ausência de mecanismos institucionais que articulem as conferências aos conselhos e órgãos estatais, pela defesa de interesses específicos em detrimento dos interesses da coletividade e pelo despreparo dos conselheiros em compreenderem plenamente os temas e a linguagem utilizada nas políticas. Na realidade, os Governos recentes têm-se utilizado dos mecanismos de participação como forma de mobilização social e como processo de legitimação política. As distorções presentes nesse sistema estatal de representação impedem a incorporação dos interesses difusos e dos grupos sociais que habitam as periferias das grandes metrópoles, que constituem a parcela mais pobre e vulnerável da população<sup>1</sup>. Ao lado de segmentos médios pulverizados desencantados com os partidos e a política parlamentar, estas são as principais fontes sociais de grande parte dos jovens que estão envolvidos na sucessão de protestos desde junho de 2013. Mas além das fontes sociais dos movimentos de protestos e das distorções do sistema estatal de representação pela via dos colegiados setoriais, é necessário que se entenda as limitações do sistema político representativo brasileiro, que não enfrenta de forma insatisfatória o clássico dilema político entre democracia como forma decisória e democracia como sistema que pode expressar reivindicações sociais substantivas.

## 2 – A Democracia e o Problema da Redistribuição Social

O surgimento da democracia se fez acompanhar de alguns dilemas sobre a sua natureza política e a sua adequação às incertezas da ordem social existente. Desde Aristóteles que surgiu o que viria a ser o mais recorrente e emblemático dilema da teoria democrática: se a democracia deve ser um método de escolhas coletivas ou se ela deve envolver princípios e definições orientados para processos de redistribuição social. Nos Livros III e IV de “A Política”, Aristóteles (1998) discorre sobre as formas das constituições como modelos de organização dos governos para uma Cidade (“Estado”) bem ordenada. Sua principal preocupação de fundo era o risco de fragmentação social decorrente de uma característica da ordem social: pobres e ricos estavam em permanente conflito; pobres reivindicando liberdade de propriedade, e ricos buscando garantias de preservação da propriedade. A raiz do problema político estava em que, distintamente das funções profissionais, ninguém poderia ser pobre e rico simultaneamente. Por isso oligarquia e democracia não eram formas superiores de governo e não solucionavam o problema do conflito social, pois ambos os grupos sociais defendiam critérios de justiça orientados para seus interesses: poder político com base na propriedade na oligarquia, o governo dos poucos com posse; e poder político com base na liberdade privada na democracia, o governo dos muitos sem posse. Caberia, então, uma forma de governo que envolvesse critérios de justiça gerais orientados para o bem comum. Aristóteles tentou resolver esse dilema através da sua proposta de “Politeia”, arranjo político que tinha a pretensão de agregar ricos e despossuídos tendo como referência uma virtual percepção coletiva acerca da necessidade de uma sociedade bem ordenada e fundada na harmonia social. Seria o embrião teórico do que viria a se denominar posteriormente de República na tradição romana. Mas a trajetória posterior veio demonstrar que uma forma de governo excessivamente dependente da adesão coletiva a valores cívicos comuns não era capaz de sobreviver. Com a passagem da cidade-estado grega para o Estado burocrático romano, a solução adotada para uma sociedade bem ordenada foi uma república de natureza preponderantemente jurídica (Stepan, 1980; Cardoso, 2000), arranjo social e forma de governo que envolvia uma comunidade de cidadãos baseada na adesão a uma lei comum, mas sob forte tutela estatal. Essa foi a herança política deixada pela tradição jurídica romana para as concepções orgânicas de Estado: a consolidação de um direito onde as tentativas de organização autônoma da sociedade eram vistas como uma concessão estatal (Stepan, 1980). Com os romanos o republicanismo assumiu uma forma preponderantemente jurídica, e o estatismo orgânico que havia surgido com os gregos passou a apresentar uma face preponderantemente estatal.

Por quase dois mil anos o republicanismo jurídico exilou a ideia de democracia dos horizontes aceitáveis dos regimes políticos, tendo em vista que se tratava de um regime com forte potencial de conflito social. Nessa trajetória, a inflexão teve início com as proposições de Montesquieu em “O Espírito das Leis”. Com sua valorização dos corpos intermediários e da monarquia constitucional, Montesquieu (1993) visava solucionar não apenas o problema do equilíbrio social do poder entre as classes sociais, mas também refrear a ideia de uma democracia movida pelas paixões e sem a mediação das instituições. Por essa via o ideal republicano de uma comunidade política unida em torno de uma lei comum é resgatado no governo misto constitucionalizado, pois para ele a República tanto poderia ser democrática quanto aristocrática. Nesse sentido, a fragilidade do republicanismo, que tinha como princípio as virtudes cívicas, seria matizada pela presença das instituições. Estas poderiam também garantir que a política não dependeria apenas das virtudes dos governantes, processo que foi se consolidando com o constitucionalismo e com a concepção de Estado como estrutura de ordenamento jurídico e fonte dos direitos, doravante tratados como lei. Mas se em Montesquieu o exercício do poder político ainda dependia de arranjos institucionais que incorporasse grupos sociais antagônicos, o sistema institucional engendrado pelos federalistas americanos adquiriu complexidade administrativa, segurança institucional e filtros políticos frente às demandas sociais por redistribuição.

Com esse processo de institucionalização da política a democracia pode ser absorvida pelo liberalismo. A solução representativa e a institucionalização do parlamento foram os instrumentos utilizados para garantir a segurança da ordem liberal contra duas potenciais ameaças: os desejos do povo e a ampliação das prerrogativas estatais na esfera privada. Com esses mecanismos, surge uma esfera pública política que não colocava em risco os elementos essenciais da denominada “liberdade dos modernos”(Constant,1985), as liberdades negativas: garantia de vida privada, propriedade e liberdade, proteção contra o Estado, respeito

pelos contratos e liberdade de mercado. E foi sobre os arranjos institucionais de uma sociedade que deveria ser orientada para quase nenhum ativismo político direto, a denominada “liberdade dos antigos”, que o sistema de representação parlamentar possibilitou delegar poder a representantes supostamente mais racionais e bem informados que os seus representados, com a prerrogativa de não se subordinarem imperativamente à vontade dos representados. A responsabilidade do representante deveria ser com o povo, a totalidade da nação, e não com grupos de eleitores específicos (Burke, 1996). Assim, se a democracia nasce sob signo dos conflitos sociais substantivos e por isso ela é exilada do índice dos regimes aceitáveis, ela renasce no século XVIII revestida preponderantemente de sua forma jurídica institucional, uma forma de seleção de dirigentes políticos.

Estabilizada parcialmente a tensão entre acumulação e representação pela via da institucionalização da política, o principal problema do liberalismo ao final do século XIX foi o de fornecer respostas às crescentes demandas sociais por redistribuição. Lentamente o sistema representativo foi ampliando as bases da participação eleitoral com as reformas eleitorais de 1832, 1867 e 1884 na Inglaterra, e com isso o parlamento foi recepcionando interesses sociais cada vez mais amplos. Já em meados do século XIX, Stuart Mill (1981), preocupado com a consolidação de um sistema político representativo e inclusivo, iria defender o sistema eleitoral proporcional, o voto feminino e o sufrágio universal – com exceção dos analfabetos-, embora fosse de opinião que o voto tivesse maior peso para os portadores de maior nível de instrução, o voto plural. Mas com a ampliação da participação eleitoral e a igualdade de oportunidades, a massificação da sociedade se apresentava como um perigo para o liberalismo, fato que impulsionou Mill a também tratar dos riscos da tirania da maioria, assim como havia feito Tocqueville nos anos de 1830, retomando o antigo tema grego da democracia como um governo que envolvia riscos sociais para as denominadas liberdades negativas.

Mas o encontro político-institucional do liberalismo com a democracia não resolvia os crescentes problemas políticos, pois além das formas assimétricas de estruturação social, os limites jurídicos e políticos do sistema representativo não modificavam os padrões sociais vigentes no capitalismo liberal do século XIX. Na segunda metade do século as condições sociais dos trabalhadores eram extremamente precárias, e tanto os socialistas quanto a Igreja, além dos conservadores, diagnosticaram e propuseram modelos sociais alternativos ao capitalismo. Ao final do século a Igreja se posicionou sobre a questão social por meio da encíclica *Rerum Novarum* (1891), de Leão XIII. Nela eram contempladas alternativas de ordem social vinculadas aos princípios do tomismo, em que uma ordem social justa deve ser construída a partir de um Estado que atue em favor do bem comum e que seja a âncora da coesão social. Além da contribuição da Igreja, o estatismo orgânico recebeu reforço do corporativismo comunitarista de Durkheim (1989), que tratou do problema da integração social e da anomia nas sociedades industriais no prefácio à segunda edição de “A Divisão do Trabalho Social”, obra originalmente lançada em 1893. A proposta de Durkheim indicava que a organização social deveria se estruturar de acordo com os grupos funcionais da sociedade como uma solução para resolver o problema da fragmentação social. Mas o seu corporativismo tinha uma natureza social, em que as organizações civis manteriam suas funções próprias e teriam autonomia frente ao Estado. Ele percebia os riscos envolvidos no processo de incorporação administrativa dos grupos sociais intermediários, vistos pela tradição estatal do estatismo orgânico de origem jurídica romana como subordinados e complementares ao aparato administrativo do Estado.

As soluções efetivas para reduzir as pressões sociais vieram de forma longa e incremental, e nem sempre passaram pelo sistema político representativo, pois desaguarão diretamente nos departamentos e arenas estatais de representação de interesses corporativos. O clássico de Marshall (1967) descreve como, entre o final do século XIX e meados do século seguinte, os direitos sociais foram integrando as agendas administrativas de parte dos Estados europeus como resposta histórica ao intenso processo de politização social que vinha se desenvolvendo desde a segunda metade do século XIX. Na perspectiva de Marshall, a institucionalização da cidadania universalizaria os direitos sociais e extinguiria as diferenças entre classes sociais, restringindo o conflito a questões pontuais. Mas distintas trajetórias se configuraram, e nem todos os Estados aderiram a modelos universalistas de cidadania. Os modelos de proteção social assumiram basicamente três formas distintas, de acordo com o grau de centralização e burocratização da ordem política e a existência de coalizões políticas de defesa dos direitos sociais: o modelo residual liberal de cidadania

política, onde os sistemas de proteção social se restringem ao amparo dos segmentos sociais imersos em situação de maior vulnerabilidade social; o modelo corporativo estatal de cidadania segmentada, tentado com graus variados de sucesso em algumas democracias e monarquias constitucionais entre o final do século XIX e o início do século XX, como a Alemanha, a Áustria, a Itália e a França; e o modelo de cidadania universalista da social-democracia nórdica europeia, um sistema político meso corporativista social baseado em amplas coalizões e padrões de negociação abrangentes (Mann,1993; Esping-Anderson, 1991). Mas como observou Anderson (1991), os Estados de Bem-Estar não são apenas sistemas de correção de desigualdades, mas são formas de estratificar a sociedade e de criar sistemas de lealdade social ao Estado, como no sistema segmentado de benefícios sociais vigente na Alemanha de Bismarck. Por outro lado, o modelo da social-democracia estabeleceu amplos sistemas compulsórios de proteção e solidariedade social, tendo como suporte lastros fiscal e regulatório orientados para o processo de redistribuição do fundo público. Esse foi o modelo onde se estabeleceu a denominada “crise da solidariedade automática” (Rosanvalon, 1997), solidariedade inscrita no automatismo dos sistemas estatais de redistribuição social.

Nesse sentido, o problema da redistribuição social se vinculou aos modelos políticos de estratificação induzidos pelos sistemas de proteção social do Estado. Por meio últimos destes a democracia pode deixar de ser apenas uma forma política para contemplar o problema da redistribuição como estava posto na sua gênese grega. Mas o núcleo político e administrativo dessa trajetória foi o moderno Executivo, e não o típico modelo liberal de sistema político representativo.

## **2.1 Democracia, Corporativismo e Redistribuição Social no Brasil**

Durante o século XX a democracia foi uma circunstância na maior parte dos países da América Latina. Aqueles com economias mais complexas, como o Brasil, México, Argentina, Chile e Peru, adotaram regimes corporativistas como uma solução político-institucional das elites para controlar o conflito entre capital e trabalho e mediar as relações com os grupos sociais. O corporativismo possibilitou a esses Estados resolver o problema da participação e da redistribuição social através de estatutos segmentados de cidadania. Mas apesar da influência do estatismo orgânico da Igreja na América Latina, o Estado instituiu diretamente as organizações sindicais e empresariais e atribuiu a estas o monopólio setorial da representação tutelada. Dessa forma, o estatismo orgânico na América Latina assumiu uma face estatal e autoritária, diferenciando-se da vertente tomista e comunitarista assumida pela doutrina da Igreja. Um dos motivos é que o corporativismo no continente não foi uma herança europeia, mas um constructo político e institucional das elites para resolver problemas de estabilidade social e incerteza política em contextos de modernização econômica e industrialização tardia (Stepan,1980).

No exemplo do Brasil, a construção do corporativismo estatal pode dispor de uma ordem social previamente estruturada sob o signo da hierarquização da autoridade social e da ausência de fronteiras entre o público e o privado. E apesar das diferenças nas interpretações sobre a natureza da ordem social brasileira, existem consensos sobre alguns aspectos básicos da ordem social vigente no país até 1930, principalmente sobre o clientelismo, as tênues fronteiras entre o público e o privado e o caráter formalista do liberalismo jurídico. As diferenças nas interpretações referem-se principalmente a identificação do polo dominante, se o Estado ou a sociedade. Na interpretação feudalista de Vianna (2005) e Duarte (1966), a ordem privada na Colônia era autônoma e dominante em relação a um Estado mínimo e privatizado. A inversão dessa perspectiva da captura externa vem com a tese endógena e patrimonialista de Faoro (1958), que salienta a dependência da trajetória em relação ao precoce e centralizado Estado mercantil português. Para este autor, o estamento burocrático como instrumento do Estado português era a força dominante, mas lentamente esse estamento vai se emancipando dessa tutela, e a partir do Império torna-se a raiz de uma futura classe política dissociada da nação.

Tendo como base histórica essa assimetria política de origem, os arranjos políticos implantados por Vargas a partir de 1930 baseou-se na criação de arenas estatais de participação social sob a coordenação do Estado. Mas o modelo era assimétrico, pois o sistema permitia ao empresariado liberdade de organização fora das federações corporativas instituídas pelo Estado, possibilidade inexistente para as organizações operárias (Diniz e Boschi,1991). A síntese sociopolítica desse corporativismo foi a denominada “cidadania



regulada”(Santos,1979), em que os direitos sociais estavam condicionados à existência da carteira de trabalho emitida pelo Ministério do Trabalho como identidade da cidadania funcional dos trabalhadores. Estes eram obrigados a filiarem-se a sindicatos únicos em suas respectivas categorias profissionais, e a cidadania se estendia apenas aos que estavam inseridos na ordem do trabalho. Os direitos sociais eram prerrogativas do Estado, o organizador da Nação e do interesse público, espaço onde as classes eram situadas como integrantes de um espaço público de filiação compulsória (Costa, 1991).

A República democrática de 1946 não removeu os arranjos corporativos instaurados nos anos 30. Contrariamente, eles sobreviveram a ambos os regimes, e o “corporativismo exclusivo” do Regime Militar, instaurado em 1964, se consolidou sobre as bases político-organizacionais herdadas dos períodos anteriores, mas aprofundando a exclusão dos trabalhadores (Stepan, 1980). Entre 1930 e o início dos anos de 1980 a criação de conselhos, comissões e institutos setoriais de políticas corporativas foi crescente (Araújo Filho, 2007), e essa modalidade de incorporação corporativa foi um dos pilares políticos do Regime Militar, que se utilizou do aparato corporativo de participação controlada estruturado durante os regimes anteriores. Essa foi uma das causas políticas da ausência de uma ampla resistência ao golpe militar, tendo em vista que os militares deram continuidade a um padrão de incorporação social baseado na cooptação corporativa e herdaram um sistema de compromissos políticos construído ao longo de mais de 30 anos de forte ancoragem estatal dos movimentos sindicais.

### **3. A Ordem Social e a Crise da Democracia Brasileira**

O processo de redemocratização que culminou na Constituição de 1988, foi permeado por uma série de debates acerca da atualização do pacto social brasileiro. Após mais de 20 anos de vigência da ditadura militar e uma longa história de exclusão social, a transição política gerou fortes expectativas normativas em torno da natureza da democracia. E durante o processo constituinte os movimentos sociais pressionaram para que a nova Constituição contemplasse redefinições acerca das bases sociais da sociedade brasileira, baseada em uma histórica desigualdade social. De forma intencional ou não, os atores políticos envolvidos na transição política brasileira procuraram dar vazão às expectativas sociais que se consubstanciaram na denominada “Constituição cidadã”. Em decorrência disso, inúmeros direitos sociais e trabalhistas foram constitucionalizados e a Constituição também contemplou uma ampla regulação social e econômica (Melo, 2007; Celina, 1988). A Constituição brasileira tornou-se a terceira mais extensa constituição da América Latina, mas dado o seu grau de detalhamento, ela apresenta a mais elevada taxa de emendas do continente, demonstrando que a sua baixa rigidez deve-se à necessidade de constantes adaptações às mudanças no quadro socioeconômico e político do país (Melo,2007). Mas apesar do aparente avanço social deflagrado pela Constituição, essa incorporação jurídica de direitos sociais não se fez acompanhar da correspondente capacidade estatal de garantir a efetividade dos mesmos. Configurou-se, então, uma hipertrofia decisória do Executivo - que ancora o sistema político no voluntarismo decisório dos Presidentes -, mas sem que este demonstre capacidade de implementar e fiscalizar a maior parte das suas decisões (Diniz, 2001).

Mas um Executivo personalista é apenas uma das características de um sistema representativo que distorce o processo de transformação de preferências em cadeiras e que se apresenta distante do entendimento do eleitor<sup>ii</sup>. Além disso, um presidencialismo de coalizão extremado, em que até 10 partidos de todos os matizes ideológicos formam a base de apoio ao governo, contribui para dissociar a plataforma de campanha do partido do Presidente das suas posteriores decisões administrativas. Essas regras institucionais e a insatisfação com as decisões governamentais têm produzido uma crescente crise de legitimidade do sistema representativo. Em pesquisa sobre o grau de confiança na democracia brasileira, Moisés e Carneiro constataram que apesar do apoio ao regime democrático, “quase dois terços dos brasileiros não confiam em parlamentos, partidos, governos, tribunais de justiça, polícia e serviços de saúde e educação” (Moisés e Carneiro, 2010, p. 150). Segundos esses autores, a opinião negativa sobre o funcionamento concreto da democracia e sobre as instituições tem reduzido a disposição dos eleitores em participarem das eleições. Nesse sentido, constatou-se uma profunda dissociação entre as aspirações da maior parte da sociedade brasileira e o sistema representativo, caracterizando uma democracia com acentuadas características “delegativas” (O’Donnel,1991).

Mas um dos fatores que impulsionam a dinâmica de crise de legitimação das instituições democráticas foi a associação do conceito de cidadania à noção de serviços públicos. Os movimentos sociais urbanos dos anos de 1970 e 1980 consolidaram um conceito de cidadania ancorado mais na ideia de prestação de serviços estatais do que de direitos gerais universais. Assim, a adesão social às instituições democráticas ficou dependente da satisfação da população não apenas em relação às condições gerais de vida, mas também em relação à situação dos serviços públicos: situação de emprego e renda, acesso à justiça e condições satisfatórias de segurança pública, saúde, educação, transportes e saneamento. Estes são elementos que remetem aos dilemas de origem da democracia discutidos anteriormente: democracia como procedimento decisório e forma de representação política *versus* democracia como regime de redistribuição social. Na situação de extrema desigualdade social, o conceito de democracia no Brasil vem se vinculando preponderantemente ao segundo polo, quando uma das promessas da democracia liberal era a de igualdade perante a lei, não necessariamente a igualdade social (Bobbio, 2000; Dahl, 1990; Sartori, 1994). Esta última depende da capacidade das instituições e da vontade das elites políticas de efetivarem as aspirações dos cidadãos. Mas como reconhece Dahl, na situação do capitalismo das sociedades anônimas, em que a propriedade se desvinculou do trabalho, a concentração da propriedade torna-se um empecilho efetivo para a realização da igualdade política. Pois há o risco de que as desigualdades econômicas possam gerar outras desigualdades – política, educacional, cultural, de trabalho renda, e de acesso às políticas públicas e à justiça – cumulativas nos mesmos grupos sociais, quando o que se espera é que a democracia não possibilite uma plena transitividade entre propriedade e poder político e/ou social. Em democracias orientadas por princípios de igualdade e justiça social, espera-se que nem todas as desigualdades possam ser convertidas em desigualdades políticas, justamente a dimensão que pode assegurar que as aspirações dos cidadãos se transformem em políticas públicas (Dahl, 1990).

Nesse sentido, a democracia brasileira vem se defrontando com dilemas cruciais para a sua sobrevivência. Nas modernas sociedades plurais e democráticas, a mobilidade social e a complexidade cultural ampliam as possibilidades de escolha de indivíduos e grupos sociais, e se um sistema político realiza muito pouco das aspirações sociais, a tendência é que ele entre em crise de legitimação. A trajetória política do Brasil indica que uma das suas características foi a prioridade conferida ao processo de acumulação em detrimento do processo de legitimação democrática. Os potenciais conflitos foram sendo mediados pelas formas corporativas de representação social, que carregava diretamente para o interior do aparelho de Estado as demandas dos grupos funcionais que detinham o monopólio da representação e eram reconhecidos como interlocutores legítimos do Estado. Mas com a crise fiscal e inflacionária do Estado desenvolvimentista, o modelo corporativo foi se encaminhando para um corporativismo cada vez mais excludente.

A vitória da coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2003 reorientou o governo no sentido de fortalecer o mercado interno e estimular o emprego e a renda. A âncora dessa estratégia foi a política de reajuste real do salário mínimo e o desenvolvimento de programas distributivos para a pobreza absoluta. Mas isso não contribuiu significativamente para reduzir as desigualdades sociais em uma economia baseada na liberdade de preços, na concentração da propriedade e no domínio de oligopólios. A estratégia social do governo foi tipicamente liberal, baseada em programas distributivos residuais focalizados na pobreza extrema, mas não universalistas. Quanto à configuração do mercado de serviços públicos, o governo estimulou a fusão ou manteve a concentração de empresas nas áreas de telefonia, energia elétrica, abastecimento de água e petróleo e gás. As políticas de telefonia e comunicações, saúde suplementar, energia elétrica e transporte aéreo adotaram o modelo liberal de agências reguladoras exógenas e independentes do sistema político representativo, mas que no contexto brasileiro os cidadãos não têm seus direitos respeitados e as agências são capturadas pelas empresas que deveriam regular. Na prática, trata-se de um tipo de corporativismo exclusivo, caracterizado por uma “*accountability* de resultados”, por um direito condicional, não positivo, e onde as negociações envolvem preponderantemente lobistas, diretores de agências reguladoras e executivos de grandes empresas concessionárias dos serviços públicos, e transcorrem longe do escrutínio do público (Nunes, 2007; Bochi, 2002). Essa americanização da representação dos interesses sociais no Brasil tem um suporte político na modernização excludente do antigo corporativismo, e expressa a opção do governo em se apoiar sobre uma aliança que envolve as lideranças das

grandes centrais sindicais, as grandes empresas nacionais e os fundos de pensão de bancos e empresas estatais controlados pelo governo e lideranças sindicais.

Este foi o contexto econômico geral dos protestos, mas o contexto específico foram as condições das degradadas cidades brasileiras e a precária situação dos serviços públicos. As políticas de saúde e educação continuaram precárias e crescentemente privatizadas, o transporte público urbano se apresenta como um dos piores do mundo, a insegurança pública atinge níveis de guerra civil e a degradação ambiental das cidades brasileiras vem se agravando. As reações coletivas a esse quadro social foram sendo retardadas pelo processo de cooptação dos movimentos sociais e pela transformação de grande parte deles em agências de consultorias, ONGs, escritórios de captação de recursos e gestores paraestatais de políticas afirmativas. Esse processo foi estimulado pela multiplicação de programas sociais focalizados condicionais a partir de 2003 e pelo surgimento de agências estatais encarregadas da gestão segmentada da situação social brasileira. Essa dinâmica de incorporação e cooptação foi um dos fatores cruciais no surgimento de uma profunda cisão no âmbito da sociedade civil, tendo em vista que a maior parte dos interesses difusos foi excluída do processo de distribuição seletiva do Estado. E com os grandes investimentos realizados nos estádios de futebol para a Copa de 2014, uma estratégia política que resultou na conclusão de grandes e modernos estádios em tempo recorde, tornou-se evidente para grande parte da população que a degradação das cidades brasileiras devia-se, em grande medida, à seletividade social das escolhas governamentais.

As alternativas de respostas do governo teriam que envolver a resolução de duas questões básicas. Dentre elas, uma posição clara acerca do caráter de suas arenas participativas, pois tudo indica que o governo tem o objetivo de consolidar processos de consulta e de legitimação políticas de suas decisões, enquanto os movimentos sociais têm expectativas em torno da natureza deliberativa da participação institucional. Uma segunda questão, com implicações mais profundas, refere-se aos mecanismos utilizados pelo governo para estabilizar as tensões entre acumulação e legitimação política, pois políticas sociais focadas na pobreza absoluta é uma solução insuficiente. Na ausência dessas soluções, o governo tem deixado a execução de muitos programas sob a tutela de pequenos municípios e de ONGs que têm obscura responsabilidade social e baixa transparência política.

Resta a dificuldade empírica de se estabelecer nítidas fronteiras entre os amplos segmentos sociais difusos da sociedade e os grupos ativistas pulverizados que assumiram as ruas, alguns vinculados a matrizes políticas anarquistas ou de extrema-esquerda, e outros ainda portadores de valores de direita. De comum entre eles, o fato de que todos apresentam uma plataforma genérica de desmonte da ordem. O início dos protestos teve início a partir de um movimento organizado de São Paulo em favor da redução ou gratuidade das passagens dos transportes públicos. Mas poucas semanas após o início dos protestos, os movimentos de rua passaram a incorporar membros de organizações de extrema-esquerda, grupos de jovens das classes médias com valores de direita, jovens da periferia sem vínculos com movimentos sociais organizados, indivíduos isolados não contemplados pelo recente processo de crescimento econômico, e desempregados orientados por sentimentos de destruição do patrimônio privado e público. São atores não incorporados pelos partidos tradicionais e socialmente difusos, e que trazem o risco de optarem por caminhos que conduziriam a alternativas fascistas e violentas, ou a modelos atomísticos de ordem social. Alternativas estas que não resolveriam o problema da exclusão social e nem garantiriam a efetividade de direitos políticos básicos.

## **Referências bibliográficas**

Aristóteles (1998). *A Política*. São Paulo: Martins Fontes

Araújo FILHO, Valdemar F de (2007) - *Expansão do Estado e Coordenação Governamental: aspectos políticos da trajetória organizacional do Poder Executivo no Brasil (1930-1989)*; Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

BRASIL (2010) *Balanco de Governo 2003-2010*. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Recuperado em 2 de fevereiro de 2014, de [www.secom.gov.br](http://www.secom.gov.br).

\_\_\_\_\_ (2012) Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação. *Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia/Brasil*. Brasília: IPEA. Recuperado em 14 de fevereiro de 2014, de <http://www.ipea.gov.br/participacao>.

\_\_\_\_\_ (2013) Conselhos Nacionais: Perfil e Atuação dos Conselheiros. Relatório de Pesquisa, Efetividade da Participação Social no Brasil. Brasília: IPEA

Boschi, Renato (1987) *A Arte da Associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Bochi, Renato R e LIMA, Maria Regina Soares (2002) -. O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In VIANNA, Luiz Werneck (Org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil* (pp.195-254). Rio de Janeiro: Ed. UFMG.

Bobbio, Norberto (2000) *Teoria Geral da Política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus.

Burke, Edmund (1982). *Reflexões Sobre a Revolução em França*. Brasília: Editora UNB.

Burke, Edmund (1996). Discurso a los Electores de Bristol. In BURKE, Edmundo, *Textos Políticos* (pp.309-314). México: Fundo de Cultura Econômica

CONSTANT, Benjamin (1985) *Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos*. In *Revista Filosofia Política* (pp.9-25), n. 2. Porto Alegre: L&PM

Costa, Vanda Ribeiro (1991). Origens do Corporativismo Brasileiro. In BOSCHI, Renato (Org.) *Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil* (p.113-146). Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo.

Cardoso, Ruth C. L. (1983) Movimentos Sociais Urbanos: balanço crítico. In, SORJ, Bernardo & Almeida, Maria Hermínia Tavares de (Org.) *Sociedade e política no Brasil pós-64* (pp.313-350). São Paulo: Brasiliense

Cardoso, Sergio (2000). Que República ? notas sobre a tradição do “governo misto”. In Bignotto, Newton.(Org.), *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG

Duarte, Nestor (1966). *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional (2ª edição)*. São Paulo: Cia. Editora Nacional.

Dahl, Robert (1989). Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

\_\_\_\_\_ (1990). *Um Prefácio à Democracia Econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Diniz, Eli (2001) – Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea, *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, SEADE n.4, v.15, pp.13-22.

Doimo, Ana M. (1984). *Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Popular*. Petrópolis: Vozes.

Durkheim, Émile (1989). Algumas Notas Sobre os Agrupamentos Profissionais (Prefácio à Segunda Edição, vol I). In *A Divisão do Trabalho Social*, (p.7-42). Lisboa: Editorial Presença.

Esping-Andersen, Gota (1991). As Três Economias Políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo n. 24, p.85-117.

Faoro, Raymundo. (1958), *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre: Globo.

Gohn, Maria da Glória (1982). *Reivindicações Populares Urbanas*. São Paulo: Cortez.

Jacobi, Pedro (1989). *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez

Kowarick, L. F. (1980) *Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra

- Leão XIII (1891). *Carta Encíclica Rerum Novarum*. Recuperado em 08 de fevereiro, 2014, de: [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh\\_enciclica\\_rerum\\_novarum.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh_enciclica_rerum_novarum.pdf)
- Marshall. T.H. (1967) *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores
- Mann, Michael (1993). *The Sources of social Power*(v. II). The Rise of Classes na Nation-States, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melo, Carlos Ranulfo (2004) *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na câmara dos deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG
- Melo, Marcos André de (2007) - Hiperconstitucionalização e Qualidade da Democracia: mito e realidade. In: Melo, Carlos Ranulfo; SÀEZ, Manuel Alcântara (Org.) *A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas para o século 21* (pp.237-266). Belo Horizonte; Ed UFMG.
- Moisés José Álvaro (1982) *Cidade, Povo e Poder*. São Paulo: CEDEC/Paz e Terra
- Montesquieu (1996). *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes
- Moisés, José Álvaro e Carneiro, Gabriela Piquet (2010) Democracia, Desconfiança Política e Insatisfação com o Regime. In, Moisés, José Álvaro (Org.) *Democracia e Confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas* (pp.149-184). São Paulo: EDUSP
- Nicolau, Jairo (2007). O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. In: NICOLAU, Jairo e POWER, Timothy J. *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma* (97-123). Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Nunes, Edson; RIBEIRO, Leandro Malhano; Peixoto, Vitor (2007) - Agências Reguladoras no Brasil. In, Cintra, Antônio Octávio; Avelar, Lúcia (Org.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução* (pp.183-210). Rio de Janeiro: UNESP/Konrad Adenauer
- O'Donnel, Guillermo (1991) Democracia Delegativa? In *Novos Estudos CEBRAP, São Paulo*, n 31, out. pp.143-151
- Rosanvalon, Pierre (1997). *A Crise do Estado-Providência*. Goiânia Ed. UFG/UNB.
- Rocha, Enid (2009) Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. In *Texto para Discussão* n° 1378, IPEA. Rio de Janeiro: IPEA.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1979). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Sartori, Giovanni (1994). *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Ed. Ática.
- Sader, Emir (1988). *Quando Novos Personagens Entram em Cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra
- Silva, L. A Machado da e TorreS Ribeiro, Ana Clara (1985). Paradigma e Movimentos Sociais: por onde vão nossas idéias. In *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, ANPOCS/Cortez
- Souza, Clóvis (2012) A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. *Texto para Discussão 1718*, março de 2012, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA.
- Souza, Celina (2005) - Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. In *Revista de Sociologia e Política* (pp.105-121), Curitiba, n. 24, junho.
- Stepan, Alfred (1980). *Estado, Corporativismo e Autoritarismo*. Rio de Janeiro: Ed Paz e Terra
- Stuart Mill, J (1981). *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Vianna, Francisco de Oliveira. (2005) *Populações meridionais do Brasil*. Brasília, Edições do Senado Federal, Vol 27.

---

<sup>i</sup> Apesar dos avanços sociais ocorridos a partir do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, as desigualdades sociais do Brasil permanecem graves. De acordo com os próprios dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2012, órgão oficial das estatísticas nacionais, os 40% mais pobres da população participavam com 13,3% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos detinham 41,9% da renda. Os 10% com maiores rendimentos ganhavam 12,6 vezes mais que os 40% mais pobres (Síntese de Indicadores Sociais, IBGE, 2012). Entre os anos de 1993 e 2009 o déficit dos serviços de esgotamento sanitário por rede subiu de 22 milhões de domicílios para cerca de 27 milhões de unidades domiciliares, enquanto déficit dos serviços de abastecimento de água se estabilizou em torno de 8 milhões de domicílios (IBGE, PNADs de 1993 a 2009). O perfil educacional do país também revela um quadro estrutural grave. De acordo com dados do IPEA (2013), em 2010 um pouco mais da metade dos jovens com 18 anos ou mais havia concluído o ensino fundamental, e apenas 41% dos jovens com até 20 anos têm o ensino médio completo. Até a idade de 24 anos apenas 5,46% tinham curso superior completo (IBGE, Censo de 2010).

2 O modelo de voto em lista aberta com sistema proporcional – na realidade o eleitor não dispõe de uma lista de candidatos do partido ou coligação no momento da votação, por isso o sistema é, de fato, preferencial -, produz a denominada ilusão majoritária. Essa ilusão é alimentada pelo fato de o eleitor não estar atento aos mecanismos de transferências de votos dos menos votados para os mais votados dentro de uma mesma coligação ou partidos. Como as coligações eleitorais são amplas e não obedecem a qualquer critério ideológico, o voto do eleitor contribui para eleger candidatos que lhe são estranhos e integrantes de correntes ideológicas diferentes de sua virtual preferência. (Melo, 2004; Nicolau 2007).