



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CHAPECÓ
LICENCIATURA EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

EDIVANE TONATO

**A MÍDIA BRASILEIRA E A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL (PNPS) DO GOVERNO DILMA:
UMA ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS JORNAIS *FOLHA DE S.PAULO* E *O ESTADO
DE S. PAULO***

**CHAPECÓ
2015**

EDIVANE TONATO

**A MÍDIA BRASILEIRA E A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL (PNPS) DO GOVERNO DILMA:
UMA ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS JORNAIS *FOLHA DE S.PAULO* E *O ESTADO
DE S. PAULO***

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito para obtenção do título de Licenciada em Ciências Sociais.

Orientador. Prof. Dr. Danilo Enrico Martuscelli

CHAPECÓ

2015

DGI/DGCI - Divisão de Gestão de Conhecimento e Inovação

Tonato, Edivane

A MÍDIA BRASILEIRA E A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS) DO GOVERNO DILMA: UMA ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS JORNAIS FOLHA DE S.PAULO E O ESTADO DE S. PAULO/ Edivane Tonato. -- 2015.

70 f.:il.

Orientador: Danilo Enrico Martuscelli.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de licenciatura em Ciências Sociais , Chapecó, SC, 2015.

1. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: SURGIMENTO, CONTEXTO E EFETIVAÇÃO. 2. BUSCANDO ENTENDER AS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DO PÓS-1988 . 3. A MÍDIA BRASILEIRA E A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS). I. Martuscelli, Danilo Enrico, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

EDIVANE TONATO

A MÍDIA BRASILEIRA E A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL (PNPS) DO GOVERNO DILMA:
UMA ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS JORNAIS *FOLHA DE S. PAULO* E *O ESTADO*
DE S. PAULO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito para obtenção do título de Licenciada em Ciências Sociais.

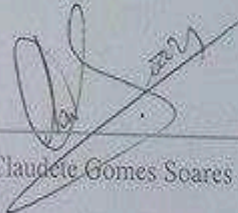
Orientador: Prof. Dr. Danilo Enrico Martuscelli

Este trabalho de conclusão de curso foi defendido e aprovado pela banca em: 15 / 12 / 2015

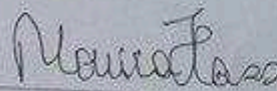
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Danilo Enrico Martuscelli - UFFS



Profa. Dra. Claudete Gomes Soares - UFFS



Profa. Dra. Monica Hass - UFFS

A meu pai, Dorival Tonato, meu eterno herói,
minha grande referência.

AGRADECIMENTOS

É no mínimo curioso agradecer a um direito, a um direito social: a educação.

Gratidão a todos aqueles e aquelas que labutaram para a implantação dessa instituição, a Universidade Federal Fronteira Sul nesta região. É por esta conquista, que nós assim como muitos dos meus colegas e amigos realizamos este sonho de cursar um ensino superior.

Agradeço a todos os professores deste curso, pela descoberta dessa ciência bem como o seu aprimoramento durante estes cinco anos, pelas exaustivas e magnificas obras que tive contato, pela convivência, aprendizado na trajetória acadêmica.

Ao professor e amigo, Danilo Enrico Martuscelli, pela paciência na orientação desta monografia.

Às professoras Claudete Gomes Soares e Mônica Hass pelo exemplo de postura dentro da academia e no compromisso com a verdade. É gratificante tê-las nesta banca examinadora.

À universidade, pelos custeios em viagens de estudos e na permanência estudantil, pelo suporte institucional dos técnicos administrativos e demais trabalhadores desta instituição.

Aos poucos, mas verdadeiros colegas/amigos durante esta graduação, pelo incentivo e apoio constante. Aqui em especial à minha querida irmã, Edinéia Tonato, por nunca permitir que eu perdesse de vista este “nosso objetivo”. Pelas inúmeras noites de companhia nos estudos e por dividir comigo as mesmas incertezas e angústias desta graduação.

Aos meus queridos irmãos, Edegar Tonato e Edivan Tonato, pela compreensão, incentivo e companheirismo neste longo tempo.

À companheira, meu exemplo de vida, minha mãe, Evanir Trentin Tonato. Pelo esforço empreendido incansavelmente em prol da minha família, pelo auxílio na alfabetização mesmo sabendo de suas limitações, e por fim, pelo amparo e carinho de sempre.

Ao camponês, meu pai, Dorival Tonato. Aquele que na infância abstrusa exigiu que se estudasse “para que fosse alguém na vida”, tampouco, ele sabia o que é ser este “alguém na vida” como nem eu hoje sei. A ele meu eterno reconhecimento.

Estendo, ainda, meus agradecimentos às minhas queridas amigas/irmãs da “Cúpula Magnífica”. Por compreenderem minhas ausências e colaborarem diretamente ou indiretamente neste processo através de ações ou com palavras.

A todos, meu muito obrigado!

RESUMO

O estudo sobre a mídia brasileira e a Política Nacional de Participação Social (PNPS) no governo Dilma procura entender a relação da mídia com a democracia representativa brasileira, em específico sua posição contrária à PNPS. Para tanto, alguns objetivos específicos colocam-se como necessários: 1) Verificar a legitimidade do decreto presidencial nº 8.243/2014, que institucionaliza a Política Nacional de Participação Social (PNPS); 2) Identificar a emergência e as implicações das inovações democráticas à democracia representativa brasileira; 3) Analisar as posições emitidas por dois jornais de amplitude nacional: *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* a respeito da medida presidencial; e, por fim, 4) Identificar os limites dos argumentos críticos à PNPS. Para tal entendimento, valemos da pesquisa qualitativa dos acervos on-line dos respectivos periódicos durante o período de maio a outubro de 2014, data de vigência da Política Nacional de Participação Social (PNPS). Os resultados são limitados a este contexto. Eles indicam que a atuação dos dois periódicos colaborou para obstruir a ampliação da democracia representativa, ou seja, para sustar do decreto presidencial. Com isso, sustenta-se que a mídia não permaneceu neutra neste processo: ela defendeu uma posição restrita de democracia.

Palavras chave: Democracia representativa no Brasil. Política Nacional de Participação Social (PNPS). Mídia brasileira. Folha de S. Paulo. O Estado de S. Paulo.

ABSTRACT

The study on the Brazilian media and the National Policy of Social Participation (PNPS) in Dilma's government, it seeks for an understanding of the media's relationship with the Brazilian representative democracy, in which she is totally contrary about PNSPS. Therefore, some specific objectives are placed as needed: 1) To verify the legitimacy of the Presidential Decree No. 8,243 / 2014, which institutionalizes the National Policy of Social Participation; 2) To identify the emergence and implications of democratic innovations to the Brazilian representative democracy; 3) To analyze the positions adopted by two national newspapers: Folha de S. Paulo and O Estado de S. Paulo regarding the presidential measure; and finally, 4) To identify the boundaries of the critical arguments on PNPS. For such an understanding, we make use of qualitative research of the respective online journals collections during the period may to October 2014, effective date of the National Policy of Social Participation. The results are limited to this context. They indicate that the performance of the two journals have collaborated to block the expansion of representative democracy, in other words, to halt the presidential decree. Thus, it sustain the idea that the media did not remain neutral in this process: she defended a restricted position of democracy.

Key Words: Representative Democracy in Brazil. National Policy of Social Participation. Brazilian media. Folha de S.Paulo. O Estado de S. Paulo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 Tramitação do Projeto de Decreto Legislativo 1.491/2014 na Câmara dos Deputados	56
Imagem 1 Resultado da votação do Projeto de Decreto Legislativo nº1491/14.....	58

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Comparativo entre os dois periódicos na publicação dos editoriais.....	52
Gráfico 2 Comparativo entre os dois periódicos na publicação das matérias de capa	53
Gráfico 3 Comparativo entre os dois periódicos na publicação das matérias sobre o assunto.	53
Gráfico 4 Comparativo entre os dois periódicos na publicação dos artigos de opinião favorável.....	54
Gráfico 5 Comparativo entre os dois periódicos na publicação dos artigos de opinião contrária	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Relação de gênero dos participantes nas conferências nacionais	36
Tabela 2 Fator raça/cor dos participantes nas conferências nacionais	36
Tabela 3 Escolaridade dos participantes nas conferências nacionais	37
Tabela 5 Renda dos participantes nas conferências nacionais	38
Tabela 6 Produção total do Congresso Nacional em relação às diretrizes advindas das conferências nacionais	43
Tabela 7 Produção de um ano do Congresso Nacional em relação às diretrizes advindas das conferências nacionais.....	44

LISTA DE SIGLAS

DEM	Democratas
GOV	Governo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ONG	Organizações Não Governamentais
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda a Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da república
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: SURGIMENTO, CONTEXTO E EFETIVAÇÃO	16
2.1	ENTRE DESCRIÇÃO E PRESCRIÇÃO: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL DA DEMOCRACIA	16
2.2	O ITINERÁRIO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL	22
2.3	DEMOCRACIA NO BRASIL APÓS 1988	27
3	BUSCANDO ENTENDER AS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DO PÓS-1988	32
3.1	AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS NA HISTÓRIA BRASILEIRA	33
3.2	AVALIAÇÃO E EFETIVIDADE DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS NOS GOVERNOS PETISTAS.	38
3.3	A PNPS: SIGNIFICADO E DIRETRIZES	45
4	A MÍDIA BRASILEIRA E A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)	49
4.1	O ENVOLVIMENTO DA MÍDIA BRASILEIRA COM A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)	50
4.2	<i>FOLHA DE S. PAULO, O ESTADO DE S. PAULO</i> E A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	56
4.3	A INCONSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	62
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
	REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

Frequentemente escutamos a seguinte afirmação: “a mídia manipula” e a internalizamos com algum grau de resistência ou como verdade absoluta. Essa ideia perpassa continuamente o nosso cotidiano, mas merece ser debatida, caso desejemos comprovar cientificamente a sua veracidade.

Neste estudo, que não se pretende ser inovador, procuramos entender parte deste processo, ou seja, compreender a forma com que a mídia se posicionou ou procurou influenciar o debate em torno da Política Nacional de Participação Social (PNPS) como Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), institucionalizada por meio do decreto presidencial nº 8.243 em 23 de maio de 2014.

A hipótese deste estudo é a de que a mídia analisada (*Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*) defende uma concepção restrita de democracia no processo de institucionalização da Política Nacional de Participação Social (PNPS).

Essa medida presidencial oficializou-se como plano de governo da presidente Dilma Rousseff e tinha por objetivo ampliar o processo de interlocução da sociedade civil com o governo por intermédio de nove instâncias decisórias: os conselhos de políticas públicas, as comissões de políticas públicas, as conferências nacionais, a ouvidoria pública federal, as mesas de diálogos, os fóruns interconselhos, as audiências públicas e as interfaces por ambientes virtuais.

A formalização dessa ampliação democrática resultou em um movimento oposicionista na mídia e na Câmara dos Deputados do país. Os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* protagonizaram este processo. Neles, foram publicados diversos posicionamentos de aversão ao alargamento das instituições participacionistas e deliberativistas da democracia representativa.

Para Fonseca (2011) a mídia na contemporaneidade desempenha um duplo o papel: o primeiro está relacionado a função de informar os acontecimentos sociais constituindo-se como prestadora de serviços enquanto que o segundo envolve a orientação/defesa de interesses específicos de intelectuais e partidos políticos.

Além disso, os órgãos da mídia objetivam lucro como qualquer outra empresa de origem privada, e por tal motivo agem conforme a orientação ideológica e pertencem. È por intermédio destes interesses, ou seja, a mescla deles que a mídia relaciona-se com a política, uma vez que ambas as esferas influenciam-se constantemente.

O estudo situa-se no campo da Ciência Política e tem como objetivos específicos: 1) Verificar a legitimidade do decreto presidencial nº 8.243/2014, que institucionaliza a Política Nacional de Participação Social (PNPS); 2) Identificar a emergência e as implicações, das inovações democráticas à democracia representativa brasileira; 3) Analisar as posições emitidas por dois jornais de amplitude nacional: *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* a respeito da medida presidencial; e, por fim, 4) Identificar os limites dos argumentos críticos à PNPS.

Para atender estes objetivos, organizamos o estudo em três capítulos interligados: No primeiro, dialogamos com as diversas concepções da democracia na filosofia política e na teoria democrática contemporânea. Na sequência, direcionamos nossa análise à democracia brasileira, ressaltando sua especificidade e seus limites até 1988 e, por fim, pontuamos o alcance do sistema representativo brasileiro no período posterior à Constituição cidadã.

No segundo capítulo, retomamos o debate das inovações já indicadas a fim de caracterizar sua emergência, amplitude, efetividade das instâncias deliberativas e participacionistas na democracia representativa. Sinalizamos a incorporação das conferências nacionais nos governos petistas, bem como a institucionalização da Política Nacional de Participação Social (PNPS) no governo de Dilma Rousseff por meio do decreto presidencial 8.243/2014.

No último capítulo, ocupamo-nos de entender a tramitação deste decreto na Câmara dos Deputados e a oposição da mídia a tal decreto. Na última parte do trabalho, desenvolvemos a análise documental do acervo *online* dos Jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* durante os meses de maio a outubro de 2014, data de vigência da Política Nacional de Participação Social (PNPS).

O levantamento deste material seguiu a seguinte orientação metodológica. Primeiramente, realizamos a busca de notícias em cada um dos jornais a partir de seis palavras-chaves: decreto 8.243; PNPS; SNPS; participação social; conselhos populares e decreto bolivariano. De posse deste levantamento, todas as notícias foram agrupadas e separadas por mês de publicação, com o objetivo de observar a incidência que o assunto teve em cada um dos jornais em cada período.

Da leitura deste material, surgiu necessidade de classificar a amostra em: “editorial”, “matéria de capa”, “matéria sobre o assunto”, “artigo de opinião favorável” e “artigo de opinião contrária”. Essas taxonomias (classificações) permitiram compreender o movimento de oposição à Política Nacional de Participação Social (PNPS) posto em prática por cada diário.

Os resultados obtidos a partir desta organização demonstraram que as notícias enquadradas como “matéria sobre o assunto” e “artigos de opinião contrária” foram as mais frequentes nos dois diários. Esta última classificação é pertinente, pois, neste espaço que não representa propriamente a opinião do jornal, mas de seus colunistas (semanais ou não), repercutiu a crítica ao decreto presidencial. Ainda que com menor intensidade, a aversão ao decreto também foi identificada nos editoriais, espaço no qual se expressa a opinião propriamente dita dos jornais.

Quando comparado os dois jornais no que se refere aos números de editoriais, bem como aos artigos de opinião contrária publicados, é possível observar o protagonismo do jornal *O Estado de S. Paulo*. Ou seja, neste periódico, a oposição à Política Nacional de Participação Social (PNPS) foi numericamente mais representativa e mais contundente. No entanto, o jornal *Folha de S. Paulo* não permaneceu neutro, já que emitiu posicionamentos críticos em relação ao decreto, ainda que com menor frequência e intensidade.

Ao examinar os dois diários, é possível dizer que ambos procuraram influenciar o processo de informação sobre a matéria e, ao mesmo tempo, manifestaram apreço por uma visão restrita de democracia, visto que foram contrários à ampliação da democracia representativa.

2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: SURGIMENTO, CONTEXTO E EFETIVAÇÃO

O debate sobre a democracia representativa em sua definição mais simples envolve os processos de deliberação e participação dos indivíduos na vida política. Inúmeros são estudiosos que se debruçaram sobre o tema e dessa forma construíram um extenso e diversificado quadro analítico.

Neste primeiro capítulo, percorremos parte deste processo e, para tanto, dividimos a análise em três seções. Na primeira seção, empenhamo-nos em construir, de maneira breve, o estado da arte da teoria democrática, ou seja, apresentar o conceito histórico e multifacetado de democracia na filosofia política e na teoria moderno-contemporânea. Feito isso, a segunda seção aproxima a discussão ao Brasil, na tentativa de demonstrar que, para nossa historiografia, a democracia desenvolveu-se de forma peculiar. Na terceira e última seção, descrevemos as concepções da democracia no Brasil após a Constituição de 1988, conhecida como Constituição cidadã.

2.1 ENTRE DESCRIÇÃO E PRESCRIÇÃO: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL DA DEMOCRACIA

As primeiras análises elaboradas sobre o sistema democrático priorizavam a participação individual do cidadão no processo de tomada de decisão. Com essa concepção chegamos ao teórico por excelência da participação, na visão de Carole Pateman (1992): Jean-Jacques Rousseau.

Rousseau considerava que a participação política é um direito, no qual os cidadãos são executores das leis que eles mesmos fizeram. A aplicação deste modelo é feita a uma cidade-Estado, não industrial com igualdade e interdependência econômica entre os indivíduos. Entendida sob estes termos, a participação:

È bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. (PATEMAN, 1992, p.35).

Em outras palavras, o sistema político descrito por Rousseau vai além do processo de tomada de decisão, pois a participação é baseada em três funções fundamentais: educativa,

controle e integração. A função educativa envolve o sentido amplo da palavra educação desde o aprendizado até a prática. Isto é, “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p.39).

Além da função educativa, a participação para este teórico cumpre o papel de controle sobre a vida dos indivíduos e da estrutura do meio em que vivem. Tal controle é possível mediante a garantia de liberdade individual, aquela onde cada cidadão reconhece como lei que “ninguém precisa ser senhor de ninguém” e, por isto, aceita facilmente as decisões coletivas.

A terceira e última função é a da integração, pois a prática da participação integra os cidadãos a uma comunidade, concedendo-lhes a sensação de pertencimento. Essa função como as duas já descritas acima formam o tripé da teoria participacionista de Rousseau.

John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole reforçaram estes argumentos, quando transportaram a teoria de Rousseau do contexto da cidade-Estado para o sistema político moderno. Segundo Pateman (1992), Mill sustenta que a participação desenvolve a função educativa e que esta deve ser exercida primeiramente no nível local para que, assim, os cidadãos sintam-se preparados a exercê-la em nível nacional.

Mill não só aceita as funções da participação de Rousseau como também as complementa e as estende à indústria. Em sua visão, este espaço forneceria a oportunidade dos cidadãos aperfeiçoarem a participação no trabalho para depois atingir a participação por excelência na política. Considera, portanto, que a participação no local de trabalho possui o mesmo efeito educativo que na administração política.

Mill já indicava a ampliação da participação por meio da indústria, mas foi George Douglas Howard Cole quem concebeu uma forma de governo mais amplamente democrática. Ao examinar os motivos pelos quais os homens mantêm-se juntos, Cole concluiu que este processo se concretiza por intermédio das associações - o local onde se participa e aprende.

A teoria das associações liga-se à teoria da democracia, pois ambas têm como propósito um objetivo comum: o desenvolvimento da função educativa, e esta depende da “existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas” (PATEMAN, 1992, p.61).

A área mais importante para o desenvolvimento dessa função na visão de Cole é a indústria, pois é nela que os cidadãos passam grande parte de sua vida e esta vivência proporciona o treinamento educativo na administração pública e nos assuntos ligados à coletividade. O local de trabalho, por assim dizer, é capaz de desenvolver nos cidadãos a consciência de autogoverno, isto é, o desenvolvimento dos procedimentos democráticos.

Rousseau, Mill e Cole defendem o máximo de participação por parte do povo no processo decisório e entendem que este elemento constitui o ponto central da democracia. Todos eles concebem a participação como processo educativo e, por isso, são conhecidos como teóricos participacionistas, ou então, percursores da teoria clássica da democracia.

Com o desenvolvimento das forças produtivas nas sociedades industrializadas e o surgimento de novas formas de organização na política, o campo intelectual da sociologia política expôs novas interpretações sobre o conceito da democracia. Destaca-se um novo argumento, e este envolve as instituições representativas.

Este novo argumento também foi formulado por vários cientistas políticos, destacamos aqui, as formulações de José Alois Schumpeter, Robert Dahl e Giovanni Sartori. Conhecidos e consagrados pela teoria moderna ou contemporânea da democracia, com exceção de Robert Dahl, os autores supracitados reconhecem com algum grau de divergência entre si, a existência da teoria clássica da democracia.

O marco histórico para emergência deste pensamento, segundo Pateman (1992), está situado no pós-guerra com a incidência dos regimes totalitários. Esse cenário provocou serias dúvidas em relação às formulações antigas da democracia e a conclusão esboçada é que “a visão “clássica” do homem democrático constitui uma ilusão sem fundamento e que um aumento da participação política dos atuais não-participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático, considerando-se a perspectiva das atitudes políticas”(PATEMAN,1992, p.11).

Além disso, para os autores contemporâneos, a teoria clássica ocupou-se em descrever e formar uma teoria normativo-valorativa, ou seja, a orientação de como “deve ser” a democracia. José Alois Schumpeter foi um dos primeiros teóricos contemporâneos que sinalizou a necessidade de revisar a teoria democrática, atribuindo à democracia uma nova definição dissociada dos ideais da teoria clássica.

A principal crítica de Schumpeter à doutrina clássica é apresentada em *Capitalismo Socialismo e Democracia* (1961). Diferente da posição clássica, a obra evidencia que, no jogo político, nem todos os homens operam racionalmente. Considera, portanto, que nem todos são capazes de tomar decisões pautadas no discernimento, muitos deles agem por impulsos (coice do cavalo), ou então, pelos desejos da vontade “manufaturada”.

Dadas tais limitações para formar o jogo político, Schumpeter supõe que se invertam os papéis no processo decisório: Ao povo compete somente formar o corpo intermediário, ou seja, eleger os representantes. Dessa forma, o processo democrático não é aberto como na doutrina clássica, quem participa das decisões é um grupo menor, aqueles indivíduos que não

adotam um comportamento irracional na política. Trata-se de uma elite restrita que possui a capacidade de discernimento e compete entre si através do voto do povo. As abordagens do conceito povo são visualizadas enquanto unidade, mas o que possuímos são vontades individuais e não vontade da maioria. Logo, “a vontade da maioria é apenas a vontade da maioria e não a vontade do povo”. (SCHUMPETER, 1961, s/p).

Nesse sentido, a democracia limita-se à concorrência livre pelo voto livre e implica “um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente único exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade” (SCHUMPETER, 1961, s/p).

A democracia moderna pressupõe que qualquer cidadão é livre para competir pela liderança política, no entanto, Schumpeter (1961) adverte que o eleitorado normalmente não controla seus líderes, a não ser quando os substitui por novos líderes no processo de eleição. Assim, a participação do indivíduo no processo decisório é limitada uma vez que ocorre periodicamente.

Essa concepção tornou-se universalmente conhecida e compartilhada dentro da ciência política por diversos teóricos. Robert Dahl, por exemplo, compartilha a visão do método democrático schumpeteriano, mesmo não estando convicto da existência clássica da democracia. Por este motivo, e por entender que a palavra democracia não possui um significado permanente, prefere trabalhar com o conceito de poliarquia, isto é, um sistema político no qual seus cidadãos politicamente iguais possuem oportunidades plenas de:

“1) formular preferências; 2) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva 3) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da preferência” (DAHL, 2005, p.26).

A igualdade política na teoria democrática refere-se à existência do sufrágio universal, forma pela qual é garantida a igualdade de oportunidade e de influência sobre os representantes que competem entre si pelo voto dos cidadãos. Além disso, o funcionamento pleno da democracia, ou então, da poliarquia para Dahl só se pode concretizar mediante oito garantias institucionais, sendo elas:

1. Liberdade de formar e aderir a organização 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos públicos 5. Direito de líderes políticos disputarem votos 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições de outras manifestações de preferências (DAHL, 2005, p.27).

De acordo com essas garantias institucionais, as sociedades amplas possuem dois indicadores: competição e participação. Por sua vez, estes se caracterizam como os elementos principais no funcionamento do sistema poliárquico, permitindo a competição pelo poder político e a participação da população na tomada de decisões destes representantes. Ou seja, contestação e participação devem ser equivalentes.

Robert Dahl entende também que existem as hegemonias fechadas, que compreende os sistemas políticos que são compostos por pouca pluralidade partidária e baixo nível de participação popular. Essa oligarquia fechada pode transformar-se em uma oligarquia competitiva mediante o aumento da competição e a redução na participação política enquanto que, nas hegemonias inclusivas, ocorre um processo inverso: menor competição e ampla participação.

Em *A teoria da democracia revisitada*, Giovanni Sartori (1994) pontua o processo de naturalização do conceito de democracia a partir de três movimentos. O primeiro envolve o desenvolvimento da ciência política nos EUA, o segundo prende-se à influência do marxismo e, por último, o terceiro momento demarca a natureza empírica da teoria democrática.

Segundo o autor, até 1940, existia certa unidade entre a teoria ideal e a teoria normativa, ou seja, não se fazia distinção entre ideal X real. A tensão entre prescrição X descrição, ou então, ideal x dever passou a ser elaborada a partir do período seguinte. A nova abordagem conceitual anunciou a era da “democracia confusa”. Sartori (1994) identifica três tendências intelectuais distintas a respeito da democracia: A primeira envolve a tentativa de glorificar a democracia, a segunda tendência procura estabelecer a neutralidade com relação aos valores (*wetfreiheit*) e a última tendência consiste na racionalização empírica da democracia.

Para Sartori, esse pluralismo acerca da terminologia da democracia desgastou o vocabulário político a ponto de modificar o *status quo*, uma vez que:

Até os anos 40, as pessoas sabiam o que era democracia e gostavam dela ou a rejeitavam; depois disso, todos nós dizemos gostar da democracia, mas não sabemos mais (não entendemos mais, não há mais concordância sobre) o que ela é. Vivemos, portanto, caracteristicamente, numa era da democracia confusa. Que “democracia” tenha diversos significados é algo com que podemos conviver. Mas se “democracia” pode significar absolutamente qualquer coisa, aí já é demais. (SARTORI, 1994, p. 22).

A verificação deste processo obrigou o autor a visitar a teoria da democracia e encontrar nela as proximidades das diferentes visões da teoria democrática e assim construir um conceito preciso sobre a democracia. Nesta revisão, realizou a junção entre descrição e

prescrição mesmo sabendo que a corrente contemporânea da democracia realizou tal cisão, pois “o que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser” (SARTORI, 1994, p.23).

O termo democracia possui então a função normativa que orienta o ideal de como ela deve ser. O resultado entre o real e o ideal exige uma definição tanto descritiva como prescritiva, pois uma não existe sem a outra, tampouco podem ser substituídas. Nas palavras de Sartori:

a) o ideal democrático não define a realidade democrática e, vice-versa, que uma verdadeira democracia não é, e não pode ser, o mesmo que uma democracia ideal; b) a democracia resulta de interações entre seus ideais e sua realidade e é modelada por elas: pelo impulso de um dever ser e pela resistência de um é. (SARTORI, 1994, p. 24).

Isto posto, pode se estabelecer agora, em linhas gerais, a orientação dos três autores apresentados, ou melhor, sintetizar suas contribuições para a teoria moderna contemporânea da democracia. Nesta teoria, o método político constitui-se pela competição entre os líderes (elite) pelo voto do povo nas eleições periódicas. Outro elemento principal desta teoria encontra-se na igualdade política, que é exercida por intermédio do sufrágio universal. A participação que outrora (teoria clássica) ocupava o papel central cumpre aqui apenas uma função protetora, como destacou Pateman (1992, p. 25): “a participação no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam decisão”.

Nota-se que a participação já não cumpre a função educativa de Rousseau e seus adeptos, pois adquire o caráter protecionista contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos. Por outro lado, a teoria contemporânea da democracia ocupou-se em responder outros desafios, a exemplo, da apatia política e da estabilidade dos regimes, no entanto, esta discussão não nos compete no momento.

Outra abordagem a esse conceito é sinalizada pelo marxismo, segundo Ellen Wood, antigo conceito da democracia é fruto de uma:

experiência história que conferiu status civil único às classes subordinadas, criando, principalmente, aquela formação sem precedentes, o cidadão camponês. O conceito moderno pertence, em tudo - ou em grande parte-, exceto no nome, uma trajetória histórica diferente, cujo exemplo mais evidente é a experiência anglo-americana. (...) Neste caso, não se trata de camponeses que se libertam da dominação política de seus senhores, mas da afirmação pelos próprios senhores de sua independência em relação às reivindicações da monarquia. É esta a origem dos princípios constitucionais modernos, das ideias de governo limitado, da separação de poderes etc., princípios que deslocaram as implicações do “governo pelos demos” como o equilíbrio de poder entre ricos e pobres - como critério central da democracia (WOOD, 2003.p.177).

A passagem da democracia antiga à democracia moderna para Wood (2003) envolve a transição do feudalismo para o capitalismo, isto é, a substituição de uma democracia direta para uma democracia representativa, ou então, o deslocamento do poder do senhorio à propriedade privada. Nessa transição, a democracia passou a ser mais universalista e abrangente, uma vez que concedeu a todos os cidadãos o status de igualdade e liberdade jurídica.

No entanto, esta igualdade jurídica foi desmistificada com o desenvolvimento do capitalismo, sobretudo, com o estabelecimento das relações entre capital e trabalho. Nesta relação, a classe explorada (proletária) trava uma luta incessante contra a classe exploradora (burguesia) e esta luta se reproduz no conjunto das relações sociais. Há desta forma, uma reprodução da luta de classes em todas as esferas da vida social. Assim, a dominação de uma classe sobre a outra constitui uma relação de exploração arquitetada sobre uma democracia formal, isto é, “uma forma de igualdade civil coexistente com a desigualdade social e capaz de deixar intocadas as relações econômicas entre a ‘elite’ e a ‘multidão trabalhadora” (WOOD, 2003, p. 184).

2.2 O ITINERÁRIO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL

Na seção anterior, sustentamos que a democracia contemporânea está desprendida da visão valorativa e se caracteriza enquanto método, ou seja, um arranjo político pelo qual se tomam as decisões da coletividade. As decisões obedecem a uma regra geral, isto é, a relação entre representante e representados se estabelece através da livre concorrência pelo voto.

O Estado democrático representativo nas sociedades capitalistas é o meio pelo qual o povo elege seus representantes e confere a estes poderes para atuarem em seu nome. No entanto, isso se efetiva mediante a presença do sufrágio universal e a garantia dos direitos fundamentais, a exemplo da liberdade de expressão, do direito de votar ou ser votado, além de construir e participar dos partidos políticos e associações. No Brasil, esta experiência é marcada por rupturas, muito em virtude dos rumos políticos do país, isto é, a alternância dos regimes democráticos e ditatoriais. Inúmeras são as análises sobre este processo, mas para este estudo destacamos duas contribuições fundamentais: as análises de José Murilo de Carvalho e Décio Saes.

Para José Murilo de Carvalho, autor de *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, a expressão cidadania é mergulhada em um sentido histórico que envolve a luta por participação, liberdade e igualdade. A gênese da palavra, ou então as primeiras análises desta

temática, remete ao teórico inglês T.H. Marshall que definiu a cidadania a partir da consolidação dos direitos de forma cronológica na seguinte sucessão: direitos civis (século XVIII), direitos políticos (século XIX) e direitos sociais (século XX).

Os direitos civis abrangem “os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência (...)” (CARVALHO, 2011, p. 9). A participação do cidadão do governo em partidos, associações além da garantia de liberdade de votar e ser votado constitui o segundo bloco de direitos caracterizados como direitos políticos. Eles estão relacionados à formação de um Estado democrático. Finalmente, para Carvalho (2011), os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Seu ideal se baseia na justiça social no “Estado de bem estar social”, ou seja, um Estado provedor que inclua direito à educação, ao trabalho, à saúde e à aposentadoria de todos.

Após esta caracterização, Carvalho identifica um descompasso no percurso da evolução da cidadania brasileira ao modelo clássico (Inglaterra), isso porque a cidadania entre nós, brasileiros, é um reflexo da história que possui descontinuidades, retrocessos e avanços. Exemplo disso, são os longos períodos ditatoriais alternados que ora priorizam os direitos sociais, ora reprimem os direitos políticos e civis.

Para o autor, a inversão cronológica dos direitos ressaltou aspectos culturais da tradição Ibérica paternalista, ou seja, a cultura política estadista. Neste modelo, não há espaço para a luta, pois anseia-se por um líder, “um salvador da pátria”, para a resolução dos problemas, além disso:

A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao intermediário de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais. (CARVALHO, 2011, p. 224).

Compreendida nestes termos, a representatividade política reforça aspectos culturais de origem trans-histórica: o Estado paternalista. Nele, prolifera-se o elo de dependência do povo com o Estado, os primeiros não reconhecem os direitos como tais, mas como concessão do segundo o qual devem lealdade e gratidão. Essa dependência cristaliza-se no seio da sociedade a ponto de limitar o exercício da autonomia e da liberdade dos cidadãos. As decisões no plano político são realizadas de cima para baixo, nela não há espaço à construção

democrática. O exercício do voto além de ser censitário, era exercido de forma aberta e limitado a uma pequena parcela da população brasileira. Essas restrições em nada contribuíram para a formação de uma cultura democrática, apenas favoreceram a proliferação das práticas coronelistas.

Ao concluir seu estudo, isto é, percorrer os 178 anos de história Carvalho relata sua sensação de desconfortável de incompletude da cidadania no país. Para ele, existem progressos inegáveis no campo político e democrático como a consolidação do sufrágio universal e as eleições diretas, mas, por outro lado, pontua que o sistema representativo consolidado apresenta dificuldades ao reduzir as desigualdades sociais edificadas historicamente.

Diferente das análises de Carvalho, Décio Saes entende que a construção da cidadania política é parte do processo do desenvolvimento do capitalismo, sobretudo do Estado-nação. Dessa forma, ele discute *A questão da evolução da cidadania política no Brasil* a partir da perspectiva de classe. Estas duas considerações orientam todo o modelo explicativo que Saes organizou para elucidar as limitações da cidadania no país.

Saes (2001) considera que anteriormente a 1888 não existia direitos, somente privilégios, pois é na Constituição republicana que se reconhece pelo Estado o “sujeito de direito”. Essa análise vai na contramão daquela realizada por Carvalho, uma vez que o mesmo caracteriza o sistema censitário uma regressão do Império à República.

Para Saes (2001), não se trata de um regresso, mas de uma medida previsível, um mecanismo de limitação da participação política para evitar a cisão entre as classes dominantes. A interdição do voto do analfabeto e a não legitimidade do voto feminino só pode ser compreendida a partir da disputa de dois projetos políticos de classe: de um lado, o segmento radical-liberal-democrático e, de outro lado, o projeto organizado pelas oligarquias.

O projeto republicano radical priorizava:

(...) a conversão de todos os indivíduos, independente de sua condição sócio-econômica, em verdadeiros cidadãos - da classe média liberal-democrática foi derrotado pelas chamadas “oligarquias”; vale dizer, pela aliança entre proprietários fundiários e burguesia mercantil-exportadora, sob a direção desta. E mesmo a ditadura militar implantada por Floriano Peixoto — de resto, rapidamente derrubada pelas “oligarquias” — não pode trazer qualquer auxílio a tal projeto, já que o grupo militar representava politicamente, nessa conjuntura, as tendências nacionalistas e antiliberais de um outro segmento ideológico da classe média (SAES, 2001, p. 393).

A derrota política da classe média defensora da perspectiva liberal-democrática após a Proclamação da República é justificada pela aliança formada no seio da classe dominante

(propriedade fundiária e burguesia-exportadora). Essas duas frações influenciaram significativamente o exercício do voto (coronelismo) em uma sociedade formada majoritariamente por camponeses.

Entre 1930 e 1964, Saes demonstra que nenhuma fração das classes dominantes (propriedade fundiária, burguesia mercantil-exportadora, capital bancário, burguesia industrial) se identificava com a política assumida na revolução de 1930. Saes caracteriza este período como um processo de “crise da hegemonia” e de forte intervenção estatal.

A crise da hegemonia envolve:

A conjuntura política de 1931-1934 e nos permite concluir que a configuração assumida pela cidadania política nessa fase era instável, e tendia ser de curta duração. No biênio 1934-1935 a radicalização de segmentos da classe média urbana à esquerda e à direita, com o surgimento da ANL e da AIB, criou condições políticas para que a burocracia estatal civil e militar rompesse os seus laços de representação política direta com a classe social, instaurando a ditadura estadonovista. (SAES, 2001, p. 399).

O Estado Novo (1937-1945) foi marcado pela militarização e crescente burocratização estatal. No âmbito da cidadania, foi posto em prática a política compensatória, que revoga os direitos políticos e outorga os direitos sociais. A restauração dos direitos políticos e do regime democrático inicia-se no fim de 1945 e estende-se até 1964.

Quando se instaura o regime político militar, em 1964, já está consolidada a transição do capitalismo, a indústria representa o grande eixo da economia brasileira, o país já é estritamente urbano e o Estado passaria romper os compromissos históricos com a propriedade fundiária a fim de continuar seu projeto industrializante. Os conflitos ideológicos acerca desta medida resultaram no golpe de Estado.

O regime militar compreende uma política centralizadora que articulava o capital estrangeiro e o capital interno. No que tange à cidadania, os cargos executivos foram concebidos por meio de eleições indiretas ou nomeações, a liberdade partidária foi extinta com a implantação do bipartidarismo.

O rumo da economia no decorrer dos anos 1970 contribuiu para que a crise da hegemonia acentuasse. A crise interna do regime militar e crescente reivindicação por autonomia da sociedade civil possibilitou a aprovação da Constituição cidadã de 1988 e a eleição direta para presidente da República. Essa Constituição representa o ápice dos direitos políticos e sociais no Brasil.

A Carta Magna assegurou várias conquistas, a exemplo, do direito de voto para os analfabetos; voto facultativo para jovens entre 16 e 18 anos; redução do mandato do

presidente de 5 para 4 anos; extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores e rurais, também aos domésticos; direito a greve; liberdade sindical; diminuição da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais entre outras conquistas.

Os anos 1990 para Décio Saes abrangem:

Um momento histórico em que pelo menos duas forças políticas distintas disputam a possibilidade de aproveitamento dos direitos políticos instaurados em 1988. De um lado, as classes trabalhadoras procurando transformá-los em plataforma para o desenvolvimento e a expansão de uma política independente de massa. De outro, o capital financeiro internacional procurando reverter a seu favor os direitos políticos restaurados por obra da resistência das classes populares ao regime militar, enquadrando o seu exercício em práticas clientelísticas de caráter cada vez mais complexo e sofisticado, como é de se esperar de qualquer sociedade capitalista (SAES, 2001, p. 405).

Disso tudo, é perceptível que para Saes a evolução da cidadania política está entrelaçada as distintas posições de classe, isto é, aos entraves e às disputas oriundas do campo político, pois elas não modificam apenas as orientações econômicas e políticas, mas, sobretudo, a própria cidadania. Além disso, a evolução da cidadania política é resultado do desenvolvimento do próprio capitalismo. Sobre este último aspecto, Saes argumenta que a participação política em uma sociedade capitalista é orientada pela relação trabalho x capital que se reproduz mediante a presença do “sujeito de direito”. Ou seja, a presença de indivíduos reconhecidos pelo Estado como portadores de direitos essenciais - liberdade de ir e vir e de celebrar contratos.

Embora as duas posições apresentadas até o momento (Carvalho e Saes) sejam divergentes, ambas colaboram para delinear o processo de instauração da democracia brasileira antes da Constituição de 1988. A discussão sobre essas divergências não é o objetivo desta pesquisa, no entanto, é imprescindível pontuar brevemente os pontos principais deste processo.

Nesse sentido, destacamos que o direito ao sufrágio universal (em seu sentido pleno) elemento característico da democracia contemporânea efetuou-se somente em 1988 quando os analfabetos passaram então a votar na República. É importante ressaltar também que a obrigatoriedade ao voto para o gênero feminino ocorreu somente em 1946.

Por fim, se adentrarmos na historiografia, logo, entenderemos que a participação até os anos de 1980 foi limitada em virtude, da organização política e social do país. Trata-se de uma sociedade politicamente marcada pelo passado colonial (escravismo) com a incidência da prática coronelista (voto aberto) e limitação do voto (censitário, mulheres e analfabetos). Esses fatores em nenhum momento fortaleceram a existência de uma cultura política

democrática no país, prova disso, é que em dois momentos país foi conduzido por regimes autoritários.¹

2.3 DEMOCRACIA NO BRASIL APÓS 1988

Concluimos a seção anterior afirmando que a democracia no Brasil até os anos 1980 possibilitou pouca participação no governo. Nesta última seção, descreveremos as mudanças deste cenário a partir da Constituição de 1988 através da análise do cientista político Leonardo Avritzer em *Sociedade civil e participação no Brasil democrático* e as contribuições de Fátima Anastasia, Mônica Mata Machado de Castro e Felipe Nunes na comunicação *De lá para cá as condições e as instituições da Democracia depois de 1988*.

Para Avritzer, o surgimento da sociedade democrática está relacionado a diversos fenômenos como o “crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias; uma reavaliação da ideia de direitos; a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado”. (AVRITZER, 2007, p. 406).

As primeiras formas de organização civil deste período são formadas por associações comunitárias e profissionais de caráter democrático e voluntário. No processo da Constituinte, as demandas emergidas destas formas de associativismo foram atendidas por meio das “emendas populares”. Segundo Avritzer:

A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações nas práticas das políticas públicas de um lado, e no móvel e significado das ações sociais e coletivas, de outro. A constituição de 1988 abriu espaço, através de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente. Em seu artigo 14, incisos I, II e III, acerca dos Direitos Políticos, a Carta Constitucional assegura que “[a] soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei mediante: plebiscito; referendo [e] iniciativa popular” (AVRITZER, 2007, p. 407).

Além da seguridade legislativa, nos anos 1990, outro fenômeno ligado à sociedade civil transpareceu no país. Trata-se da emergência das Organizações Não-Governamentais (ONGs). Elas não participam do governo e se caracterizam pelo caráter humanitário e cooperativo voltadas à participação popular, educação, direitos humanos e gênero.

As instituições participativas que atuam no governo, segundo Avritzer, são os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos que “são resultados das

¹ Considera-se aqui a vigência da Era Vargas (1930-1945) e da ditadura civil-militar (1964-1985).

legislações específicas ou infraconstitucionais que regularizam os artigos da constituição de 1988 sobre saúde, assistência social, a criança e o adolescente e políticas urbanas” (AVRITZER, 2007, p. 411).

Essa polarização da participação da sociedade civil nas orientações governamentais para o autor é respaldada em experiências positivas. Tanto o orçamento participativo, quanto as ONGs e os conselhos constituem-se em instrumentos de ampliação e democratização do governo. Com essas considerações, concluímos que para este autor a participação da população tem sido incorporada de forma significativa após 1988.

Anastasia, Castro e Nunes trabalham a democracia após 1988 a partir da perspectiva de Robert A. Dahl, o qual considera que “um país será tanto mais democrático quanto maior for seu grau de institucionalização de um lado, e de participação política do cidadão do outro”. (ANASTASIA; CASTRO; NUNES, 2007, p. 111). Dahl acrescenta ainda que: “a coexistência de ambas as dimensões supõe, minimamente, a garantia dos direitos clássicos de associação, liberdade de expressão, formação de partidos, igualdade perante a lei e, afinal, controle da agenda pública” (ANASTASIA; CASTRO; NUNES, 2007, p. 111).

Essas características indicam que os autores trabalham com a concepção da poliarquia, teoria que está embasada no alto grau de institucionalização e a ampla participação da população no processo político. Ou seja, na poliarquia, a participação e a contestação devem ser equivalentes.

Para os autores, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o fim do regime autoritário, o país passa por um processo crescente de institucionalização. Prova disso é que “foram realizadas, no país, cinco eleições nacionais sucessivas, em que as regras foram respeitadas, e os candidatos vitoriosos tomaram posse. Os direitos políticos básicos dos cidadãos, que dão substrato a democracia, tem sido respeitado desde então” (ANASTASIA; CASTRO; NUNES, 2007, p. 111).

Além da institucionalização, a participação, que é outro elemento da poliarquia, tem sido ampliada. O sufrágio universal foi garantido na Constituição de 1988 e ele é composto por todos os brasileiros maiores de 16 anos sem restrição de escolaridade, renda ou gênero.

A partir dessas considerações, os autores afirmam que desde a instauração da Constituição cidadã até 2006 evidencia-se que os brasileiros apresentam mais participativos na política em comparação aos demais países latino-americanos. Essa afirmação é sustentada por uma pesquisa de 2006 que constata que:

36% dos entrevistados costumam conversar sobre política com os amigos, 27% tentam convencer outros sobre o que pensam politicamente, 8% trabalham para um candidato ou partido, 37% assinalaram uma petição e 16% assistiram a manifestação autorizada (ANASTASIA; CASTRO; NUNES, 2007, p. 134).

Outros fatores além da institucionalização e participação são descritos por estes autores. A exemplo, do Produto Interno Bruto (PIB), que evidencia o crescimento entre os anos de 1990 a 2004, assim como a renda *per capita* que aumentou em 30% ao longo da década de 1990 e, finalmente, o aumento do processo de urbanização entre os anos de 1991 a 2000 que conduziu a ampliação da população urbana de 72% para 79%.

Após apresentar os dados a nível nacional, os autores destacam algumas das particularidades regionais em relação ao IDH, à renda *per capita* e à urbanização. No caso do IDH, é visível uma melhoria nos indicadores sociais em todas as regiões, mas enquanto nação o país continuou na posição média que ocupava ainda em 1980.² Os 30% de aumento da renda *per capita* não está distribuído igualmente em todas as regiões, prova disso, é que a região Sul cresceu proporcionalmente mais do que a região Norte.

Tais particularidades também influenciaram na composição do eleitorado que se encontra desigualmente distribuído. A maior proporção do eleitorado reside na Região Sudeste que é a mais desenvolvida urbanizada enquanto que 27% do eleitorado nacional reside na região mais pobre do país o Nordeste.

Os dados descritos em relação à desigualdade social são os dados do Tribunal Superior Eleitoral de 2007 e estes revelam avanços nas últimas décadas a respeito da escolaridade³. Verifica-se que 24,2% dos homens e 22,7% das mulheres são praticamente analfabetos sendo que 60,62% dos eleitores do sexo masculino e 55,99% eleitores do sexo feminino possuem o ensino fundamental incompleto e somente 5,65% do eleitorado tem superior completo ou incompleto.

A desigualdade social é manifestada na composição do eleitorado quando os dados apontam que 40,25% dos eleitores que são analfabetos residem no Nordeste 39,19% e no Norte enquanto que no Centro Oeste corresponde a 15,34%, no Sul a 15,62% e Sudeste a 14,18%.

Outro dado significativo obtido pelo Latinobarómetro de 2006 indica que 53% dos entrevistados responderam que não sabem o significado de democracia e 74% concordam e admitem que a democracia tem problemas, mas mesmo assim é o melhor sistema de governo.

² Somente os estados brasileiros do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina e o Distrito Federal passaram a ocupar o nível alto.

³ Consideram-se eleitores que somente sabem ler e escrever como analfabetos funcionais.

Em 27 de março de 2015, o IBGE divulgou os dados finais relativos ao PIB de 2014. De acordo com o órgão, o PIB do Brasil apresentou um crescimento de apenas 0,1% em 2014. A riqueza gerada pela economia brasileira durante este ano atingiu R\$ 5,52 trilhões (ou US\$ 1,73 trilhão). Já o PIB *per capita* (por pessoa) ficou em R\$ 27.230,00.

Por outro lado, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do Brasil apresentou alta. Com isso, o país passou a ocupar o 79º lugar no ranking mundial que abrange 187 países. O índice brasileiro é 0,744 a média da região é de 0,74 e a média mundial ficou em 0,702. Esses dados foram divulgados em relatório do Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e teve como base os números referentes ao ano de 2013.

A composição do eleitorado segundo os dados disponíveis pelo TSE em 2014 indica que o Distrito Federal é a unidade da Federação com o maior número de eleitores cadastrados em números absolutos: 322.509; em segundo lugar encontra-se o estado do Paraná, com 281.541 eleitores recadastrados, e, em terceiro, Pernambuco, com 246.083. A informação consta do Datamart do Eleitor, sistema desenvolvido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para acompanhar o desempenho da Justiça Eleitoral no que diz respeito ao recadastramento de eleitores em diversos Estados brasileiros e o no Distrito Federal.

Expostos estes indicadores, Anastasia, Castro e Nunes concluem que os problemas da participação política na democracia brasileira são derivados das próprias condições econômicas e sociais do país. Dessa forma, a poliarquia entre nós brasileiros ainda soa como um obstáculo no plano da efetivação, uma vez que somente uma pequena parcela da população dispõe das condições necessárias para exercer os direitos participativos.

Essa mesma conclusão também foi levantada por Carvalho, quando assinalou a incompletude da cidadania, isto é, o gozo dos direitos. Em sua visão, a cidadania “não consegue ocultar o drama dos milhões de pobres, desempregados, analfabetos e semianalfabetos, de vítimas de violência particular e oficial” (CARVALHO, 2011, p. 219).

Por outro lado, Norberto Bobbio em *O futuro da democracia uma defesa das regras do jogo* assinalou a necessidade de compreender o desenvolvimento da democracia dessa forma:

Hoje se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que tem o direito de votar, mas o número de instância (diversas daquelas políticas) nas quais exerce o direito ao voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o do “onde” se vota (e fique claro aqui entendo “votar” como o ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto). (BOBBIO, 1986 s/p).

Essas concepções apenas reforçam que o conceito da democracia, bem como sua evolução é um percurso amplo e multifacetado. Chegamos ao fim desta seção observando que ainda existem limitações no campo social e econômico para o pleno desenvolvimento da democracia conforme foi pontuado por Anastasia; Castro e Nunes, mas por outro lado, os próprios autores e Avritzer não negam o enriquecimento da democracia com o desenvolvimento das novas formas de participação, a exemplo das conferências nacionais e do orçamento participativo.

A institucionalização, a avaliação e a organização destas práticas participativas no país são os pontos de reflexão do nosso próximo capítulo. Nele, conseguiremos talvez entender de forma mais precisa o alcance da participação dos indivíduos no governo a partir da Política Nacional de Participação Social (PNPS).

3 BUSCANDO ENTENDER AS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DO PÓS-1988

No capítulo anterior, sinalizamos brevemente que as conferências nacionais inauguraram uma nova forma de conceber a democracia, isto é, a participação e a deliberação dos cidadãos na política. O marco inicial deste processo, segundo Pentinelli (2003), está na redemocratização do país em 1985, e na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. Em seu art. 14, a Constituição assegurou os seguintes direitos políticos: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I-plebiscito; II-referendo; III-iniciativa popular” (BRASIL, 1998, p. 13).

Além de garantir participação popular por meio do sufrágio universal, a Carta Magna criou as condições para a institucionalização dos demais arranjos participativos. Segundo Avritzer (2009), o próprio processo da Constituinte contou com a ampla participação popular na elaboração de políticas públicas em áreas da saúde, assistência social, educação, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente.

Esse processo mudou a forma de conceber a relação entre Estado e sociedade civil. A reivindicação por autonomia da sociedade civil junto aos atores estatais complementou as formas de participação já existentes como as conferências nacionais, audiências públicas, conselhos e impulsionou novos modelos participativos, a exemplo, das ouvidorias, mesas de negociação e diálogo e orçamento participativo. Estas experiências foram denominadas por Avritzer como instituições participativas, tendo em vista que:

São instituições que operam simultaneamente por meio de princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade (AVRITZER, 2009, p. 08).

As instituições participativas, essencialmente as conferências nacionais, despertaram a atenção dos estudiosos da teoria participacionista e deliberativista. Avritzer e Souza (2003) fizeram um balanço de diversos estudos sobre a temática e apresentaram as seguintes conclusões sobre o papel das conferências nacionais.

Ampliação da relação do governo com a sociedade, em especial na elaboração de agendas para as políticas públicas; estabelecimento de novas arenas para a discussão de questões de sujeitos políticos historicamente excluídos; e estímulo a ações coordenadas entre os diferentes membros da Federação. (AVRITZER; SOUZA, 2003, p. 18).

As conferências nacionais, por assim dizer, retomaram o debate da participação e da representação já presente na teoria contemporânea. Elas desenvolveram um novo movimento, conhecido como “renovação do debate na teoria democrática”. A novidade consiste no papel democratizador da participação em nível nacional, em uma sociedade complexa, por meio da ampliação e da institucionalização dos canais de diálogo da sociedade civil com o Estado.

A discussão e os desdobramentos deste debate é o objetivo desse capítulo. Para fins metodológicos e com o intuito de abranger o processo de surgimento, perfil dos participantes e avaliação desse processo e a institucionalização das conferências nacionais, dividimos nossa exposição em três momentos: 1) as conferências nacionais na história brasileira; 2) a avaliação e a efetividade das conferências nacionais nos últimos governos; e 3) a institucionalização das conferências nacionais por meio da Política Nacional de Participação Social (PNPS).

3.1 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Segundo Souza *et al* (2013), as conferências nacionais foram instituídas pela lei nº 378, de janeiro de 1937, pelo ministro Gustavo Capanema. O marco histórico abrange duas experiências: a Conferência Nacional de Educação, realizada em 3 de novembro de 1941, e a Conferência Nacional de Saúde, realizada no dia 10 de novembro do mesmo ano. Elas surgiram como estratégia de articulação federativa e tinham como objetivo ampliar o conhecimento destes setores, além de promover iniciativas para a execução dos programas governamentais entre os entes federados. De acordo com a literatura, este processo tinha como orientação:

Reorganização do ministério e a realização de conferências nacionais inseriam-se em uma estratégia de construção de um aparato governamental voltado para coordenação e organização das ações em todo o país, fortalecendo o controle e o poder do governo federal. Esta característica era reforçada pelo caráter eminentemente técnico-administrativo dos encontros, os quais contavam com um número reduzido de participantes – em geral técnicos e representantes governamentais vinculados aos entes da Federação. As conferências organizadas neste momento integravam, desta forma, o projeto de fortalecimento do poder central e de aumento da racionalidade administrativa que era caro ao governo Vargas (HOCHMAN; FONSECA, 2000 *Apud* SOUZA *et al.*, 2013, p. 28).

O caráter técnico-administrativo prevaleceu até a década de 1980, quando o processo da reabertura política e da constituinte incorporou uma perspectiva “mobilizatória-política”. Conforme os autores: “o que se viu foi à mudança progressiva de um modelo que servia aos

propósitos da administração centralizada para, posteriormente, um modelo que se inseriu em uma lógica de descentralização e ampliação da participação social” (SOUZA *et al*, 2013, p. 28).

A multiplicação e a ampliação da participação social no Estado brasileiro no fim da década de 1980 motivaram diversos estudos sobre as conferências nacionais. Segundo Souza *et al.* (2013, p. 28), existem seis maneiras diferentes de conceber as conferências nacionais: 1) enquanto espaço público ampliado e espaço público institucionalizado, o que implica a ampliação da participação social na gestão pública; 2) como canais de participação legitimados em um sistema político. 3) como instâncias imersas em um arranjo institucional por meio de: leis, decretos, portaria e resoluções; 4) como interfaces sócio-estatais, não questionando seu caráter institucional; 5) como os espaços integrados de participação, deliberação e representação⁴; 6) consideradas não apenas um espaço, mas um sistema integrado de participação, deliberação e representação

Embora exista divergência na maneira de conceber e classificar as conferências nacionais há consenso sobre o funcionamento destas instâncias. A realização e a organização das conferências nacionais são delegadas ao órgão responsável pela convocação, que pode ser por: “lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou ainda por resolução do respectivo conselho” (FARIAS; LINS, 2013, p. 73).

O órgão responsável pela realização da conferência estabelece o tema, o objetivo, as comissões organizadoras, e define, ainda, os cronogramas e regulamentos dos debates. Cunha (2013) observou que cada conferência possui um segundo conjunto de regras: o chamado regimento interno. A discussão e a aprovação das regras de funcionamento do regimento interno constituem a primeira atividade de cada conferência.

A dinâmica de funcionamento das conferências segue uma cronologia, ou seja, está dividida em etapas escalonadas. As conferências locais constituem a primeira etapa preparatória e são antecedidas por pré-conferências local, regional ou distrital. Elas são convocadas e organizadas pela administração pública ou por entidades locais e acontecem em um ou dois dias de modo que todo participante tenha acesso a uma reflexão da temática por intermédio de palestras. O debate e a reflexão nesta instância são fundamentais, uma vez que é nela que “são eleitos delegados que representarão o bairro, o distrito ou a região

⁴ São vários os teóricos deliberativos que compartilham desta concepção com algum grau de divergência entre eles. No geral, consideram que a deliberação é um momento de interação pública baseada no diálogo e na mobilização para a definição de uma agenda pública.

administrativa na conferência municipal, usualmente em número proporcional à população residente” (CUNHA, 2013, p. 152).

Já as modalidades de participação contam com dois tipos atores: os delegados e os convidados. Segundo Farias e Lins (2013), o critério de paridade definido por lei estabelece que 50% dos representantes devem ser usuários, 25% trabalhadores e 25% gestores ou prestadores de serviço.

Na etapa seguinte, na conferência municipal, os delegados participam das reuniões e assembleias de forma a proporcionar um nivelamento entre os participantes. Ela se subdivide em grupos de trabalhos e as decisões oriundas destes grupos:

são levadas para votação na plenária final, da qual participam todos os delegados, quando são decididas as deliberações que integrarão o relatório final da conferência a ser encaminhado ao gestor municipal e ao conselho estadual, para que possa integrar os documentos que organizam a etapa seguinte, a conferência estadual. (CUNHA, 2013, p. 152).

As duas etapas seguintes, a estadual e a nacional, seguem a mesma orientação que a conferência municipal quanto à formulação de propostas, à escolha de representantes e à elaboração do relatório final. Nestas etapas, a duração das conferências estende-se por mais dias em virtude do número de participantes, o que implica também em gastos com deslocamento e alimentação dos participantes.

A amplitude da participação nos três níveis da conferência é diferenciada. Essa afirmação está sustentada em uma pesquisa de abrangência nacional, que contou com 2.200 entrevistados e foi realizada em julho de 2011 pela Vox Populi. Os resultados desta pesquisa foram sistematizados tanto por Avritzer (2013) e Cunha (2013).⁵ O primeiro autor afirma que a ampla participação ocorre nas etapas preparatórias das conferências municipais, ou seja, na etapa local, distrital ou regional. Já o estudo de Cunha (2013, p.155) pontua que: “41,8% dos entrevistados já tinham ouvido falar de conferências, mas apenas 143 deles (6,5%) participaram de alguma, sendo 36,2% no nível local/distrital/regional, 41,5% no municipal, 15% no estadual e 7,3% no nacional” (CUNHA, 2013, p.155).

A caracterização do perfil dos participantes das conferências nacionais foi realizada por Avritzer (2013) e aprimorada por Cunha e Almeida (2013). Quantificaram-se os seguintes segmentos: idade dos participantes, gênero, raça/cor, escolaridade e renda.

⁵ Os autores fazem referência a uma segunda pesquisa realizada pela PRODEP. A amostra é composta por 115 delegados que participaram das CEAs-MG em 2009. Optou-se por apresentar os dados da Vox Populi pela sua abrangência nacional.

A faixa etária dos participantes das conferências segundo a pesquisa Vox Populi situa-se entre 19 e 59 anos em todos os níveis das conferências. Os dados obtidos indicam também disparidades de gênero dos participantes das conferências nacionais. Cunha é categórico ao afirmar que “a pesquisa com a população geral mostra que a participação das mulheres decresce conforme aumenta a escala, ou seja, elas participam mais nos níveis municipal e estadual e menos no nacional”. (CUNHA, 2013, p.157). A tabela a seguir sintetiza esta observação.

Tabela 1 - Relação de gênero dos participantes nas conferências nacionais

Sexo	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Masculino	50	41,7	43,6	52,6
Feminino	50	58,3	56,4	47,4
Total	100	100	100	100

Fonte: Avritzer (2011) *Apud* Cunha, 2013, p. 157.

A explicação para a maior participação das mulheres nas conferências e nas etapas iniciais está na possibilidade de conciliação com suas tarefas cotidianas e a diminuição da participação dos níveis estaduais e nacionais encontra-se no deslocamento delas e na impossibilidade de conciliar tais tarefas.

A próxima tabela informa os resultados da pesquisa Vox Populi em relação ao fator raça/cor:⁶

Tabela 2 - Fator raça/cor dos participantes nas conferências nacionais

Raça/cor	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Branco	43,6	50	48,7	52,6
Negro	17	15,7	20,5	21,1
Pardo	39,4	34,3	30,8	26,3
Amarelo	0	0	0	0
Indígena	0	0	0	0
Total	100	100	100	100

Fonte: Avritzer (2011) *Apud* Cunha, 2013, p. 159.

⁶ A inexistência de dados para amarelos e indígenas decorre do tipo de pesquisa realizado e não de sua efetiva ausência nas conferências.

Para este segmento Cunha (2013), apresenta os resultados a partir da soma das duas variáveis (negro e pardo) para posteriormente compará-las com a população branca. Nestes termos:

a participação de negros e pardos prevalece sobre a participação de brancos nas etapas local/regional (56,4%) e estadual (51,3%) equivalendo no nível municipal (50%) e decrescendo na etapa nacional (47,4%). Nos dois primeiros níveis, a participação fica ligeiramente acima dos dados populacionais recentes, que informam que a população brasileira é constituída por 50,7% de negros e pardos (IBGE, 2010). (CUNHA, 2013, p. 158).

Outro fator que influencia a participação nas conferências, segundo Cunha (2013) e Almeida (2013), é a escolaridade. Os dados obtidos pela pesquisa Vox Populi apresentados por Almeida encontram-se na tabela a seguir:

Tabela 3 - Escolaridade dos participantes nas conferências nacionais

Nível de escolaridade	Etapas das conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Ensino fundamental (incompleto/completo)	24,5	27,8	17,9	31,6
Ensino médio (incompleto/completo)	38,3	40,7	35,9	10,5
Ensino superior (incompleto/completo)	28,7	24,1	33,3	36,8
Pós-graduação	8,5	7,4	12,8	21,1
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Avritzer (2011) *Apud* Almeida, 2013, p.190.

Os resultados demonstram que há variações em cada escala/etapa, ou seja, quanto maior a escala é perceptível maior grau de instrução e menor número de participantes. Nas palavras do autor:

A escolaridade dos participantes não é apenas maior, mas também se eleva juntamente com a etapa da conferência. Na etapa nacional, 57,9% daqueles que disseram participar possuem ensino superior e/ou pós-graduação. Por outro lado, um fenômeno interessante é que aumenta a porcentagem de pessoas com ensino fundamental - 17,9% na etapa estadual e 31,6% na nacional - enquanto a participação de pessoas com ensino médio diminui -35,9% na estadual para 10,5% na nacional (ALMEIDA, 2013, p. 190).

A última caracterização envolve a renda dos participantes nas conferências nacionais. Conforme Cunha (2013), o parâmetro para este fator envolve o índice médio mensal das pessoas ocupadas que é de R\$ 1.088,00 (um mil e oitenta e oito reais), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD de 2010). Os dados obtidos pela pesquisa Vox Populi de 2007 neste segmento são expostos na próxima tabela:

Tabela 4 - Renda dos participantes nas conferências nacionais

Faixa de renda	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Até 1 SM	5,3	10,2	2,6	10,5
1 a 2 SMs	21,3	26,9	30,8	15,8
2 a 5 SMs	39,4	35,1	43,5	36,8
5 a 10 SMs	23,4	19,5	10,2	20,1
10 a 15 SMs	6,4	4,6	7,7	5,3
15 a 20 SMs	2,1	0,9	0	0
Acima de 20 SMs	2,2	2,8	5,2	10,6
Total	100	100	100	100

Fonte: Avritzer (2011) Apud Cunha, 2013, p.163.

As implicações levantadas por Cunha (2013) a este segmento demonstram que a maioria dos participantes das conferências possuía renda acima da média da população, isto é:

[...] rendimento acima do médio, sendo 73,5% no nível local/regional, 62,9% no nível municipal, 66,6% no nível estadual e 72,8% no nível nacional. No entanto, há variações relevantes no padrão de renda quando se observa a escala: aumento significativo da participação nas conferências de pessoas com renda de até 1 SM (de 5,3% para 10,5%) e superior a 20 SMs (de 2,2% para 10,6%), decréscimo da participação dos que ganham entre 1 e 2 SMs e 4 e 5 SMs. As conferências nacionais, portanto, parecem propiciar a inclusão dos que se situam na menor faixa de renda (até 1 SM) na mesma proporção que as conferências municipais, num percentual equivalente aos que possuem renda superior a 20 SMs (CUNHA, 2013, p.163).

Os resultados apresentados tanto por Cunha (2013) quanto por Almeida (2013) sobre o perfil dos participantes das conferências nacionais no país apenas reforçam a conclusão de Avritzer e Souza (2013): “o participante típico das conferências é uma participante, isto é, uma mulher, com quatro anos de escolaridade e uma renda que varia de 1 a 4 salários mínimos (SMs)” (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 13).

Com base nesta discussão sobre o papel dos participantes das Conferências nacionais podemos passar a análise sobre a efetividade deste processo político nos últimos governos, em específico, na administração do Partido dos Trabalhadores (PT).

3.2 AVALIAÇÃO E EFETIVIDADE DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS NOS GOVERNOS PETISTAS.

Já salientamos neste estudo que o marco histórico da ampliação do sistema participativo deu-se no processo de redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988. Uma década após este marco, as instituições participativas permaneceram restritas às escalas: local, municipal e a estados governados por coalizões de esquerda (PENTINELLI, 2013).

A ampliação das instâncias participativas deu-se fundamentalmente a partir dos anos 2000 com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo a autora, o PT ampliou a participação social em esfera nacional por meio da criação de treze novos conselhos de políticas públicas e da realização frequente de conferências nacionais.

A mesma expansão é sinalizada por Avritzer quando observa que desde a primeira conferência nacional de saúde, ocorrida nos anos 1940, até os dias atuais, contabiliza-se a realização de um total de 115 conferências nacionais. Destas, “74 ocorreram durante o governo de Lula, o que mostra a sua centralidade nas políticas participativas deste período. Tal marca também altera a influência das conferências sobre políticas do governo federal” (AVRITZER 2013, p. 125).

A amostra deste desenvolvimento também é perceptível pela ampliação temática das conferências. As análises indicam que as primeiras conferências eram ligadas a temas específicos como: saúde, educação e assistência social, e com a centralidade dos modelos participativos dos governos de Lula estendeu para demais áreas como: comunicação; cultura; direitos humanos; esportes; juventude; política para mulheres; saúde mental; segurança alimentar e nutricional; segurança pública; criança e adolescente; logística; drogas; conselho de classe professores e mestres; meio ambiente entre outras.

As novas conferências possuem menos participação em relação às conferências que são historicamente organizadas, muito em virtude, de não terem conselhos internos altamente estruturados. No entanto, as novas redes temáticas colaboram para o fortalecimento e para a abertura de outros canais democráticos de participação no governo.

Para Pogrebinschi e Santos (2013), a emergência dos modelos participativos e deliberativos no sistema democrático brasileiro data o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Para os autores, neste período, as conferências nacionais tornaram-se mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes por:

Envolver um número cada vez maior de pessoas, seja participando diretamente como delegados na etapa nacional, seja indiretamente nas etapas estaduais, municipais ou regionais que precedem, seja paralelamente nas chamadas

conferências livres, seja virtualmente nas chamadas conferências virtuais. Tornam-se mais abrangentes por englobar um número cada vez maior de temas (...) e tornam-se mais inclusivas, como consequência do aumento de sua amplitude e abrangência, por reunirem um conjunto cada vez mais diverso e heterogêneo de grupos sociais, sobretudo aqueles representativos da sociedade civil, distribuído entre ONGS, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outras entidades, profissionais ou não. Tornam-se, por fim, mais frequentes as conferências nacionais por trazerem muitas vezes entre suas diretrizes a demanda pela sua reprodução periódica, a qual encontra respaldo e políticas dos ministérios, secretarias, conselhos nacionais ou grupos de trabalho envolvidos na sua convocação e organização (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p.262).

Além destas quatro características, as conferências, a partir de 2003, assumem feição propriamente participativa, deliberativa, normativa e representativa. Elas tornam-se participativas, pois, são abertas à participação social e nas etapas municipais obedecem ao formato bipartite, isto é, a sociedade civil compõe 60% dos delegados e o governo fica com 40%. Os autores também fazem menção ao formato tripartite, no qual existe a presença dos trabalhadores como a terceira categoria da delegação.

As conferências são deliberativas, pois estruturam-se de forma a possibilitar o consenso nos processos de intercomunicação entre a sociedade civil e o governo. Elas seguem um determinado procedimento deliberativo além das etapas escalonadas, sobretudo, por desenvolver internamente os grupos de trabalhos, painéis, plenários e demais instâncias.

A feição normativa das conferências origina-se no processo de deliberação e na elaboração do documento final que é debatido, votado e aprovado incorporando diferentes estratégias e métodos. Neste processo, gera-se expectativa cognitiva e normativa para os envolvidos e os que não participam diretamente submetem-se às formulações. Por último, e nem menos importante, a natureza representativa abrange todos os processos descritos acima, desde a feição participativa, deliberativa (painéis, grupos de trabalhos, plenárias) até o caráter normativo dos relatórios finais.

Para Pogrebinschi e Santos (2013), a representação e deliberação das instâncias participativas não ferem a autonomia do Estado, tampouco, constituem uma ameaça aos arranjos institucionais consolidados desde o século XVIII, uma vez que:

A participação sempre foi um elemento presente na gramática da representação, seja através da universalização do sufrágio, seja através da proporcionalidade dos sistemas eleitorais, seja através do caráter de massa dos partidos políticos, seja, enfim, através da atividade dos lobbies e dos grupos de interesse. A deliberação também, por sua vez, desde sempre compôs o repertório da representação política, seja nos processos de formação da opinião pública que caracterizam as campanhas políticas e a mobilização partidária que precedem às eleições, seja nos processos de identificação e estabilização de preferências que são deflagrados pelos sistemas de votação no momento das eleições, seja, por fim, nos processos parlamentares propriamente deliberativos, tanto no âmbito mais restrito das comissões, como no

contexto mais amplo do plenário, que sucedem às eleições (POGREBINSCHI; SANTOS, 2013, p. 264).

Neste sentido, as inovações democráticas não apresentam nenhum conteúdo novo, apenas reproduzem os princípios de representação e de participação existentes. A novidade está na forma de caracterizar o processo de interlocução do Estado com a sociedade civil. Por isso, as conferências nacionais são entendidas como mecanismos de fortalecimento da participação política, sobretudo, da própria democracia representativa.

A efetividade do processo deliberativo e participativo das conferências nacionais e dos conselhos pode ser observada no estudo de Thamy Pogrebinski e Fabiano Santos (2011). A pesquisa levou em consideração as tramitações legislativas que emanaram das conferências nacionais realizadas no Brasil entre 1988 e 2009. Ao total, foram identificadas 92 conferências nacionais, mas apenas 80 atenderam o critério de classificação estabelecido pelos autores a respeito do caráter “a) deliberativo; b) normativo e c) nacional da conferência”. (POGREBINSCHI; SANTOS, 2013, p. 278).

Nessa pesquisa, foram classificadas e consideradas apenas as conferências que em sua programação incluíam atividades ligadas à deliberação por meio dos grupos de trabalho, comissões e painéis. Também foi analisado se o documento final das conferências continha o resultado das deliberações definidas pelos delegados e representantes das conferências. Por último, verificou se a conferência possuía o caráter nacional, isto é, se teria ocorrido em todos os níveis da federação.

Além desta orientação metodológica, Pogrebinski e Santos (2013) seguiram dois critérios gerais de corte ao compor o universo da pesquisa. Em termos gerais, foram descartadas as diretrizes de cunho administrativo que não possuíam intervenção legislativa e as diretrizes que viessem apenas a garantir, reforçar as legislações existentes ou políticas públicas em execução. Com este corte, os autores chegaram a 1937 diretrizes e 70 conferências.

Os resultados da pesquisa são expressos em duas fontes principais, definidas como pertinência temática e filtro qualitativo. A primeira abrange os resultados de todas as proposições legislativas que tramitaram no Congresso que possuíam algum grau de semelhança e/ou aproximação com as diretrizes das conferências. A segunda caracterização envolve a pesquisa qualitativa, momento em que se exclui esta semelhança e se preserva apenas as proposições que tratam exatamente das demandas e diretrizes oriundas das conferências.

Descrita a metodologia, bem como as orientações de análise, para esta pesquisa limite-me a expor os resultados contribuem para a caracterização de efetividade das conferências no processo legislativo. O que se observa é que as deliberações das conferências não anulam a função legislativa, já desempenhada pelo Congresso.

Os resultados da pesquisa de Pogrebinski e Santos são conclusivos, por si só. Eles informam que da pertinência temática para o filtro qualitativo, a produção do Congresso Nacional decaiu significativamente tanto para a vigência total da pesquisa como para o recorte de um ano. Além disso, os resultados demonstram que as conferências nacionais fazem parte da atividade representativa dos deputados e senadores.

A pesquisa foi dividida em duas etapas. A primeira abrange todo o período de vigência da pesquisa (1988-2009). Neste período a produção total do Congresso Nacional considerou as diretrizes advindas das conferências em:

4.322 projetos ordinários e complementares que se tornaram lei no país, 312 (7,2%) demonstraram alguma pertinência temática com resoluções de conferências. Das PECS, 9 (15,8%) aprovadas também fazem parte deste subconjunto. Foram aprovadas 51 leis (1,2%) e 1 (1,8%) emenda constitucional a partir das iniciativas diretamente relacionadas com as diretrizes, totalizando 52 (1,2%) de diplomas legais derivados do mundo participativo” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 284) .

Estes dados para Pogrebinski e Santos não são conclusivos, constituem-se uma primeira aproximação da produção total do Congresso durante toda a vigência da pesquisa. Os próprios autores observam que uma objeção pertinente a

[...] este processo consiste em dizer que as relações encontradas entre textos de relatórios e documentos legislativos são em casos diversos aleatórias, pois estamos buscando correspondência entre decisões que eventualmente podem ter se dado em um período muito afastados de tempo (POGREBINSCHI; SANTOS, 2013, p. 294).

A tabela a seguir faz referências aos dados apresentados acima:

Tabela 5 - Produção total do Congresso Nacional em relação às diretrizes advindas das conferências nacionais

Leis e Emendas Constitucionais:
Pertinência Temática x Produção Total do Congresso Nacional

	Leis Ordinárias e Complementares	Emendas Constitucionais	Total
Produção legislativa resultante das diretrizes das conferências	312 (7,2%)	9 (15,8%)	321 (7,3%)
Produção legislativa não resultante das diretrizes das conferências	4.010 (92,8%)	48 (84,2%)	4.058 (92,7%)
Produção legislativa total do Congresso	4.322 (100%)	57 (100%)	4.379 (100%)

Leis e Emendas Constitucionais:
Filtro Qualitativo x Total da Produção do Congresso Nacional

	Leis Ordinárias e Complementares	Emendas Constitucionais	Total
Produção legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação	51 (1,2%)	1 (1,8%)	52 (1,2%)
Produção legislativa não resultante das diretrizes das conferências	4.271 (98,8%)	56 (98,2%)	4.327 (98,8%)
Produção legislativa total do Congresso	4.322 (100%)	57 (100%)	4.379 (100%)

Fonte: Pogrebinschi; Santos (2013, p. 285).

Dada esta limitação temporal, a segunda etapa da pesquisa realizou mais uma triagem, isto é, o recorte das proposições legislativas que receberam tramitação no Congresso Nacional após um ano de realização da conferência nacional. Os resultados deste novo controle sobre os dados estão representados na próxima tabela.

Tabela 6 - Produção de um ano do Congresso Nacional em relação às diretrizes advindas das conferências nacionais

Limite de 1 ano: PLs e PECs Arquivados e Correntes com Filtro Qualitativo x Arquivados e Correntes com Pertinência Temática

	Projetos de Lei	Propostas de Emenda Constitucional	Total
Produção Legislativa arquivada ou não, com pertinência temática com filtro qualitativo e limite de um ano	214 (12,5%)	11 (15,7%)	232 (12,6%)
Produção Legislativa arquivada ou não com pertinência temática e limite de um ano	1.492 (87,6%)	59 (84,3%)	1.544 (87,4%)
Produção Legislativa arquivada ou não e limite de um ano	1.706 (100%)	70 (100%)	1.776 (100%)

Limite de 1 ano: Leis e Emendas Constitucionais com Filtro Qualitativo

	Leis Ordinárias e Complementares	Emendas Constitucionais	Total
Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação com filtro qualitativo e aplicado limite de um ano	15 (0,3%)	0 (0%)	15 (0,3%)
Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências	4.271 (99,7%)	57 (100%)	4.327 (99,7%)
Produção Legislativa total do Congresso	4.322 (100%)	57 (100%)	4.379 (100%)

Fonte: Pogrebinschi; Santos (2013, p.296).

Os resultados da pesquisa apontam que as conferências nacionais possuem uma reduzida efetividade, isto, é (0,3%) equivalente a 15 leis aprovadas. No entanto, curiosamente, para Pogrebinschi e Santos (2013), esse percentual influi positivamente em suas conclusões.

Assim a conclusão final dos autores é a de que as inovações democráticas aproximam-se do ideário de Rousseau da ampla participação e constituem uma possibilidade dotada de potencialidade. A pesquisa identificou também que o Congresso Nacional é permeável às demandas advindas da sociedade por meio das conferências nacionais. A participação social em suas concepções constitui um alargamento do sufrágio universal, e por isso, deve ser incorporada à democracia representativa.

Comungamos em parte esta análise. Se de um lado, entendemos que as inovações democráticas contribuem para a ampliação da participação política dos indivíduos no processo decisório, por outro lado, questionamos o *status* de potencialidade, isto é, a efetividade das

conferências nacionais neste processo. Os dados elucidados pelos autores não comportam uma conclusão positiva, afinal estamos falando apenas de 0,3% do total de leis aprovadas no período de doze meses, ou seja, 15 leis. Sobre as razões desse otimismo no que se refere ao impacto das conferências nacionais na legislação brasileira, caberia indagar o lugar de onde tais autores falam ou a quem representam. Talvez seja possível levantar a hipótese de que ao realizarem pesquisas financiadas pela Secretaria Geral da Presidência da República, como foi o caso da pesquisa sobre as conferências nacionais intitulada: “Participação como Representação: o impacto das conferências e conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas”, tais pesquisadores tenham tido reduzida autonomia para problematizar a efetividade das decisões das conferências e, em virtude disto, acabaram adotando um comportamento típico de “intelectuais de governo”.

3.3 A PNPS: SIGNIFICADO E DIRETRIZES

A iniciativa de incorporação das inovações democráticas no arranjo representativo brasileiro ocorreu por meio de decreto presidencial nº 8.243/14. Editado pela presidente da República, Dilma Rousseff, em 23 de maio de 2014 e publicado no Diário Oficial no dia 26 deste mesmo mês, o decreto criou a Política Nacional de Participação Social (PNPS).

A resolução emitida faz parte das atribuições legais da Presidente da República conforme o Art. 84, incisos IV e VI (alínea a), da Constituição vigente:

Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República: (EC nº23/1999 e EC nº31/2001). (...) IV- Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...) VI- dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos; (...). (BRASIL, 1998, p. 31).

De acordo com o decreto, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) tem o objetivo de: “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (DECRETO 8.243, 2014, p. 1).

A articulação entre a administração pública e a sociedade civil não é novidade no país, uma vez que este processo vem ocorrendo desde 1930. Dessa forma, a medida presidencial não altera os conselhos, comissões e demais instâncias de participação social em pleno funcionamento. Ela apenas orienta que todos os órgãos e entidades da administração pública

federal devem considerar as instâncias e os mecanismos de participação social na formulação, na execução e na avaliação dos seus programas e políticas públicas.

O Art.6º desta medida considera como instâncias participativas:

I - conselho de políticas públicas; II - comissão de políticas públicas; III - conferência nacional; IV - ouvidoria pública federal; V - mesa de diálogo; VI - fórum interconselhos; VII - audiência pública; VIII - consulta pública; e IX - ambiente virtual de participação social (DECRETO 8.243, 2014, p. 3).

A carta de apresentação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) elaborada pela Secretaria Geral da Presidência da República, encabeçada por Gilberto Carvalho, define os conselhos de políticas públicas como: “Instâncias colegiadas temáticas e permanentes, instituídas por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo, destinadas a viabilizar a participação da sociedade civil no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (PNPS, s/d, p. 8).

A segunda instância participativa são as comissões de políticas públicas. Elas são “instituídas por ato normativo, criadas para o diálogo entre sociedade civil e governo com objetivos específicos, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades” (PNPS, s/d, p. 8).

As conferências nacionais constituem a terceira modalidade de interlocução da sociedade civil com o Estado. Elas são de competência do Executivo e se organizam a partir de temas específicos de interesse público. Possuem ampla participação e ocorrem periodicamente em três etapas: municipal, estadual e nacional.

A quarta instância participativa é a ouvidoria pública federal. Ela é responsável pelo “tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativo às políticas e os serviços prestados, sob qualquer forma de regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública” (PNPS, s/d, p. 10).

As mesas de diálogo constituem a quinta modalidade de participação da sociedade civil no governo. Conforme o documento de apresentação da Política Nacional de Participação Social (PNPS), esta modalidade tem por objetivo “prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais”. (PNPS, s/d, p. 10).

A penúltima instância participativa presencial são os fóruns interconselhos. Eles constituem-se como mecanismos de diálogo entre os representantes dos conselhos de políticas públicas. O objetivo deste espaço é o de acompanhamento dos programas governamentais. Por fim, a última instância participativa presencialmente são as audiências públicas que se constituem como eventos consultivos abertos a qualquer interessado.

A oitava e sétima modalidade de interlocução do Estado e a sociedade civil são organizadas por processos virtuais. As consultas públicas têm a finalidade de sintetizar a opinião sobre determinada política pública, enquanto que as interfaces estatais – os ambientes virtuais - constituem-se como mecanismos abertos de interação social entre o governo federal e a sociedade civil.

A articulação destas instâncias e mecanismos de participação social institui o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O conteúdo deste projeto consiste em:

promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos aos vulneráveis; incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para gestores, servidores públicos e sociedade civil; incentivar a participação social nos demais entes federados; fortalecer institucionalmente as organizações da sociedade civil (PNPS, s/d, p. 6).

A implementação, o acompanhamento e a avaliação deste sistema, segundo o decreto e a própria cartilha de apresentação da PNPS, são de responsabilidade da Secretária Geral da Presidência da República, que ficaria encarregada de divulgar relatórios, além de organizar audiências públicas e consultas públicas a respeito da gestão. Além disso, esta Secretaria ficaria incumbida de realizar estudos técnicos para promover a ampla participação em todos os níveis da federação. Com isso, a PNPS se consolidaria como política de governo da presidente Dilma Rousseff.

Essa iniciativa vai de encontro às características do seu partido, tendência iniciada ainda por Luiz Inácio Lula da Silva como foi assinalado na segunda seção deste capítulo. Mais do que a institucionalização deste processo, o propósito do decreto presidencial é o de promover o alargamento da democracia, isto é, a ampliação dos canais de diálogo do Executivo Federal com a sociedade a fim de acompanhar e monitorar as atividades da administração pública.

A receptividade deste projeto no seio da sociedade civil dividiu opiniões entre vários setores do país. Entender o conteúdo das posições contrárias ao decreto é o objetivo do

próximo capítulo. Nele, aproximamo-nos de outro elemento deste estudo: a posição da mídia brasileira diante da PNPS.

4 A MÍDIA BRASILEIRA E A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)

Reconhecido e consagrado pela Constituição Federal vigente, o direito à participação proporcionou novos debates na cena política brasileira. O decreto presidencial 8.243 de maio de 2014, que oficializa a Política Nacional de Participação Social (PNPS) como Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), dividiu opiniões entre partidos políticos, legisladores, economistas, juristas, intelectuais, entidades e instituições.

Organizado pela Secretaria Geral da Presidência da República, encabeçada por Gilberto Carvalho, o Sistema Nacional de Participação Social efetiva-se como um método de governo e tem como objetivo aprofundar os canais de diálogos do Estado brasileiro com os atores civis por intermédio de nove instâncias decisórias: os conselhos de políticas públicas, as comissões de políticas públicas, as conferências nacionais, a ouvidoria pública federal, as mesas de diálogos, os fóruns interconselhos, as audiências públicas e as interfaces por ambientes virtuais.

A resistência a esta política de governo figurou na esfera pública por intermédio do caráter informativo da notícia veiculada pelos grandes jornais de circulação nacional que, assim, como a mídia em geral, tendem a realizar o duplo movimento de:

Informar e influenciar a opinião de inúmeras pessoas sobre temas específicos; participar das contendas políticas, em sentido lato (defesa ou veto de uma causa, por exemplo) e estrito (apoio a governos, partidos ou candidatos); e atuar como “aparelhos ideológicos” capazes de organizar interesses (FONSECA, 2011, p. 41).

Compreender como ocorre este duplo movimento é o propósito deste último capítulo. O objetivo geral desta seção consiste, portanto, em analisar a posição dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* diante do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) no período de maio a outubro de 2014, data de vigência da Política Nacional de Participação Social (PNPS).

Para tanto, realizamos primeiramente um levantamento e mapeamento de todas as notícias publicadas por ambos os jornais, buscando classificá-las como: “editorial”, “matéria de capa”, “matérias sobre o assunto” e “artigo de opinião”, considerando, neste último caso, os artigos favoráveis ou contrários ao assunto, assinados por colunistas dos referidos jornais.

Entende-se por “editorial”, a posição, ou então, a opinião do jornal expressa em cada edição por meio de um comentário nas primeiras páginas. Este comentário pode levar o nome do autor ou ser empreendido por um único editor responsável.

Assim como o próprio nome sugere, a “matéria de capa” é relevante, uma vez que faz parte da apresentação, do chamado para a leitura e participa do processo de informação rápida de determinado assunto.

A “matéria sobre o assunto” é o espaço do jornal dedicado ao exame mais amplo do assunto em questão. Incluem-se nesta modalidade: as diversas opiniões sobre o decreto 8.243, as informações sobre o processo de votação e discussão da matéria no Congresso Nacional. Enfim, são matérias que assumem fundamentalmente um caráter informativo da notícia. Muitas delas são redigidas pelos próprios funcionários de cada periódico, a exemplo, dos repórteres e jornalistas.

Caso diferente da “matéria sobre o assunto” é o “artigo de opinião”, que se pronuncia favorável ou contrariamente ao decreto. É válido destacar que este espaço não é a opinião propriamente dita do jornal, geralmente é conduzido por seus columnistas (semanais ou não), que podem ou não compartilhar as ideologias do diário.

A partir desta metodologia, foi possível identificar o comportamento dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* diante do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Para demonstrar como tais jornais se posicionaram diante deste processo, estruturamos o capítulo em três seções: a primeira envolve a caracterização do sistema de mídia brasileiro e o panorama quantitativo da repercussão do tema nos dois periódicos; a segunda seção indica a contrariedade à medida presidencial no Legislativo, além de abranger a exposição dos argumentos contrários à PNPS; enquanto que a terceira seção empreende uma análise mais aprofundada destes argumentos.

4.1 O ENVOLVIMENTO DA MÍDIA BRASILEIRA COM A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)

Neste ponto, é necessário, em primeiro lugar, reconhecer que a mídia desempenha um papel central nas democracias contemporâneas. Ela transparece na esfera pública sob o lema de informar os acontecimentos sociais, constituindo-se como prestadora de serviços, mas oculta, ao mesmo tempo, suas intenções de orientação política e de defesa dos partidos políticos ou doutrinas econômicas.

Fonseca (2014) observou que a mídia interage na esfera pública como qualquer empresa de origem privada, pois objetiva o lucro. Logo, os meios de comunicação são similares a outras atividades econômicas, que necessitam de altos investimentos em capital fixo. E para manter-se atuante no mercado, diversificam suas atividades em comunicação e entretenimento.

Nesse processo produtivo, a notícia abrange a simbologia de mercadoria imaterial. No entanto, ela não é uma mercadoria qualquer, pois ela possui uma especificidade a mais que as outras mercadorias:

Afinal, sua utilização pode causar danos a grupos sociais e às sociedades, na medida em que possui (a notícia) o poder de, no limite: fabricar e distorcer imagens e versões a respeito de acontecimentos, temas e pessoas, propagar boatos, entre inúmeras outras possibilidades, simultaneamente à sua função de informar (FONSECA, 2014, p. 16).

Além disso, a mídia brasileira para Miguel (2002) interfere no campo da política, na medida em que define a agenda pública. Ela oferece os esquemas narrativos para interpretação da realidade e ao fazer este movimento privilegia apenas alguns interesses. Com essas observações, chegamos à conclusão de que o processo de informação não é neutro, ou seja, não corresponde ao ideário liberal da objetividade e neutralidade jornalística.

Para Azevedo incorrem-se em dois erros quando se concebe o jornalismo como neutro:

Primeiro, porque nenhum analista sério seria capaz de defender a ideia de que objetividade e neutralidade existem de fato em algum jornal do mundo, pois um grande número de pesquisas mostra que os jornalistas compartilham crenças ideológicas como qualquer outro indivíduo e que os padrões de recrutamento profissional e as rotinas produtivas nas redações incorporam consciente ou inconscientemente valores culturais e políticos. Segundo, porque jornais comerciais frequentemente assumem posições políticas e até mesmo partidárias (especialmente nos momentos eleitorais), enquanto que jornais partidários podem adotar, e muitos adotam normas de equilíbrio e balanceamento em suas reportagens. Além do mais, deve-se levar também em conta que no jornalismo comercial moderno a diferenciação política dos jornais se dá muito mais pelas crenças políticas e valores morais do que pela associação com uma organização partidária ou política em particular. (AZEVEDO 2006, p.102).

Agindo desta forma, a imprensa pode atuar sob dois modos: a) o jornalismo que obedece e mantém a fidelidade das informações recebidas buscando a credibilidade; e b) o jornalismo que anseia pela ampliação do seu faturamento. Isso demonstra que existem limites no processo de produção e distribuição da informação.

O mercado da mídia brasileira, segundo Azevedo (2006), está concentrado nas mãos de oito grupos familiares, sendo que três destes atuam em nível nacional: Marinho (Globo), Saad (Bandeirantes), Abravanel (SBT) e, cinco agem no âmbito regional: Sirotsky (RBS-Sul), Câmara (Centro-Oeste), Daou (Norte), Zahran (Mato Grosso) e Jereissati (Nordeste).

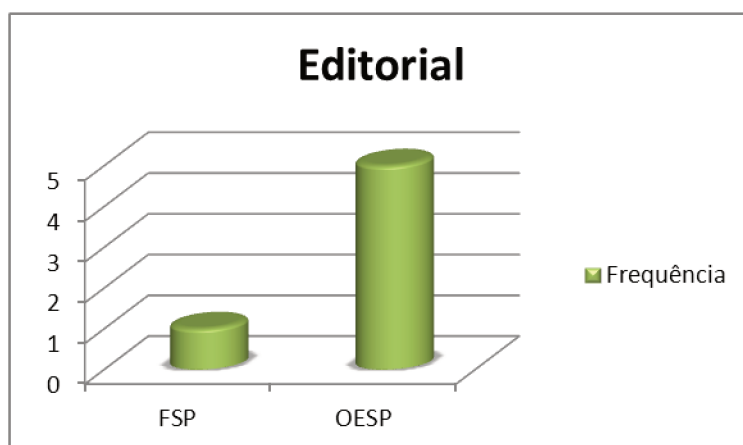
Além destes oito grupos familiares, atuam mais outros três grupos familiares na mídia impressa que englobam parques gráficos, jornais, revistas, portais, sites e TV por assinatura. Segundo Azevedo é “os Civitas (grupo Abril), os Mesquitas (grupo O Estado de S. Paulo) e os Frias (grupo Folha de S. Paulo). Desta forma, 90% da mídia brasileira é controlada por apenas 15 grupos familiares” (AZEVEDO, 2006, p.100).

Para Guareschi (2007), essa configuração não se trata mais de um coronelismo ou então da posse das capitânicas hereditárias, mas de uma nova forma de poder moderno, que consiste na posse da informação. E quando se tem a posse da informação, não há pluralismo informativo, tampouco existe a democracia informativa.

Feitas essas observações, retornamos ao nosso objeto de estudo, isto é, a posição dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* diante do Sistema Nacional de Participação Social (PNPS). Os resultados obtidos por meio da pesquisa no acervo dos respectivos jornais durante toda a vigência da iniciativa presidencial são discutidos a seguir.

Com base no mapeamento realizado, identificou-se que o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou um número superior de editoriais em relação à *Folha de S. Paulo*. Trata-se de uma oposição mais direta, uma vez que o editorial expressa a opinião política do jornal. O gráfico 1 demonstra o comparativo entre os dois periódicos:

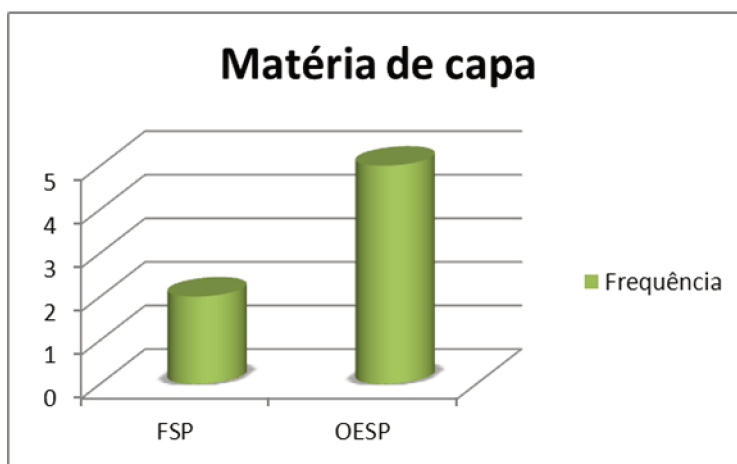
Gráfico 1 - Comparativo entre os dois periódicos na publicação dos editoriais



Fonte: Elaborado pela autora.

A mesma posição de assimetria entre um periódico e outro se observa quando se leva em consideração a “matéria de capa” como pode se observar no próximo gráfico. No cômputo geral, foram identificadas oito matérias de capa, deste total, sete correspondem ao princípio informativo da notícia, apenas uma, que foi divulgada pelo *O Estado de S. Paulo*, apresentou natureza claramente oposicionista. Tal matéria foi destaque da edição e correspondia ao seguinte chamado: “Decreto de Dilma abre debate sobre risco de poder paralelo”. (Matéria de capa, 08 de junho de 2014.)

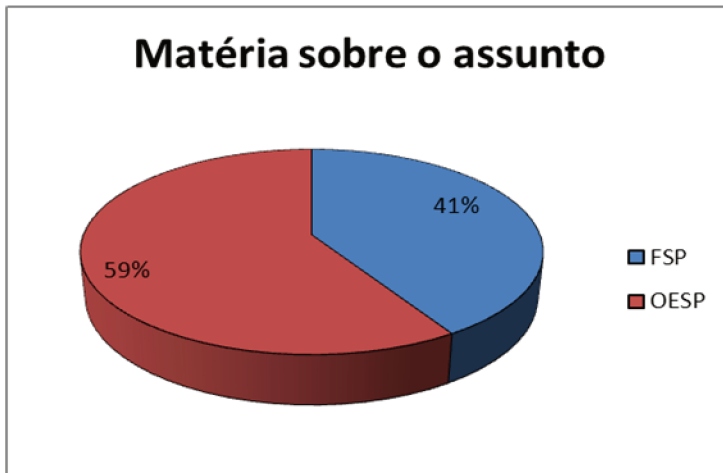
Gráfico 2 - Comparativo entre os dois periódicos na publicação das matérias de capa



Fonte: Elaborado pela autora.

Na categoria “matéria sobre o assunto”, as publicações apresentam-se mais equilibradas, o periódico *O Estado de Paulo* divulgou no total 23 notícias durante os seis meses pesquisados e a *Folha de S. Paulo* publicou 14, conforme evidencia o gráfico abaixo em termos percentuais:

Gráfico 3 - Comparativo entre os dois periódicos na publicação das matérias sobre o assunto



Fonte: Elaborado pela autora.

Na taxonomia (classificação) “artigo de opinião favorável”, tem-se pela primeira vez o protagonismo da *Folha de S. Paulo* com dois artigos de opinião publicados, enquanto que *O Estado de S. Paulo* não publicou nenhum. A inexistência de artigos favoráveis ao decreto no jornal *O Estado de S. Paulo* remete-nos à análise Guareschi (2006) para quem o fato de não informar a outra posição também é tendencioso. Para ele “a força da mídia não está, portanto, apenas em ‘construir a realidade’, mas também em ‘ocultar a realidade’; isto é, se algo não aparece na mídia, para a maioria da população, essa questão deixa de existir” (GUARESCHI, 2006, p. 37).

Gráfico 4 - Comparativo entre os dois periódicos na publicação dos artigos de opinião favorável



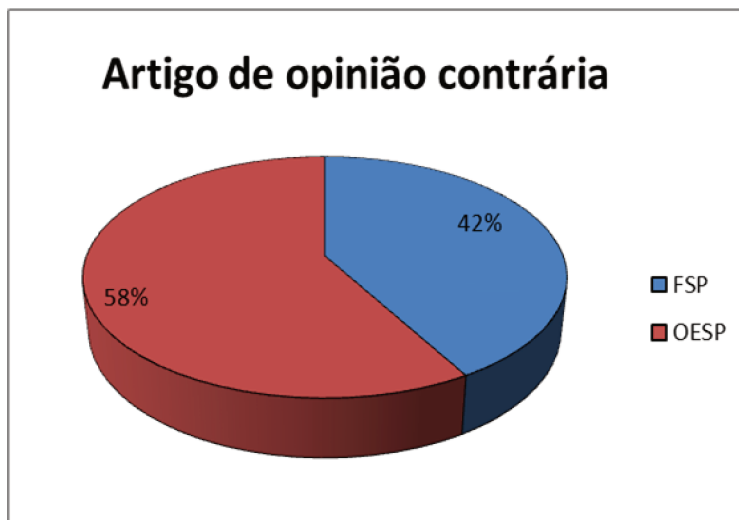
Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico acima indica claramente que, para *O Estado de S. Paulo*, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) não é adequada, motivo pelo qual, não divulgou nenhum “artigo de opinião favorável”, mas apenas “artigos de opinião contrária”.

Para Luís Felipe Miguel (2002), este *modus operandi* de ocultar uma das posições, demonstra “que os meios de comunicação reproduzem mal a diversidade social, o que acarreta consequências significativas para o exercício da democracia” (MIGUEL, 2002, p. 163).

Os dados obtidos na classificação “artigos de opinião contrária” reafirma a maior visibilidade dada pelo jornal *O Estado de Paulo* com 14 artigos de opinião contrários à Política Nacional de Participação Social (PNPS) quando comparado à *Folha de S. Paulo*, que publicou 10. O gráfico a seguir faz referência a isto:

Gráfico 5 - Comparativo entre os dois periódicos na publicação dos artigos de opinião contrária



Fonte: Elaborado pela autora.

Nesta classificação, ganham relevância os adjetivos pejorativos a uma medida governamental que pretendia apenas institucionalizar, isto é, formalizar um procedimento. O decreto 8.243/2014 não alteraria a democracia representativa, tampouco institucionalizaria a democracia direta, pois:

Para que se exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que o direito quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhes dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário. Mesmo se substituível, o delegado é um intermediário, acima de tudo porque, apesar de

vinculado às instruções que recebe da base, tem de fato uma liberdade de movimento (...). (BOBBIO, 1996, s/p).

A grande incidência dos artigos de “opinião contrária”, assim como de “editoriais” contrários ao decreto, evidencia a predominância de um jornalismo opinativo orientado para a defesa de interesses ideológicos e políticos. O desenvolvimento deste argumento será realizado na próxima seção. Nela, será exposto o conteúdo das publicações dos editoriais e dos artigos de opinião contrária à Política Nacional de Participação Social (PNPS).

4.2 FOLHA DE S. PAULO, O ESTADO DE S. PAULO E A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A institucionalização da Política Nacional de Participação Social (PNPS) foi sucedida pelo movimento de sua revogação na Câmara dos Deputados. A resistência à medida presidencial resultou na apresentação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.491/2014, de autoria dos deputados Mendonça Filho (PE-DEM) e Ronaldo Caiado (DEM-GO), que teve a finalidade de sustar os efeitos do decreto presidencial nº 8.243/14.

Os deputados supracitados declararam em entrevista que o decreto era antidemocrático, feria as prerrogativas do Legislativo e, por este motivo, deveria ser substituído por um projeto de lei. Atendo-se a isso, o deputado Mendonça Filho solicitou a apreciação do conteúdo da matéria por meio do Requerimento de Urgência nº 10.361/2014.

A tramitação do Projeto de Decreto Legislativo 1.491/2014 na Câmara dos Deputados seguiu os seguintes passos:⁷

Quadro 1 - Tramitação do Projeto de Decreto Legislativo 1.491/2014 na Câmara dos Deputados

Data	Andamento
23/05/2014	Assinatura do decreto presidencial nº8.243/14
26/05/2014	Publicação do decreto legislativo no Diário Oficial Sessão 1- 26/05/2014 (p. 6)
30/05/2014	Apresentação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1.491/2014 de autoria dos deputados Mendonça Filho (PE-DEM) e Ronaldo Caiado (DEM-GO), que “Susta a aplicação do Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o

⁷ Os decretos presidenciais são de competência exclusiva do poder Executivo. Já os projetos de decretos legislativos são de responsabilidade do Congresso Nacional e devem ser discutidos e votados na Câmara dos Deputados e Senado Federal. O critério de maioria absoluta é o quórum de votação adotado para aprovar um projeto de decreto legislativo, o que equivale ao voto de 257 deputados federais e de 41 senadores.

	Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e dá outras providências”.
03/06/2014	Requerimento de Urgência nº 10.361/2014, apresentado pelo deputado Mendonça Filho, que: “Requer urgência, nos termos do art.155, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para apreciação do PDC 1.491/2014 que susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e dá outras providências”.
03/06/2014	Parecer favorável ao PDC 1491/14; Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania.
15/07/2014	Aprovado o Requerimento de urgência nº 10.361/14 dos deputados Mendonça Filho (líder do DEM), Rubens Bueno (líder do PPS), Givaldo Carimbão (na qualidade de líder do bloco PP e PROS), André Moura (líder do PSC), Lincoln Portela (na qualidade de líder do bloco PR, PT do B e PRP), Arnaldo Faria de Sá (líder do PTB), João Dado (líder do SD), Moreira Mendes (líder do PSD), Eurico Júnior (na qualidade de líder do PV), Félix Júnior (líder do PDT), Antônio Imbassahy (líder do PSDB) e Beto Albuquerque (líder do PSB).
15/07/2014	Sessão Deliberativa Extraordinária: Votação do Requerimento do deputado Mendonça Filho, líder do DEM, que solicita preferência para apreciação do PDC nº 1.491/2014. - Matéria não apreciada por falta de “quórum” (obstrução)
16/07/2014	Sessão Deliberativa Extraordinária: Matéria não apreciada por acordo dos Srs. líderes
05/08/2014	Sessão Deliberativa Ordinária: Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão Sessão Deliberativa Extraordinária: -Parecer proferido em Plenário pelo relator, deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público que conclui pela aprovação do DPC. -Parecer proferido em Plenário pelo Relator, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação do DPC. Matéria não apreciada em face do encerramento da sessão.
06/08/2014	Sessão Deliberativa Extraordinária: Continuação da discussão em turno único Adiada a continuação da discussão por acordo dos líderes de bancada.
02/09/2014	Sessão Deliberativa Extraordinária: Matéria não apreciada por falta de “quórum”
03/09/2014	Sessão Deliberativa Extraordinária: Matéria não apreciada por falta de “quórum”
07/09/2014	Sessão Deliberativa Extraordinária: Matéria não apreciada por acordo dos líderes de bancada.
14/10/2014	Sessão Deliberativa Ordinária: Matéria não apreciada em face do encerramento da sessão. Sessão Deliberativa Extraordinária: Matéria não apreciada por acordo dos líderes de bancada.
28/10/2014	Sessão Deliberativa Ordinária:

	<p>Matéria não apreciada por acordo dos líderes de bancada. Sessão Deliberativa Extraordinária: nº 323 Proposição: PDC nº 1491/14 - requerimento para votação de artigo por artigo-nominal eletrônica -Início da votação -Aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491 de 2014. -Em consequência disto, ficam prejudicados os Projetos de Decreto Legislativo nº 1.492, 1.494 e 1.495 de 2014, apensados. -Votação da Redação Final. -Aprovada a Redação Final assinada pelo Relator, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). -A matéria vai ao Senado Federal (PDC 1.491-B/2014).</p>
29/10/2014	Remessa ao Senado Federal por meio do Of.nº1.740/14/SGM-P

Fonte: Elaboração da autora. Dados disponíveis em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>

A sustação do decreto presidencial ocorreu por meio da aprovação do Projeto de Decreto Legislativo 1.491 de 28 de outubro de 2014, na Sessão Deliberativa Extraordinária: nº 323. A votação ocorreu em turno único de forma nominal e eletrônica e dela participaram 258 deputados. O resultado desta votação, bem como a posição das siglas partidárias podem ser observados a seguir:

Imagem 1 Resultado da votação do Projeto de Decreto Legislativo nº1491/14

Abertura da sessão: 28/10/2014 18:28

Encerramento da sessão: 28/10/2014 22:10

Proposição: PDC Nº 1491/2014 - REQUERIMENTO PARA VOTAÇÃO DE ARTIGO POR ARTIGO - Nominal Eletrônica

Início da votação: 28/10/2014 21:33

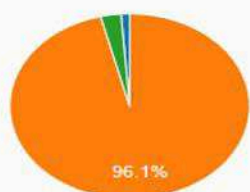
Encerramento da votação: 28/10/2014 21:44

Presidiram a Votação:

Henrique Eduardo Alves

Resultado da votação

Sim:	3
Não:	247
Abstenção:	7
Total da Votação:	257
Art. 17:	1
Total Quorum:	258
Obstrução:	43



■ Sim ■ Não ■ Abstenção

Presidente da Casa: Henrique Eduardo Alves - PMDB /RN

Presidiram a Sessão:

Henrique Eduardo Alves - 18:29

Simão Sessim - 19:24

Henrique Eduardo Alves - 19:36

Orientação

PT:	Obstrução
PMDB:	Não
PpPros:	Liberado
PSD:	Não
PSDB:	Não
PrPtdebPrp:	Não
DEM:	Não
PSB:	Não
Solidaried:	Não
PDT:	Não
PTB:	Não
PCdoB:	Obstrução
PSC:	Não
PRB:	Não
PV:	Não
PPS:	Não
PSOL:	Obstrução
Repr.PEN:	Não
Minoria:	Não
GOV.:	Sim

Fonte: <http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=5995&tipo=partido>

A divulgação e a produção de informação pelos dois periódicos sobre a Política Nacional de Participação Social (PNPS) foram mais significativas no mês de junho de 2014, período em que foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1.491/2014 e o Pedido de Urgência 10.361/14 à Câmara dos Deputados.

Neste período, assim como nos demais meses pesquisados, questionou-se o conteúdo do decreto, especialmente a definição dos participantes da PNPS: “sociedade civil – o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados, ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (DECRETO 8.243, 2014, p. 1).

Para o editorial da *Folha de S. Paulo*, essa concepção é “amadorística”, pois, prioriza a participação de “uma camada de militantes e lobistas profissionais que dispõem de tempo e recurso para ‘participar’” (Editorial. *Conselhos polêmicos*, FSP, 15 de junho de 2014, p. A2). Com isso,

A suspeita de que o decreto cristalice o aparelhamento do Estado Federal pelo PT tem respaldo num dispositivo crucial. Nele, fica explicitamente autorizado que

integrantes dos conselhos possam manter “parceria” com o órgão público que monitoram. (Editorial. *Conselhos polêmicos*, FSP, 15 de junho de 2014, p. A2).

Estes argumentos foram reforçados e ampliados pelos artigos de opinião contrários. Neste espaço, sustentava-se que o “‘indivíduo’ só aparece no decreto para que possa ser rebaixado diante dos ‘coletivos’ e dos ‘movimentos sociais institucionalizados’ e não ‘institucionalizados.’” (Reinaldo Azevedo. *Dilma de Caracas*, FSP, 13 de junho de 2014, p. A16). Dessa forma, os conselhos seriam “majoritariamente interligados por militantes que gravitam na órbita do PT”. (Demétrio Magnoli. *Supercorporativismo*, FSP, 7 de junho de 2014, p. A6). Ou seja, aqueles “que já são financiados pelo poder público” (*Ibid*).

Além disso, o decreto prevê que a “autêntica representação popular de 140 milhões de brasileiros seja substituída por um punhado de pessoas, que passará a DEFINIR A POLÍTICA SOCIAL DE TODOS OS MINISTÉRIOS, INDICANDO AO EXECUTIVO COMO DEVE AGIR” (Ives Gandra da Silva Martins. *Por um Congresso inexpressivo*, FSP, 10 de junho de 2014, p. A3). Entendida nestes termos, as políticas públicas e sociais não serão mais definidas pelo Legislativo, mas, “por este grupo limitado de cidadãos enquistados nestes organismos” (*Ibid*).

Em termos práticos “isso significa que Gilberto Carvalho, secretário-geral da Presidência e imagem holográfica de Lula, converte-se no Lorde Protetor da ‘democracia participativa’” (Demétrio Magnoli. *Supercorporativismo*, FSP, 7 de junho de 2014, p. A6). Significa também que “Carvalho e o PT querem se livrar do povo e do congresso submetendo as decisões do governo federal (...) chega a criar o embrião da justiça paralela” (Reinaldo Azevedo. *O PT, o eleitor, o Congresso e o capital*, FSP, 25 de julho de 2014, p. A8).

A “tentativa de criar um Congresso paralelo”, ou então, que “institui uma justiça paralela”, fere a “democracia representativa, o foro institucional de debate político [que] é o Congresso, constituído por representantes eleitos pelos cidadãos” (Demétrio Magnoli. *Supercorporativismo*, FSP, 7 de junho de 2014, p. A6). Partindo de tal entendimento, o colunista da Folha de S. Paulo considerou que havia “um golpe dos militantes políticos contra as pessoas comuns, cuja ‘participação’ perde valor nos centros de decisão de políticas públicas” (Demétrio Magnoli. *O “povo organizado”*, FSP, 21 de junho de 2014, p. A5).

Assim;

O decreto suprime as funções constitucionais do Parlamento e pretende introduzir entre nós o estilo bolivariano das Constituições da Venezuela, Bolívia ou Equador. Nelas, o Executivo e o “povo” são verdadeiros poderes, sendo - é o que está naquelas leis maiores - o Legislativo, Judiciário e o Ministério Público, poderes

acólitos, vicários, secundários e sem maior expressão. (Ives Gandra da Silva Martins. *Por um Congresso inexpressivo*, FSP, 10 de junho de 2014, p. A3).

O conteúdo do decreto institui “a ‘democracia participativa’ inaugurada pelo SNPS, onde o povo passa a ser ‘representado’ por líderes de ‘movimentos sociais’ selecionados pelo governo” (Demétrio Magnoli. *Supercorporativismo*, FSP, 7 de junho de 2014, p. A6). Tal feito “é diretamente inconstitucional, ferindo cláusula pétrea da Constituição, que é a autonomia e independência dos Poderes (artigos 2 e 60, §4º, inciso III)” (Ives Gandra da Silva Martins, *Por um Congresso inexpressivo*, FSP, 10 de junho de 2014, p. A3).

Para os editoriais do jornal *O Estado de S. Paulo*, o decreto é “um conjunto de barbaridades jurídicas (...) Na realidade é o mais puro oportunismo, aproveitando os ventos do momento para impor velhas pretensões do PT, sempre rejeitadas pela Nação” (Editorial. *Mudança de regime por decreto*, OESP, 29 de maio de 2014, p. A3).

De acordo com este periódico, a participação social em uma democracia representativa se dá através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos. Mas o referido decreto “visa é criar um complexo sistema de ‘participação popular’ e instituir uma verdadeira política de participação ideologicamente orientada, que se sobrepõem ao Poder Legislativo” (Editorial. *Ações e reações*, OESP, 6 de junho de 2014, p. A3). Por isso, o decreto:

tem – sim – um efeito profundamente antidemocrático. Ele fere o princípio básico da igualdade democrática (“uma pessoa, um voto”) ao proporcionar que alguns determinados cidadãos, aqueles que são politicamente alinhados a uma ideia, sejam ouvidos. (Editorial. *Mudança de regime por decreto* OESP, 29 de maio de 2014, p. A3).

E quando “se criam canais paralelos de poder, não legitimados pelas urnas, inverte-se a lógica do sistema” (Editorial. *Mudança de regime por decreto*, OESP, 29 de maio de 2014, p. A3.). Assim, “o lulopetismo pretende criar canais paralelos de poder, não legitimados pelas urnas, com o conseqüente aparelhamento do Estado, para impor a sua vontade sobre os outros Poderes” (Editorial. *Teimosia inconstitucional*, OESP, 21 de julho de 2014, p. A3).

Esse processo assinala uma:

“sutil” mudança de regime. Basta observar o que acontece em alguns países latino-americanos, cujos líderes chegam ao poder prometendo governar ouvindo o povo, sem intermediação de partidos carcomidos. Fizeram o seu próprio partido, organizaram a sua corriola e governaram com poderes extraordinários – embora convoquem eleições regularmente. É a essas ditaduras disfarçadas que o governo do PT continua fiel e orgulhosamente envia sinais de simpatia. (Editorial. *Ações e reações*, OESP, 6 de junho de 2014, p. A3).

Mas nem tudo está perdido segundo o diário. A resistência do Congresso Nacional ao decreto 8.243/2014 “trouxe esperanças de que ainda existem instituições no Brasil não enfeitadas pelo lulismo” (Editorial. *Ações e reações*, OESP, 6 de junho de 2014, p. A3). Ao total foram dez partidos (DEM, PPS, PSDB, SDD, PV, PSB, PRB, PSD, PROS e PR) que assinaram um requerimento de urgência para a votação do Projeto de Decreto Legislativo. Esses partidos “decidiram que não querem assistir passivamente ao solapamento das instituições democráticas pelo PT” (Ibidem). A aprovação do Projeto de Decreto Legislativo apenas escancarou “o DNA chavista da medida (...) a presidente só faltou proclamar a sua serventia como modalidade de aparelhamento do Estado e, também à maneira bolivariana, amputação de prerrogativas do Legislativo”. (Editorial. *Dilma começa perdendo*, OESP, 30 de outubro de 2014, p. A3).

A posição contrária à Política Nacional de Participação Social (PNPS), sustentada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, tornou-se mais nítida ainda pela quantidade de artigos de opinião contrária publicados. Ao total foram quatorze e neles observou-se a ideia de inconstitucionalidade do decreto, de manipulação dos movimentos sociais, de aproximação bolivariana, como já destacamos acima.

Em suma, a inconstitucionalidade e a crítica ao decreto repousam para os diários em questão nos seguintes argumentos: esvaziamento das atribuições legislativas do Congresso, aparelhamento do Estado pelos movimentos sociais, aproximação à política bolivariana dos países latino-americanos, além de reproduzir um objetivo eleitoral. A explanação destes argumentos encontra-se na próxima seção.

4.3 A INCONSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 assegura que o processo legislativo brasileiro é bicameral, isto é, abrange o envolvimento das duas casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal na produção da legislação. As composições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal assumem a função de representação (formada por princípios distintos), fiscalização e controle do Executivo.

O exercício destas funções historicamente proporcionou conflitos entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que estas duas instâncias legislam e executam as leis conjuntamente. No entanto, isso não significa que o Executivo anula completamente a influência do Legislativo na produção de leis, ou vice e versa.

O funcionamento “articulado” dessas duas instâncias materializou-se no chamado “hiperpresidencialismo”, isto é, na predominância do Executivo sobre o Parlamento. Esse processo foi caracterizado por Saes (2001) *apud* Martuscelli (2014) como “autoritarismo civil”. Para o autor, existem três fatores principais que indicam a existência do autoritarismo civil após 1988:

- 1) a constituição de 1988 manteve superdimensionado o papel das Forças Armadas;
- 2) a posição do Executivo foi reforçada perante o Congresso nacional; e 3) a burocracia civil passou a deter forte controle sobre o processo decisório estatal, impedindo, assim, a configuração de governos efetivamente partidários”. (SAES, 2001 *apud* MARTUSCELLI, 2014, p. 199).

Nestes termos, a constituição cidadã não excluiu da política todos os traços do autoritarismo, ela apenas se “reconfigurou” no autoritarismo civil. Martuscelli (2014) avançou mais a análise de Saes quando identificou outros dispositivos constitucionais que garantem a predominância do Executivo sobre o Legislativo, que são:

O regime de urgência constitucional. Conforme o artigo. 64, §1º., da Constituição Federal, o Presidente da República poderá solicitar ao Congresso Nacional urgência no exame de projeto de sua iniciativa, estabelecendo um prazo de 45 dias para apreciação da matéria. Tal prerrogativa constitucional assegurada à Presidência da República confere prioridade ao Executivo em relação às iniciativas do Congresso Nacional na votação das matérias, trancando as demais pautas sem prazo constitucional determinado. O segundo dispositivo é o das medidas provisórias (MPs), que, diferentemente do regime de urgência, possui força de lei e impõe aos congressistas, com muito mais veemência, a lógica da cooperação a partir do momento em que é editado. (MARTUSCELLI, 2014, p. 201).

Além destes dois dispositivos que colaboram para a neutralização do Legislativo diante do Executivo, Martuscelli (2014) identifica que a estabilidade política construída por meio de alianças entre os partidos e governo implica na distribuição de cargos da burocracia estatal. Dessa forma, “ o regime político construído no país no pós-1988 conferiu muito mais capacidade de decisão á burocracia estatal, garantindo, assim, uma legitimidade burocrática em vez de uma legitimidade representativa, pautada nas ações do parlamento” (MARTUSCELLI, 2010, p. 65).

Como vimos, a própria Carta Magna reforça os argumentos do “autoritarismo civil”, portanto, a iniciativa da Presidente da República de homologar o decreto 8.243/14 não apenas condiz com o conteúdo da Carta Magna, como usufrui das prerrogativas previstas pela Constituição. O teor de denúncia dos parlamentares opositores à medida, bem como a reprodução na mídia de que o decreto presidencial usurpa as funções do legislativo, tornam-se

bastante questionáveis, quando se observa que o Executivo já vem se apropriando das atividades legislativas há bastante tempo.

Ademais, o conteúdo do decreto não altera a rotina da Câmara, ou seja, não produz efeitos adversos sobre o Legislativo. A pesquisa de Pogrebinski e Santos (2011, p. 300) afirmam claramente:

que a participação social não deve ser compreendida como o oposto da representação política - ou seja, que não há antagonismo entre participação e representação - e, especificamente, que representação não implica não participação e vice-versa, isto é, que participação não implica não representação. Práticas participativas e deliberativas como as conferências nacionais reproduzem internamente uma lógica representativa semelhante àquela adotada no Poder legislativo (...).

A partir dessas observações, sustenta-se que a Política Nacional de Participação Social (PNPS) não interfere na atividade legislativa, tampouco é antidemocrática. Mas se a iniciativa presidencial é constitucional, qual é o significado das críticas dos parlamentares opositoristas ao decreto? Elas seriam justificáveis ou seriam resultantes de diferentes ou incompatíveis concepções de democracia?

As evidências demonstram que a atuação do governo por intermédio da Política Nacional de Participação Social (PNPS) apenas reforçou o papel do Executivo diante do Legislativo, e fez isso pelo viés democrático. Logo, a oposição à medida presidencial só pode ser entendida pela mesma chave explicativa da própria constitucionalidade: o “hiperpresidencialismo” ou o “autoritarismo civil”.

Neste cenário, temos, de um lado, o excesso de poderes conferidos ao Executivo, que proporcionou não apenas a implantação como o monitoramento de um sistema de participação social sem o aval do Legislativo e, de outro lado, tem-se o Legislativo sendo prejudicado pelo abuso de poder conferido institucionalmente ao Executivo.

O limite deste argumento é que o Legislativo não julga necessária a ampliação de nenhuma outra esfera de participação, mobiliza esforços para a sustação de uma ou outra medida presidencial sem alterar o *modus operandi* do Executivo. Enquanto isso, a ampliação da participação e deliberação dos indivíduos na política é estancada.

Além deste argumento principal, polarizou-se a ideia de “emparelhamento de poderes, ou então a criação de uma justiça paralela”. Nela, sustenta-se que os conselhos de políticas públicas serão orientados majoritariamente pelos movimentos sociais, para quem o governo petista nutre apreço e admiração. Para os parlamentares, este processo é antidemocrático, pois substitui a consagrada representatividade de um eleitor um voto. Além disso, nem todo o

eleitor teria tempo para participar das conferências, conselhos e demais instâncias participativas. Assim, as indicações de políticas públicas formuladas não condiriam com a vontade da coletividade, mas com a de um grupo restrito alinhado ideologicamente ao governo. Dessa forma, o governo petista estaria transformando o país em uma Venezuela, o chamado “bolivarianismo”.

Essa linha de raciocínio incorre numa interpretação equivocada que envolve o próprio adjetivo “bolivarianismo”, na medida em que aplica o termo delimitado aos países como Venezuela, Bolívia e Equador para o Brasil. O processo de independência do Brasil não é similar a estes países que cunharam o termo “bolivarianismo”, em alusão ao líder militar venezuelano do século XIX, Simón Bolívar. Além disso, “as diretrizes do governo Dilma e do governo Nicolás Maduro são bastante distintas, tanto na retórica quanto na prática” (Marsílea Gombata. *Você sabe o que é bolivarianismo?*. CARTA CAPITAL, 2014, s/p).

Outra distinção entre estes países está na forma de organização política administrativa. A República Federativa do Brasil está estruturada por três poderes centrais: Executivo, Legislativo e Judiciário, enquanto os governos bolivarianos estão organizados por dois governos principais e três secundários: o Executivo e o povo existem como poderes principais e o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público constituem poderes secundários, conforme observou o próprio opositor da medida presidencial, o jurista Ives Gandra da Silva Martins. (*Por um Congresso inexpressivo*, FSP, 10 de junho de 2014, p. A3)

Ao sugerirem a aproximação do Brasil com os demais países latino-americanos se negligenciam as distintas naturezas políticas, jurídicas e econômicas entre estes países. Logo, as aproximações resumem-se somente à ordem geográfica, a uma questão de fronteira, não correspondendo, portanto, à integralidade das políticas econômicas e administrativas.

Dessa forma, as críticas desferidas à Política Nacional de Participação Social (PNPS) podem ser concebidas como tentativas de deslegitimar qualquer projeto que acene para a ampliação da participação dos indivíduos na administração pública. Os jornais analisados contestaram insistentemente essa modalidade de participação política, justamente por ela conferir maior legitimidade ao Executivo quanto ao monitoramento destes mecanismos.

Para criticar este “hiperpresidencialismo”, a oposição valeu-se de um discurso contrário a quaisquer iniciativas de ampliação da democracia, especialmente aquelas que podem ocorrer por uma via alternativa à democracia representativa e à eleição dos parlamentares. Assim, os dois diários analisados não criticam diretamente o autoritarismo civil, mas indiretamente via entendimento de que o PT aparelha o Executivo e controla os movimentos sociais.

Isso confirma uma confusão da crítica ao “hiperpresidencialismo” com crítica ao aparelhamento do Estado pelo PT. Trata-se de uma oposição difusa ao “hiperpresidencialismo” ou ao “autoritarismo civil” e que resvala numa visão contrária às outras formas de democracia e à suposta predominância do PT no Executivo.

Essa crítica redundava numa versão conservadora de democracia, tal qual Shumpeter explorou em *Capitalismo Socialismo e Democracia*. Aquela em que a participação do indivíduo no processo decisório é limitada, por não possuir capacidade de discernimento sobre as questões da vida pública, e por isso, consagra-se uma democracia representativa com reduzida interpelação com o meio social.

Além disso, a visão conservadora da democracia defendida pela mídia contraria a que Robert Dahl defendia em *Poliarquia: Participação e oposição*. Não há ampliação da participação da população na tomada de decisão, tampouco contestação pelo poder político conferido aos representantes.

Por fim, caberia ainda sinalizar que a oposição à PNPS tem também outro fundamento que é o de difundir uma posição contrária às políticas implementadas por um governo de centro-esquerda, isto é, contribuiu para proliferar um discurso anti-petista. Este movimento é perceptível nos adjetivos pejorativos proferidos a este partido durante a sustação da medida presidencial na Câmara dos Deputados e na mídia.

Com isso, conclui-se que a mídia em geral e em específico os dois jornais analisados exploraram o acontecimento (PNPS) de forma parcial. Ou seja, a mídia não permaneceu neutra, ela emitiu posicionamentos e influenciou na definição da agenda pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste estudo, sustentamos que a Política Nacional Participação Social (PNPS) constitui-se como mecanismo de deliberação e participação no governo, e está respaldado em experiências que ocorrem no país há um longo tempo. A formalização deste processo por meio do decreto presidencial 8.243/14 não é inconstitucional, tampouco, antidemocrático, sua oficialização está consolidada na Constituição da República Federativa do Brasil.

Afirmamos ainda que as inovações democráticas, isto, é o Sistema Nacional de Participação social (SNPS) não fere a democracia representativa já consolidada. Esses mecanismos constituem-se como forma de ampliação da participação política dos indivíduos, ou seja, representa uma extensão do sufrágio universal.

A análise dos diários permitiu concluir que a mídia pesquisada influenciou no campo político à medida que polarizou embates ideológicos sobre a Política Nacional de Participação Social. Seu envolvimento demonstra a parcialidade do debate político, isto é, a reprodução de interesses específicos presentes na sociedade.

Entendemos que as vozes que se fazem ouvir na mídia são vozes do mundo social e quando se reproduz a ausência desta pluralidade, não há democracia. Os efeitos de um jornalismo parcial sem compromisso com a polifonia dos diferentes sujeitos acaba por consagrar apenas uma visão, uma única chave interpretativa da realidade social.

Além dessa parcialidade o estudo identificou as distintas formas por meio das quais os diários se posicionaram contra a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Os editoriais são a referência desta análise e os artigos de opinião contrários reforçam estes argumentos na medida em que divulgam e reproduzem os mesmos discursos de contrariedade e de inconstitucionalidade do decreto presidencial. Assim, os artigos de opinião contrária não passam de uma estratégia dos periódicos para ampliação de seus posicionamentos.

Essa modalidade de oposição é mais contundente no periódico *O Estado de S. Paulo* se compararmos os números de artigos de opinião e editoriais publicados em relação à *Folha de S. Paulo*. No entanto, ambos os jornais enfatizam o caráter antidemocrático do decreto, o emparelhamento de poderes pelos movimentos sociais, a usurpação das prerrogativas do Legislativo e a suposta aproximação com os países bolivarianos.

A esses argumentos contrários, não apontamos apenas sua incoerência como identificamos o desenvolvimento de uma crítica confusa, isto é, a contrariedade ao emparelhamento de poderes sem se questionar diretamente a arbitrariedade concedida

institucionalmente ao Executivo. Neste processo, não se discute a causa, mas apenas o efeito, ou seja, os programas instituídos pelo hiperpresidencialismo.

Assim, as críticas suscitadas pelos jornais não objetivam a mudança do *modus operandi* do Executivo, tampouco questionam a anuência do Legislativo. O alcance dessa oposição encontra-se exclusivamente na defesa da não incorporação de novos atores sociais durante o processo de deliberação e participação do governo, isto é, o apego à democracia restrita.

Com essas observações confirmamos a hipótese inicial deste estudo, uma vez que a *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* tomaram posições favoráveis a uma concepção restrita de democracia, tal qual Schumpeter elencou em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Rezende. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013, p.173-204

ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado De; NUNES, Felipe. “De lá para cá as condições e as instituições da democracia depois de 1988.”, In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁES Manuel Alcântara (org.) **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p.109-145.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013, p.125-140

_____; SOUZA Clóvis Henrique Leite. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013, p.9-20.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁES Manuel Alcântara (org.) **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p.405-420.

AZEVEDO, Fernando Antônio. Mídia e Democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. In: **Opinião pública**: Campinas, vol.12, nº1, Abril- maio, p.88-113, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia uma defesa das regras do jogo**. 6º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Decreto n. 89.271, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. 47º. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

CARTA CAPITAL, **Você sabe o que é bolivarianismo?** Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-e-bolivarianismo-2305.html>.> Acesso em: 10 de nov. 2015.

CARTILHA PNPS. Disponível em: <<http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/CartilhaPNPS1.pdf>> Acesso em: 30 out. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil o longo caminho**. 14ºed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CUNHA, Eleonora. S. Martins. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013, p.141-172

Dados relativos ao IDH. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2014/07/24/idh-do-brasil-sobe-supera-media-latinoamericana-mas-ainda-e-2-entre-brics.htm>> Acesso em 15 nov. de 2015.

Dados relativos ao PIB. Disponível em: http://www.suapesquisa.com/economia/pib_brasil_2014.htm> Acesso em 15 de nov. 2015.

Dados relativos ao TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>> Acesso em 15 de nov. 2015. (eleitores)

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

FONSECA, Francisco. **Democracia: teoria e práxis dos meios de comunicação**. In: Revista Brasileira de Ciência Política, nº 6: Brasília, Jun-dez ,p.41-69,2011.

_____.Mídia e democracia: uma análise conceitual e histórica da atuação dos meios de comunicação. In: **História e imprensa: estudos da hegemonia**. Porto Alegre: FCM Editora, 2014,13-52.

GUARESCHI, Pedrinho. A. Mídia e democracia: o quarto versus o quinto poder. In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v.1, n.1,p.6-25, jul-dez,2007.

LINS, Isabela Lourenço; FARIAS Claudia Feres. Participação e deliberação nas conferências de Saúde: do local ao nacional. In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013, p. 73-93

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A ideologia do “presidencialismo de coalizão”. In: **Lutas Sociais**: São Paulo, 2010.

_____. O autoritarismo civil no pós-1988. In: **Ditaduras e democracias: estudo sobre o poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014)** Porto Alegre: FCM editora,2014.p.195-2010

MIGUEL, Luís Felipe. Os meios de Comunicação e a prática política. In: **Lua Nova**, São Paulo, nº 55-56, p.155 -184, 2002

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013, p.207-242

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no congresso nacional**. Rio de Janeiro: DADOS Revista de Ciências Sociais, v.54, nº3, 2011,p.259- 305.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo: Maio, vol.15 n.42, p.379-410,2001.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo** (vol.1). São Paulo, Ática,1994.

SHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SOUZA, Henrique Clóvis de Leite. et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013, p.25 -52.

Tramitação decreto legislativo no Congresso. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>
Acesso em: 04 de nov. de 2015.<<http://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-e-bolivarianismo-2305.html>>

Votação PNPS Câmara legislativa. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=5995&tipo=partido>> Acessado em 04 de novembro de 2014>. Acesso em: 04 de nov.2015

WOOD, Meiksins Ellen. **Democracia contra capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 20003.