

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Wladimir Leal Rodrigues Dias

**PRÁTICAS DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA NO PARLAMENTO**
A EXPERIÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE MINAS GERAIS

VOLUME 1

Tese no âmbito do Programa de Doutoramento “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI”, orientada pelo Professor Doutor Giovanni Allegretti e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Dezembro de 2021

Faculdade de Economia
da Universidade de Coimbra

PRÁTICAS DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA NO PARLAMENTO
A EXPERIÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Wladimir Leal Rodrigues Dias

VOLUME 1

Tese de Doutoramento na área científica de Sociologia, no âmbito do Programa “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI”, orientada pelo Professor Doutor Giovanni Allegretti e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Dezembro de 2021

1 2  9 0

UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Agradecimentos

Sou muito grato a todos os que concorreram para que eu realizasse este doutoramento.

Agradeço a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, pelo apoio que sempre me forneceu para o aprimoramento intelectual.

Agradeço à Universidade de Coimbra pela forma como fui recepcionado e pelo privilégio de realizar uma investigação científica em uma instituição acadêmica que preza pelos mais elevados padrões de qualidade.

Agradeço ao Centro de Estudos Sociais pela acolhida e por me proporcionar, nas temporadas que nele passei, uma atividade acadêmica dinâmica e plural.

Agradeço, de forma especial, pelas longas horas na Biblioteca Norte-Sul, nomeadamente à Dra. Maria José Paiva Fernandes Carvalho e ao Dr. Acácio Machado.

Agradeço à Escola de Estudos Avançados, da FEUC, pelos auxílios dados em todas as vezes que precisei, sempre de maneira gentil e competente.

Agradeço aos coordenadores do Programa Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI, Professores Doutores José Joaquim Gomes Canotilho, Boaventura de Sousa Santos, António Casimiro Ferreira e Alexandra de Sousa Aragão.

Agradeço aos demais professores com quem tive contato, em especial os professores doutores José Manuel Aroso Linhares, Cecília MacDowell Santos, Maria Paula Meneses e João Pedroso. Incluo, ainda, o Professor Doutor Edmundo Balsemão Pires, do Departamento de Filosofia da FLUC, intelectual da maior envergadura, sempre disponível para uma boa conversa.

Agradeço imensamente ao meu orientador, Professor Doutor Giovanni Allegretti, cuja capacidade intelectual e experiência de campo são proporcionais à gentileza, disponibilidade e generosidade que concede a todos que a ele recorrem. Sem o seu apoio esta tese não teria acontecido.

Agradeço, também, aos meus colegas de doutoramento, cuja convivência em Coimbra foi marcada pelo companheirismo e por estimulantes debates acadêmicos.

Agradeço aos meus amigos, cujos nomes não posso declinar, pois arrisco algum perdoável esquecimento, e aos, igualmente amigos, colegas de trabalho na Assembleia Legislativa, na

advocacia, no Tribunal Eleitoral, na PUC-MG e no Unibh, com os quais compartilhei parte dessa caminhada.

Agradeço aos meus familiares, em geral, pelo afeto e pelo apoio sempre que necessário.

Agradeço à minha mãe, por tudo, especialmente pela formação, pelas lições, pelo apoio que sempre me concedeu, vigoroso e gratuito.

Agradeço ao meu filho, Wladimir, pelo incentivo, pelo companheirismo, pela solidariedade e, também, pelas conversas inteligentes e pelo trabalho de leitura crítica e revisão desta tese.

Agradeço aos meus filhos Francisco e Bento, pelo amor multiplicado e pelo estímulo para permanecer no jogo.

Agradeço à minha esposa, Clarissa, por estar ao meu lado durante todo esse período, compartilhando discussões intelectuais, visões de mundo, e a vida de forma intensa e dedicada.

Agradeço, por fim, aos entes queridos que não estão mais aqui – são muitos! –, presença na imensa lacuna que deixam em mim, cuja memória tento honrar nessa caminhada.

Resumo

Este trabalho incide sobre a questão democrática, mediante o estudo da experiência de interlocução com a sociedade, por meio de inovações institucionais participativas, realizada pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais desde os anos 1990. Objetivou-se verificar as especificidades de tais práticas, com ênfase na capacidade de aprofundamento democrático demonstrada pelo empreendimento, tomando-se como elemento nuclear a efetividade da inclusão social e do empoderamento alcançados. A investigação teve como base epistemológica o pragmatismo filosófico, na versão de Richard Rorty, associado ao construtivismo sistêmico desenvolvido por Niklas Luhmann e à sociologia crítica, especialmente contida na obra de Boaventura de Sousa Santos. Percorreu, ainda, os caminhos da teoria democrática, vinculando-se a perspectivas que têm em comum a ambição de ultrapassar os limites encontrados nos ramos teóricos ligados à tradição liberal, sejam de índole restritiva, sejam nos marcos do pluralismo. Tal conjunto foi apreendido em face da teoria dos sistemas, sob cuja base interpretativa desenvolveu-se uma compreensão acerca do fenômeno pesquisado. Verificou-se um significativo investimento da Assembleia de Minas Gerais na adoção de práticas participativas, ao longo de quase trinta anos, em um contexto interno de modernização burocrática e mudanças no corpo de representantes, e externo de redemocratização e constitucionalização do Brasil. Estabeleceu-se, gradativamente, um conjunto de modalidades de participação da sociedade nas atividades do parlamento em questão, as quais se caracterizam pela diversidade de fórmulas, públicos e resultados. Observou-se, ainda, o dispêndio de recursos suficientes para essas ações, e que os produtos obtidos foram de pouca monta quando comparados com os totais alcançáveis, especialmente no que diz respeito a inserção de propostas populares no planejamento governamental, alocação de recursos no orçamento público, produção normativa, definição de políticas públicas e intervenções de fiscalização e controles sobre o setor público. Notou-se, ademais, que, apesar da quantidade de eventos realizados e canais de interlocução disponibilizados, o alcance da participação foi restrito a informações, comentários, debates, sugestões e propostas, com o processo decisório permanecendo concentrado nas mãos da representação. Constatou-se, nesse ponto, que embora os deputados não tenham se oposto à introdução de práticas participativas na ALMG, a atitude padrão que assumiram em face delas foi a de indiferença somada à reserva de suas competências decisórias. Percebeu-se, ademais, que a par

de processos modernizantes assimilados pela Casa Legislativa, o comportamento parlamentar permaneceu, majoritariamente, vinculado a tradições da política mineira, como o clientelismo e a patronagem, as quais têm sido reforçadas por um arcabouço constitucional atinente às macroestruturas do sistema político, especialmente a separação de poderes e o sistema eleitoral personalista. Identificou-se que houve, no tempo, um processo simultâneo de crescimento das atividades participativas no Legislativo mineiro e uma reacomodação de posições no interior daquela entidade, resguardando-se interesses eleitorais dos representantes. Entre os resultados mais visíveis, distingue-se o cerceamento da participação mediante a manutenção das decisões sob controle parlamentar, eventualmente configurando tokenismo. Percebeu-se, enfim, que a experiência investigada padece de ambiguidades insanáveis, se mantida a situação atualmente vista, tendendo a se manter um equilíbrio reciprocamente complacente entre espaços participativos e regalias da representação.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Poder Legislativo. Clientelismo. Empoderamento.

Abstract

This research concerns the democratic issue, through the study of the interlocution experience with society over participatory institutional innovations performed by the Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais since the 1990s. It aims at verifying the specificities of such practices, emphasizing the capacity for democratic deepening demonstrated by the actions taken, having as its core the effectiveness of social inclusion and empowerment achieved. The investigation had as epistemological basis the philosophical pragmatism, in Richard Rorty's version, associated with the systemic constructivism developed by Niklas Luhmann and with critical sociology, especially as shown in the work of Boaventura de Sousa Santos. It also followed the paths of democratic theory, joining perspectives that share the ambition to go beyond the limits found in the theoretical approach linked with liberal tradition, whether restrictive in nature or in the limits of pluralism. This was apprehended within the systems theory, under whose interpretive basis was developed an understanding of the phenomenon researched. Over almost thirty years, there was verified significant investment by the Assembleia de Minas Gerais in the adoption of participatory practices, inside an internal context of bureaucratic modernization and changes in the body of representatives, and an external context of redemocratization and constitutionalization in Brazil. It gradually established a set of modalities for society's participation in the activities proposed by the parliament in question, which are characterized by a diversity of formulas, audiences and results. Also, it was observed the expenditure of enough resources for these actions, and that the products obtained were of little value when compared to the achievable totals, especially regarding the inclusion of popular proposals in government planning, allocation of resources in the public budget, normative production, definition of public policies and inspection interventions and controls on the public sector. Furthermore, despite the number of events held and dialogue channels made available, it was noted that the scope of participation was restricted to information, comments, debates, suggestions and proposals, with the decision-making process remaining concentrated in the hands of the representation. Besides, it was verified that although the deputies did not oppose the introduction of participatory practices in the ALMG, their standard attitude towards them was that of indifference added to the reservation of their decision-making powers. Along with the modernizing processes assimilated by the Legislative House, it was also noticed that parliamentary behavior remained

mostly bounded to Minas Gerais politics traditions, such as clientelism and patronage, which have been reinforced by a macrostructural constitutional framework of the political system, especially the separation of powers and the personalist electoral system. Overtime, a process of growth of participatory activities in the Legislative of Minas Gerais was simultaneously identified with a rearrangement of positions within that entity, safeguarding representatives' electoral interests. Among the most visible results, there is the restriction of participation by keeping decisions under parliamentary control, eventually configuring tokenism. Thus, it was noticed that the current situation of the investigated experience suffers from unsolvable ambiguities, tending to maintain a reciprocally complacent balance between participatory spaces and perks of representation.

Keywords: Democracy. Participation. Legislative Power. Clientelism. Empowerment.

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Índice	ix
1. Introdução	01
2. Fundamentos Epistemológicos e Metodológicos	06
2.1. Fundamentos Epistemológicos.....	06
2.1.1. Observação sociológica, pragmatismo e complexidade.....	06
2.1.2. A crítica pragmatista ao discurso filosófico moderno.....	10
2.1.3. A democracia como paradigma.....	19
2.1.4. O construtivismo sistêmico.....	24
2.1.5. Democracia e pragmatismo contra-hegemônico.....	29
2.2. Fundamentos Metodológicos.....	31
2.2.1. Metodologia e complexidade.....	31
2.2.2. Pluralismo metodológico e métodos de investigação.....	33
2.2.3. O Estudo de caso alargado.....	35
2.2.4. Definições acerca de tema e problema.....	44
3. O Poder Legislativo no Sistema Político	46
3.1. O Legislativo no Estado de direito.....	46
3.2. A representação parlamentar.....	50
3.3. Dinâmica funcional e participação.....	53
3.4. Perfil de atividade parlamentar.....	56
4. A democracia em questão	65
4.1. Introdução.....	65
4.2. Democracia no contexto presente.....	67
4.2.1. A democracia na modernidade.....	67
4.2.2. Hegemonia e crise.....	72
4.2.3. Cidadania e democracia.....	80
4.3. Mapeando a teoria democrática.....	82
4.3.1. A fórmula representativa.....	83

4.3.2. Origens da Democracia Representativa.....	84
4.3.3. Representação como procedimento.....	85
4.3.4. Os limites da representação.....	88
4.3.5. Entre o liberalismo e o elitismo.....	93
4.3.6. A defesa da representação liberal-pluralista.....	94
4.4. A democracia como evolução do sistema político.....	96
4.5. Democracia de alta intensidade.....	101
4.5.1. Democracia deliberativa.....	102
4.5.2. Aprofundamento democrático.....	104
4.5.3. A democracia participativa.....	108
4.5.4. Participação democrática e operatividade sistêmica.....	112
4.6. Perspectivas.....	115
5. Democracia participativa e parlamento.....	118
5.1. Introdução.....	118
5.2. A participação na teoria democrática.....	120
5.3. Formas de participação.....	122
5.4. A participação e seus resultados.....	124
5.5. Experiências de democracia participativa.....	127
5.6. O Legislativo como espaço de participação.....	132
6. A participação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.....	141
6.1. Origens e contexto geral.....	141
6.2. O modelo organizacional.....	142
6.3. Interlocução com a sociedade e práticas participativas.....	150
6.4. A Assembleia Legislativa, a sociedade e a ação parlamentar.....	158
6.5. Participação e partilha do poder.....	166
7. Considerações Finais.....	169
7.1. Peculiaridades de uma trajetória.....	169
7.2. A modelagem das instituições e as formas de participação.....	179
7.3. As inovações participativas no sistema político.....	182
7.4. A Organização ALMG.....	189
7.5. Interações e redes.....	197
7.6. Inclusão e empoderamento.....	207
7.7. O caminho do meio ou o meio do caminho?.....	213
Referências Bibliográficas.....	219

1. Introdução

Desde as últimas décadas do século XX, tem-se verificado a ascensão da questão democrática, seja na experiência política concreta, seja nos debates acadêmicos e na produção teórica que os cerca. Com efeito, a difusão exponencial de regimes ditos democráticos pelo globo, seguida de um processo crítico de recessão democrática, sentida neste começo de século XXI, tem incentivado aprofundamentos diversos no trato da questão.

Esta tese tem por escopo discutir a democracia participativa na seara parlamentar, mediante um estudo de caso, qual seja o da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG)¹, cujas iniciativas institucionais no campo da participação e deliberação têm sido objeto de atento acompanhamento por observadores de distintas cepas. A relevância do tema se expressa na centralidade da democracia para o momento vivido, inclusive em função dos riscos aos quais estão sujeitos os mais diversos regimes políticos, nominalmente democráticos, assim como na relevância do caso selecionado.

A Assembleia de Minas Gerais, nas últimas décadas – período coincidente com o processo de redemocratização vivido no Brasil –, orientou parcela significativa de seus esforços para a construção de canais de interlocução com a sociedade e mecanismos de democracia participativa. Com isso, assumiu a vanguarda desse campo na política brasileira institucionalizada e foi tomada, no âmbito brasileiro, como caso exemplar de inovação institucional com viés participativo.

O trabalho incidiu, portanto, sobre a democracia, por meio do estudo das experiências de participação popular e interlocução com a sociedade realizadas pela ALMG desde os anos 1990. Objetivou-se verificar as especificidades de tais práticas, com ênfase na capacidade de aprofundamento democrático demonstrada pelo empreendimento, tomando-se como elemento nuclear a efetividade da inclusão social e do empoderamento alcançados.

O cerne do trabalho é, portanto, uma reflexão sobre a democracia no Poder Legislativo, desde as experiências de deliberação e participação no espaço parlamentar da Assembleia de Minas. A pesquisa transcorreu sobre o indigitado estudo de caso, mas levou em conta um contexto institucional de democratização e ampliação da cidadania, como

¹ Para os efeitos desta tese os termos Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Assembleia Legislativa, ALMG e Assembleia de Minas Gerais são equivalentes.

também um ambiente sócio-cultural no qual se percebem ausências e exclusões, clivagens e fissuras, além de uma enredada gama de tradições, vivências e compreensões da vida em sociedade.

A pesquisa procurou, a par da crítica e da constatação de problemas, discutir as iniciativas realizadas pela Assembleia mineira de modo a compreender seus méritos, seus limites, bem como suas perspectivas. A ênfase no empoderamento, na deliberação ampliada e na participação cidadã, resultou em uma avaliação crítica do processo em tela, verificando-o aquém do intuito de instauração de um modelo de alta intensidade democrática.

A investigação teve como base epistemológica o pragmatismo filosófico, na versão de Richard Rorty, associado ao construtivismo sistêmico desenvolvido por Niklas Luhmann e à sociologia crítica, especialmente contida na obra de Boaventura de Sousa Santos. Percorreu, ainda, os caminhos da teoria democrática, vinculando-se a perspectivas que têm em comum a ambição de ultrapassar os limites encontrados nos ramos teóricos ligados à tradição liberal, sejam de índole restritiva, sejam nos marcos do pluralismo. Tal conjunto foi apreendido em face da teoria dos sistemas, sob cuja base interpretativa desenvolveu-se uma compreensão acerca do fenômeno pesquisado.

O objeto da investigação foi o exame dos procedimentos participativos empreendidos pelo parlamento subnacional do Estado de Minas Gerais (Brasil), os quais foram observados sob os pontos de vista da motivação que os sustenta, da institucionalização realizada, e dos resultados alcançados, distinguindo-se, para tanto, os tipos de deliberação encontrados, os perfis dos participantes, e os níveis de efetividade democrática possíveis. O percurso seguido decorreu de um primário ajuste de foco em torno do objetivo geral de pesquisa², que compreendeu exatamente o exame das formas de interlocução com a sociedade que a ALMG implementou, especialmente os procedimentos participativos em espécie ocorridos naquele palco, desde os anos 1990.

Esse elemento democrático foi, pois, explorado em diferentes aspectos, entre os quais o impacto desses eventos nos trabalhos parlamentares e no processo decisório que acontece na esfera estatal, mas também em sua repercussão na ótica dos cidadãos participantes. Abrangeu eventos singulares, que se esgotam no cumprimento de seus objetivos, mas sobretudo tratou dos recorrentes e alongados no tempo. Verificou-se um

² Ver, a respeito, em Gil (1995).

significativo investimento da Assembleia de Minas Gerais na adoção de práticas participativas, ao longo de quase trinta anos, em um contexto interno de modernização burocrática e de mudanças no corpo de representantes, e externo, de redemocratização e constitucionalização do Brasil.

Estabeleceu-se, gradativamente, um conjunto de modalidades de participação da sociedade nas atividades do parlamento em questão, as quais se caracterizam pela diversidade de fórmulas, públicos e resultados. Observou-se, ainda, o dispêndio de recursos suficientes para essas ações, e que os produtos obtidos foram de pouca monta quando comparados com os totais alcançáveis, especialmente no que diz respeito a inserção de propostas populares no planejamento governamental, alocação de recursos no orçamento público, produção normativa, definição de políticas públicas e intervenções de fiscalização e controles sobre o setor público.

Adicionalmente, como fruto da investigação, procurou-se avaliar, no capítulo sete, os resultados dessas experiências na perspectiva de um sistema político mais legítimo e inclusivo, de uma cidadania de cariz emancipatório, e de uma ação parlamentar comprometida com os pressupostos democráticos que a fundamentam.

Entre a prática parlamentar corrente e a modernização institucional, a ampliação da cidadania, o reconhecimento da diversidade de culturas e práticas e a abertura para a participação da sociedade há um fosso. Percebe-se uma disputa político-partidária limitada e pouco politizada (Dias, 2006) e uma incipiente, mas existente, porosidade para a ação democratizadora dos movimentos sociais e da cidadania. Essa tensão e seu horizonte de possibilidades foi averiguada, constatando-se um processo de acomodação, no qual as duas dimensões citadas, conquanto carreguem contradições evidentes, mantêm-se em posição entrincheirada, em movimento inercial e rota-dependente.

O potencial de promoção da democracia, da cidadania, das políticas de reconhecimento, do pluralismo e da inclusão social contido na ação do Legislativo foi buscado, também, notando-se ainda incipiente e restrita a possibilidade da produção de um discurso contra-hegemônico mais robusto, apto a enfrentar as práticas dominantes enraizadas na ALMG. Apesar da quantidade de eventos realizados e canais de interlocução disponibilizados, o alcance da participação foi restrito a informações, comentários, debates, sugestões e propostas, com o processo decisório permanecendo concentrado nas mãos da representação.

Constatou-se, nesse ponto, que embora os deputados não tenham se oposto à introdução de práticas participativas na ALMG, a atitude padrão que assumiram em face delas foi a de indiferença somada à reserva de suas competências decisórias. Percebeu-se, ademais, que a par de processos modernizantes assimilados pela Casa Legislativa, o comportamento parlamentar permaneceu, majoritariamente, vinculado a tradições da política mineira, como o clientelismo e a patronagem, as quais têm sido reforçadas por um arcabouço constitucional atinente às macroestruturas do sistema político, especialmente no que tange à separação de poderes marcada pela governabilidade por coalizão, e o sistema eleitoral caracterizado pelo personalismo da fórmula proporcional com listas abertas para as eleições parlamentares.

Identificou-se, em vista da situação encontrada, que houve, no tempo, um processo simultâneo de crescimento das atividades participativas no Legislativo mineiro, ao mesmo tempo em que se procedeu a uma reacomodação de posições no interior daquela entidade, a envolver deputados, burocratas e o âmbito da participação. Na realidade, desde o início da investigação, conforme consignou-se no respectivo projeto, trabalhou-se com a hipótese de tanto se constatar a relevância dos procedimentos participativos no espaço parlamentar quanto de se apontar fatores de resistência a um aprofundamento democrático, com limites à participação societal no parlamento e manutenção da hegemonia da representação formal e de sua prática político-parlamentar tradicional.

Verificou-se, pois, conforme a hipótese projetada, de um lado, a adoção de procedimentos participativos como elemento importante no planejamento da ALMG; o investimento daquele órgão parlamentar em eventos participativos; e a probabilidade de estar ocorrendo, em planos parciais e restritos, ganhos em termos de inclusão, compromisso cívico, exercício de cidadania e democratização. De outro lado, a pouca significância dos procedimentos participativos para o trabalho parlamentar tradicional, com visível impermeabilidade dos representantes às demandas participativas; o pequeno impacto de tais iniciativas no sistema político; a participação limitada a um público pequeno, ainda que crescentemente qualificado; bem como a incapacidade desses eventos afetarem a condição de democracia de baixa intensidade, patente no caso em estudo.

Entre os resultados mais visíveis, distinguem-se a passagem da ALMG de um modelo tipicamente distributivo para outro mesclado pelo informacional; os limites a que está sujeita a participação, com o poder mantido sob controle parlamentar, eventualmente

configurando eventos sob o signo do tokenismo; a convivência contraditória entre intentos de democratização e exercício da cidadania, baseados em relações horizontais e atribuição de direitos, com a predominância da conduta parlamentar clientelista, a priorizar o atendimento às bases eleitorais e prodigalizar favores mediante alocação particularista de recursos públicos, cultivando relações verticais e assimétricas. Percebeu-se, enfim, que a experiência investigada padece de ambiguidades insanáveis, se mantida a situação atualmente vista, tendendo a se perpetuar um equilíbrio reciprocamente complacente entre espaços participativos limitados e regalias da representação.

Ainda assim, trabalhou-se procurando desvendar as confluências de uma teia complexa que o processo investigado engendrou, notando, afinal, que nem a Assembleia Legislativa alcançou um padrão de alta densidade democrática, nem, tampouco, produziu iniciativas desprezíveis, sem qualquer impacto no sistema político. Houve, na realidade, algum impacto da participação sobre o comportamento da representação, todavia baixo e incapaz de mudar as principais rotinas inerentes ao trabalho parlamentar naquela organização estatal.

2. Fundamentos Epistemológicos e Metodológicos

2.1. Fundamentos epistemológicos

2.1.1. Observação sociológica, pragmatismo e complexidade

A perspectiva epistemológica do pesquisador condiciona a tese desenvolvida. Neste sentido, cabe um excursão pela teoria do conhecimento, de forma a explicitar os fundamentos sobre os quais o investigador empreende o seu trabalho. Dessa definição decorrem, inclusive, consequências na metodologia de pesquisa adotada, e nos métodos e técnicas a ela associados, como também na própria compreensão do tema investigado, com suas problemáticas e demais derivações. A investigação trafega, pois, sobre uma base que reúne o pragmatismo filosófico³, a sociologia crítica⁴ e o construtivismo presente na teoria dos sistemas⁵. Composta pela urdidura dessas distintas fontes, caracteriza-se por questionar a racionalidade ocidental ante a possibilidade de uma ecologia dos saberes e à formação de discursos contra-hegemônicos.

Do ponto de vista epistemológico, a tese tem como alicerce uma concepção de conceitos como conhecimento, ciência e verdade, descolada da tradição filosófica moderna, rejeitando pressupostos metafísicos ou empiristas em benefício de um pragmatismo não essencialista, consequencialista, e que considera a produção científica ou acadêmica um dado relacional, presente na vida em sociedade. A opção por trilhar uma tal vereda conduz a discussão da matéria pesquisada - a democracia participativa - não como produto de uma percepção ideal ou normativa de sociedade, ou mesmo de verdade científica extraída de certos procedimentos, mas de processos discursivos, comunicacionais e estruturantes, mediante os quais o sistema da política pode adquirir uma operatividade mais inclusiva, ao influxo de conteúdos emancipatórios e contra-hegemônicos, a abranger mais possibilidades em torno das questões que envolvem o poder, sob um horizonte de complexidade, contingência e risco⁶.

3 Principalmente na assimilação procedida pelo neopragmatismo de Richard Rorty.

4 Utiliza-se, principalmente, as obras de Boaventura de Sousa Santos e de autores próximos de seus trabalhos.

5 Na versão proposta por Niklas Luhmann e trabalhada por seus seguidores.

6 A posição do autor neste capítulo vem sendo desenvolvida nos últimos anos, podendo-se citar os seguintes trabalhos anteriores, nos quais desenvolve a questão epistemológica de forma análoga. Ver, por exemplo, em “Fundamentos para um Direito das Políticas Públicas” (2011), “Nota sobre direito e conhecimento em Boaventura de Sousa Santos” (2012); “Aspectos do Sistema Jurídico na Modernidade Reflexiva” (2012); “O Direito na Modernidade: Aspectos do sistema jurídico na sociologia de Niklas Luhmann” (2015) e “Diritti Umani: una prospettiva pragmatista e sistemica” (2020) . E, também, em comunicações como as seguintes:

Trata-se de admitir uma concepção de conhecimento que afasta a dualidade sujeito-objeto e a realidade como espelho e representação (Rorty, 1979; Von Foerster, 2002), reconhecendo a impossibilidade de uma observação a partir de uma posição externa, e os limites a que a percepção do investigador está sujeita (Von Foerster, 1971). Busca-se, reunindo pragmatismo e teoria dos sistemas, não apenas um aprofundamento crítico, mas sobretudo a assunção de um construtivismo capaz de absorver e descrever as observações contingentemente colhidas no âmbito da pesquisa realizada. Note-se que as posições referidas compartilham pressupostos filosóficos, o que permite sua combinação, a par de suas diferenças⁷.

Há no neopragmatismo, como na teoria dos sistemas, uma crítica da metafísica da subjetividade⁸, pois se rejeita a hipótese do sujeito da consciência como base do conhecimento e do real, bem como a noção de verdade como representação. Pode-se, assim, trabalhar com relações que não transcorrem entre sujeito e objeto, mas entre organismo e meio, tendo a semântica como ponto mediador, em uma perspectiva contextual. Nestes termos, tanto democracia quanto o Poder Legislativo podem ser observados estrutural e funcionalmente desde três premissas, a saber a inadmissibilidade de uma determinação intrínseca e não relacional acerca de si; o fato de o conhecimento possível a seu respeito envolver múltiplas relações com uma série de outros dados e temas; e o caráter contingente de sua construção, considerados a trajetória da democracia, do Legislativos e das sociedades nas quais eles se inserem.

“Inclusão e Emancipação. Fronteiras do Sistema do Direito” (Sociology of Law on the move – ISA/RCSL/ABRASD, 2015); “Inclusão, emancipação e práticas discursivas nos sistemas do direito e da política”, (I Simpósio Pós Estruturalismo e Teoria Social: O Legado Transdisciplinar de Ernesto Laclau, 2015); “Inclusão, emancipação e práticas discursivas no sistema jurídico” e “Democracia e participação. A inclusão nas práticas discursivas do sistema político” (II Simposium Internacional EdiSo. 2015); “Políticas públicas, direito e cidadania” (VIII Congresso Português de Sociologia. 2014); “Metodologia de Pesquisa no Direito” (A Advocacia caminhando em parceria com a teoria; Ordem dos Advogados do Brasil, 2014); “Justicia, derecho y política: campos de disputa y prácticas emancipatorias” (50º Congreso de Filosofía - Horizontes de Compromiso. 2013); “Public policy: law, politics and social emancipation” (Congrès Mondial ISA/RCS. 2013); “O sistema jurídico na modernidade reflexiva”, (Colóquio Coimbra C. Novas Rotas, Outras Trajetórias, 2011).

7 A referência a Luhmman, neste caso, abrange, de forma especial, sua última fase, após o chamado giro autopoietico, fundado nas contribuições de Varela (1991) e Maturana (1990), consolidada mediante a inserção, na teoria dos sistemas sociais, de contribuições como as de Sprencher-Brown, para a produção de distinções e sentido, de Heinz von Foerster (1993) e a “cibernética de segunda ordem”, e de Gotthard Günther (1976), com a noção de operações transjuncionais e de morfogramática.

8 Entre os primeiros críticos da subjetividade moderna, destacam-se Marx, Darwin, Nietzsche, Freud e Wittgenstein. Marx e a crítica da consciência pela ideologia; Darwin e a crítica do humanismo pela evolução; Freud como psicologia; Nietzsche e a crítica da vontade de verdade como vontade de conforto espiritual; Wittgenstein, na assunção da filosofia da linguagem em oposição à filosofia da consciência (Dias, 2011).

Sob o construtivismo sistêmico, o olhar epistemológico se aproxima da atitude filosófica do pragmatismo (Pires, 2013), rompendo com a pretensão de objetividade científica e de resultado de pesquisa como descoberta em torno de um objeto escrutinado, em benefício de descrições que alcancem as estratégias cognitivas dos observadores, inseridos no domínio da observação. Como salienta Pires (2013), a posição luhmanniana é próxima da semiótica pragmatista de Peirce, a permitir que as relações sociais sejam tomadas como um resultado interpretativo do significado.

Com efeito, admitindo-se que o racionalismo cientificista moderno falha na pretensão de determinar verdade e certeza quanto a objetos escrutinados, a opção pragmatista aparece como adequada, especialmente na versão rortyana, que incorpora elementos da “linguistic turn” e converge, em parte, com a filosofia dita pós-moderna, na medida em que se volta para a vida em sociedade (Dias, 2011b), ocupando-se das consequências de se viver sob as formas involuntárias de convivência antagônica, a que se refere Lyotard (2000). Mais especificamente, admite-se um ponto de vista que não distingue, nos termos tradicionais, sujeito e objeto, significado e significação, mas impõe uma observação pragmática, contextualista e antiessencialista.

A teoria sistêmica assume, pois, uma condição pós-fundacionalista, pós-metafísica e pós-ontológica (Luhmann, 2002, p. 109-112), como possibilidade de observar a “ordem possível”, entre todos os ruídos que a cercam (Baecker, 2001). Pode-se, portanto, afirmar que, sob a perspectiva da teoria dos sistemas, “a filosofia é, em seu conjunto, um jogo de linguagem totalizador e esgotado, cujos instrumentos se harmonizavam com o horizonte semântico das sociedades históricas”, mas que não atendem à complexidade da sociedade observada na alta modernidade (Sloterdijk, 2009, p. 4-5).

Ao mesmo tempo, é uma teoria que supre lacunas evidentes no pragmatismo rortyano, carecedor de uma compreensão de sociedade apta a enfrentar a complexidade hipermoderna. Em função dessa complexidade, Luhmann adota uma epistemologia construtivista, por meio da qual apresenta a produção do conhecimento e a construção de realidades sociais, apartando-se de certa tradição sociológica que, entre outros aspectos, trabalha sobre uma distinção entre sujeito e objeto e uma crença na sociedade como mero conjunto de seres humanos (Dockendorff, 2006). Dessa forma, conforme acentua Maturana (2015, p. 92) “as propriedades e características dos objetos e processos aparecem como relações constituintes que surgem em sua distinção”, isto é “objetos e processos existem na

relação que os constitui na distinção – eles são o que são segundo o modo como são usados”, tendo-se uma validação meramente operacional de conceitos, valores e sentidos, indutores de uma reflexividade prática baseada em distinções que surgem em cenários concretos, não da autoridade ou de pretensões de certeza e verdade absolutas, de modo que um objeto não é, mas “se torna” conforme a relação na qual esteja inserido.

A teoria luhmanniana, ao reconhecer as ciências sociais impregnadas da semântica vetero-europeia, mas admitir ser forçoso atender às novas necessidades conceituais derivadas do contexto social moderno, se presta bem a esse desiderato. Pode-se, pois, produzir uma percepção da democracia participativa no Parlamento sob uma epistemologia contextualista, consequencialista, anti-essencialista, deflacionada e anti-fundacionalista, com suas principais questões trabalhadas em termos necessariamente relacionais, tangenciadas por uma descrição da sociedade capaz de alcançar sua complexidade e dinâmica, em termos estruturais e funcionais, sob uma peculiar concepção de comunicação como sendo a produção de efeitos de sentido que têm origem nos sistemas sociais, não nos indivíduos⁹, e transcendem a consciência individual (Pires, 2011, p. 15). Tal posição implica a necessidade de compreender as distinções utilizadas em operações socialmente relevantes na trajetória da democracia, inclusive a fim de “observar a observação” (Luhmann, 1994). Trata-se de discutir o tema desde suas distinções semânticas e práticas discursivas, as quais alçaram o conceito a uma função paradigmática no âmbito dos sistemas do direito e da política, a atuar como verdadeiro garantidor da diferenciação sistêmica.

Pretende-se, assim, consoante Pires (2011a, p. 30), uma investigação na qual dada base filosófica seja confrontada com a estrutura da sociedade moderna, obtida mediante a ótica luhmanniana. Neste sentido, Sloterdijk (2009, p. 3) acrescenta que, na obra de Luhmann, tem-se um ponto de ruptura com a tradição filosófica moderna, o qual, conquanto aponte o “fim da filosofia”, não deixa de ser um derradeiro capítulo dessa mesma tradição, cujas possibilidades de ampliação ou aprofundamento resultam esgotadas. Não se trata de apelar a razões últimas indiscutíveis, mas de notar os paradoxos, observando além do comumente visível e formulando questões capazes de levar a novas soluções (Innerarity, 2004).

9 O indivíduo, para Luhmann (2007), opera como artefato comunicativo, não como fonte produtora da comunicação.

Essa perspectiva permite que a presente investigação se afaste de discussões sob pretensões de verdade e certeza próprias da tradição filosófica ocidental, já que o recurso a uma abordagem pragmatista, crítica e sistêmica abre a pesquisa a novas maneiras de estabelecer problemas e com eles lidar. Tem-se, por conseguinte, um deslocamento de abordagem. Da democracia, frise-se, não será importante conhecer uma natureza última e essencial, mas sentido, nas relações nas quais se insere, e funcionalidade, a implicar decisões em torno do seu uso ante contextos concretos, e das consequências expectáveis a partir de sua introdução nos sistemas da sociedade.

2.1.2. A crítica pragmatista ao discurso filosófico moderno

A discussão de qualquer questão política ou sociológica tende a acontecer a partir de uma base epistemológica que lhe orienta, a definir possibilidades e restrições. Os discursos prevalentes no âmbito das ciências sociais, nos últimos dois séculos, estão estabelecidos sobre fundamentos do tipo metafísico, positivista ou empirista, a refletir um padrão de racionalidade científico-filosófica presente na trajetória da moderna sociedade ocidental, onde pontificam ideias como a de verdade como representação e a dualidade entre sujeito e objeto. Não obstante, essa tradição epistemológica, apresenta vulnerabilidades ao ser submetida ao escrutínio crítico, a indicar um esgotamento do modelo cientificista moderno e a consequente e necessária admissão de fontes e narrativas a ele alternativas¹⁰.

A propugnar um teoria sociológica de índole crítica e contra-hegemônica, Boaventura de Sousa Santos discute o conhecimento nas ciências sociais a partir de um pragmatismo epistemológico apto a abranger uma ecologia de saberes (Dias, 2013). O sociólogo enfrenta distintos embates teóricos, em torno dos quais, realça Dias (2013), enfatiza o exaurimento do padrão moderno de conhecimento, próprio da tradição filosófica ocidental (Santos, 1989; 2000; 2002b); assim como consigna a necessidade de ultrapassar as linhas de um “pensamento abissal” que divide e polariza as sociedades (Santos, 2009b), reconhece a legitimidade epistemológica de uma “ecologia de saberes” presente na experiência social (Santos e Meneses, 2009); indica uma “sociologia das emergências” como antídoto ante a tradicional “sociologia das ausências” (Santos, 2002c); e aponta limites e possibilidades na experiência democrática contemporânea (Santos e Avritzer,

¹⁰ Ver, por exemplo, em Rorty (1979). Em uma perspectiva diferente, ver Santos (1989).

2005) (Santos, 2008), incapaz de assegurar direitos de cidadania suficientes à emancipação social (Santos, 2003b).

Santos (2000), evidencia o declínio da ideia de causalidade científica, a induzir uma redefinição metodológica, dentro da qual a produção de verdade e certeza é somente cabível de forma contextual e relacional. No mesmo sentido, o autor designa os limites da racionalidade científica moderna (Santos, 2002b), e a emergência de novos paradigmas associados a uma ciência social animada por horizontes contrafáticos. Perceba-se o viés pragmático e de ruptura, em termos¹¹, com a epistemologia ocidental, que é bem expresso na defesa de um “conhecimento prudente para uma vida decente”, baseada em saberes múltiplos de origem social pluralista e diversificada, inalcançável pelo conhecimento científico moderno, formalista e limitador (Santos, 2000, p. 69-70).

Esta tese adere a essa visão crítica, abstendo-se de analisar as questões que seleciona de um ângulo metafísico ou sob uma semântica acrítica¹², mas, diversamente, tomando os sistemas sociais como dotados de estrutura e linguagem peculiares tão-somente enquanto interação social. Assume, à partida, a perspectiva filosófica pragmatista, especialmente na versão apresentada por Richard Rorty a partir de fins dos anos 1970 (Rorty, 1979), a qual percebe exaurida a racionalidade ocidental moderna como modelo explicativo, e induz a que, no âmbito das ciências sociais, possa-se pesquisar o sistema político como estrutura e linguagem, de forma contextual, relacional e consequencialista. Não são admitidos fundamentos metafísicos ou empiristas, tampouco a dualidade entre sujeito e objeto.

O trabalho explora, a seguir, a posição pragmatista, guiado pela lente rortyana, mas ajustado pelo construtivismo sistêmico luhmanniano. Com efeito, em Luhmann (2007), tem-se como elemento nuclear o abandono da noção de objetividade científica e a adequação das pretensões de conhecimento sociológico, com a introdução da observação de segunda ordem como possibilidade de diferenciação e aposição de sentido, dado que sua disposição se lhe permite, ainda que sob os limites da comunicação sistêmica, perceber o

11 O autor reconhece os limites a que sua observação se prende, afirmando que “só a partir da modernidade é possível transcender a modernidade” (Santos, 2000, p. 71). Neste sentido, a superação da modernidade se daria pelo recurso contrafactual aos chamados projetos inacabados da modernidade, historicamente subjugados por interesses hegemônicos, mas remanescentes como resistência contra-hegemônica contingente. Incluem-se nessa seara uma noção forte de comunidade e as lutas por emancipação social, cuja verve estético-expressiva se opõe à dimensão restritiva da regulação, alimentada pela política elitista, pelo direito monista e pela razão colonialista (Santos, 2009b).

12 Ver em Quine (1974).

que a observação simples, de primeira ordem, não permite, sem recair na tradicional perspectiva da objetividade e seus vieses metodológicos (Luhmann, 1997).

Ao perceber a unidade da diferenciação entre observador e observado, contida na observação, Luhmann descarta a relação sujeito-objeto e se desvencilha das exigências de neutralidade e objetividade que dela decorrem nos termos fixados pela epistemologia moderna. Consequência desse reposicionamento é a dinâmica do observador, que, na medida em que compõe a diferença, assume um ponto e deve reconhecer os limites da sua observação nos termos do lado que toma. A observação é, necessariamente, o recorte de uma unidade intangível, uma distinção e permitir sentido e estruturação a sua operação, contudo sem o olhar privilegiado e externo pretendido pela modernidade científica (Luhmann, 1997)¹³.

O neopragmatismo de Rorty é convergente com essa posição. Admite, pois, com Quine (1979: 170), a impossibilidade do conhecimento como representação exata, sendo toda perspectiva parcial e toda descrição provisória e contextual (Rorty, 1997b, p. 41 e ss). Assim, conhecimento torna-se uma questão de prática social (Rorty, 1979, p. 174), ponto que Rorty desenvolve em diálogo como o pragmatismo clássico, bem como mediante reflexões que passam pela virada linguística operada por Wittgenstein, e pelo debate com Davidson (2002) e Quine (1974) sobre a questão da verdade. O eixo desse pragmatismo é o deslocamento da questão do conhecimento, que não admite nem a posição externa de neutralidade do observador, nem a possibilidade de apreensão do objeto cognoscível. Em seus termos, a prática e as consequências têm precedência, uma vez que saber descrever como se apresentam os fenômenos estudados é mais importante que conseguir afirmar o que sejam (Heinemann, 2008).

Trata-se de uma concepção consequencialista, que atribui sentido aos fenômenos, proposições e hipóteses, levando em conta as suas consequências, que não são objeto de considerações “a priori”. É, também, antifundacionalista, na medida em que confere mais importância à argumentação no debate público que a teorias que se propõem a explicar os fundamentos últimos da vida em sociedade ou a natureza das coisas (Rorty, 2007), advoga não haver alguma coisa “acima e além da história humana que possa presidir um julgamento sobre essa história” (Rorty, 2007, p. 19).

13 Perceba-se no pragmatismo a aludida crítica da metafísica da subjetividade (Dias, 2011), eis que se repudia a hipótese do sujeito da consciência como base do conhecimento e do real, bem como o conhecimento enredado em uma noção de verdade como representação (Bodei, 2000, p. 275).

Segundo Peirce (1965), o sentido pragmático de um conceito deve ser alcançado a partir de suas consequências práticas. O autor explica que, tomando-se a relação entre sujeito e objeto tal como estabelecida pela epistemologia moderna, e considerando os efeitos práticos atribuídos ao objeto na concepção do sujeito, esse objeto, na relação com o sujeito, será exata e totalmente os efeitos a ele atribuídos pelo sujeito. Tal afirmação rechaça a pretensão de verdade científica própria da modernidade, e afirma a verdade pragmática de modo que toda proposição dependa de suas consequências, de seus efeitos práticos, presumindo-se a verdade ou falsidade desses efeitos segundo um sentido comum atribuído à palavra “verdade” (Peirce, 1965, p. 31).

Pires (1993) recorda que a primeira geração pragmatista começa por problematizar a lógica e a doutrina da significação, a subverter o conceito então vigente de representação, cuja apropriação pragmatista se relaciona a um conceito de ideia como “promoção de um sentido no interior de um campo de atividade”, de modo que a verdade dela derivada seja, necessariamente, produto dos efeitos concretos que provocar (Pires, 1993, p. 116). O citado autor pontua, ainda, que a unidade ontológica, gnosiológica e semiótica presente no pragmatismo de Peirce, inscrita na doutrina das categorias, impele uma integração progressiva dos elementos contidos na experiência do individual, a condicionar o horizonte pragmatista à completude da semiosis (Pires, 1993). Neste sentido, tanto devem andar atrelados atribuição de sentido e consequências práticas quanto indivíduo e suas relações. Peirce não admite nem a realidade como uma “coleção de fatos atômicos e no pensamento como o seu espelho”, nem a descrição de um fenômeno derivando de definições exaustivas e totalizantes dos objetos observados, pois não haveria uma realidade objetivável em termos de uma determinação completa, em todos os seus aspectos possíveis (Pires, 1993, p. 162).

Neste sentido, Corcoran (1988), também referindo-se a Peirce, lembra que “filosofias pragmáticas enfatizam a prioridade da experiência e da ação sobre o ser e o pensamento”, e incidem de forma especial sobre três pontos, a saber, o significado, a verdade e o conhecimento. O autor esclarece o argumento, especificando que o significado de uma proposição é identificado com seu significado experimental e prático, equivalendo à totalidade das experiências possíveis que ela prediz; a verdade de uma proposição reside

em sua realização ao longo do tempo; e a verdade de uma proposição é consiste no grau com que ela tem sido testada na prática e se mostrado satisfatória¹⁴.

James (1973), em diálogo com Peirce, já destacava que o pragmatismo se atém aos fatos, ao passo que o racionalismo se apega a abstrações, razão pela qual o pensamento intelectualista repudia as narrativas pragmátistas acerca de verdade e conhecimento, pois busca um representacionismo que almeja uma correspondência absoluta entre os pensamentos dos indivíduos e a chamada realidade. Na visão pragmatista, não apenas seria improvável e inacessível a percepção de uma essência da realidade, como o conhecimento humano não pode ser um reflexo do mundo real, senão uma prática construtiva. Observe-se que o pragmatismo opera mais como dimensão de sentido que como filosofia estrita. Nele cabem diferentes teorias e múltiplas condições de aplicação, considerando, com James (1973), a improbabilidade de uma única verdade e a possibilidade de inúmeras aplicações a noções com atributo de verdade, servíveis diante de problemas concretos e suas condições de uso.

A relacionar Peirce e James ao construtivismo sistêmico, Pires (2011) explicita conhecimento e consequencialismo em termos pragmáticos, consistindo no “resultado contingente de ambientes sobrepostos”. Não sendo “um estado definido no mundo, uma imagem mental ou um resultado comunicativo de um processo de comunicação sem fim”, aparece como “a sobreposição de múltiplas fontes de modelagem começando com o mapeamento vivo do nicho ecológico até os acoplamentos condicionais da modelagem psíquica e comunicativa”¹⁵.

Perceba-se que o pensamento rortiano se nutre do antifundacionalismo¹⁶, do consequencialismo¹⁷ e do contextualismo¹⁸ presentes no pragmatismo clássico (Rorty,

14 Ver, a propósito desse ponto, também em Goodman (2005, p. 159-174), Mikenberg et al (1986, p. 215), e Costa (1989).

15 Ver, semelhantemente, em Brier (2008), que, no campo da cibersemiótica, adota linha próxima ao formular uma estrutura transdisciplinar que tem por alicerce a conjugação da teoria sistêmica luhmanniana, o pragmatismo semiótico de Peirce, a cibernética de segunda ordem de Von Foerster, a semântica cognitiva e a pragmática dos jogos de linguagem como proposta por Wittgenstein. Ver também Von Foerster (1993), e Pires (2013).

16 O antifundacionalismo se opõe a considerações de base metafísica e não admite um conhecimento alicerçado em abstrações, apriorismos, entidades transcendentais, dogmatismos, leis eternas ou princípios últimos e absolutos. Nega fundamentos perpétuos e imutáveis e, assim, repudia os conceitos de verdadeiro e real tal como inscritos na epistemologia tradicional.

17 O consequencialismo se estabelece metodologicamente orientando as noções de certeza e verdade em vista dos efeitos práticos das proposições que encerra. Um juízo consequencialista implica a possibilidade da construção de um discurso que antecipe as consequências, a exigir-se, para fins de conhecimento pragmatista, uma fundamentação de base consequencialista.

1979). Trata-se de uma crítica à epistemologia hegemônica, com o objetivo de defender que a dialética no interior da filosofia analítica, a qual havia trazido consigo a filosofia da mente e a filosofia da ciência, precisa ser conduzida alguns passos adiante, a fim de “criticar a própria noção de ‘filosofia analítica’ e, naturalmente, a noção de ‘filosofia’” (Rorty, 1979, p. 7). O autor pretende o pragmatismo como possibilidade pós-filosófica, assumindo a esterilidade de uma epistemologia que busca uma fundação para a linguagem, ou que opere sobre representações, ou se proponha a dizer algo sobre a essência das coisas (Rorty, 1979). Nada foge à cultura ou ao contexto social para Rorty (1999b), razão pela qual advoga um posição antiessencialista e antifundacionalista, a implicar que toda questão seja tratada de maneira relacional, intermediada pela linguagem.

Para Rorty (1997b) não é cabível a ideia de representação de uma realidade externa ao observador. Com Quine, descarta toda pretensão de conhecimento como representação exata, já que conhecimento, sob seu ponto de vista, decorre da prática social (Rorty, 1979, p. 170-174). Acrescenta, alinhando-se a Putnam, que o conhecimento decorrente de normas e padrões de assertibilidade justificada também é produto histórico, impregnado de interesses e valores (Rorty, 1993b, p. 449), a permitir tão somente o olhar parcial e descrições provisórias e vinculadas aos contextos nos quais se inserem (Rorty, 1997b, p. 41 e ss.). Nesse sentido, contingência e incerteza são constitutivas das condições de afirmação de verdade, e a filosofia seria apenas um instrumento voltado ao tratamento de problemas contingentes (Rorty, 1993b, p. 451), tais como felicidade, construção social e democracia (Rorty, 1999c, p. 67).

Note-se que, em Rorty (1995), verdade e justificação estão jungidas, porque são parte de um só processo, no qual crenças são socialmente compartilhadas e o padrão de verdade é construído pela respectiva justificação (Rorty, 1995)¹⁹. A linguagem não é mero conjunto de convenções compartilhadas, mas capacidade de convergir em teorias de passagem, de enunciado em enunciado (Rorty, 2000, p. 74 e ss.)²⁰. Usos e comportamentos

18 O contextualismo admite que a boa justificação de uma crença dotada de valor de verdade considere o contexto no qual essa crença se insere. Tem-se, pois, produção de conhecimento como prática social, envolvendo experiência, ação, comunidade de investigação e cultura.

19 Ver a posição de Davidson (2002) a respeito das questões levantadas por Rorty no artigo citado.

20 Rorty recebe a influência de Wittgenstein, na medida em que incorpora a linguagem em suas reflexões (Dias, 2011). Com efeito, seu pragmatismo realça a questão da linguagem e as relações linguagem-mundo, nos termos introduzidos por Wittgenstein (2005) a partir das “Observações Filosóficas”. Para esse autor, incidem sobre os jogos de linguagem práticas linguísticas aprendidas pelo uso ou pelo adestramento e organizadas com certa plasticidade por meio de regras que permitem uma margem de indeterminação, embora declináveis de um modo virtualmente infinito. Esses jogos apresentam semelhanças, mas não

linguísticos permitem identificar utilidade pela descrição possível de situações complexas²¹. Rorty incorpora, assim, aspectos fundamentais do segundo Wittgenstein (2008), que relaciona palavras e estados da mente, assinalando a linguagem como jogos linguísticos. Neste sentido, o uso das palavras implica seleção de possibilidades em função de diferentes contextos, a constituir os jogos de linguagem. São instrumentos atrelados a funções, de forma que o significado de uma palavra não é a representação de um objeto cognoscível, mas suas condições de uso nesses jogos possíveis. Evidencia-se em Wittgenstein a crítica simultânea ao racionalismo e ao empirismo, desde que afirma o sentido de pensamentos e experiências vinculados aos contextos de linguagem a que remetem. Não existe, para o citado filósofo, qualquer percepção pura, neutra e passiva, como também não se distingue o elemento observado do seu observador, restando entre linguagem e mundo social a mediação pelos jogos de linguagem (Wittgenstein, 2008, p. 518-519). Sob o construtivismo sistêmico, essa posição tem como consequência reconhecer a singularidade da diferenciação, com sistemas sociais a operar mediante possibilidades semânticas e estruturantes associadas a funções determinadas, tendo jogos de linguagem a permitir distinções autorreferenciadas e a evolução sistêmica autopoietica mediante atos comunicativos.

Importante, também, nessa linha de entendimento, é o diálogo que Rorty estabelece com Quine e Davidson, em torno das condições de produção do que possa ser reconhecido como verdadeiro. Quine (1974), também não admite que o conhecimento científico não possa ser realizado a partir de enunciados que ostentem valor de verdade empiricamente verificado ou dado por sua lógica interna. Segundo essa concepção, “nenhuma experiência particular está ligada a um enunciado particular” no interior de um conjunto de crenças qualquer (Quine, 1974, p. 252). O autor dispõe a questão mediante a imagem de um campo de força com um âmbito interno central cruzado em redes de relações, e um espaço periférico que, uma vez alcançado, induz processos de reordenação interna, considerando que o campo total é indeterminado por suas condições de fronteira. Nessa perspectiva, não cabe a distinção entre enunciados sintéticos e analíticos, porque em

formam uma unidade, já que seria incompatível com a recusa de uma lógica rígida e exata, preconizada pelo autor, que defendia a necessidade de se ultrapassar o preconceito da pureza lógica cristalina por intermédio de “rodarmos completamente o eixo da nossa investigação” (Wittgenstein, 2008, p. 256).

21 Como explicitado em Dias (2011), a partir do diálogo que estabelece com autores como Dummett (1978, 1986) ou Nagel (1986), Rorty (1993a, p. 86) afirma, com fundamento no segundo Wittgenstein, que “não pode haver nada semelhante a uma ‘teoria sistemática do significado de uma linguagem’”.

ambas as hipóteses o que conta é o impacto periférico seguido de recomposição interna²². O conhecimento, tido como conjunto de crenças tomadas como verdadeiras, não será, neste caso, função da veracidade dos enunciados que o compõem, mas dos sucessivos processos de acomodação definidores desse campo referido (Quine, 1974, p. 252-253). Consequentemente, todo conhecimento e todo juízo acerca de algum fenômeno terá conteúdo relacional, uma vez que a verdade não dependerá de um enunciado que represente exatamente objeto ou evento, mas da capacidade de esse enunciado se adaptar aos demais em conjunto²³.

Davidson (1984), embora reconhecendo os méritos do esquema quineano, critica-o em virtude do empirismo oblíquo que assume, desde que sua teoria da verdade levaria a um conjunto de sentenças e enunciados (a teoria científica) que se coloca em face da totalidade das evidências sensoriais. O filósofo afirma que se trata de uma definição vazia, que nada acrescenta ao conceito de verdadeiro, porque o conjunto de toda experiência sensorial é o que se procura em toda evidência existente; e toda evidência existente é o que torna sentenças e teorias verdadeiras (Davidson, 1984). Mediante um esquema de base lógico-semântico, o autor expõe que um sentença qualquer está a articular uma linguagem-objeto a uma metalinguagem dessa linguagem-objeto (Davidson, 1984, p. 66). Como todas as sentenças em uma dada linguagem perfazem a extensão do conceito de verdade para essa referida linguagem – e sendo a totalidade das sentenças, virtualmente, infinita –, Davidson (1984, p. 230) atribui a uma convenção o papel de uma teoria finita para tratar de sentenças infinitas. O produto é uma teoria semântica da verdade, na qual a coerência entre linguagem-objeto e uma metalinguagem sobre si, dentro de um mesmo sistema, permitirá assinalar uma sentença como verdadeira (Davidson, 2002, p. 98 e ss.).

Rorty (1991b), todavia, rejeita parcialmente a solução de Davidson, substituindo a coerência, que nesta é elemento fundante, por uma base pragmática. Dispor sobre a verdade de qualquer crença implica, nesses termos, deliberar sobre o sentido, os custos e

22 Conforme Quine (1974), o julgamento de um enunciado deve levar em consideração essa adaptabilidade ao campo a que ele pertence ou no qual está colocado. Assim, qualquer enunciado pode manter-se verdadeiro, desde que se procedam às devidas adaptações (Dias, 2011). Para ele, a ciência avança sofisticando as especificidades e mantendo o corpo central da teoria.

23 Assinale-se o fato de haver em Quine, apesar da crítica ao empirismo e ao positivismo lógico, um momento empirista, resultante do fato de as formações e acomodações dos enunciados dependerem de estímulos sensoriais, ficando o linguístico assentado no não-linguístico (Dias, 2011). Rorty (1991b), a partir da leitura particular que faz da obra de Davidson, admite, como Quine, que o conhecimento seja um conjunto de crenças cuja verdade depende de uma justificação consistente, mas atrela essa proposição a uma base pragmática.

benefícios da manutenção de um dado vocabulário. Implica, em vez de coerência lingüística, justificação consequencialista, já que qualquer modificação em um critério de verdade, altera capacidades de agir e estruturar o mundo.

Repise-se que o pragmatismo repercute nas ciências sociais, a quem cabe renegar o objetivismo, o cientificismo, a pretensão de neutralidade, o distanciamento entre sujeito e objeto, e a busca pela exatidão (Rorty, 1999b, p. 272-273). Consoante Rorty (1999b, p. 287), conhecimento e verdade são termos utilizáveis ante “crenças que consideramos estar tão bem justificadas que, no momento, não demandam justificação adicional” (Rorty, 1991b, p. 113).

Como no construtivismo sistêmico, tem-se relações despidas de sujeito e objeto em sua acepção tradicional, mas entre organismo e meio, com a linguagem no ponto mediador, em uma perspectiva contextual. A política e as narrativas em torno da democracia apresentam uma determinada versão na modernidade complexa²⁴, cuja abordagem será centrada em “relações causais” e linguagens que falam dessas relações (Rorty, 1997b; 1998a).

Em Rorty, o conceito de verdade é, portanto, deflacionado e somente atribuível em termos de prática. Esse deflacionismo impõe que o predicado verdade cumpra mais uma função performativa que explicativa, associada menos em dizer o que as coisas realmente são, por absoluta impossibilidade, e mais em possibilitar acordos, estabilização, redescrições, a partir de uma rede de crenças que une as pessoas e lhes permite viver em sociedade (Dias, 2011). Estrutura e semântica, sob tais condições, induzem operações e comportamentos que, encadeados por teorias de passagem (Rorty, 2000, p. 74 e ss.), remetem não apenas à legitimidade das instituições políticas e jurídicas, mas a sua inafastabilidade, se mantidas as condições de diferenciação social sob as quais emergiram. Nessa visão, democracia e cidadania, representação e participação consistem em conceitos políticos e jurídicos que não representam nada em si, mas que projetam significados a serem apreendidos em contextos específicos, com atribuição de sentido e funcionalidade a partir de determinadas condições de uso.

24 Neste sentido, podemos observar que autores como Giddens e Luhmann ultrapassam a perspectiva da metafísica do sujeito. Neste, já não há referência a indivíduos comunicantes ou sujeitos conscientes, mas a relação entre sistema e ambiente e a dupla contingência; naquele, em interrelação entre ação e estrutura.

2.1.3. A Democracia como paradigma

A presente discussão de fundo se posta de forma estratégica na tese, porque ao se assumir a participação como elemento nuclear democracia contemporânea, há que se discutir os predicados contidos em seu sentido. Segundo esse referencial teórico, o que a política democrática possa ser não se desgarra do seu uso e de sua justificação, de maneira a tornar impossível evocar uma qualquer democracia dissociada de uma reflexão sobre o que chamamos democrático e sobre as possibilidades de uso justificado de uma democracia ampliada, em termos de atores sociais relevantes, e aprofundada, em termos de instrumentos e funcionalidades.

Assinale-se que Rorty, na trilha de Wittgenstein, pretende que se distinga entre usos de expressões linguísticas, quando necessário (Rorty, 1999b, p. 76). Dessa forma, conhecer enunciados e possíveis sentidos relativos ao vocabulário político não é necessário para que as pessoas, cotidianamente, travem inúmeras relações envolvendo poder e decisões políticas. Sob uma tal concepção de conhecimento e verdade, apresenta-se a questão da democracia, que Rorty associa a sua noção “fraca” e pragmática de verdade. De um lado, verdades contingentes, despidas de argumentos decisivos e fundantes, exigem esforço narrativo contínuo e diálogo democrático. Por outro lado, a dimensão do uso dá o tom da prioridade da democracia sobre a filosofia (Rorty, 1997a), a implicar uma concepção da política mais como produto de narrativas históricas que de metanarrativas filosóficas. Absorve, também, o que Pires (2011a) enumera como sendo as tarefas da filosofia política na modernidade tardia, a partir da identificação das “conexões operatórias” que sobressaem em percursos societais marcados pela emergência de certas estruturas e por determinadas regularidades, envolvendo a “capacidade para revelar, nas imagens da ordem, seus criadores e suas estratégias” (Pires, 2011a: 54).

Reconhecendo a pendularidade descritivo normativa de um saber que é não apenas orientação prática, mas preceptiva consequencialista na construção de determinada forma de organização social, tal pretensão implica conferir inteligibilidade ao mundo para torná-lo acessível à intervenção humana, inclusive aclarando os “efeitos retóricos de argumentos que não se submetem a escrutínio” (Pires, 2011a: 55). Sob uma premissa de impossibilidade sincrônica entre o tempo da comunicação sistêmica e o tempo da consciência individual, pretende, ainda, a “clarificação da diferença de temporalidade entre

sistemas psíquicos e sistemas sociais”, dimensão que assume particular relevância no enlace entre democracia, participação e cidadania que é central na arquitetura deste tese.

A inserção histórica da democracia na sociedade moderna apresenta aspectos distintos porém interligados. Está presa à emergência dos sistemas sociais funcionalmente diferenciados, assim como à afirmação do indivíduo, à noção expansiva de cidadania, ao constitucionalismo e ao Estado de Direito (Luhmann, 2010a). Constitui, neste sentido, um marco paradigmático que condiciona a operatividade do sistema político, inclusive a permitir acoplamentos a indivíduos e sistemas sociais. O moderno Estado democrático emerge em um contexto de complexidade crescente e assume uma racionalidade universalista e policêntrica. Em uma perspectiva evolutivo-adaptativa, aparece como resposta a questionamentos de improvável solução no âmbito do antigo regime ou de esquemas autoritários. Conquanto tenha origem remota, sua inserção na modernidade altera a lógica de uma trajetória pretérita sobre a qual incidiu, a preservar como elemento central do sistema político, todavia de forma recomposta, o Estado em sua acepção moderna. Nesse cenário, comparece como decorrência da diferenciação funcional da sociedade, a condiciona as possibilidades semânticas e estruturantes no interior do sistema da política.

Tratar a democracia como questão paradigmática significa reconhecer que há uma relação entre a forma de diferenciação primária e a semântica da sociedade, ambas a refletir a complexidade social verificada, que é condição de plausibilidade dessa semântica (Luhmann, 2018b). Assim, a democracia intervém como bússola, não a guiar, mas a posicionar a política²⁵. Afeta a operatividade sistêmica no tempo, gerando uma aprendizagem seletiva, tendente a estabilizar procedimentos e regras, os quais demarcam a fronteira entre o sistema e seu ambiente, as possibilidades limitadas de sentido e o mundo (Pires, 2003).

A emergência da democracia mudou a linguagem e as possibilidades sistêmico-operativas nos campos político. Altera a confecção e a morfologia das organizações relacionadas a esse sistema e redefine um padrão de interação entre indivíduos. Reflete o

25 A noção de paradigma nas ciências sociais opera de forma menos rígida que em outros ramos do conhecimento (Souza Cruz, 2009), notadamente as chamadas ciências naturais e as matemáticas (v. a posição madura de Kuhn, 2006: 265-273). Nas ciências sociais não ocorre, necessariamente, o modelo de crise paradigmática seguida de novas possibilidades competindo entre si até a imposição de um enfoque mais adequado suplantando os demais e estabelecendo as bases de uma revolução científica, não havendo progressividade, linearidade e homogeneidade (Kuhn, 1994, p. 177). Assim, o conceito de paradigma é aplicável às ciências sociais de forma acautelada (Souza Cruz, 2009).

universalismo próprio da diferenciação moderna e estabelece condições, tendencialmente expansíveis, para múltiplas formas de acoplamento estrutural. Embora admita a convivência com vocabulários e tradições rivais, impõe-se na comunicação sistêmica, pois passa a ser, necessariamente, levada em consideração em sua seletividade. Tende a produzir retornos crescentes pelo seu uso, ainda que o caráter policontextural da contemporaneidade²⁶ e a hipercomplexidade da modernidade tardia induzam situações de crise e coloquem os sistemas democráticos cada vez mais em risco, sob possibilidades contingentes de ruptura.

Uma mudança de paradigma acontece por uma necessidade evolutiva, a partir da insuficiência ou inadequação de determinados conceitos, teorias ou explicações, às situações que concretamente se apresentam (Altvater, 1999). Na impossibilidade de, mediante o uso de um instrumental analítico vigente, oferecer respostas plausíveis para questões colocadas em contextos concretos, abre-se uma crise e a consequente necessidade de seu preenchimento com outras fórmulas, com a reacomodação de possibilidades. A democracia aparece, tipicamente, sobre a insuficiência das respostas dadas pelos fundamentos teóricos, políticos, jurídicos e filosóficos então estabelecidos, cujo sentido estava ligado a um dado modelo de estratificação social e às formas políticas e jurídicas próprias do antigo regime.

Paradigma, conforme Kuhn (1994)²⁷, é conceito a assinalar a possibilidade de um conjunto de crenças, valores e técnicas compartilhado por uma comunidade de investigação, a permitir bases suficientemente sólidas para a reprodução do conhecimento, respondendo a “problemas modelares” que aparecem no seu contexto (Kuhn, 1994, p. 13). O paradigma ocupa o centro dessa comunidade, que recebe e aceita as realizações científicas passadas e trabalha e difunde o conhecimento produzido dentro daquela tradição²⁸. Confrontado com seus próprios limites, abre-se à possibilidade de uma

26 Policontexturalidade que, consoante Luhmann (2007: 192), não mais sustenta a pretensão de universalidade da comunicação moral, que passa a ser substituída por equivalentes funcionais relativos a sistemas diferenciados.

27 O sentido sociológico de paradigma é observado em quatro passagens da obra de Kuhn, nas quais o termo é definido como realização científica universalmente reconhecida, como realização científica concreta, como conjunto de instituições políticas e como decisão judicial aceita, todas incorporáveis ao conceito de conjunto de crenças e hábitos comuns a uma comunidade científica. Ver em Masterman (1979).

28 Masterman (1979) evidencia algumas questões que derivam da obra de Kuhn, notadamente a multiplicidade de sentidos conferida pelo autor ao termo. A autora chega a levantar vinte e um sentidos diferentes dados por Kuhn à palavra paradigma que, na realidade, será por ele refinada nas décadas subsequentes à primeira edição de “A estrutura das revoluções científicas”. Segundo Masterman (1979), Kuhn usou a expressão paradigma para se referir a algo concreto, tal como aos manuais ou obras clássicas, às

recomposição metafórica, com a adoção de novo padrão de respostas para os problemas que aparecem, já em um novo contexto.

A noção de paradigma, ou matriz disciplinar, ainda consoante Kuhn (1994), autoriza a coexistência de vários vocabulários possíveis e utilizáveis, mas cada qual dotado de uma racionalidade e respectivos parâmetros de refutação²⁹. É, para Rorty (2001), fruto de uma concepção de conhecimento plasmado sobre historicidade e contextualização, cuja evolução decorre da incorporação de novas metáforas, a implicar a reflexão crítica e o redesenho da forma paradigmática³⁰ (Rorty, 1997)³¹.

Assim, democracia pode ser vista como uma metáfora central na constituição da modernidade, com efeitos na individuação, por meio da cidadania, e na estruturação sistêmica, especialmente no campo da política. Sua presença é incondicionada, ainda que permaneça admissível a menção a uma sociedade sem democracia, hipótese que, todavia, implica abdicar de um ponto de vista moderno. Perceba-se, portanto, que não se adota, aqui, um relativismo no sentido representacionista, já que assumir democracia como paradigma não significa admitir várias representações possíveis, sendo indiferente qualquer delas; pelo contrário, mesmo a reconhecer a possibilidade de seleção de uma perspectiva paradigmática diversa, sob anacronismo ou ruptura, inadmite a intercambialidade de perspectivas (RORTY, 1999a, p. 15).

A centralidade da democracia e sua condição paradigmática podem ser vistas em paralelo com o aparecimento da sociedade funcionalmente diferenciada. Sua função está atrelada, de um lado, à crescente complexidade interna do sistema e à especialização e universalismo que pressupõe, e, de outro, à cidadania e à segurança da diferenciação.

analogias, à gramática, ao baralho de cartas anômalo, à caixa de ferramentas, à fonte de instrumentos, assim como a uma pré-definição da visão de mundo do pesquisador, seu modo de pensar, de falar e de agir, vinculando-o ao código de funcionamento da comunidade de investigação.

29 Note-se que, como o neopragmatismo e a teoria dos sistemas, a perspectiva do conhecimento como contexto e experiência histórica em Kuhn, remete a um contextualismo anti-essencialista, anti-representacionista e anti-fundacionista. É uma perspectiva relacional que permite à reflexão sociológica um olhar crítico sobre as doutrinas tradicionais e um trabalho de análise consentâneo com o contexto da sociedade hipermoderna em que vivemos.

30 Segundo Rorty (1993), nossas crenças são alteradas por percepção, inferência ou metáfora, sendo que nas duas primeiras não há mudança de vocabulário – altera-se o valor de verdade das sentenças, mas não o repertório das sentenças –, apenas seu espriamento, enquanto que na metáfora há alteração no espaço lógico de alternativas. Cumpre uma função paradigmática porque conduz à revolução científica e à mudança cultural, não se resumindo a mera alteração de valores de verdade de enunciados presentes sob um paradigma estabelecido (Rorty, 1991).

31 Note-se a proximidade com as noções de metáfora e metonímia na antropologia de Levi-Strauss (1976; 1997), e entre relações associativas e sintagmáticas em Saussure (1969).

Assim, mesmo quando negados, subtraídos ou violados, preceitos democráticos remanesçam no horizonte sistêmico, dada sua condição paradigmática.

Da afirmação do paradigma democrático, tem-se, pois, que não é possível se desconsiderar, modernamente, uma ideia poder compartilhado e governo responsivo nos arranjos sistêmicos da política, a implicar em que nem todas as decisões materialmente possíveis estão disponíveis aos poderes políticos ou à organização burocrática sem o comprometimento da sua legitimidade. A comunicação produzida pelo sistema político estará impregnada desse conceito paradigmático, a obrigar possibilidades semânticas, instituições e estruturas³². Será, por isso mesmo, congruente com elementos como a cidadania, o constitucionalismo e o Estado de direito, bem como com as demandas por mais inclusão social e participação cidadã na esfera política.

Considere-se, quanto à função paradigmática da democracia, que, de uma decisão ou cadeia decisória espera-se um manejo de expectativas mediante a absorção da incerteza. Essa decisão, implica uma distinção (ou “a”, ou “b”), em cuja sequência coexistirão, em um horizonte de sentido, a seleção realizada e a possibilidade contingente (LUHMANN, 2018). Nesse sentido, em se tratando de democracia, a função paradigmática referida opera mantendo sua perspectiva presente, mesmo que como contingência, na cena social. Mesmo quando é violada, é, paradoxalmente, reiterada³³. Não obstante, remanesçam, nesse mesmo campo, disputas entre opções paradigmáticas e racionalidades rivais, algumas das quais contraditórias entre si, a conviver em tensão

Assinale-se, pois, a adequação do uso da democracia como paradigma na configuração da política moderno, observadas as cautelas que esse uso inspira nas ciências sociais (Souza Cruz, 2009), já que tal perspectiva se assenta no sistema como cartografia e limite. É mediante pressupostos paradigmáticos que a linguagem e a estruturação da vida social se tornam possíveis. No caso da democracia, pode-se verificar, nas operações do sistema político, o domínio de uma noção ampla e genérica do termo como fator de legitimação política na modernidade. A questão da participação democrática tem, neste sentido, levado o sistema a uma posição reflexiva, com a abertura de possibilidades sintagmáticas, eventualmente paradigmáticas, tendo em vista o aprofundamento da

32 Observe-se, por exemplo, o uso do termo democracia pelas ditaduras na América Latina entre os anos 1960 e 80, ou a apropriação de uma ideia de democracia popular pelos regimes autoritários ligados ou inspirados pelo bloco soviético no século XX.

33 Salvo, evidentemente, na hipótese de uma mudança global, a abranger todo o espectro da vida social tal como é reconhecida atualmente

democracia e dos fundamentos que regem o sistema político, nomeadamente a inclusão, a igualdade e o universalismo.

2.1.4. O construtivismo sistêmico

A ruptura com a tradição filosófica ocidental moderna implica a necessidade do recurso a novas gramáticas e narrativas, as quais, dada sua feição pragmática, somente podem ser adequadamente estruturadas se conjugarem conhecimento e vida social. Impõe-se ultrapassar a filosofia política tradicional e toda sociologia nela fundada, em benefício de uma pragmática sociológica aberta e plural. Essa perspectiva pós filosófica se associa às posições estabelecidas na obra de Niklas Luhmann.

O pensamento luhmanniano apresenta-se como uma teoria das sociedades modernas, cujos traços de complexidade e mecanismos de diferenciação, decorrentes de sua lógica interna, evidenciam uma trajetória histórica do tipo evolutivo-adaptativa. É uma teoria compreensiva de máxima extensão, despida de pretensão normativa, pois se refere a processos de organização social que não recorrem a uma normatividade fundante e, tampouco, dispõem de um sujeito epistêmico na descrição da dinâmica social (Dias, 2015). Tem-se uma teoria construtivista e radicalmente antihumanista (Luhmann, 2007, p. 20; Wolfe, 2010), na qual a sociedade moderna resulta da diferenciação funcional, em uma concepção da modernidade na qual aparecem novos conceitos, produto da confluência de fontes diversificadas, propostos pelo autor para o estudo da sociedade (Luhmann, 1996b).

Luhmann (1998b) percebe o aparecimento dos sistemas sociais diferenciados como evolução adaptativa da sociedade, já que o fenômeno rompe e supera as formas pretéritas de diferenciação social, baseadas na estratificação, na segmentação ou na distinção entre centro e periferia. A união de secularização cultural e diferenciação estrutural na modernidade induziu um elevado grau de generalização para a legitimação de novas estruturas (Jessop, 1972, p. 11; 76). A estruturação dos sistemas sociais passa a incorporar comunicações indistintamente, independentemente de sua origem (Luhmann, 2007, p. 495), observando apenas o código diferenciador e a função social respectiva. Não há mais distinções de status em razão de classe ou nascimento. Os acoplamentos dos indivíduos aos sistemas sociais são abertos e dinâmicos, à mercê apenas de oportunidades comunicativas, conquanto remanesçam situações de exclusão. Nessa perspectiva, democracia e cidadania decorrem da comunicação dos sistemas de sentido, motivo pelo

qual devem ser entendidas como instrumentos de conservação da diferenciação dos sistemas (Luhmann, 2010a).

Sob a teoria sistêmica, a sociedade não possui uma essência qualquer, não sendo possível chegar a sua unidade por meio da redução ao essencial. Pelo contrário, essa unidade decorre da “diferença que, de maneira operativa, se reproduz permanentemente” em termos de sistemas (Luhmann, 2007, p. 64). Nessa redescritção da tradição vétero-europeia, é pela diferenciação funcional que se perceberá a moderna emergência de sistemas sociais em uma sociedade mundializada. A diferenciação define os contornos sistêmicos na forma de código e função, e não apenas induz sua operatividade, mas impõe, nessa distinção, controle do sentido e delimitação da seletividade (Luhmann, 2013b). A distinção sistema-ambiente demarca a origem dos sistemas sociais de sentido, funcionalmente diferenciados. Mediante operações que o singularizam, o sistema estabelece-se distinguindo-se ante todo o ambiente. E, como afirma Luhmann (2007, p. 16), o ser humano está fora do sistema, em seu ambiente, porque colocá-lo “como parte da sociedade” resultaria em traduzir a diferenciação como classificação dos homens, “seja por estratos sociais, por nações, por etnias, por grupos (Luhmann, 2007).

Tem realce, em Luhmann, a perspectiva funcionalista, decorrente da influência de Parsons, cuja noção de ação social supõe situações físicas, sociais, culturais, caracterizadas por valores e motivações comuns e por uma relação interdependente com o ambiente³⁴. Em que pese aspectos da sociologia parsoniana na obra de Luhmann, o desenvolvimento da teoria dos sistemas realizado por esse último, mormente após o chamado giro autopoietico, é significativo, inclusive em termos epistemológicos. Luhmann (1996a) não reconhece um sujeito do conhecimento, tal como presente na epistemologia moderna, como também rechaça as pretensões de conhecimento vinculadas a uma consciência individual, assumindo uma postura de tipo antifundacionista e antirrepresentacionista (Luhmann, 1996a).

Luhmann distingue os sistemas de sentido como aqueles que operam por redução de complexidade, a partir da diferença constitutiva existente entre sistema e ambiente. Atribuir sentido é estratégia utilizada pelo sistema para obtenção de redução de

34 Pode-se admitir que, em Luhmann, a teoria dos sistemas, com sua peculiar perspectiva acerca da comunicação, abrange o tema da ação, especialmente ao trabalhar as distinções entre sistema psíquico e sistemas sociais e ação e experiência, assim como a reprodução autopoietica e a comunicação como instrumental sistêmico. Ver, por exemplo, em Stichweh (2000), ou em Salem (2013).

complexidade em sua relação com o ambiente circundante, que é constituído por outros sistemas, também autorreferenciados e operacionalmente enclausurados (Luhmann, 1998a, p. 287). Sistemas são operativamente fechados e cognitivamente abertos, havendo três formas sistêmicas principais, os sistemas de sentido, os psíquicos e os sociais, dos quais, modernamente, derivam organizações, interações e os sistemas societais, como a política.

Processos de diferenciação sistêmica são reações à complexidade contemporânea, respostas a problemas que as formas pretéritas de organização social não mais puderam resolver por sua própria racionalidade (Luhmann, 2005). Diferenciação é, pois, mecanismo seletivo de organização social, que deriva de uma auto-percepção do sistema acerca das características que o individualizam em face dos demais. Sistema e ambiente são formados a partir de tal processo distintivo e cada sistema se torna específico na medida em que é diferenciado e auto-referenciado, gerando, assim, uma sociedade mais complexa. Pela autopoiese o sistema busca, todavia, superar os paradoxos que tais processos envolvem, promovendo uma recomposição pelo sistema (Luhmann, 1995). Todo sistema é concebido como comunicação e se organiza por diferenciação, detendo um código próprio, que o habilita a operações autopoieticas, baseadas em distinções que se realizam a partir desse vocabulário codificado de forma especializada³⁵.

Brier (2007, p. 30), a esse respeito, afirma que a sociologia luhmaniana é uma observação sobre sistemas sociocomunicativos com uma diferença específica, tratando-se de “uma observação de segunda ordem de observações que compreendem a sociedade como sendo ‘funcionalmente diferenciada’ em subsistemas autopoieticos autônomos ou mundos de significado na mídia simbólica generalizada, como dinheiro, poder, verdade, amor, arte e fé”. Ainda segundo o autor, o mundo social é composto de comunicação e cada sistema social “cria produtos de significado que não representam uma agregação do conteúdo das mentes dos indivíduos”, que são, igualmente, sistemas autopoieticos a estabelecer condições ambientais externas como limite dos sistemas sociocomunicativos (Brier, 2007).

35 A dualidade estabelecida na relação entre identidade e diferença rege a dinâmica de especialização funcional, que comparece no intuito de simplificar relações e determina um modo de agir sistêmico (Luhmann, 1998c), a fornecer sentido às relações complexas e definir programas e valores por meio de observação de identidades que se estabilizam (Luhmann, 1998c, p. 19). A diferenciação ocorre mediante operações através das quais um sistema se distingue do ambiente (Luhmann, 1983c). Produz mais reflexividade (Luhmann, 1998c, p. 11 e 15) e um movimento de ampliação e generalização de recursos semânticos (Luhmann, 1998c, p. 169).

Assim, sistemas não são controlados ou compostos por pessoas, desenvolvendo-se de maneira autônoma mediante distinções que, consoante Spencer-Brown, tornam possível a diferenciação a constituição dos sistema em contraste com o seu entorno. Na perspectiva de Luhmann (2007) não há um mundo objetivo a ser apreendido, mas operações a serem observadas para a constituição do sentido e estruturação autorreferenciada dos sistemas sociais (Brier, 2007). Aponta Pires (2013), todavia, que, uma operação não é uma entidade, o que implica um trabalho de investigação sobre “um novo tipo de objetos”, já que os referidos na aludida tradição científica não mais se prestam a escrutínio, conforme explorado no último Luhmann (2007).

No caso da democracia, pode-se perceber sua emergência no bojo da capacidade de autorreprodução do sistema político moderno, em movimento autopoietico de adaptação resultante da complexidade crescente, da sensibilidade apurada ante as irritações ambientais, e de sua capacidade de auto-observação, indutora de processos de aprendizagem e auto-organização sistêmica (Varela et al, 1991).

Luhmann (1994a) reconhece processos sistêmicos de comunicação e a figura do observador, distinguindo entre observação de primeira e segunda ordem. A observação de primeira ordem ocorre pela percepção e descrição dos fenômenos a partir do sistema. A de segunda ordem resulta de observações sobre a observação, operação dotada de natureza reflexiva e que, ao descrever o observador em suas operações comunicativas, permite ao sistema aprendizado e evolução. Permite, assim, movimentos de diferenciação e a origem de subsistemas e novos sistemas. Abrange o dito conhecimento científico, pois é condição para que a realização teórica, com acentua Luhmann (1998c, p. 14)³⁶. Comunicação é o último elemento operativo do sistema, integrada pelo ato comunicativo emitido, pela informação, e pelo sentido derivado da diferença entre o ato e a informação percebida, razão pela qual “todo evento comunicativo fecha e abre o sistema” (Luhmann, 1998c, p. 58).

Sob o chamado paradoxo do conhecimento (Luhmann, 1996a), o conhecimento é tido como improvável, porque não se poderia, de fato, conhecer qualquer objeto³⁷. É,

36 Note-se que somente a observação de segunda ordem possibilita a atitude reflexiva própria do conhecimento dito científico. Há, nesse aspecto, uma relação possível com a noção de Saussure entre os eixos paradigmático e sintagmático, ou, em termos, a questão da dualidade da estrutura em Giddens.

37 A postura epistemológica de Luhmann rompe, forçosamente, com a tradicional dicotomia entre sujeito e objeto, geradora de uma objetividade metafísica. O conceito luhmanniano de objetividade sistêmica se encerra na operatividade de sistemas sociais autoreferenciados e autopoieticos, a produzir comunicação e

contudo, necessário, porque a possibilidade de conhecimento é fator de reprodução do sistema. Todo sistema social opera em escala temporal, guiado por expectativas de situações futuras baseadas em resultados passados, ocorridos em contextos semelhantes. Se isso não ocorre, há uma irritação no sistema, que tenderá a produzir novas respostas, com consequentes ajustes de expectativas (Luhmann, 1996a). Entremeando expectativas sistêmicas e irritação ambiental, o conhecimento reúne tempo, linguagem e contingência, permitindo a comunicação nos limites da codificação que demarca um sistema social.

Note-se que, na teoria dos sistemas, a sociedade não é composta por indivíduos, por um agregado de sujeitos psíquicos, mas por sistemas que se mostram como operações comunicativas (Luhmann, 1995)³⁸. A improbabilidade da comunicação é função dos níveis de seleção exigidos pela sociedade complexa, que obriga a diferenciação, a codificação específica e o fechamento operacional (Luhmann, 1993c). Não há certeza quanto à performatividade de suas operações, embora o uso de meios de comunicação simbolicamente generalizados funcionem como substitutos linguísticos tendendo a assegurar a operatividade sistêmica (Luhmann, 1993c), como o poder no caso do sistema político.

A teoria dos sistemas não alberga, outrossim, o conceito de intersubjetividade (Luhmann, 1998c, p. 31-32), cuja improbabilidade decorre de um contexto no qual sistemas se comunicam e pessoas, ainda que acopladas estruturalmente a sistemas, a permitir a comunicação, não definem as manifestações sistêmicas. Não há espaço para relações entre sujeitos da consciência, razão pela qual Luhmann trabalha relações entre sistema e ambiente, em vez da intersubjetividade (Luhmann, 1998c, p. 10 e 34).

Verifica-se, no funcionamento do sistema, o risco como elemento inerente à ordem social. Seu crescimento acontece na medida em que se torna mais complexa a modernidade tardia (Luhmann, 1993a). Os sistemas reagem ao risco na forma de expansão e restrição (autorestrição)³⁹. Não se colocam em oposição ao risco, pois seu funcionamento é ligado à contingência, todavia o assumem. No sistema político, tal fenômeno se evidencia

possuidores de consistência interna. Coerentemente, a teoria não admite conexão entre comunicação do sistema social e consciência inerente ao sistema psíquico, como também entre sistema e ambiente.

38 Perceba-se que, em Luhmann, não há, propriamente, uma teoria da ação, visto que, em sua concepção, os sistemas sociais operam mediante comunicação. Ver, por exemplo, em SALEM (2013).

39 Ver, p. ex., em Elster (1979: 36 e ss).

na relação entre o alargamento e aprofundamento de processos de decisão política, mormente em ambiente democrático, e a percepção social do risco⁴⁰.

Nas democracias, o sistema político tende a admitir alternativas mais amplas que outros modelos, com a possibilidade da adoção de novos vocabulários, a ampliar, com a incorporação de novas opções metafóricas, as hipóteses de decisão socialmente vinculante mediante o uso do poder. Percebe-se que o risco se eleva quando ocorrem movimentos de incorporação de conteúdos pelo sistema político, já que uma expansão implica mais possibilidades de decisões, expectativas e impacto social. Esse mesmo movimento cria novas oportunidades operativas pelo sistema, e tais possibilidades, trazidas por novos conteúdos, técnicas e linguagens, tendem a aumentar as alternativas e o risco.

A par de uma concepção de sociedade (Luhmann, 1998c, p. 11) que produz sistemas diferenciados funcionalmente mediante distinção (Luhmann, 1998c, p. 54), também o paradoxo é constitutivo da ordem social moderna (De Giorgi, 2005), e se apresenta quando as condições que concorrem para que ocorra uma operação, ao mesmo tempo, a obstaculizam. Casos paradoxais aparecem na medida da complexidade social, hipótese em que todos os elementos de uma unidade estão em relação com eles mesmos, a demandar atualizações constantes mediante seleções (Luhmann, 1998c). Na democracia, mais elementos presentes no sistema permitem mais combinações, a provocar mais complexidade e situações paradoxais (Luhmann, 1988), como as próprias da tensão entre inclusão e exclusão. Demandam, pois, novos padrões de processamento e seletividade, especialmente mediante o uso do poder, a tornar provável o fato, de outra forma improvável, de uma seleção ambiental ser aceita de maneira sistêmica.

2.1.5. Democracia e pragmatismo contra-hegemônico

Perceba-se, ademais, que o pragmatismo, na medida em que se origina na crítica da epistemologia tradicional (Hickman, 2001), possui pontos de contato com a posição de autores como Lyotard (2000), Derrida (1991) ou Santos (1989), que orienta sua visão pragmatista a uma ideia de reinvenção da emancipação social mais profunda e plural que a de um autor como Rorty (Santos, 2004). Percebe-se, em Santos, uma proposta de “reconstrução radical de um pragmatismo que procura emancipar-se dos últimos resquícios

40 Ver a respeito em Bauman (2007).

do projeto da epistemologia tradicional” (Nunes, 2009, p. 226). Utilizando o conceito de ecologia de saberes, que se aproxima da idéia de vocabulários alternativos em Rorty, Santos assinala a necessidade de combater as linhas abissais que separam a epistemologia tradicional das demais formas de conhecimento (Santos, 2007, p. 33).

No âmbito dos mencionados paradoxos e tensões que marcam a modernidade, Santos (2000, p. 71) consigna um domínio da regulação social, que se ergue conforme dois pilares regulatórios restritivos, a economia e a política, mercado e Estado. Apesar do discurso de universalidade que os caracteriza, operam de forma restritiva em face outras duas dimensões, participação e solidariedade, negligenciadas por uma modernidade excludente e individualista (Hespanha, 2002). Consoante Santos (2009b), o traço distintivo da modernidade é a fixação de linhas de exclusão, a demarcar um abismo entre frações e perspectivas hegemônicas e excluídas, virtualmente incomunicáveis. O chamado pensamento abissal utiliza espaços diferenciados e especializados, como a política, o direito, a ciência, ou a economia, de maneira instrumental, com o fito de produzir e radicalizar distinções sob o signo da exclusão (Santos, 2009b).

Uma estratégia assim qualificada pode ser vista em inúmeras situações, nomeadamente quando a ordem jurídica é usada para limitar a cidadania, a política instrumentalizada de forma oligárquica e a fomentar desigualdades, ou a ciência a transmutar conhecimento em regulação (Santos, 2000). Como indica Badiou (1993), a promessa emancipatória da modernidade padece sob o jugo dessa manipulação ideológica e regulatória. A hegemonia do conhecimento-regulação significou a hegemonia da ordem em detrimento do conhecimento-emancipação e das formas de solidariedade social (Santos, 2000, p. 111).

Não obstante, ao esmiuçar possibilidades contra hegemônicas associadas a uma sociologia das ausências e das emergências, Santos (2002b), aponta uma ecologia de saberes como contra-epistemologia, a abrigar discursos não informados pelo paradigma cientificista ocidental (Santos, 2009b). Essa rejeição ao cientificismo moderno o leva a assinalar que a natureza e a consistência das relações sociais é intangível a comprovações lógico-científicas pretensamente demonstráveis, irrefutáveis e absolutas. Tais relações são, ao contrário, contingentes e fruto da seletividade que as diversas narrativas e justificações comportam (Santos, 2000, p. 66-67). Nesse “pragmatismo epistemológico”, justificado pela experiência inclusiva e alicerçado não em uma lógica causalista, mas consequencialista e

contextualista (Santos, 2009b, p. 51), o conhecimento assume uma função “desestabilizadora, na medida em que se empenha numa crítica radical da política do possível, sem ceder a uma política impossível” (Santos, 2009b, p. 54).

O autor referido chama a atenção, ainda, para os paralelismos que capta entre as condições materiais de vida em sociedade e as formas de produção do conhecimento hegemônico, cujas relações dialéticas em face de paradigmas estabelecidos tendem a permitir concepções alternativas e mudanças em potencial. Com efeito, Santos (2000) não só questiona as ambições de exatidão e certeza no manejo das ciências sociais, como também evidencia que tais pretensões vêm sendo, crescentemente, confrontadas com momentos críticos, a destituir o paradigma científico da modernidade. A posição epistemológica do autor permite, induz, assim, a que se explore política e democracia a partir da oposição entre regulação e emancipação, bem como de uma “sociologia das ausências” em confronto com uma “sociologia das emergências” (Santos, 2002c), a implicar que inclusão e empoderamento sejam eixos essenciais na observação realizada neste trabalho.

2.2. Fundamentos Metodológicos

2.2.1. Metodologia e complexidade

Cumprido estabelecer, neste ponto, as bases metodológicas do trabalho. Trata-se de expor uma linha de investigação que condiciona os caminhos da análise social proposta, suas possibilidades de abordagem, a partir de uma discussão sobre questões metodológicas e de método que previamente estabelecem uma plataforma para a investigação.

Conforme delimitado na posição epistemológica do autor, o reconhecimento da necessidade de superação do padrão cientificista moderno implica, entre outras consequências, a necessidade de reposicionamento da questão metodológica. Cabe reconhecer, assim, a presença, na sociedade moderna, de um fundamento metodológico tributário do cientificismo ocidental, a justificar uma sociedade que com ele se identifica (Santos, 1989), mas, igualmente, a formação de uma massa crítica, de cunho pragmatista, que, ao mesmo tempo em que questiona essa base tradicional, oferece outras perspectivas de conhecimento. No campo das ciências sociais, essas posições impõem a crítica ao

positivismo e às teorias de base metafísica (Burawoy, 1998, p. 10), em benefício de uma ciência reflexiva e em permanente construção.

Tome-se metodologias como “guias ‘a priori’”, cuja função é programar a pesquisa, enquanto que “o método que se desprende ao longo do caminho será uma auxiliar da estratégia” (Morin, 2002, p. 29). Sob uma perspectiva crítico-reflexiva, os tipos metodológicos podem ser divididos em prescritivo, como relação de exterioridade construtiva, sendo o método objeto da razão que o confecciona instrumentalmente; descritivo, como imanência constitutiva, em que a razão se atrela à experiência e o método é verificado em momento posterior; e a reconstrução crítico-reflexiva, na qual se reconhece a racionalidade metódica em uma prática que se assume como intencionalidade e em torno de um certo sentido, cuja condução nem obedece a um método pré-definido, nem é descoberta após a experiência, mas que permite um trajeto sob permanente reflexividade em vista de uma prática (Neves, 1993: 10-12).

Essa reflexividade deve levar em conta, à partida, os efeitos da alta modernidade (Dias, 2011), no qual aceleradas mudanças sociais e tecnológicas, com a consequente diversificação de esferas da vida, fazem com que os pesquisadores sociais se defrontem, cada vez mais, com novos contextos e perspectivas sociais. As situações apresentadas são tão novas que as metodologias dedutivas tradicionais – questões e hipóteses de pesquisa derivadas de modelos teóricos e testadas sobre a evidência empírica – fracassam na diferenciação de objetos. Conseqüentemente a pesquisa, cada vez mais, se vê impelida à reflexividade e obrigada a, por exemplo, trabalhar com métodos qualitativos e a utilizar estratégias indutivas. Em vez de partir de teorias para testá-las, cabe ao investigador recompor técnicas e conceitos sensibilizantes para a abordagem de contextos sociais a serem estudados (Flick, 2004).

Flick (2004) destaca, assim, a complexidade do cenário social contemporâneo e suas conseqüências sobre a pesquisa social, diante da qual se coloca o desafio de abordar seu objeto de estudo de maneira mais focada e relacional, levando em consideração atores e contextos sociais. Em perspectiva análoga, Burawoy (1998, p. 14-15) define os contornos de uma ciência social reflexiva, pontuada por contextos inerentes a intervenção, processamento, estruturação e reconstrução. Nessa perspectiva, os métodos qualitativos são indispensáveis, com destaque para a observação participante, por meio da qual o observador participa da experiência do mundo do outro

Admite-se, na presente investigação, um realce conferido à pesquisa qualitativa, por meio da qual reflexões, observações, impressões, sentimentos do pesquisador constituirão dados da investigação, elementos da abordagem (Flick, 2004), muitas vezes precedendo a formação ou fixação de conceitos, hipóteses e problemas.

2.2.2. Pluralismo metodológico e métodos de investigação

Metodologia constitui a razão intencional de um método, a implicar a adoção de uma racionalidade, uma maneira de pensar e selecionar os métodos de investigação mediante os quais se efetivará o trabalho científico (Neves, 1993). Método, por seu turno, denota um conjunto de procedimentos técnicos e de controle de determinada disciplina.

O conceito de método passa, portanto, por sua indicação como caminho ou guia da atividade proposta qualificada como científica, podendo ser considerado o elemento que fundamenta a pesquisa científica (Pearson, 1941, p. 12). A noção de método envolve múltiplas possibilidades e, em uma acepção crítico-reflexiva, permite tanto sua própria reconstrução ao longo do processo investigativo (Burawoy, 1998), quanto colocar em causa apropriações conceituais de temas como certeza e verdade, teoria e prática, contingência e necessidade, exatidão e probabilidade, ou uso e compreensibilidade.

Método é tradicionalmente aceito como ordem de procedimento científico, podendo ser descrito como um “procedimento segundo certos princípios e conforme normas relativamente invariáveis” (Del Campo, 1969, p. 271). Remete, pois, à ideia de descoberta (Polya, 1978), ou da fixação de leis gerais acerca de procedimentos sobre a possibilidade de conhecimento certo e verdadeiro. Implica, nessa linha, a adoção de técnicas ou orientações de pesquisa, referentes tanto a uma linha de investigação quanto a um procedimento científico singularizado. Método é, nesse aspecto, ordem de procedimento científico que leva à elaboração de conceitos e sistemas de conceitos. Torna possível assim, alternativas de conhecimento generalizado e abrangente. Em sua forma tradicional, compreende um esquema básico que se apresenta, sequencialmente, em níveis de proposição, modelo teórico, dedução de consequências particulares e conclusões em face das teorias estabelecidas.

Note-se, porém, com Santos (2000) e Feyerabend (1974), que toda seleção de método fica presa a condicionamentos ideológicos presentes no contexto na qual se insere.

Assim, o padrão convencional supracitado deve ceder a um pluralismo metodológico, apto a reconhecer problemas complexos, e a realizar opções justificadas na ausência de neutralidade axiológica e verdade em termos essencialistas.

Conforme Bauer e Gaskell (2002), uma cobertura adequada dos fenômenos sociais exige um pluralismo metodológico, que surge de necessidades metodológicas inerentes à pesquisa social, a qual se apoia sobre dados que são construídos em processos comunicacionais e deles são o resultado. Neste sentido, especialmente a pesquisa qualitativa deve romper com padrões teóricos tradicionais, adotando, por exemplo, abordagens de proximidade e interação com o contexto social pesquisado.

Os autores defendem uma ciência social crítica e auto-reflexiva, na qual metodologias qualitativas e indutivas assumem destaque, embora não de forma isolada, já que, para os autores, qualidade e quantidade estão interligadas na investigação social (2002, p. 29-31). Bauer e Gaskell (2002, p. 399) alertam, contudo, para o risco da adoção de um “modelo indutivista ingênuo do processo de pesquisa, supondo que as categorias teóricas iriam simplesmente emergir do material empírico, se os pesquisadores estivessem com as mentes livres de concepções teóricas”.

Santos (2008), por sua vez, destaca a abertura das ciências sociais a um novo paradigma emergente, na medida em que constata o exaurimento do padrão cientificista moderno (Dias, 2013). Nessa linha, o autor indica a necessidade de superação do chamado “pensamento abissal”, mediante o reconhecimento de uma “ecologia de saberes” (Santos, 2009) e uma “sociologia das emergências” (Santos, 2002). Sustenta, pois, as perspectivas abertas pela pós-modernidade ao aparecimento de novos paradigmas (2008), recordando que “a ciência moderna produz conhecimentos e desconhecimentos” (Santos, 2008, p. 88). Nessa ótica, explica que uma nova postura científica deve superar aspectos meramente quantitativos, próprios da ciência moderna (2008, p. 27-28), eis que uma ciência pós-moderna deve partir do reconhecimento de que nenhuma forma de conhecimento é, em si mesma, racional, porque somente a conjugação de todas elas expressa uma racionalidade.

Por isso, o trabalho científico deve dialogar com outras formas de conhecimento, especialmente com o senso comum, “o conhecimento vulgar e prático com que no cotidiano orientamos as nossas ações e damos sentido à nossa vida” (Santos, 2008, p. 88). Santos (2000) defende uma ciência de caráter pragmático, compromissada com um “conhecimento prudente para uma vida decente”, a afastar fórmulas reducionistas de saber.

Em autores como os citados, cabe verificar um sentido de convergência, já que, na obra de todos os que se posicionam nessa vertente epistemológica, realça-se os limites da postura científica tradicional, a necessidade de ampliação do horizonte metodológico do pesquisador e a conjugação de elementos extraídos do campo à formulação de conceitos, hipóteses e teorias.

Perceba-se que o método se vincula à teoria, e opera na composição do pano de fundo sobre o qual a teoria, que se apresenta como observação de segunda ordem (Luhmann, 2007), cumprirá exigências de consistência argumentativa, funcionalidade e consequências. Assinale-se, ademais, que uma metódica pragmatista permite verificar no próprio método suas relações prévias e intenções. Esse trabalho pragmático envolve os usos a que a pesquisa social se destina e, pois, à ideologia presente nessa metódica, como mecanismos a influenciar as crenças de um grupo (Chauí, 1981), e repercutir nos caminhos da investigação científica (Robinson, 1971).

Segundo Robinson (1976, p. 473-474), o papel da ciência social é “fornecer à sociedade um órgão de autoconsciência”. A percepção da autora se conjuga com a perspectiva contra-hegemônica referida por Santos (1994, p. 33), para quem o “importante não é ver como o conhecimento representa o real, mas conhecer o que determinado conhecimento produz na realidade; a intervenção no real”, em uma “concepção pragmática do saber”.

2.2.3. O Estudo de caso alargado

As opções metodológicas precedem e orientam o sentido da investigação, a escolha e a definição dos problemas (Burawoy, 1998). Esta tese teve como elemento nuclear um estudo de caso, cuja complexidade e escopo multifacetado levou à utilização do estudo de caso alargado (*extended case method*), consoante apresentado por Burawoy (1998). Trata-se de um método coerente com as opções epistemológica e metodológica que orientam o trabalho. Afinal, preconiza-se o caráter crítico-reflexivo da pesquisa, a enfatizar a importância da análise qualitativa nas ciências sociais. A extensão conferida ao estudo de caso ocorre em quatro contextos, a permitir seu espraiamento em múltiplas dimensões.

Tem-se, assim, uma extensão do estudo que leva o investigador de observador a participante, que estende a observação no tempo e no espaço, que alcança as relações do objeto estudado com as forças externas que se lhe defrontam, que induz uma superação da mera aplicação de teorias, para uma reconstrução teórica urdida no compasso da pesquisa

em curso (Burawoy, 1998). Especificamente quanto à pesquisa qualitativa, Burawoy (1998) assinala quatro princípios de ordem metodológica, a saber, a relação entre pesquisador e sujeitos observados; a introdução do observador no ambiente a ser estudado; as relações entre esse ambiente e seu entorno; e a capacidade de reconstrução teórica.

O autor compreende a pesquisa em quatro contextos diferentes e complementares entre si. O da interação do observador no ambiente investigado; o do processamento da investigação no tempo e no espaço, alargados, com prioridade da situação social sobre a individual; o da estruturação na relação do mundo estudado com o ambiente que o cerca, as forças externas que com ele se comunicam; o da reconstrução, por meio do qual os fundamentos do marco científico que orienta a pesquisa são postos em um “estado de contínua revisão” (Burawoy, 1998: 16).

Conforme Burawoy (1998), o método de caso alargado permite que a pesquisa sociológica, em seu curso, opere uma reconstrução teórica que leva em consideração tanto observações colhidas no terreno, quanto a dinâmica relacional entre teoria e ideologia. Adicionalmente, ainda segundo Burawoy (2000), o estudo de caso estendido admite uma compreensão etnográfica que abrange processos interescares, a relacionar distintos territórios, grupos sociais e contextos em perspectiva, o que, em um estudo que incide sobre um tema mundializado como o da democracia, é sobremaneira importante.

O método de estudo de caso alargado foi utilizado na investigação a permear os seus diferentes níveis, desde as atividades preliminares até o ponto da reconstrução. Em um nível prévio, a pesquisa se concentrou em atividades de base, na qual foram fixados parâmetros teóricos e realizados apanhados quantitativos. Obteve-se um banco de dados e informações suficiente, composto por estudos pretéritos, relatórios institucionais, levantamentos estatísticos e pesquisas de opinião, entre outros elementos. Também nesse nível houve entrevistas com o público envolvido na experiência investigada, nomeadamente deputados, servidores públicos e ativistas¹. E, por fim, trabalhou-se a

¹Considerando o levantamento de dados realizado e as demais informações obtidas, bem como os fins a que se destinou a presente investigação, realizamos um total de quinze entrevistas, cinco em cada um dos grupos, a saber: deputados, servidores da ALMG e ativistas participantes em algumas das práticas participativas em questão. Todos ficaram resguardados por confidencialidade quanto às identidades, tendo em vista o nível de relação dos mesmos com a Assembleia Legislativa. Entre os parlamentares, no momento das entrevistas, dois pertenciam a um mesmo partido político e os outros três a partidos diferentes. Dois estavam no campo da esquerda, dois ao centro, e um à direita do espectro político-ideológico. Três contavam mais de cinco mandatos e os demais menos de dois. Entre os servidores, dois pertencem à área de consultoria técnica, e os outros três, um à de projetos institucionais, outro à Escola do Legislativo e um à gerência de comissões. Todos com mais de quinze anos de serviço no Poder Legislativo. Todos os ativistas participaram de, pelo menos, mais de uma atividade participativa na ALMG. Quatro são da região metropolitana de Belo Horizonte e um do interior do Estado. Dois pertencem a entidades de alcance estadual. Um dos ativistas migrou dessa

definição de noções e conceitos para efeito da investigação, bem como organizou-se as informações e notas produzidas pelo autor.

Nesse espaço preliminar foi possível evidenciar os marcos institucionais que regem os procedimentos de participação democrática na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, bem como os contornos dos atores sociais presentes e os resultados concretos verificados. Não obstante a relevância desse plano inicial, buscou-se o aprofundamento que o método de estudo de caso expandido permite, a fim de analisar a intensidade democrática que os dos procedimentos estudados produziram, com implicações em termos de democratização do parlamento em questão e ampliação da cidadania.

No plano da intervenção, cumpre ao pesquisador buscar uma aproximação com os eventos e atores investigados. Trata-se, em alguns casos, de adentrar a vida do sujeito abordado, a alcançar aspectos menos perceptíveis do universo sob estudo. É uma operação em que o observador perturba o ambiente observado, mas, simultaneamente, permite-lhe estar mais bem inserido no contexto da pesquisa, a explorar, de forma crítica e reflexiva, fenômenos menos evidentes à observação distanciada (Burawoy, 1998: 14). A presente investigação levou em conta, prioritariamente, a ação de três diferentes sistemas em relação, quais sejam o sistema político; a Assembleia Legislativa, na condição de organização dotada de autonomia a operar no interior do sistema, e os indivíduos envolvidos, classificados em três grupos dotados de identidade específica, quais sejam os deputados, os burocratas e os cidadãos participantes.

Neste nível é que se pôde verificar as nuances em cada uma das dimensões referidas e, especialmente, compreender com mais propriedade a arquitetura institucional da ALMG e das inovações participativas que implementou, bem como os limites a que tais processos se sujeitam, dados os atores presentes e suas estratégias em contextos específicos. Acentue-se, adicionalmente, a posição do pesquisador na intervenção, na presente pesquisa. O investigador, neste caso, tem um histórico de atuação nos procedimentos estudados, na condição de consultor da Assembleia Legislativa. O trabalho contou, assim, tanto com dados de eventos nos quais houve sua atuação profissional, quanto com outros de momentos nos quais sua presença foi apenas a de observador. A

condição para a de assessor em um gabinete parlamentar. A opção pelas entrevistas de caráter exploratório se deveu, principalmente, ao tipo de informações que se buscava e à interação necessária pra tanto. Assim, entendemos que, já tendo dados quantitativos bastante razoáveis e um nível de observação direta suficiente, estas entrevistas deveriam servir para um aprofundamento analítico com base na percepção dos principais atores envolvidos. A natureza aberta dessas conversas retirou eventual tensão e inibição e permitiu colher, dos entrevistados, aspectos substanciais de sua percepção acerca do caso investigado

posição de “técnico”, todavia, é, em muitas situações, indissociável da pessoa do pesquisador, a exigir de si certa modulação na relação com os demais participantes.

Ser consultor do Parlamento lhe confere, perante os demais atores presentes no campo, um determinado status, o qual, se é claro nos momentos em que a observação parte exatamente dessa perspectiva, gera certa confusão quando o pesquisador não mais está nessa condição, não propriamente para o relacionamento com as pessoas, mas para a desvinculação desse estatuto diferencial. Exemplo disso é um tipo de situação comum em eventos participativos: naqueles em que o pesquisador estava atuando profissionalmente, como um burocrata no apoio ao evento, os participantes trazem inúmeras questões técnicas que são prontamente respondidas. Quando o pesquisador se despe da condição de consultor legislativo, e é apenas mais um a acompanhar o evento, alguns participantes que já o conhecem de participações anteriores, tendem a lhe levar as mesmas demandas. Nesse caso, o comportamento do pesquisador foi distinto, o que, em um primeiro momento, gerou certa estranheza no interlocutor acostumado a receber de si certo padrão de atenção profissional.

A esse respeito, Burawoy (1998) aponta como obstáculo possível a relação de poder e dominação passível de acontecer entre observador-participante e sujeitos observados. Procurou-se, neste particular, atentar para que essa relação não se impusesse à observação, e para que as escolhas do pesquisador não implicassem uma adesão automática ao universo investigado, no caso à ótica esposada pela ALMG e à sua seletividade, o que ocultaria inúmeras dimensões sufocadas por essa preeminência. No caso, a intervenção do pesquisador ocorreu sob dupla perspectiva, mas em momentos distintos. Em um momento, como agente de um dos lados pesquisados, o Poder Legislativo. Conta a posição do consultor, depois pesquisador da Casa. Em outro momento, tem-se apenas a figura do pesquisador, desvinculado da instituição, mas presente em interação com os participantes.

Trata-se de um dado importante, porque foi na esfera da intervenção que se produziu registros e percepções importando não apenas em cuidados próprios da observação, mas no atendimento a exigências de transições interescares, de processos de aproximação e afastamento, com os respectivos ajustes de lentes.

Observou-se, nessa etapa, o processo investigado de forma multidimensional, a abranger tanto a observação da política na condição de sistema social especializado, quanto do Poder Legislativo enquanto organização, além dos indivíduos envolvidos. Pressupôs-se,

de forma associada, estruturas sociais baseadas na diferenciação como elemento redutor da complexidade moderna, tangenciadas pela contingência e pelo risco, e espaços de pluralismo, multiculturalismo e conflito, estruturadores das possibilidades contemporâneas de democracia.

Afastou-se, desse modo, as premissas individualistas contidas no *mainstream* liberal, bem como os fundamentos racionalistas do cientificismo moderno. Tem-se uma intervenção que não almeja uma improvável intersubjetividade (Mouffe, 2005), tampouco reconhece na dinâmica social mero ajuntamento de ações e preferências individuais, mas processos comunicacionais, a enredar linguagens e estruturas sociais.

Ao pesquisador coube intervir reconhecendo, de antemão, serem indistintos sujeito e objeto, assim como que sua observação interfere no fenômeno observado, sendo impossível seu posicionamento em um local externo, fora da cena observada. Obteve-se, por fim, uma etapa de inserção no espaço pesquisado, por meio da qual o pesquisador teve uma perspectiva mais alargada ante os elementos observados.

No nível do Processo, trabalhou-se projeções no tempo e no espaço, expandindo as possibilidades de enquadramentos e reflexões em torno da matéria sob estudo, considerando-se que processos sociais estão situados no tempo e no espaço, mas, simultaneamente, fornecem substância às percepções espaço-temporais, razão pela qual se pode afirmar que relações sociais compreendem ajustes de caráter espaço-temporal (Giddens, 1981). Conforme Giddens (1984), as sociedades codificam relações de espaço e tempo em suas instituições, costumes e práticas, todavia, modernamente, esse fenômeno acontece de maneira dissociada, diferentemente dos períodos anteriores².

Ainda segundo Giddens (2000c: 77), “confiança e risco são formas de organizar o tempo futuro”, o que impõe, nas relações sociais em geral e na política em particular, assumir o conflito, o confronto de valores, as eventuais e efêmeras disputas e barganhas. É a esse cenário complexo, com inúmeras escalas, tempos, espaços e perspectivas que se destina a etapa do “processo” na pesquisa, conforme explicado por Burawoy (1998). A escala cria o fenômeno, recorda Boaventura de Sousa Santos (1995, p. 460). Cada escala permite evidenciar certos aspectos do objeto pesquisado e, ao mesmo tempo, oculta outros.

² Conforme Giddens (2000b), nas sociedades ditas tradicionais ou pré-modernas, tempo e espaço aparecem em conjunto, a produzir um contexto mais simples e limitado. O ‘quando’ e o ‘onde’ tendem a ficar unidos. Na contemporaneidade tempo e espaço se dissociam. O computador e a televisão desafiam o tempo e a distância. Relações sociais são estabelecidas à distância em tempo real. Tem-se, então, uma organização do tempo e do espaço mais complexa, a exigir estratégias diferentes das tradicionais (Dias, 2011).

Por isso, a necessidade de técnicas cruzadas em estudos, como o presente, que necessitam mais abrangência. Assim, por exemplo, uma dimensão do trabalho a ser realizado foi a das estatísticas dos procedimentos participativos, mas sua insuficiência exige a observação participante ou as entrevistas exploratórias, mediante as quais pode o pesquisador adentrar patamares inacessíveis de outra forma.

Para Santos (1995, p. 466), é preciso identificar o que é inerente a cada escala, mediante procedimentos de detecção, discriminação e avaliação. O primeiro consiste em detectar o que é relevante para a pesquisa; o segundo implica estabelecer distinções, para fins de diferenças qualitativas de tratamento; o terceiro impõe determinar e justificar o que deve ser incluído na análise a ser formulada.

A pesquisa realizada contou com um prolongamento no tempo, pois abrange desde a década de 1990 até o período mais recente, em momentos nos quais o pesquisador esteve sob diferentes papéis. O pesquisador trabalha na ALMG desde 1987. A partir de 1990, conforme descrito no capítulo 6, a Assembleia Legislativa inicia um processo de mudanças, o qual, de forma mais ou menos contínua, se estende até o presente (Dias, 2006). A primeira fase de iniciativas no campo da democracia participativa acontece a partir de 1993, com as audiências públicas regionais para subsidiar o orçamento estadual. Naquele período, o pesquisador atuava na assessoria da oposição parlamentar, então liderada pelo Partido dos Trabalhadores, e sua ação conjugava o suporte técnico à ação parlamentar a ações junto aos movimentos sociais participantes.

Essa primeira fase entra em declínio no início dos anos 2000, época em que o pesquisador já atua em um setor desvinculado das bancadas parlamentares, a consultoria temática, que presta assessoramento às comissões parlamentares e ao processo legislativo. Nesse período, a atuação do investigador era de suporte técnico aos eventos participativos, sem envolvimento direto com parlamentares ou com os representantes da sociedade presentes nos eventos. Esse período vai até 2014, quando é transferido para a Escola de Governo da Assembleia Legislativa, e passa a observar os procedimentos participativos não mais como consultor, mas como mero observador dotado de interesse científico. Nessa última fase, e tendo em vista a tese pretendida, realiza observação participante, em geral periférica (Lapassade, 1991, 2001), que ocorre na medida em que o pesquisador estabelece uma relação com o terreno, no intuito de se aproximar do observado para construir uma

narrativa que tenta captar o seu ponto de vista, sem, contudo, ser admitido no seio do conjunto observado.

A extensão do estudo no espaço, por seu turno, compreendeu diferentes territórios nos quais os eventos participativos vêm ocorrendo. Tem-se, de um lado, o confronto no âmbito parlamentar, entre dois espaços distintos, os momentos de participação e as atividades formais dos representantes eleitos. De outro lado, há os diferentes lugares em que acontecem esses eventos, já que nem todos têm abrangência estadual e geral, já que muitos se referem ao espaço regional ou a temáticas setoriais, quando não particulares.

Nessa esfera escalar, o estudo se expandiu dos processos realizados e das decisões tomadas nos eventos participativos, para alcançar o poder de agenda de cidadãos e movimentos sociais nesses procedimentos participativos, bem como identificar as questões e decisões impermeáveis à participação, delimitar os níveis de empoderamento atribuídos aos instrumentos de participação na Assembleia Legislativa, e verificar em que medida procedimentos de participação democrática induzem democratização das relações sociais.

O nível da Estruturação trata da relação com o externo. Consiste, no caso, na expansão do horizonte do pesquisador até as forças que atuam sobre os processos participativos. Ter-se-á, no contexto de estruturação, a oportunidade de confrontar a relação entre os procedimentos participativos na Assembleia Legislativa e as forças externas em face das quais tais eventos acontecem.

Coube distinguir, entre as forças externas mencionadas, pelo menos dois tipos de impactos sobre os eventos pesquisados. Aqueles visíveis de plano, notórios pela forma como se apresentam, e aqueles que, estando sedimentados na vida da organização ao longo de um percurso, comparecem a ela incorporados, a compor um pano de fundo dado. A Assembleia analisada possui uma determinada trajetória, na qual forjou, historicamente, instituições e práticas em face das quais se apresentam os procedimentos participativos em foco. Reconhecer condicionantes e vínculos dessa natureza implicou admitir que as pretensões democráticas presentes nos momentos de participação se postam contra interesses variados, e que muitos desses interesses estão enraizados e ocultos.

Reconhecer o campo externo é condição para que a pesquisa se efetive localizada e definida (Burawoy, 1988). O externo opera consoante princípios e lógica próprios, opondo sua dinâmica de ação ao campo estudado. Estruturar a relação com o externo

demanda informações e reflexividade e, no caso específico, assinalar o que é integrante dos eventos investigados e o que age sobre si.

Para estender os processos pesquisados às forças externas que com eles interagem, ampliando o raio do horizonte investigado, deve-se indicar, de antemão, algumas dessas forças, ainda que outras possam aparecer no curso da pesquisa. À partida, pôde-se identificar no campo externo aos procedimentos participativos na Alemg, os deputados, representantes formais no modelo tradicional de democracia; os servidores do Poder Legislativo, burocracia permanente que atua em torno de técnicas e procedimentos; os outros atores políticos, sejam os estatais, como o Poder Executivo, por seus vários braços, sejam os partidos políticos e entes congêneres; os grupos sociais interessados, muitas vezes não participantes, com destaque para segmentos hegemônicos, detentores de interesses sociais e econômicos que podem ser afetados pelos processos participativos.

Quando a Assembleia Legislativa incorpora procedimentos participativos abertos à sociedade, esses grupos recebem um risco adicional àquele já conhecido no jogo político tradicional. É a abertura a decisões improváveis no contexto anterior que torna esses processos importantes para o campo externo, cujos atores, direta ou indiretamente, atuarão para mitigar esse risco e manter a política sob balizas mais estreitas e previsíveis.

Tome-se como exemplo o primeiro grupo citado, a representação parlamentar tradicional. Esse segmento é fruto de um sistema eleitoral que personaliza os mandatos, bem como de uma tradição em que o recurso ao clientelismo e à patronagem dão o tom da distribuição de poder e do desempenho parlamentar (Dias, 2011). A ação de seus membros tende a ser estável, centrada na prioridade conferida ao patrocínio de pequenas demandas particularistas perante os órgãos governamentais (Bezerra, 1999). Quanto mais ingerência houver de procedimentos participativos sobre seu campo de atuação, maior será sua resistência a tais procedimentos. Entre as questões fundamentais que se colocaram no estudo realizado, despontou, nessa etapa, a relativa às decisões disponíveis aos procedimentos participativos, em virtude da conduta dessas forças externas.

Outro exemplo, todavia, ainda na relação dos eventos participativos com a representação parlamentar tradicional é o relacionado à incorporação desses procedimentos no imaginário político (simbólico) dos participantes, já que, tanto quanto há um enfrentamento pela partilha do poder com a representação parlamentar e outros órgãos governamentais, há outro que diz respeito à legitimidade e à crença na efetividade do

procedimento. Isso porque, como as relações entre deputados e sociedade ocorrem privilegiando as soluções particularistas nos espaços informais (Carvalho, 2001), a participação democrática direta pode significar, por exemplo, a perda de um apadrinhamento político sem um correspondente ganho de efetividade. Note-se que, muitas vezes, pelo menos para determinados atores sociais, será muito mais fácil levar uma demanda diretamente a um deputado, que apresentará um projeto qualquer para atendê-la, que submeter essa mesma demanda ao escrutínio de um procedimento participativo, de resultado incerto.

Há, além dos grupos sobreditos, o campo externo menos visível. Aqui, as forças possuem uma dimensão simbólica que se concretiza mediante valores, posturas, hábitos e costumes, os quais funcionam como limites para a democracia participativa. São inúmeros elementos, cujo ponto de convergência é a manutenção da posição hegemônica. Cabem nesse espaço desde as rotinas burocráticas imutáveis e indiscutíveis, até princípios jurídicos quase sacralizados, passando pela moralidade dos privilégios e compadrios.

Diferentemente de outros métodos, o estudo de caso alargado trabalha com a perspectiva de utilizar e reconstruir as teorias existentes, em um sentido de trajetória e atualização, em função da pesquisa realizada (Burawoy, 1998). Trata-se do nível da reconstrução, mediante o qual em vez de se enquadrar a investigação a um marco teórico dado, a teoria abre-se à reconstrução no curso do trabalho.

Tem-se, contingentemente, uma recomposição dos elementos teóricos que permeiam o tema investigado, mediante a incorporação crítico-reflexiva da observação realizada. Por meio dessa operação de reconstrução, a atribuição de sentido, típica dos sistemas sociais modernos, apresenta-se mais aberta, o que lhe permite não apenas dar forma à autorreferência, mas um sentido construtivista à observação realizada (Luhmann, 1998a, p. 201-213).

Assim, ao final da pesquisa, abriu-se, na conclusão, a possibilidade de confrontar as bases teóricas aludidas no capítulo quatro com os resultados obtidos no terreno. Com efeito, consigna Biondi (2010), “uma ida ao campo não se encerra em si mesma, pois é composta por muitas outras experiências, observações, tempos e espaços que são chamados a conferir àquele momento alguma inteligibilidade”. Neste sentido, teve-se a oportunidade de reelaboração teórica a partir do material produzido, com impactos possíveis nas esferas sintagmática e paradigmática.

2.2.4. Definições acerca de tema e problema

O tema do trabalho proposto é a democracia participativa no Poder Legislativo. Envolve, assim, tanto uma reflexão acerca de democracia e cidadania nas sociedades contemporâneas, quanto uma compreensão sobre o papel destinado ao espaço legislativo-parlamentar. Especificamente, a matéria avançou para uma discussão em torno do potencial democrático contido na assunção de práticas inclusivas e participativas pela instituição parlamentar em uma situação concreta de modernidade periférica e democratização parcial, na qual inovações participativas se colocaram frente situações consolidadas sobre racionalidade diversa.

Assim, a temática incidiu, de um lado, sobre a adoção de experiências de democracia deliberativa e participativa em uma perspectiva de ampliação da cidadania e adensamento da legitimidade política. De outro lado, sobre o Parlamento que, nessa ótica, foi observado tanto em sua posição nos arranjos institucionais a que se submete quanto nas relações concretas que instaura, internamente e em face de um ambiente externo diversificado. Como tratado no capítulo cinco, a democracia participativa, como ideia e prática, aparece no bojo da crítica à democracia representativa, centrada no momento eleitoral (Allegretti, 2008). Tal crítica, se não considera o modelo representativo liberal completamente não-democrático, tem-no como insuficiente e ineficaz (Santos, 2002), constitutivo de democracias de baixa intensidade.

No caso em questão, o propósito foi o de investigar em que medida práticas participativas puderam ter efetividade no contexto da ALMG, mediante acréscimos de inclusão e empoderamento suficientes para uma ruptura com o tradicional modelo representativo, a par de algum conflito entre representação e participação nesse processo.

O incremento das experiências de democracia participativa no período recente, ao lado de crescentes e sólidos diagnósticos acerca dos limites da democracia representativa, traz consigo a necessidade de se investigar esses processos participativos, em seus mais diversos ângulos. Embora se possa pretender um valor intrínseco a essas experiências, é certo que sua organização acontece vinculada à busca de certos resultados, os quais são passíveis de pesquisa e avaliação. A questão posta à presente investigação foi, fundamentalmente, essa: em que medida foram eficazes os experimentos de participação democrática implementados na Assembleia de Minas Gerais, observados sob o ângulo da

inclusão e do empoderamento, em termos de transferência de poder decisório, capacidade de intervenção política e volume de resultados produzidos.

O problema perpassa, pois, a tensão existente entre pretensões democráticas e limites sobrepostos ao Poder Legislativo, os quais derivam tanto de contextos sociais específicos e tradições culturais determinantes, quanto dos modelos institucionais modernos. Também embutida no problema, comparece a questão da justificação das fórmulas deliberativas e participativas inerentes aos arranjos democráticos inovadores, as quais muitas vezes são defendidas pelo valor intrínseco que possuem, e pela capacidade de legitimação política e sedimentação de cultura cívica, mas, eventualmente, assumem a forma de tokenismo³, com efeitos apenas simbólicos, a utilizar atividades rotuladas como participativas para ocultar uma situação de déficits de inclusão no sistema político, com a concentração do poder nas mãos de poucos atores políticos, e a manutenção da maior parte das pessoas em atitudes passivas de cidadania.

A lacuna que se abre à investigação proposta diz respeito, pois, a formulações tangentes à legitimidade e à efetividade das experiências de democracia participativa, como a vivida pela ALMG nos últimos trinta anos. Trabalhou-se, assim, com critérios de inclusão e empoderamento, a fim de se averiguar o potencial de democratização de fato contido nas iniciativas daquela entidade parlamentar. O cerne do trabalho foi, portanto, uma reflexão sobre essa experiência de pretensa democracia participativa no Poder Legislativo, levando-se em conta um contexto institucional de democratização e ampliação da cidadania, como também um ambiente sócio-cultural no qual se percebem ausências e exclusões, clivagens e fissuras, além de uma enredada gama de tradições, vivências e compreensões de vida em sociedade.

³ O tokenismo é uma estratégia por meio da qual iniciativas nominais de participação não são revestidas de real poder de intervenção, constituindo um ritual vazio, pois não existe capacidade de gerar decisões concretas e afetar os resultados das políticas governamentais envolvidas. Segundo Arnstein (1969), é uma forma de não participação, cujo objetivo real é impedir que as pessoas participem do planejamento ou condução de programas, embora haja uma encenação com efeitos simbólicos, podendo haver, inclusive, situações de manipulação, nas quais os participantes são “educados”; terapia, nas quais são “curados”; ou simplesmente de atividades de consulta e informação sendo tomadas como sendo de participação efetiva.

3. O Poder Legislativo no Sistema Político

3.1. Introdução:

O Poder Legislativo, tal como pode ser reconhecido hoje, é decorrência de um processo de diferenciação por que passaram os sistemas sociais modernamente, no qual emergiu o sistema político, com uma morfologia que se estruturou ao longo de séculos sob uma lógica evolutiva-adaptativa. Neste sentido, sua concepção, seus atributos e sua funcionalidade foram sendo moldados, tanto quanto foi objeto de reelaboração o conceito de representação a si atrelado (Luhmann, 2014b, p. 85).

Assim, como apresentado em Dias (2019)⁴³, uma das características marcantes do sistema político moderno é a presença de um órgão de cúpula, a constituir um corpo de representantes do tipo parlamentar, imbuído do propósito de balancear o poder do governante e limitar o risco do arbítrio no exercício do poder⁴⁴. Herdeiros de tradições diversas, porém moldados consoante distinções próprias da sociedade moderna (Hespanha, 2004), os parlamentos atendem a exigências de complexidade social crescente (Luhmann, 2005).

As dificuldades e desafios decorrentes dessa posição singular ocupada pelo Poder Legislativo têm inspirado inúmeras reflexões, seja abrangendo sua dinâmica operacional⁴⁵, seja discutindo sua missão democrática⁴⁶. A par e passo com esse debate doutrinário, várias experiências e projetos de inovação institucional têm ocupado a agenda das casas legislativas pelo mundo⁴⁷, com significativo investimento organizacional na estruturação de canais de interlocução com a sociedade. Com efeito, o espaço parlamentar tem sido objeto de inovações institucionais com o objetivo de tornar mais eficientes suas atividades e procedimentos, mas sobretudo de tornar-se mais permeável às demandas e intervenções oriundas dos cidadãos e da sociedade organizada.

43 A posição do autor a respeito do Poder Legislativo está descrita em Dias (2006, 2011, 2019), e este capítulo reflete tal posição, eventualmente em termos semelhantes aos já descritos anteriormente.

44 Essa percepção pode ser buscada no início do processo de formação dos Estados nacionais, em fins da Idade Média, todavia, em sua acepção moderna, mais diretamente como fruto da junção das tradições liberal-iluminista, republicana e democrática (O'Donnell, 1998). Ver, por exemplo, a discussão proposta no iluminismo clássico, como em Montesquieu (1973), ou em Hamilton et al (2001).

45 Ver, a respeito, em Arnold (1979); Linz e Valenzuela (1994); Shugart (1998); Saez et al (2005).

46 Ver em Dahl (1997); Lijphart (2003); W. G. Santos (1998); e Santos (2005).

47 Ver a respeito em Banco Mundial (2002); Santos (2005); Seidle e Docherty (2003); Przeworski et al (1999).

A concepção moderna de Poder Legislativo decorre de tradições distintas e convergentes, as quais desenvolveram inovações linguísticas e estruturas orgânicas no âmbito do Sistema Político, a estabelecer uma forma paradigmática de organização política, que comparece historicamente como ponto de inflexão, elemento catalizador, conceito chave e modelo hegemônico. Sendo matéria constitutiva à concepção contemporânea do Estado nacional, o Poder Legislativo vem, contudo, de uma tradição que não o coloca sob as escolhas legislativas, tampouco sob o direito natural, mas, como explica Kosellek (2006, p. 88), a estudar Stein, do “direito das relações”, isto é, de situações políticas concretas.

Trata-se de uma estrutura que decorre do modelo organizacional estatal, cujo aparecimento acontece na Europa em fins do período medieval, a gerar um ciclo longo de mudanças, consolidando-se na sequência das revoluções burguesas. O Estado moderno tem como implicações distinções significativas, como entre espaços público e privado, política e economia, direito e moral. O Poder Legislativo comparece, como diferenciação interna, na medida em que o Estado torna o direito um seu atributo e, ao mesmo tempo, um limite a sua atuação (Hespanha, 1999).

A ideia de parlamento como espaço de representação, por sua vez, está presente desde a origem dos debates acerca da formação e natureza dos Estados nacionais, consoante Skinner (1998). Ainda nos contextos de antigo regime ou protodemocráticos, o parlamento representativo se constitui como instrumento de defesa de liberdades e direitos, amparando oligarquias e as classes subalternas ligadas a cada um dos seus ramos, já que expressava a unidade da sociedade (Luhmann, 2014b). A funcionar como uma espécie de conselho consultivo do rei, aparece no espaço europeu em países díspares como Espanha, Inglaterra ou Islândia.

David (1998) assinala, por exemplo, o grande trabalho de consolidação do direito romano pelo Parlamento de França no século XIV. Sob o princípio vetor “quod omnes tangit ab omnibus approbetur” (McIlwain, 2005; Marongiu, 1962), tinha como funções principais a representação – de interesses, de regiões, de pessoas –, o controle sobre a monarquia, assim como a produção do direito. Sacarton (2006) lembra que “no sul da Itália, os parlamentos eram o meio para o feudalismo manter contato com o rei, um lugar de troca, onde levar demandas, apresentar seus próprios desejos, confrontar opiniões contrastantes e compartilhar objetivos”. Em geral, não tinham uma rotina rígida, mas

tinham atribuições ligadas à legitimidade da coroa e a soberania do Estado, razão pela qual eram convocados pelo rei em momentos de crise, nos quais costumavam trocar dinheiro e apoio político ou militar em troca de regalias, reconhecimento de direitos e outros benefícios régios.

Na trajetória britânica, que, com certas reservas, pode ser tomada como paradigmática, percebe-se um percurso no qual o parlamento aparece desde as origens da formação do Reino sob povos anglo-saxões, firma-se no conflito com os reis normandos, a desaguar na Magna Carta de João Sem Terra (1215), e percorre pelo menos três fases: a primeira, sob o absolutismo moderno, na qual está abaixo, às vezes em torno, do rei; a segunda, após a Revolução gloriosa, na qual “representa” o poder soberano; e a terceira, de natureza democrática, em que é reconhecido como instrumento de representação do poder popular⁴⁸(Pinto, 2019; David, 1998).

Nessa trajetória, o Legislativo se converte em um dos três órgãos centrais do moderno Estado constitucional, cuja arquitetura é dada sob a influência da teoria da separação dos poderes, desenvolvida no iluminismo por autores como Locke e Montesquieu. Impõe-se à ordem política um princípio de limitação ao poder, segundo o qual o funcionamento de um Estado democrático deve ser capaz de proteger o cidadão contra qualquer forma de arbitrariedade e que, no centro desse Estado, “o poder de fazer leis (Poder Legislativo), o poder de aplicá-las (Poder Executivo) e o poder de punir as infrações às leis (Poder Judiciário) seja exercido por pessoas ou instituições separadas – e além disso independentes umas das outras”(Delacampagne, 2001, p. 29).

Note-se que o parlamento acomoda-se ao Estado moderno que, como aparato de natureza política atrelado a funções governamentais, age dotado de autoridade legitimada juridicamente, ancorado, também, em uma organização burocrática capaz de operacionalizar de forma eficiente a sua função social (Giddens, 2000, p. 372; 435). A unidade do sistema político decorre da diferenciação que o gerou e implicou a conformação do Estado como autodescrição orgânica do sistema (Luhmann, 1998c). Utiliza, como código comunicacional, o poder como meio e referência à absorção de segurança, imposição de sanção positiva ou negativa, gestão de expectativas. A absorção

⁴⁸ Veja-se, neste sentido o Ato Reformador de 1832, “que substituiu o governo misto pelo governo parlamentar, caracterizado este último, entre outras coisas, pela crescente ascendência dos comuns -sobre os lordes, pelo surgimento de múltiplos partidos parlamentares e pela construção da opinião pública como fator importante no debate público” (David, 1998).

de insegurança, por seu turno, relaciona-se com distribuição de competências e responsabilidades (Dias, 2011). O poder é “meio de comunicação simbolicamente generalizado”⁴⁹ que, conforme Luhmann (2001), permite o manejo do sistema político, especialmente porque fomenta situações de acoplamento estrutural, tornando provável a incorporação, pelo ambiente, de suas decisões, comunicativamente produzidas.

O exercício de poder político conduz à realização de seleções, procedimentos como espaço de justificação e legitimação das decisões, os quais tendem a ser juridicamente fixados. Tal delimitação acontece para alicerçar o exercício da autoridade e possibilitar a redução da complexidade inserta em processos dessa natureza (Dias, 2011). Estado de direito, separação de poderes, constitucionalismo, cidadania universalizada e democracia representativa são decorrências desse fenômeno, utilizados para reduzir complexidade e conferir êxito à ação do sistema (Luhmann, 1980, p. 26-27). Essa ação simultânea dos sistemas do direito e da política ocorre mediante suposições reciprocamente firmadas, sob condições de acoplamento estrutural (Luhmann e De Giorgi, 1993, p. 149 e ss.)⁵⁰.

O Estado, modernamente, dá forma ao sistema político, evoluindo para o padrão Estado de direito, constitucionalizado e ancorado em direitos fundamentais. Nesta concepção, pensar a política implica reconhecê-la limitada por um conjunto de restrições e direitos subjetivos, aceitando que nem todas as decisões materialmente possíveis estão disponíveis ao Estado ou à organização burocrática. Na mesma linha, a vivência jurídica

49 São estruturas particulares que induzem, tornam provável, a comunicação, porque tornam provável o dado, de outra forma improvável, de uma seleção ambiental ser aceita de maneira sistêmica. Os meios de comunicação simbolicamente generalizados operam como espécies de substitutos das linguagens, a garantir a operatividade dos sistemas (Luhmann, 1993c).

50 São situações nas quais a comunicação sistêmica decorre de operações que pressupõem determinado comportamento ambiental. Acoplamento estrutural é um conceito crucial para a compreensão das relações entre direito e política, e entre sistema e indivíduos, mormente no caso da democracia. O termo se refere a relações de interdependência recíproca, regulares, relacionando sistema e ambiente, que não estão aptos operacionalmente a uma ação conjunta, mas, cognitivamente, podem pressupor o comportamento ação ambiental. São operações que impõem alta seletividade e não afetam a autorreferencialidade do sistema (Luhmann, 1997, p. 67). Nelas, dois sistemas autopoieticos demandam, em termos, a ação um do outro para o seu funcionamento, traduzindo uma relação entre o sistema e seus pressupostos ambientais (Luhmann, 1996a). O acoplamento se produz em virtude de relações com o ambiente que engatilham o sistema que, sem embargo, permanece operando sob referência interna (Dias, 2011). Os atos de irritação produzidos pelo ambiente e processados pelo sistema são importantes nessa atividade. Irritação é ocorrência externa cujo registro acarreta diferenciação e comparação com estruturas e expectativas internas, tornando-se produto do próprio sistema (Luhmann, 1997: 68). No acoplamento entre sistemas sociais e sistemas psíquicos, um é ambiente do outro e implica pressuposições a respeito do outro no interior da sua própria operatividade (Luhmann, 2009: 114). Assim, o sistema do direito, ante uma pessoa, pressupõe se tratar de alguém portador de certos direitos inerentes a sua condição de humano, e esse indivíduo, um outro sistema, psíquico, igualmente pressupõe no sistema social aludido regras, procedimentos, organizações, todo um arcabouço em face do qual seus direitos subjetivos terão vazão.

passa a compreender um plano de juridicidade fundamental, que afeta todas as decisões ulteriores legalmente possíveis. A comunicação produzida pelos sistemas da política e do direito estará impregnada dessa perspectiva, a condicionar possibilidades semânticas, instituições e estruturas.

Perceba-se que o Legislativo se ajusta à noção de substituição da vontade do soberano pela norma geral e abstrata, expressão da vontade geral (Comparato, 1998, p. 40), que definiu conceitualmente o Estado moderno e que, no esquema de Montesquieu, implica a edição da regra por um órgão e seu cumprimento por outro. Enreda, outrossim, a contribuição de três bases distintas e complementares, quais sejam liberalismo, republicanismo e democracia, cuja convergência, aponta O'Donnell (1988), reconfigura o sistema político a partir das últimas décadas do século XX. O autor mencionado indica haver um nexo de causalidade entre o vigor desses três componentes em uma sociedade e o funcionamento adequado dos mecanismos de participação e responsabilização mútua entre os atores presentes na arena pública. Salienta, ademais, a importância da tensão produzida entre essas correntes, observando, contudo, que a fragilidade de qualquer delas em uma dada sociedade compromete a funcionalidade do sistema político como um todo (O'Donnell, 1998).

3.2. A representação parlamentar

O parlamento é, assim, um órgão especializado (Cintra & Avelar, 2004, p. 135), em um Estado constituído a partir da clássica concepção de tripartição de Poderes (Bobbio & Bovero, 1996, p. 78-79). Sua contextura reproduz, majoritariamente, o padrão demarcado pelo constitucionalismo liberal⁵¹, associado à lógica organizacional postulada por Weber (2004). Suas funções mudam conforme o contexto específico a que se refira. Todavia, são, por via de regra, voltadas à consecução do que se possa entender como bens públicos ou coletivos, observando direitos fundamentais e evitando práticas abusivas, oportunistas ou, de alguma forma, afastadas de seus objetivos institucionais.

Em uma concepção sintética, pode-se distinguir o Poder Legislativo, neste contexto, como o órgão estatal criado para o exercício de parcela do poder concernente à realização da função legiferante (Canotilho, 2003). É orientado para a produção de normas,

⁵¹ Presente em obras clássicas do iluminismo, como em Sieyès, em Montesquieu ou nos Federalistas.

cuja legitimidade decorre de uma pretensão de expressar a vontade geral, extraída da posição manifestada pela maioria de seus membros, representantes eleitos pelo conjunto de cidadãos. É limitado pela Constituição (Verdu, 1986), razão pela qual são previsíveis as situações de conflito entre constitucionalismo e democracia (Rosenfeld, 2003), cuja solução passa pela edição das leis e seu controle (O'Donnell, 1998)⁵².

Esse conjunto normativo emanado do Legislativo deve sujeição a diversas formas de sindicabilidade, pois se pretende legitimado e portador da “supremacia legislativa” de que cuida Dworkin (1999). Na linha do que defende Ely (1980), o parlamento deve respeitar procedimentos e referenciar-se na premissa de soberania popular que o justifica. Assim, a legitimidade de suas ações é pressuposta, porém submissa a escrutínio público e intervenção. Essa última possibilidade se abrirá sempre que os canais de mudança política, característicos das democracias, fiquem emperrados, com os já incluídos assegurando seu *status* e mantendo aliçados os excluídos, ou quando – mesmo que implicitamente ou por via oblíqua – representantes ligados a maiorias ou grupos hegemônicos posicionem minorias ou grupos hipossuficientes em níveis inferiores em prejuízo (Ely, 1980).

Abre-se, a partir de reflexões desse naipe, a discussão sobre a introdução de mecanismos de democracia participativa, a compreender procedimentos deliberativos que favoreçam a abertura de espaços para a sociedade organizada atuar diretamente na esfera pública. Passa-se à hipótese contingente de o sistema político se autorreproduzir de maneira includente, não se esgotando em modelos formais de legitimidade democrático-eleitoral, complacentes com tradicionais formas de controle social.

Assinale-se que, na medida em que assume funções mais complexas e um volume mais amplo de atividades, o parlamento reclama institucionalização correspondente (Lima Jr., 1997). Sua relevância e a expansão das suas atividades podem ser medidas tanto pelo papel que a lei passa a desempenhar na sociedade, como “fonte exclusiva – ou, de qualquer modo, prevalente – do direito” (Bobbio, 1995, p. 119), quanto pelas ações e políticas públicas crescentemente absorvidas por um Estado cujos aspectos relacionados a organização e funcionamento devem ser chancelados pelo parlamento, a quem cabe, também, o dever de fiscalização e controle da atividade administrativa realizada pelo poder público (Miranda, 2009).

⁵² A lei, nas palavras de O'Donnell (1998), representa a possibilidade de confluência, nas poliarquias contemporâneas, das tradições liberal, republicana e democrática.

Tem-se em causa, nessa perspectiva, a confiança incidente sobre a legislatura e a qualidade da representação. A natureza da representação é tema secularmente plasmado no debate político, do qual deriva uma predominante visão segundo a qual a representatividade resulta em compromisso do representante com toda a sociedade e o interesse público que a permeia. Justifica-se assentado na junção de necessidades e anseios múltiplos, devendo obstaculizar o autoritarismo das facções e a vontade imediata das bases particulares, a beneficiar o bem comum (Lavalle et al, 2006, p. 54-58). Entendendo-se, assim, a representação, cabe ao parlamento refletir a sociedade ali representada, sendo por ela controlado, fiscalizado e responsabilizado, através do voto e de outras alternativas aptas a tornar a cidadania ativa e aproximar os mandatos de seus outorgantes (Pitkin, 1967; 2006).

Inúmeros autores têm enfatizado, desde as últimas décadas, a chamada crise da representação⁵³, que tem como aspecto nuclear a crítica à insuficiência dos procedimentos relacionados à produção legiferante e à fiscalização dos atos e políticas governamentais, assim como certo elitismo e a defesa parcial de interesses socialmente privilegiados.

Tal crise da representação, como percebida na experiência contemporânea (Manin, 1997) tem gerado, em uma das perspectivas que abre, significativo impulso a inovações institucionais que têm como escopo o desenvolvimento de formas de participação alternativas à eleitoral-partidária (Santos & Avritzer, 2005). Conforme Manin (1996, p. 13), “o governo representativo foi originariamente concebido e justificado como um governo do debate”. A questão que se coloca é o alcance e extensão desse debate e seu potencial de ampliação. Verificados empecilhos na relação entre cidadão e representação, uma das vias a ser perseguida é a da reforma dos procedimentos parlamentares (Arnold, 1990), a permitir mais proximidade entre a sociedade e seus mandatários.

Trata-se de um contexto no qual reivindicações por mais participação popular nos órgãos de decisão política, associadas ao denominado “giro deliberativista”, pregam a passagem de um exercício democrático constituído por mera agregação de preferências e interesses através de votos e representação, para uma proposta de decisões coletivas que decorrem de “deliberação autêntica”, impondo que a legitimidade das decisões decorra de justificação convincente e amplamente debatida (Dryzek, 2000). Essa perspectiva abrange as diferenças e minorias, tanto quanto as demandas de participação da sociedade nos

⁵³ Ver, a respeito, em Pitkin (2006); Urbinati (2006); Young (2006).

negócios públicos. E é sob sua influência que ocorrem experiências concretas, como as vividas pela ALMG, no bojo de uma tendência mais ampla verificada globalmente, permitindo traçar determinados eixos analíticos a assinalar seu potencial, fragilidades e possibilidades de efetividade democrática.

Perceba-se que a participação da sociedade nos assuntos parlamentares (Lavalle & Houtzager, 2006) é possibilidade introduzida em um espaço dominado pela representação tradicional (Urbinati, 2006). Introduce-se, neste caso, a variável participação direta de cidadãos e entidades sociais, adicionada aos incentivos de cunho eleitoral (Mayhew, 1974) e aos constrangimentos institucionais (Arnold, 1990) presentes nesse cenário. Há, pois, um aumento de complexidade, a impelir uma redefinição de comportamentos, a qual passa por três opções básicas, quais sejam uma de resistência e assimilação, que incorpora e domestica a inovação no intuito de manter as atividades parlamentares em moldes tradicionais, com monopólio da representação; outra de convivência, mediante a qual se admite a democracia participativa, mas impõe-se que fique limitada e que o processo decisório permaneça centralizado na representação; e uma última de reforma, na qual são suportados custos de transação mais ou menos elevados em prol de uma reordenação mais geral de comportamentos em um horizonte de espraiamento democrático.

3.3. Dinâmica funcional e participação

A aludida crise da representação tem em seu seio a crítica dessa concepção formalista, que não encontra respaldo material nos comportamentos políticos que de fato ocorrem. Arrosta, pois, os limites da representação e suas disfunções, a pretender que a participação da sociedade nos negócios públicos introduza uma variável democrática que configure reforço à legitimidade associado a um comportamento parlamentar mais eficiente e comprometido com a coletividade. E, em face do dilema democrático (Boschi & Lima, 2002) que se encerra na tensão entre burocracia e democratização da representação, o desafio pautado se refere a modular o padrão da atividade parlamentar, com a introdução da participação como elemento hábil a fornecer mais correspondência entre o trabalho parlamentar e as expectativas da sociedade e dos cidadãos, contribuindo para a produção de governança eficiente, acoplada à rede de *accountability* esperada em uma democracia (O'Donnell, 1998).

Essa funcionalidade, acima referida, decorre de certa concepção do Legislativo como órgão dedicado à instituição do direito por meio da política (Habermas, 1997, p. 170), motivo pelo qual suas funções essenciais têm sido apontadas como sendo as seguintes: constituinte derivada, legiferante, deliberativa, fiscalizadora, julgadora, administrativa e político-parlamentar (Freire & Pinto, 1995). No exercício da função constituinte, cabe ao Legislativo a faculdade de modificar o texto constitucional; na legiferante, a produção do direito positivo ordinário; na fiscalizadora, zelar para que o Executivo esteja administrando o Estado consoante as leis expedidas; as funções administrativa e julgadora são exercidas excepcionalmente: esta no caso de determinados crimes políticos, e aquela para sua organização interna. A função político-parlamentar envolve a promoção do debate público e a vocalização do interesse geral. Todas essas atividades são organizadas segundo uma lógica de racionalização e especialização de tarefas e, ainda quando permitam intervenção direta da sociedade, têm em vista a perspectiva da representação.

Não obstante, o Poder Legislativo constitui-se não apenas como órgão incumbido da tarefa burocrática de produzir leis, segundo um imperativo de divisão social do trabalho, tal como preconizado por autores como Weber (1999a) ou Kelsen (2000). Cabe-lhe, de forma ampla, representar⁵⁴ a sociedade democraticamente (Pitkin, 2006; Lavallo & Houtzager, 2006; Miguel, 2002), sintetizando, consoante procedimentos presumivelmente legítimos, a tensão moderna que reúne movimentos divergentes, porém complementares, de burocratização e democratização⁵⁵, sob relações políticas e jurídicas estruturalmente acopladas (Luhmann, 1996b; 1998a).

De forma mais ampla, Leston-Bandeira (2007) dispõe as principais funções do Legislativo como sendo as seguintes: exposição de conflitos, resolução de conflitos, educação cívica, representação de interesses, escrutínio público sobre instituições políticas, produção legislativa, legitimação de decisões, e assessoramento aos outros poderes em questões que demandam a sua intervenção técnica ou política. Figueredo e Saraiva (2016) consignam, ainda, que, consoante distintos modos de interação, cabe ao parlamento as funções de provimento de informação, expressão de preferências sociais, discussão de temas relevantes, elaboração de diretrizes gerais, e tomada de decisões sobre matérias politicamente relevantes. Ainda sob uma ótica funcionalista, pode-se perceber o

54 Sobre a natureza da representação, ver em Manin (1997); Pitkin (1985); Miguel (2003).

55 Ver em Giddens (1994b; 1998); Weber (1974; 1999).

Legislativo consoante a posição que ocupe em relação ao exercício do poder político. Há o perfil de parlamento ativo, com alto poder de agenda e capacidade decisória; o reativo, que, em relação com um Executivo forte e dotado de elevada capacidade de iniciativa, apenas atua em situações específicas, previstas em regra ou sob demanda; e o “carimbador”, que apenas homologa as decisões tomadas pelo governo, de maneira protocolar, conforme designam Almeida e Santos (2011).

Note-se, porém, que o sistema de separação de poderes apenas distribui funções estatais, sem assegurar, por absoluta impossibilidade, que a perspectiva dos cidadãos e das forças sociais tenham a devida ressonância no espaço parlamentar. O encontro entre representação e participação, com a cessão de espaço daquela a esta, mediante estratégias de inclusão e empoderamento, tende a gerar expansão dos direitos de cidadania e ampliação da legitimidade democrática, assim com permitir o movimento contra-hegemônico a que se refere Neumann (1968).

Reconhece Przeworski (1992), todavia, que “o problema da democratização” passa por instituições, mas a consolidação democrática somente ocorrerá por meio da sintonia entre a edição das regras formais e o seu reconhecimento pela sociedade expresso em comportamento real⁵⁶. Cumpre, nesse diapasão, observar que a redefinição de uma dada organização jurídico-política, com a abertura do espaço parlamentar à participação societal, sob uma premissa de aceitação geral e voluntária de instituições estabelecidas, não é, por si mesma, segurança de aperfeiçoamento das práticas democráticas. Fatores condicionantes pretéritos podem persistir, ainda que o marco institucional seja alterado, em vista de possíveis vantagens percebidas pelos agentes sociais envolvidos⁵⁷. Na hipótese sob análise, há que se considerar que a adoção de meios de participação popular na seara legislativa não necessariamente ocupará o espaço tradicional das redes de clientela ou dos *lobbies* diretos, assim como pode não afetar a organização centralizada das Casas Legislativas (Dias, 2011).

A participação pode, em certos casos, cobrir as insuficiências da representação e do controle eleitoral sobre o parlamento (Manin et al, 1997). Todavia, a alteração nas regras do jogo democrático, como aponta Tsebelis (1990), implica mudanças nos jogos *in concreto*, com resultados em aberto. A redistribuição de recursos políticos, em ações de

⁵⁶ Vide também em O'Donnell (1995).

⁵⁷ Ver, adiante, sobre o conceito de dependência de trajetória.

inclusão e empoderamento, leva a situações de mais contingência, risco e incerteza, com potencial de conflito acrescido (Krehbiel, 1992), podendo, ademais, reconfigurar as relações entre agente e principal (Ferejohn, 1997), como sói ocorrer quando são efetivas as práticas participativas no sistema político.

Admitindo que diferentes tipos de manifestações coletivas correspondam a distintos tipos de processos políticos (Tilly et al, 1981), cumpre à confecção dos desenhos institucionais participativos dotá-los de adequada flexibilidade, a fim de maximizar o seu potencial de ação coletiva, aumentando as oportunidades de intervenção de maneira compatível com os repertórios de cada público participante (Tilly, 1984; Tilly et al, 1996).

3.4. Os distintos perfis de atividade parlamentar

Embora exista um razoável isomorfismo na organização formal das Casas Legislativas, na dinâmica material de suas atividades as diferenças sobressaem, razão pela qual deve-se perceber a atividade parlamentar a partir das ações que concretamente desenvolvem. Dahl (1981) aponta o processo decisório como perpassado pela intervenção de inúmeros atores relevantes, cada qual tentando pender a política pública para os seus interesses. Decorre dessa constatação que a comparação entre funções institucionais do Poder Legislativo e atividades de fato realizadas no parlamento (Lima Jr., 1997) evidencie eventuais disfunções.

Embora ocupe espaço central nos desenhos institucionais dos Estados democráticos constitucionalizados, como fonte de legitimidade da ação estatal e depositário das aspirações da sociedade que deve representar, o Legislativo apresenta limites evidentes para o cumprimento de seu papel. Tais entraves residem tanto na lógica interna de organização do poder estatal quanto na relação do Estado com a sociedade.

Admite-se, pois, que regras constitucionais, e instituições em geral, podem não ser, como às vezes não são, aquelas que efetivamente regulam o funcionamento do setor público (Lindblom, 1981, p. 41). Pode nem haver democracia na representação, nem fins públicos e gerais nos atos dos representantes (Michels, 2002). Perceba-se que ao Legislativo cabe, primariamente, a função de gerir expectativas por meio de decisões aptas a generalizar condutas na vida social, revestidas que são de caráter político e jurídico⁵⁸.

⁵⁸ Ocorrendo o fenômeno denominado por Niklas Luhmann de acoplamento estrutural.

Sua estruturação como órgão colegiado, a decidir por maioria e mediante troca argumentativa regimentalmente mediada, induz a compreensão de que a ação parlamentar seja guiada por uma ideia de interesse geral a ser atendido, o qual não pode ser, nos termos realçados por Elster (1994), a simples soma de preferências individuais.

Apesar disso, o que se percebe é uma soma de posições individuais que revela pouco acerca de programas partidários gerais, orientações políticas de grande alcance, ou argumentos na defesa do que possa ser entendido como interesse público. Como recorda Bellah (1992, p. 118), embora se referindo a outro contexto, um colégio de representantes costuma agir não em função de resultados coletivos e preferências socialmente agregadas, mas pelo que arbitram como conveniente no âmbito dos seus mandatos individualizados e dos seus interesses eleitorais.

A cena política revela um meio no qual pontifica o conflito e a tensão entre posições em busca de controle. Como recorda Wanderley Guilherme dos Santos (1992, p. 12), relações de poder e conflitos, estabilidade da ordem social, inclusão e emancipação, não são resolvíveis por intermédio de equações abstratas com base em elegantes esquemas conceituais, mas corolário de “disputas concretas em torno de políticas específicas”. Embora normas e instituições contem no sentido de induzir comportamentos autônomos, no parlamento se tem em vista, ordinariamente, o capital político em jogo – no caso da ALMG, a vitória eleitoral e a carreira dos deputados –, embora confrontados com projeções de legitimidade e aceitabilidade social das decisões (Dahl, 1981; 1997).

Não se pretende, com essas considerações, advogar um perfil estático e imutável do parlamento e dos parlamentares, mas ressaltar as dificuldades existentes em casos, como o da Assembleia de Minas, que contam com práticas e condutas suficientemente sedimentados para oporem elevados custos de transação a qualquer intuito de mudança. Embora possa-se reconhecer, em uma abordagem estratégico-relacional (Jessop, 2007), a possibilidade de evolução do sistema político a interações mais complexas e disputas emergentes (Jessop, 1990), nos casos concretos tais hipóteses ficam reféns de circunstâncias críticas por vezes improváveis. Contextos emergentes nos quais o ente estatal, por mais que seja vinculado a interesses e concepções hegemônicas, pode assumir suficiente porosidade e, reconhecendo-se a pluralidade de interesses presente na sociedade, incorporar freios à mercantilização das relações sociais, sob princípios de solidariedade e democracia (Jessop, 2002). Trata-se de viabilizar, nas arenas públicas, a radicalização do

projeto democrático como possibilidade de ação contra-hegemônica fundada no conflito, consoante a defesa de Laclau e Mouffe (1987; 2000b).

Em uma tentativa de sistematização, os estudos legislativos registram a presença de comportamentos passíveis de explicação pelo exame das instituições reguladoras da organização e dos procedimentos a que os parlamentares se submetem (Mueler, 2003; Shepsle & Weingast, 1998). Contudo, implicam reconhecer diferentes perspectivas (Lancaster, 1986) em vista da diversidade de percepções relativas a vantagens alcançáveis (Etzioni-Halevy, 1982, p. 84). O interesse do sujeito analisado deve ser modulado à luz de inúmeras variáveis que o cercam⁵⁹, afinal, tanto são complexos e mutáveis seus predicados quanto dinâmico é o contexto que o cerca⁶⁰. Pode-se, assim, com as devidas cautelas, afirmar que cidadãos, entidades sociais, partidos e deputados respondem a incentivos, especialmente no tocante a recursos públicos (Kraan, 1996, p. 33 e ss.) que podem ter utilidade em relações sociais e disputas políticas (Miller III, 1999, p. 88 e ss.). Observa-se, na análise da participação societal nas assembleias examinadas, um provável descompasso entre as condutas desses diferentes atores, a produzir um comportamento geral pouco coordenado.

Os estudos sobre a atividade parlamentar são informados por um conjunto de teorias que se desdobra em três blocos, não necessariamente excludentes entre si. O modelo distributivista⁶¹, que supõe que representantes têm por objetivo o sucesso eleitoral, o que gera uma conexão entre o trabalho parlamentar e as perspectivas de vitória nas eleições periódicas. O enfoque partidário, que sobreleva as regras incidentes sobre os partidos políticos⁶², pressupondo relação de dependência e subordinação do parlamentar ao partido. E a análise informacional⁶³, que incide primordialmente sobre a organização interna do Parlamento. Na presente investigação, são mais relevantes as duas últimas vertentes, já que o modelo partidário é mais adequado para contextos de sistemas eleitorais focados na prioridade do partido sobre a pessoa que exerce mandato, perceptíveis, por

59 Observe-se que a teoria da conexão eleitoral regendo a ação parlamentar não leva em consideração que sobre o agente político incidem instituições formais e informais de toda a ordem, inclusive princípios morais internalizados. Ver em Elster (1994, p. 174).

60 Ver, por exemplo, a abordagem em Thaler (1985).

61 Ver, entre outros, em Cain et al (1987); Fiorina (1989); Maihew (1974); Jacobson & Kernell (1981); Shepsle & Weingast (1981); Marshall & Weingast (1988).

62 Ver, por exemplo, em Cox (1987); Cox et al (1993); McCubbins (1991).

63 Ver em Rehbiel (1992); Arnold (1990).

exemplo, nos parlamentos da Europa ocidental. O modelo informacional, por seu turno, permite ressaltar o impacto das regras de participação na operatividade dessas assembleias.

Em que pese a posição da análise sistêmica nesta tese, sua conjugação às ações desenvolvidas em outras escalas, como as redes (White, 2007) e as interações baseadas em escolhas estratégicas, consoante aponta Baecker (2009), podem auxiliar na compreensão do fenômeno pesquisado. Trata-se de assimilar, para fins instrumentais, uma vertente de enfoque institucional⁶⁴ que, dotada de múltiplas sendas, oferece entre elas a tipologia a seguir sintetizada, decorrente do debate travado a partir dos estudos legislativos norte-americanos (Limongi, 1994).

Trata-se de um veio teórico-analítico que tem como premissa o foco da análise nos incentivos produzidos pelas instituições que circundam a conduta dos atores relevantes no terreno parlamentar. Tendo como fundamento a possibilidade de agentes individuais agirem através de escolhas racionalmente justificadas, tais estudos assumem-se como teorias de médio alcance, em uma abordagem integrada pela definição das regras incidentes sobre o caso; pelo reconhecimento de preferências tendencialmente fixas e o comportamento instrumental dos agentes; pela política como forma de se tratar os dilemas da ação coletiva, cujo processamento passa pela ação de consciências individuais e tendem a resultados subótimos; pela presença de instituições que estruturam a interação estratégica entre os agentes políticos⁶⁵; e, por fim, pela premissa de as instituições existirem em função de ganhos de cooperação possíveis (Anastasia, 2002, p. 37-39).

Presume-se, à partida, que parlamentares (e eleitores) sejam sujeitos racionais e aptos a realizar escolhas maximizadoras do lucro útil esperado (Frohlich & Oppenheimer, 1982, p. 116), e que operem mediante escalonamentos de prioridades, definidos em vista de oportunidades e constrangimentos a que estão sujeitos, da influência que o fluxo de informações possui sobre o seu comportamento político, especialmente quanto a projeções

64 O uso do neoinstitucionalismo, neste trabalho, implica cuidados e evidente parcimônia. De um lado, há que se considerar que se trata de uma vertente metodológica com inúmeras nuances, que têm como ponto comum a produção de teorias de médio alcance, passíveis de serem combinadas com análise macro sociológicas. De outro lado, especialmente os pressupostos contidos no neoinstitucionalismo mais fortemente influenciado pela ideia de escolha racional, tipicamente filiado ao individualismo metodológico, não podem ser conjugados com algumas das premissas que orientam esta investigação. Neste sentido, sua apropriação implica o reconhecimento dos seus limites e, quando for o caso, o uso moderado e subordinado à abordagem sistêmico-funcionalista.

65 Evidentemente que se poderia acrescentar aqui, coerentemente com o marco teórico assumido, além das interações entre sistemas individuais, as demais formas de relações entre sistemas sociais funcionalmente diferenciados, entre organizações de alguma forma vinculadas aos sistemas, e entre redes identitárias.

futuras (Fiorina, 1997, p. 409), assim como das possibilidades de interação entre suas escolhas e as preferências atribuíveis ao eleitor (Tideman, 1997, p. 232-233).

A hipótese da conexão eleitoral, por exemplo, funciona sobre um pressuposto que vale para a maioria dos casos⁶⁶, e indica que o principal incentivo do deputado é a busca da reeleição (Mayhew, 1974). Nos termos desse diagnóstico, de caráter distributivista, tanto quanto possível o parlamentar demandará arranjos institucionais convergentes com a referida prioridade e, bem assim, regerá suas ações em torno do aludido objetivo eleitoral. Arnold (1990), embora propugne ponto de vista alternativo, também confere peso relevante aos objetivos político-eleitorais dos representantes, ainda que assinale outras motivações a influenciar o comportamento do representante.

Estudos sobre o Legislativo mineiro, inspirado nas pesquisas norte-americanas⁶⁷, têm evidenciado semelhanças entre padrões de ação, a par de inúmeras especificidades que os diferenciam (Dias, 2006). No entanto, pode-se afirmar uma tendência a comportamentos estáveis, passíveis de justificação pelo exame das instituições que organizam e estatuem procedimentos no Poder Legislativo⁶⁸. Credita-se, pois, ao sistema eleitoral e às instituições parlamentares o incentivo do representante à conduta oportunista, consistente na opção pelas ações e estratégias tendentes a oferecer mais retorno eleitoral, embora se reconheça que não há um comportamento único, comum a todos os deputados, tendo em vista a especificidade de cada mandato (Lancaster, 1986).

Conforme descrito em Dias (2006), ainda assim, é visto que o deputado responde a incentivos, especialmente no tocante a recursos públicos (Kraan, 1996), que podem lhe ser úteis na disputa política, bem como à captação de sufrágio (Miller III, 1999), especialmente no caso brasileiro, em que a lei eleitoral individualiza o voto. Neste contexto, a opção do político visa a maximizar resultados eleitorais, restringindo o embate eleitoral no que considera serem seus domínios⁶⁹.

Observe-se que a opção pela transferência concentrada de recursos (Lowi, 1966), como estratégia fundamental de atuação, é comum à maioria dos deputados (Dias, 2006;

⁶⁶ No caso dos deputados à ALMG, não se trata, necessariamente, de reeleições, mas de eleições sucessivas em uma dimensão de carreira eclética e não-linear, diferente, nesse aspecto, do padrão americano.

⁶⁷ Ver, a respeito, em Mueller (2003); Shepsle e Weingast (1998); Lancaster (1986).

⁶⁸ Para o caso da ALMG, ver em Dias (2006); Denardi (2018); Braga & Guimarães (2016).

⁶⁹ Muitas das conclusões presentes em trabalhos que tomam como base o Congresso norte-americano devem ser, uma vez transpostas para o caso brasileiro, atenuadas e tomadas com parcimônia, tendo em vista que “o padrão organizacional do Legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano” (Figueiredo & Limongi, 1999, p. 22)

Denardi, 2018), que usam a condição de representante para direcionar a receita pública, ou seus frutos, que são obtidos de forma difusa, para benefícios visíveis e concentrados em grupos bem definidos (Buchanan, 1967; 1977). Esse arranjo, que, por um lado, estabelece-se no caso brasileiro submisso ao marco clientelista, por outro lado, decorre de incentivos institucionais de índole eleitoral e parlamentar (Shepsle & Weingast, 1981), os quais induzem uma disputa entre os representantes pela alocação das verbas públicas em ações de impacto circunscrito às jurisdições eleitorais que lhes rendem mais votos (Niou & Ordeshook, 1985).

A conformação do sistema eleitoral brasileiro afasta, pelo menos em parte, uma premissa usada por Mayhew (1974), na hipótese da conexão eleitoral, concernente à concentração da ação parlamentar sobre distritos determinados (Caetano, 2005), própria dos sistemas eleitorais do tipo majoritário, baseados em círculos uninominais. No Brasil, adota-se o sistema proporcional, todavia com listas abertas e voto personalizado. Com isso, algumas pesquisas apontam que ocorreria uma distritalização informal (Fleury Fº, 2004; Dias, 2006)⁷⁰. Haveria, aqui, uma tendência à distritalização de fato (Machado & Santos, 1995, p.13), e o deputado seria visto como uma espécie de vereador mais qualificado, com acesso ao cofre estadual ou federal. Em posição intermediária, Carvalho (2001) nota, no parlamentar brasileiro, uma atuação voltada para as bases eleitorais específicas, as quais, todavia, não se expressam apenas geograficamente (Dias, 2006).

Observe-se, portanto, que as instituições políticas brasileiras fornecem incentivos a que o representante procure maximizar lucros eleitorais mediante ações concentradas de destinação de benefícios para localidades onde recebe, ou espera receber, votação significativa (Ames, 2003). Com efeito, verifica-se a predominância da atividade legiferante voltada para a transferência de recursos públicos para proveito exclusivo de indivíduos ou grupos, geográficos ou ocupacionais, determinados (Santos, F., 1994)⁷¹. Haveria, assim, instituições eleitorais que incentivam a tradição clientelista, individualizando as candidaturas nos pleitos proporcionais, a favorecer concorrentes que se colocam na condição de “prodigalizador de favores” (Geddes & Ribeiro, 2000, p. 62). O voto na pessoa, em vez de no partido⁷², leva o parlamentar a personificar a benemerência que realiza com recursos públicos, na expectativa de auferir votos suficientes a cada pleito.

⁷⁰ Ver posição contrária em Caetano (2005).

⁷¹ Como fica evidenciado, entre outros, no trabalho de Couto (1998).

⁷² Considera-se, neste caso, que o voto no Brasil é, via de regra, por força do sistema de listas abertas e da inexistência de punição para a mudança de partido pelos representantes, apenas formalmente partidarizado.

Não por acaso, esse representante não se vê na condição de legislador ou fiscalizador ao exercer o mandato em que foi investido, mas tão somente como um tipo de despachante de demandas individuais ou agente assistencialista (Netto, 2003; Teixeira, 2000)⁷³.

Como enfatiza Bezerra (1999), as atividades prioritárias dos representantes, no Brasil, estão concentradas em ações diversas das constitucionalmente remetidas ao Legislativo, de atendimento às bases, a reforçar o pacto clientelista. Sua pesquisa evidencia que o parlamentar brasileiro acredita que o trabalho em torno do atendimento a pedidos pessoais, e não a atividade legiferante, é que lhe traz votos, em uma peculiar concepção do que seja o mandato representativo, cuja expressão de poder seria a capacidade de fazer com que pedidos particulares sejam “agilizados”, “priorizados” e atendidos (Bezerra, 1999, p. 41; 122).

Verifica-se, então, que deputados assumem uma estratégia de instrumentalizar a representação para finalidades eleitorais. Adotam, nessa linha, um comportamento mimético, e, com essa atitude disseminada, condicionam a trajetória do Legislativo, reforçando-se na recorrência⁷⁴. Nesse processo, o valor esperado da distribuição de probabilidades de uma variável pode ser estimado a partir de suas observações passadas, com redução dos custos de transação (Davidson, 1994). Os representantes, então, condicionam sua ação ao grau de crença racional, decorrente de argumentos justificadores de certeza ou probabilidade, que têm acerca da sua adequação para os fins esperados.

Contextos e trajetórias distintos geram resultados diferentes entre si⁷⁵. No âmbito parlamentar, uma tal premissa implica admitir que condicionantes histórico-culturais influenciam as probabilidades de mudança no sistema político (Sanjeev & Selle, 2004). Em uma trajetória dependente, na qual se tenha alcançado certo equilíbrio, as possibilidades de inovação política são limitadas, já que o sistema, nesse aspecto, padeceria de rigidez e resistência à transformação (North, 1990). Momentos de crise em um dado percurso são, tipicamente, aberturas à inovação ou à alteração de padrões e costumes (Lowndes, 1996, p. 185). Nessas circunstâncias, havendo uma redefinição institucional, pode tanto ocorrer

⁷³ Para uma visão diferente, ver em Limongi e Figueiredo (1999), que estão entre os que discordam dessa posição, porque, na sua perspectiva, o Poder Legislativo opera, no Brasil, sob a influência de instituições que reduzem a possibilidade de os interesses paroquiais dos representantes dominarem sua agenda. O Executivo teria recursos institucionais suficientes para impor uma pauta preenchida por propostas de interesse geral.

⁷⁴ Nos termos definidos por Davidson (1994, p. 90), para quem “o futuro é meramente um reflexo estatístico do passado”.

⁷⁵ Putnam (2002) cita, como exemplo, o trabalho de Berman enfocando os efeitos da depressão diferenciados na Suécia e na Alemanha, sob a ótica da dependência de trajetória.

uma reação de reforço ao padrão vigente (Lowe & Hudson, 2004), desde que uma reacomodação ofereça o retorno esperado (Myles & Pierson, 2001), mantendo-se as vantagens do velho modelo (Arthur, 1994), quanto poderá viabilizar uma modificação efetiva em sentido diverso do anteriormente encontrado (Dias, 2006).

Quanto a esse ponto, cabe indagar acerca dos fatores que podem impactar uma trajetória relativamente estável (Kay, 2003), a provocar mudanças em sentido evolutivo, adaptativo ou mesmo a emergência de um novo padrão (Powell & Di Maggio, 1991; Goodin, 1996; Steinmo & Thelen, 1992). Neste sentido, caberia discutir não apenas clientelismo e conexão eleitoral como elementos a imantar o parlamento mineiro em uma certa trajetória, mas até que ponto as inovações participativas poderiam alterar essa rota.

A introdução de práticas participativas no parlamento aparece, muitas vezes, como resposta a registros que apontam déficits de legitimidade e efetividade enfrentados pelo Poder Legislativo, a revelar, entre outros aspectos, a insuficiência da representação eleita para fins de governança democrática. Opõem-se, portanto, à democracia representativa tradicional e a esquemas elitistas mantidos por frações sociais hegemônicas.

De maneira geral, todavia, essas inovações no campo da democracia participativa, como as ocorridas pelo mundo nas últimas décadas, apontam o caminho de novas institucionalidades e comportamentos sociais em torno de um sentido de democratização. Exigem rupturas nem sempre admissíveis, já que ocorrem em uma arena sensível, pois o Legislativo é o poder estatal mais permeável às demandas sociais e mais transparente à opinião pública, sendo, adicionalmente, um espaço de pluralismo não observável em outros órgãos superiores do Estado.

Neste sentido, o Legislativo mostra-se, muitas vezes, mais receptivo a mudanças de menor impacto, engendrando um cenário no qual caiba a coexistência de representação e participação. Fórmulas híbridas, contudo, requerem instrumentos suficientes para se atingir efetividade democrática, com a composição do inevitável conflito derivado da abertura de uma estrutura tradicional, mediante partilha de atribuições, deliberações e decisões com atores sociais não eleitos, todavia portadores de cidadania e direitos de participação.

Nessa perspectiva, assume relevância o estudo das teorias e das práticas de democracia participativa nos Parlamentos, apesar das nuances e peculiaridades de cada

caso, mas sob a necessidade de se organizar, sistematizar e definir metodologicamente os aspectos mais importantes dessa forma ampliada de democracia.

O assentamento dos instrumentos de democracia participativa na ALMG aparenta ter superado um momento introdutório e chegado a uma fase de acomodação, com a assimilação estratégica da participação pelos canais de representação. Há alterações em aspectos periféricos do jogo parlamentar, não irrelevante em algumas situações específicas⁷⁶, mas com a manutenção das decisões políticas nas mãos dos representantes.

⁷⁶ Nomeadamente situações em que a atuação da sociedade no parlamento é acompanhada de certo ativismo político extra-parlamentar.

4. A Democracia em questão

4.1. Introdução.

Neste capítulo se discute os caminhos trilhados pela teoria democrática na modernidade⁷⁷. Trata-se de tema dotado de centralidade nesta tese, que está diretamente atrelada às principais discussões e dilemas que envolvem a democracia no momento histórico em curso. Está organizado de maneira simples, mediante uma exposição na qual os arranjos teóricos apresentados expressam distintas possibilidades a envolver representação e participação.

Comparecem, de forma sintética, as principais correntes em torno da teoria democrática, sem prejuízo de um reconhecimento acerca de permanentes disputas em torno de sua ressemantização (Miguel, 2005), como sói acontecer nesses casos, e de estratégias de esvaziamento a que a democracia fica sujeita na condição de modelo político hegemônico (Wallerstein, 2001; Rancière, 2005), ambas situações vividas em inúmeras sociedades, atualmente, sob a chamada “recessão democrática” (Diamond, 2015).

A forma assumida pelo sistema político contemporaneamente é fruto de longa maturação, na qual uma evolução adaptativa se processou a estabelecer a democracia como fundamento essencial, paradigmático no campo da discursividade e hegemônico no plano da estruturação dos Estados, embora plúrimo na diversidade de cada experiência. Envolve complexidade e risco, assim como sujeita-se a crises, nas quais a falência do modelo é uma possibilidade contingente.

Assim, embora a cena política atual apresente perspectivas promissoras no campo da participação e da emancipação social, estão também presentes ameaças de toda sorte às democracias, a erigir crises e aventar rupturas. Termos como democracia, representação ou cidadania são disputados, às vezes combatidos, por visões teóricas que concorrem entre si com o fim de alcançar e redefinir estruturas fundamentais do sistema político.

A teoria da democracia apresenta vários caminhos abertos desde o século XVIII, os quais, no presente caso, serão observados em função de uma pretensão contemporânea de “democratizar a democracia” (Santos, 2009b). Neste sentido, ambiciona-se tornar os contornos cartográficos que delineiam o tema menos complexos e mais acessíveis à

⁷⁷ Parte importante deste capítulo decorre do *paper* “Democracia na sociedade contemporânea”, realizado no âmbito do presente programa de doutoramento, sob a supervisão do Prof. Dr. João Paulo Dias, em 2015.

investigação acadêmica e ao uso social. A abordagem, ao mapear posições teóricas subjacentes à experiência política contemporânea, permite que se perceba o desafio de operar estruturas democráticas, em termos sintagmáticos e paradigmáticos⁷⁸, a impactar valores, práticas, usos, linguagens e instituições passíveis de confluir para a concretização ou o desfalecimento da democracia.

Pôde-se identificar a força teórica de uma produção secularmente vinculada ao paradigma liberal-representativo, mas também a emergência de significativas vertentes atreladas a perspectivas emancipatórias e contra-hegemônicas de aprofundamento democrático, assim como de posições que colocam em causa a democracia, entre as quais as de índole neoliberal, geradas pela sobreposição da racionalidade econômica sobre a política, e as de cariz autoritário, populista ou fascista.

No campo democrático, há, de um lado, em harmonia com tradições majoritárias estabelecidas nos séculos XVIII e XIX, uma vertente marcada pelo liberalismo, pródiga em nuances e conexões, a permitir incontáveis desdobramentos. Nesse conjunto, destacam-se alguns elementos, quais sejam o diálogo entre componentes liberais e republicanos, a tensão entre público e privado, também traduzida nos confrontos entre política, direito e economia ou na dicotomia Estado-mercado, e, ainda, as contradições encerradas na democracia centrada na representação e os dilemas relacionados à persistência das elites no exercício do poder. De outro lado, na contracorrente, estão teorias que, a par da crítica ao *mainstream* liberal, vislumbram alternativas no campo democrático, a abranger tópicos diversos como deliberação, participação, conflito, ativismo político e multiculturalismo, em uma perspectiva de afirmação de democracias de alta intensidade.

Todos esses pontos estão desenvolvidos tendo em vista um objetivo principal de fornecer uma perspectiva ampla do terreno coberto pelos veios teóricos em questão, cujos posicionamentos, conexões, semelhanças e diferenças, uma vez estabelecidos, podem contribuir para uma posterior atividade reflexiva. Apesar do cuidado nesse agrupamento de posições teóricas, a organização ao final estabelecida é, evidentemente, fruto de escolhas

78 Sobre essa distinção, ver em Giddens (1984).

do autor, já que agregar por semelhança implica, antes, determinar que elementos, afinidades e inflexões serão tomados como critério distintivo ⁷⁹ .

Trata-se, enfim, de destacar práticas e usos, linguagens e teorias alojados em dependência recíproca. Discutir a teoria democrática, nesse contexto, implica tanto evidenciar conflitos, improbabilidades e incompatibilidades em torno de aporias estabelecidas em sociedades radicalmente complexas, quanto contribuir para a construção de alternativas. Permite, ademais, alimentar experiências políticas e movimentos sociais que, nem sempre a par e passo com a teoria, igualmente concorrem para o equacionamento de problemas inerentes à democracia. Espera-se que esse esforço de organização da teoria democrática resulte em que as observações produzidas nesta tese, no plano da reconstrução teórica, se apresentem de maneira suficientemente clara e vinculada à atividade reflexiva proposta.

4.2. Democracia no contexto presente:

4.2.1. A democracia na modernidade:

O sistema político é uma formação social diferenciada funcionalmente, cuja emergência evidencia um processo adaptativo condizente com a complexidade das sociedades modernas. Passa por processos de distinção semântica e estruturação interna, de caráter inclusivo e universalizante, que não apenas o distinguem em face de modelos anteriores, próprios de sociedades estratificadas, mas sobretudo tornam suas estruturas singulares em termos morfológicos e sintáticos. É uma estrutura apta a processar decisões coletivamente vinculantes, conferindo-lhes legitimidade, seja pela regularidade do

⁷⁹ No presente caso, a chave para se perceber a lógica no agrupamento de teorias reside no reconhecimento da centralidade da relação entre procedimentos, representação e a ideia de governo do povo nas chamadas democracias modernas. Trata-se de admitir no horizonte do sistema político um sentido de democracia como possibilidade generalizada de participação dos cidadãos nas instâncias de poder, a implicar múltiplos acoplamentos contingentes no âmbito do sistema político, bem como uma tensão operativa, em termos de produção de sentido e estruturação sistêmica, entre participação e conceitos como representação, elitização ou eficácia governativa, igualmente presentes na política. Assinale-se, também, que, a par dessa seletividade na junção de afinidades teóricas, há uma decisão, simultânea e não menos importante, acerca de temas, autores e obras incluídos. Tal escolha teve como fio condutor um juízo de representatividade e alcance, tendo em vista o sobredito objetivo de fornecer um mapeamento teórico dotado de suficiente abrangência, a serviço de análises e reflexões ulteriores. Mesmo em face de limites impostos pela dimensão do capítulo, e dos riscos de superficialidade que uma exposição abrangente enfrenta neste caso, pôde-se obter uma apresentação sistematizada do estado da arte em que se encontra a teoria democrática no contexto específico da crise porque passa a democracia nas primeiras décadas do século XXI. Foi possível apontar posições teóricas agregadas em função de suas afinidades epistemológicas e dos modelos institucionais assemelhados que advogam, a evidenciar múltiplos percursos a orbitar o tema.

procedimento, consoante o Estado de direito, seja pelo lastro eleitoral, decorrente da cidadania universal.

Diferentemente das ordens políticas pretéritas e em harmonia com a modernidade, a democracia implica mais compromisso com o futuro que com o passado; abertura ao contingente e ao risco que dele decorre; respeito à cidadania e aos direitos fundamentais dos indivíduos; reconhecimento do pluralismo e da coexistência entre grupos majoritários e minoritários, alguns dos quais interseccionados entre si; e ampla possibilidade de as decisões tomadas hoje serem ultrapassadas pelas de amanhã. Não se trata de um arranjo inexorável, mas de uma estrutura compatível com o contexto moderno, ainda que em muitos casos possa se encontrar disfunções em meio à persistência de costumes e práticas tradicionais arraigadas e à emergência de esquemas oportunistas, ambos capazes de opor exclusão e distinções indevidas à racionalidade universalista do sistema político. Nestas hipóteses, no entanto, instaura-se uma tensão entre perspectivas antagônicas, embora já sob o domínio de uma lógica moderna, a conviver com elementos pré-modernos remanescentes (Lipovetsky, 2004, p. 54). Tanto favorece mudanças de rota quanto dificulta processos de sedimentação cultural e institucional, com impacto sobre a dinâmica estrutural do sistema e sua pretensão de estabilidade.

Na modernidade, as fontes estruturadoras das sociedades tradicionais ou pré-modernas vão sendo ultrapassadas por estruturas sociais novas e permanentemente renováveis, dada uma reconstituição espaço-temporal que modifica e distingue tais dimensões entre si, embora as abrigue em um mesmo ambiente (Bauman, 2007), a permitir focos de tensão decorrentes da diferenciação e da inclusão, como, por exemplo, as demandas por cidadania ampliada ou a oposição entre movimentos simultâneos de democratização e burocratização (Giddens, 1998). Há um panorama no qual instituições e relações sociais de toda ordem não possuem, aponta Bauman (2000) a solidez de tempos passados. Pelo contrário, há certa ruptura com o antigo, em uma sociedade na qual tradições, costumes, hábitos, rotinas e crenças que caracterizavam sua história não mais fornecem suficiente sentido e força de coesão à vida social (Beck, Giddens & Lash, 1997).

Uma modernidade complexa, diversificada e dispersa substitui a experiência em sociedades estratificadas, baseadas no costume e nas práticas correntes da vida em comunidade. Embora relevante, a tradição não mais garante a confiança social, tampouco assegura indivíduos e instituições (Giddens, 1992), restando como alternativa o apelo a

procedimentos democráticos para a organização da vida em sociedade. A falta de um sistema rígido e sólido de normas de comportamento implica, modernamente, a necessidade da ordem jurídico-política impessoal e burocratizada, com o Estado a se deslocar de uma visão oligárquica e autocentrada para outra aberta e vinculada à opinião pública e a demandas sociais (Giddens, 1994)⁸⁰. Abre-se a possibilidade de disputas sob uma dinâmica de democratização e ampliação do espaço político para além da esfera estatal⁸¹, com dilatado potencial de conflito no sistema político-democrático (Beck, 2010, p. 287).

Trata-se de um desdobramento político que toma a cena da modernidade tardia, na qual a política é, continuamente, exposta ao risco (Bauman, 2007). Delineia-se um contexto no qual teias de relações sociais múltiplas, sem precedentes históricos, são mediadas por sistemas especializados que têm, no seu âmbito de inserção, a função de estabilizar a convivência social por meio de gramáticas universalizáveis, dotadas de sentido (Luhmann, 2007). Nessa modernidade líquida, democracia e cidadania alargadas são colocadas como alternativa instrumental para a condução dos dilemas de sua liquidez e do risco a ela inerentes (Bauman, 2007).

Perceba-se, neste sentido, a democracia como um dos temas centrais da modernidade. E que tal centralidade assume feição mais significativa na medida em que, a partir das últimas décadas do século XX, a perspectiva democrática se apresenta como hegemônica em termos mundiais (Sen, 1999), no bojo da chamada “terceira onda de democratização” (Huntington, 1991). Sob a modernidade de risco, abrem-se portas para uma política reinventada, na qual se conjugam adaptativa diferenciação estrutural para o desempenho das funções inerentes ao poder, e redimensionamento das instâncias de realização da democracia (Beck, 2010, p. 38).

Tem-se a democracia como conceito paradigmático e horizonte normativo a orientar a prática e o discurso políticos (Miguel, 2005, p. 5), estabelecida sobre uma aceitação tão ampla quanto se mostram complexos (Cohen, 1989) e espalhados seus

80 Giddens (1979; 1984; 1987) conduz seu raciocínio conforme sua teoria da estruturação, que admite a dualidade da estrutura. Atores sociais imbuídos de especificidade e subjetividade, mas à mercê de hábitos e estruturas, se postam em relação com estruturas definidoras de normas e padrões, estabilizadoras de relações sociais, a induzir a reprodução do mundo social por meio de regras que devem ser reconhecidas e obedecidas e recursos que devem ser utilizados, a possibilitar não só essa reprodução, mas a própria condição de mutabilidade (COHEN, 1989).

81 Ver, por exemplo, em Santos e Avritzer (2005) e em Giddens (1994).

espaços de divergência e conflito, assim como as tensões a si subjacentes (Hespanha, 2003). Simultaneamente, desigualdades são legitimadas (Hespanha, 2003) exclusões e práticas antidemocráticas, fruto de certa seletividade, parecem se impor (Rancière, 2000), e situações de crise funcionam como oportunidade para a introdução de narrativas forjadas contra a democracia.

Exemplo de discurso antidemocrático, com potencial de ruptura estrutural, é o neoliberalismo, a subordinar cidadãos, Estados, governos e sociedades às imposições do capitalismo mundializado (Ferreira, 2012, p. 12). Recorrentes no percurso histórico vivido sob a hegemonia capitalista (Harvey, 2010), tais pretensões se caracterizam pela redução do espaço político-democrático, contingente e aberto, incompatível com os postulados que sustentam um discurso de precedência do mercado como verdade científica, imutável e, portanto, indisponível à escolha política. Nesses casos, fica patente o risco de retrocesso, do qual nenhum regime democrático está imune, como bem observou Rorty (2002). Há, hoje, uma conjuntura na qual se abrem contendas a tangenciar a democracia e colocar em causa o clássico modelo representativo. De um lado, há propostas que envolvem deliberação e participação sob um sentido de aprofundamento democrático, como no caso abordado nesta tese. De outro lado, o extremismo liberal, que esvazia de conteúdo político a democracia, e o populismo de matiz fascista, que solapa as instituições democráticas.

Beck (2010), descreve a sociedade de risco como portadora de certas características que a identificam, quais sejam diversidade de segmentos sociais, redefinição de conceitos e papéis na esfera doméstica, fronteiras menos rígidas no mundo do trabalho, exaurimento de uma epistemologia com pretensão de certeza e verdade, assim como ampliação da noção de democracia⁸². O risco social, nesta acepção, apresenta-se não como perigo, mas como preocupação com o incerto e com o futuro aberto. Refere-se a uma atividade exploratória com intento de normalizar e controlar situações (Giddens, 2000, p. 143), mas pressupõe “um horizonte normativo de certeza perdida” (Beck, 2010, p. 33).

82 O autor especifica o seguinte: a) a modernidade produz uma dinâmica a partir de uma sociedade de classes, mas não se esgota nesta; a par de estamentos que persistem, aparecem movimentos como cidadania da mulher, ambientalismo, direitos de imigração, conflitos étnicos e religiosos; b) há uma redefinição da família, do matrimônio, da paternidade, da sexualidade, inclusive em função de diversos contextos; c) repensa-se a sociedade industrial a partir do trabalho, reconhecendo a flexibilização espaço-temporal do trabalho e limites entre trabalho e não-trabalho; d) emerge um pensamento científico que não se pretende verdadeiro e certo em termos absolutos; e) amplia-se a noção de democracia, com participação e representação associadas e reivindicações sobre as promessas não cumpridas da democracia, especialmente aquelas que impactam a vida social.

Nesse cenário, a perspectiva democrática exige racionalização do risco, nos termos próprios do sistema político (Beck, 2010).

Luhmann (1993b), a esse respeito, enfatiza que o risco se funda no contraste entre experiências passadas e atuais, diante de um futuro contingente⁸³. Está, todavia, ligado a processos decisórios, os quais permitem o manejo da incerteza. Não há, para o autor, a distinção entre risco real e potencial a que alude Beck⁸⁴. Pelo contrário, todo risco é real e inerente à vida social, porque toda comunicação sistêmica implica as alternativas de ser aceita ou repelida (Luhmann, 2007, p. 174), o que envolve reflexividade e possibilidade de realização. O risco está, no entanto, envolvido em teias decisórias enredadas, cujos procedimentos servem para a gestão da incerteza e da contingência (Luhmann, 1993b), a permitir algum nível de expectativas estáveis e de controle em contextos complexos (White, 2008).

O risco aparece como elemento constitutivo de uma modernidade secularizada (Berian, 1996), na qual o sistema da política busca organizar a incerteza e a indeterminação nas relações sociais mediante a imposição de decisões universalmente vinculantes, fundamentadas no poder. A democracia atua como um referente da política, uma arena contingente na qual soluções são escolhas entre opções possíveis, inexistindo um melhor resultado previamente formulado. Não comporta receita prévia, mas procedimentos decisórios em uma cadeia complexa e composta, os quais operam sob uma pretensão de coordenação política das relações sociais. Admite flexibilidade, ação em redes, mobilidade de posições, bem como reconhece o risco, com as alternativas que enseja (Luhmann, 2007) e a possibilidade de “aprendizado coletivo” e “criação coletiva”, como aponta Beck (2010, p. 286)⁸⁵.

83 Sobre o conceito de contingência, ver em Luhmann (2000; 2009; 2013).

84 Luhmann (1993b; diverge da posição mecanicista e individualista de Beck (2010), propondo uma posição construtivista e estruturalmente sistêmica.

85 A primazia da política democrática é, por vezes, modulada pela ação de técnicos e especialistas, em movimentos de acoplamento entre o sistema político e estruturas presentes no seu ambiente. Ver em Beck (2010, p. 288), Giddens (2000a, p. 371) e Henkes (2007, p. 159-160).

4.2.2. Hegemonia e crise:

Remonta à década de 1970 o momento de espraiamento dos regimes democráticos, o qual se consolida no início dos anos 1990 (Abrúcio, 1999)⁸⁶. Hoje, a legitimidade de qualquer regime político requer justificação democrática. Simultaneamente, no âmbito da teoria política cresce a produção sobre o tema, a discutir conceito, conteúdo e alcance do termo. Supera-se, pois, o debate compreendido nas origens dessa trajetória, ocorrido desde o século XIX até a primeira metade do século XX⁸⁷, acerca de questões teóricas a envolver, inclusive, a conveniência da democracia.

No período recente, a democracia avocou para si posição central na sociologia política, com diferentes formas e modelos sendo teorizados e experimentados (Miguel, 2005), muitos dos quais em uma perspectiva de superação do padrão eurocêntrico (Santos, 2007a). A despeito disso, esse percurso mostra momentos de interrupção e impedimento, em função de violações e ameaças que variam no tempo, mas não deixam de ser graves (Santos, W., 2017). A questão, hoje, consiste tanto em reconhecer a posição da democracia na política das sociedades contemporâneas quanto em determinar o perfil das crises a que se sujeita, a mensurar suas dimensões e antever cenários contingentes.

Em que pese a posição destacada obtida pela democracia na alta modernidade, diversos autores têm assinalado uma “crise da democracia” (Moisés & Weffort, 2020), marcada pela ascensão do populismo em regimes democráticos, a promover a fragilização de instituições políticas e estabelecer padrões pouco ou nada democráticos de convivência política. Nesse concerto, por vezes, neoliberalismo e populismo estão associados na raiz da crise (Feher, 2018; Brown, 2019). Crise que se expressa nos sistemas do direito e da política, acarretando retrocesso constitucional (Ginsburg & Huq, 2018), com violação de instituições básicas (Lust & Waldner, 2015) e restrições à cidadania (Thornhill, 2021)⁸⁸.

Declínio da cultura cívica (Putnam, 1996, 2002), desconfiança antes as instituições governamentais (Nye et al, 1997; Hetherington, 1998) e uma insatisfação mais

86 Wanderley Guilherme dos Santos (2007, p. 69) se refere ao fenômeno como “difusão em espiral da democracia”.

87 Ver a respeito, entre outros, em Mill (1995), Tocqueville (1977), Weber (1969), Schumpeter (1993), Kelsen (2000), Pareto (1968), Michels (2002).

88 Sobre as dimensões da violação de instituições democráticas e restrições à cidadania no âmbito do neoliberalismo, especialmente na versão das políticas da austeridade, ver em Ferreira (2012; 2014) e Reis (2014).

geral dos cidadãos para com os governos e a política (Tolchin, 1999; Wood, 2004) são alguns dos sintomas mais evidentes da predisposição à crise. A eles se juntam dados como o decrescente comparecimento eleitoral (Teixeira, 1992), o descrédito sobre os representantes eleitos (Hibbing; Thesis-Morse, 1995, 2011) e a baixa identificação dos eleitores com os partidos políticos, verificados desde a última década do século passado (Aldrich, 1995).

Neste início de século, os regimes democráticos se defrontam com imputações que colocam em causa sua legitimidade e funcionalidade. Discute-se um suposto esgotamento dos modelos restritivos de democracia representativa, a qual é afirmada como deficitária, ilegítima, defeituosa (Puhle, 2005), de baixa intensidade e a cumprir uma função meramente regulatória (Santos, 2007b). Pressionada pela cultura neoliberal (Feher, 2018), pelo individualismo extremo e por fundamentalismos de toda sorte (Mouffe, 2000b), indica a necessidade de mudanças estruturais (Barber, 2003; Pateman, 1992) a fim de ajustar instituições e resolver déficits democráticos (Fung, 2006; Norris, 2011).

Essa situação paradoxal pode ser sentida em dados sobre democracia no mundo ⁸⁹. De um lado, pesquisas do International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA ⁹⁰ – têm evidenciado uma expansão de procedimentos democráticos, inclusive no campo da democracia direta. Na mesma toada, o Polity Project, que acompanha o regime político dos Estados nacionais, recorda que em 1985 havia 42 democracias, cobrindo 20% da população mundial. Em 2015, esse número passou a 103 países e 56% da população mundial (Levitsky & Ziblath, 2018) ⁹¹.

Em sentido oposto, outros informes apontam crescentes restrições à democracia. Dados colhidos pela Freedom House (2018) corroboram uma “crise da democracia”, a consolidar uma convicção de que “a democracia não está a funcionar bem” (Runciman, 2019, p. 91). Em Portugal, o Barômetro da Qualidade da Democracia ⁹², que desde 2010

89 Ver relação de bancos de dados em:

http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=63&lang=pt.

90 Ver em <http://www.idea.int/elections/dd/search.cfm>.

91 Note-se, todavia, que, nos últimos anos, houve dois golpes de estado no mundo em 2019, um em 2020, e sete em 2021 (até outubro). O último, antes do período recente, fora em 2014. Agora, com o golpe militar no Sudão, já são sete em 2021.

92 Ver em <http://www.bqd.ics.ul.pt>.

monitora a democracia, assinala certa corrosão das instituições democráticas, muitas vezes vinculada a crises econômicas.

Com efeito, estima-se que, hoje, mais de dois terços dos habitantes do planeta acreditam que os políticos não os representam adequadamente, e que os políticos e seus partidos atuam apenas na defesa dos seus próprios interesses, comprometendo-se com o coletivo somente se não houver conflito de interesses. Creem, também, que os parlamentos não representam a sociedade e que todos os governos tendem à corrupção, burocratização e injustiça. Paradoxalmente, o descrédito sobre a democracia liberal coexiste com dados que evidenciam uma grande maioria que adere ao ideal democrático, de forma genérica (Castells, 2020, p. 10-12).

A crise, leciona Koselleck (2009, p. 139), funciona como diagnóstico e prognóstico. A crítica à democracia, vista atualmente, revela paradoxos e limites do modelo *standard*, o representativo, e projeta possibilidades em meio à incerteza. Trata-se de um processo de crise que passa pelo questionamento à política e à autoridade do

⁹³ Estado, o qual pode ser percebido na análise neoliberal sobre função e legitimidade do Estado de bem estar social, mas também na emergência de movimentos extremistas, de linha populista ou fascista, os quais têm como característica peculiar negar legitimidade à organização estatal em sua forma democrático-representativa e burocrática, ainda que sem a assunção explícita da roupagem autoritária, tampouco sem abrir mão de usar o termo democracia, entretanto sob conotação autoritária. Nesse quadro de negação ou redução da política, observa-se, entre outros elementos relevantes, a sobreposição do argumento

⁹⁴ político pelo discurso moral, o que coloca em risco a diferenciação social sistêmica e suas derivações, tais como a operatividade da política, a pretensão de universalidade no âmbito de cada sistema social especializado e os direitos fundamentais (Luhmann, 2013a; 2014b).

⁹⁵ Neste cenário de crise, as ofensivas antidemocráticas vêm de diversas fontes. Duas formas principais, contudo, assumem a precedência hoje. A primeira delas é o

93 Ver a narrativa de Koselleck (2009) acerca de processos críticos de natureza análoga na história da modernidade ocidental.

94 Note-se as considerações de Koselleck (2009: 122 e ss.) acerca da dialética entre moral e política, e entre Estado e sociedade, no período pré-revolucionário.

95 Castells (2020, p. 6) esclarece que “dessas crises institucionais surgiram na última década algumas revoluções populares que procuraram articular uma nova relação entre representação parlamentar e

neoliberalismo, que afeta a democracia por dentro, na medida em que, movido por uma racionalidade que submete a política à economia, o público ao privado, e o coletivo ao individual, promove a sobreposição de elementos antidemocráticos às instituições de regimes democráticos, alienando do sistema político decisões fundamentais acerca de áreas como política econômica, direitos de cidadania e políticas públicas, por exemplo (Ferreira, 2014).

De fato, um dos componentes na origem da atual crise da democracia é a ascensão do neoliberalismo desde as últimas décadas do século XX⁹⁶. Em concomitância com a terceira onda democrática, o movimento neoliberal surgiu tendo como característica a defesa de uma forma política minimalista e baseada em desigualdades (Santos, 2002; 2020)⁹⁷, com as leis do livre mercado na regência da vida social, o que equivale a impor os predicados do sistema econômico sobre a racionalidade que diferencia os outros sistemas sociais, nomeadamente o da política.

A democracia se estabelece sobre determinadas instituições (O'Donnell, 1999) cuja plasticidade é coordenada por uma presunção de soberania popular que orienta os chamados Estados democráticos de direito (Canotilho, 1998), a qual, diferentemente do neoliberalismo, leva a reconhecer que decisões políticas são sempre uma alternativa entre outras possíveis. Quer, por exemplo, no reconhecimento do conflito (Mouffe, 2005), quer na busca do mínimo poliárquico (Dahl, 1990), determinado nível de indeterminação é vinculado à ideia de democracia, dada a mobilidade própria das preferências majoritárias e os deslocamentos de posição habituais na dinâmica política (Przeworski, 1991, p. 173).

Sob o neoliberalismo, a democracia cede aos imperativos do livre mercado capitalista, eventualmente justificando a concentração do poder decisório e a violação ou

representação social, particularmente na Bolívia e no Equador. Mas em boa parte do mundo, em especial na China e na Rússia, consolidaram-se regimes autoritários que se constituem alternativas eficazes à democracia liberal. Ao mesmo tempo, o Oriente Médio é governado por teocracias (Irã, Arábia Saudita) ou por ditaduras (Egito, Síria), excetuando Israel, que está em guerra permanente com os territórios ocupados. E na Europa, na última década, produziu-se uma verdadeira reviravolta eleitoral em favor de partidos nacionalistas, xenófobos e críticos em relação aos partidos tradicionais”.

96 Ver, por exemplo, em Santos (2008; 2009b), Mouffe (2018), Stichweh (2019), Rancière (2005), Feher (2007; 2018), Brown (2019), Ferreira (2012; 2014) e Castells (2020).

97 Conforme Santos, (2002), o neoliberalismo é baseado em um minimalismo político-democrático em favor da liberdade individual e do livre mercado, o qual se desdobra em quatro consensos: o econômico, referente à precedência das leis da livre concorrência; o do Estado fraco, com a menor intervenção estatal possível, a implicar raras políticas públicas e a política tutelada pela economia; o liberal-democrático, que reduz a ideia de democracia ao mínimo eleitoral; e o relativo ao primado do direito e dos tribunais, especialmente para a proteção de contratos e propriedades.

restrição de direitos (Ferreira, 2012, p. 44), sempre de forma despolitizadora. Não cabem no modelo a disputa político-democrática ou os instrumentos contramajoritários próprios de uma democracia. Trata-se de um conflito processado em meio a tensões e paradoxos, no bojo do qual a contradição entre decisões antidemocráticas e uma institucionalidade nominalmente democrática requer posições teóricas suficientemente claras, a fim de demarcar o caráter das alternativas postas em causa

Os efeitos da produção neoliberal são tanto mais contundentes quanto forem frágeis as instituições democráticas. Assim, em “regimes em transformação que ainda não se tornaram democracias enraizadas” (Puhle, 2005) o risco é aumentado. Trata-se de democracias de baixa intensidade, inconsistentes, muitas vezes alicerçadas em equilíbrios subótimos imobilistas, que nem promovem inclusão e desenvolvimento com redução de desigualdades, nem induzem o sistema político ao movimento e à busca de situações melhores (Puhle, 2005).

Segundo Mouffe (2018), a hegemonia neoliberal é, todavia, mais que políticas de austeridade combinadas com a financeirização da economia, sob governos tecnocráticos e aumento crescente das desigualdades. Essa hegemonia implica o que a autora designa como pós-democracia, caracterizada pela indiferença dos cidadãos ante a política e a ausência de alternativas ante o receituário neoliberal. Como admite Brown (2019, p. 17), “nada fica intocado pela forma neoliberal de razão e valoração”, razão pela qual o ataque do neoliberalismo à democracia influencia toda a cultura política, o direito e a cidadania⁹⁸. Feher (2018), recorda, nessa linha, que é dessa política deturpada e minimizada, e das desigualdades e exclusões que produz, que sai o material com que trabalham os radicalismos de direita. As tendências populistas e fascistas compartilham com o neoliberalismo boa parte de suas gramáticas.

Feher (2007) explica que sob o neoliberalismo a democracia é concebida como um regime que apenas requer capital humano com habilidades técnicas para promover o crescimento econômico, dispensando a cidadania afeita à participação na vida pública e nos negócios políticos. Esse capital humano, segundo Feher (2007, p. 15), pode ser definido como “um conjunto de competências modificado por tudo aquilo que faço e por

98 Em que pese o risco contido no que denomina “momento populista”, Mouffe (2018) enxerga entre suas possibilidades a de uma recomposição da política pela via democrática, a superar tanto as barreiras da democracia representativa elitista quanto a despolitização do neoliberalismo e o autoritarismo do populismo à direita.

tudo aquilo que me afeta”, e não se preocupa com a aquisição do conhecimento e da experiência necessários à cidadania democrática.

Prefere-se de uma política acoplada à economia, sob a égide do “capital humano”, à democracia ancorada na “cidadania”. Feher (2017) explica que o neoliberalismo, ao fragilizar a cidadania social e limitar a cidadania política, deslocando no cidadão a importância do capital cívico e cultural para o chamado “capital humano”, sua capacidade de inserção no mercado, abriu o caminho para o populismo, que pode ser observado como consequência do neoliberalismo e das políticas da austeridade, e não uma reação a eles.

Observe-se a ligação umbilical entre o populismo emergente e o neoliberalismo em pelo menos dois importantes fronts destinados ao esvaziamento da política e da democracia (Brown, 2019). No primeiro, objetiva-se romper com a racionalidade e a funcionalidade do sistema político mediante a imposição de uma razão econômica não apenas calcada na soberania do mercado e do indivíduo, mas da moral a ela acoplada. Com isso, não apenas se retira do sistema político a autonomia e a autorreferência, em benefício da economia, mas sobretudo subtrai-se da dinâmica política as dimensões da diferença interna, da composição do conflito, da alternância nas posições de governo e oposição, e da tolerância ante a diversidade, pois uma política que se considera moralmente superior não pode admitir outra possibilidade (Luhmann, 2007; 1993c). O segundo front decorre do primeiro e afeta as estruturas internas do sistema político, que passam a repelir uma ideia de democracia como soberania popular e compartilhamento de poder (Brown, 2019). Tem-se democracias meramente formais ou nominais, cujos efeitos, todavia, são imprevisíveis.

Entre eles, o mais sensível é a ascensão do populismo, muitas vezes com tintura fascista. Conforme explica Finchelstein (2019), em um esforço conceitual e de contextualização, o populismo contemporâneo é distinto do fascismo e mesmo de outras formas políticas de cujas fontes se alimenta. Afinal, não prescinde do processo eleitoral e, embora se coloque contra a democracia e a igualdade, seu discurso é permeado por esses termos, todavia sob semântica que coloca democracia como vontade da liderança política, em relação direta com o povo, cuja noção é tomada de forma restritiva e só admite igualdade em seu interior. Não por acaso, o populismo, hoje em dia, é “mais xenófobo, intolerante e autoritário do que todos os anteriores populismos na história” (Finchelstein, 2019, p. 11), levando a que “um nacionalismo agressivo e excludente” imponha seus

designios contra um “ideal de democracia liberal multiétnica”, que perecerá paulatinamente (Mouk, 2018, p. 205).

Note-se que, ao contrário do neoliberalismo, que equaciona um discurso fundado em desigualdades naturais e papel estratégico das elites, o populismo constrói uma narrativa de oposição às elites e de poder popular, a substituir a ideia de representação pela autoridade do líder, fundada em seu vínculo direto com o povo, em um tipo de democracia direta e autoritária (Finchelstein, 2019). Apesar da contraposição, ambos, neoliberalismo e populismo, equiparam a política à moral, buscando retirar os diferentes e oponentes do horizonte, legitimados ou pelas leis de mercado, ou pela vontade popular autêntica, expressada pelo líder. Em qualquer dos casos, fragilizando instituições democráticas inerentes ao Estado de direito, rechaçando hipóteses de participação popular nos negócios públicos, e restringindo o espectro da cidadania.

Castells (2020, p. 13-14) ressalta que a crise da democracia representativa é produto da conjunção de inúmeros processos, os quais foram se reforçando mutuamente. Entre eles, destaca-se a relação da crise de legitimidade política com a crise identitária resultante da globalização, a somar fratura social e fratura cultural. Nela, a identidade política baseada na cidadania cede ante identidades culturais diversas, portadoras de sentido para além da política. Nesse contexto, o autor realça a importância de uma “crise ainda mais profunda”, qual seja a “ruptura da relação entre governantes e governados”, motivada por profunda desconfiança dos cidadãos nas instituições, afetando a legitimidade democrática e promovendo uma gradual decadência da democracia representativa, modelo que se consolidou contra o autoritarismo e o arbítrio institucional (Castells, 2020).

O populismo é fruto desse ambiente, no qual projetos políticos alternativos são construídos em torno de lideranças possíveis, a engendrar um padrão moralista de luta política, cuja eficácia repousa na capacidade de estabelecer e destroçar confiança, mormente por meio da destruição moral e da imagem de quem postula a condição de líder, no que Castells denomina “política do escândalo”, a qual, ao fim e ao cabo, generaliza um sentimento de desconfiança e reprovação moral sobre o sistema político e os políticos profissionais, e desfaz o vínculo entre o pessoal e o institucional (Castells, 2020, p. 20-21).

Compõem a desconfiança na democracia representativa, a decadência dos partidos políticos tradicionais, com os cidadãos dividindo-se entre “novidades” políticas e o absentismo; a ênfase na preservação de identidades e no risco de destruição das

comunidades e da nação; e “uma profunda preocupação com a privação relativa, resultante de um pacto econômico cada vez mais desigual, o qual avivou a crença de que alguns grupos estão ficando injustamente para trás” (Eatwell; Goodwin, 2019, p. 298).

Albright (2018), em esforço de sistematização, leciona que, nos esquemas autoritários e populistas, elementos da tradição liberal, como direitos fundamentais, pluralismo e proteção de minorias cedem ante supostas necessidades comunitárias. Democracia torna-se apenas vontade da maioria apurada de maneira plebiscitária ou massificada. (Albright, 2018, p. 210-211). A legitimidade política fica sujeita à moral e a fatores identitários que agregam por exclusão e limitam a cidadania. A estratégia populista, via de regra, passa por redesenhar instituições, de modo a proteger o radicalismo populista. Eventualmente, usa reformas constitucionais, redistribuição de competências no âmbito da separação de poderes e a livre interpretação do governante na aplicação das regras em seu benefício (Albright, 2018).

O retrocesso democrático é, muitas vezes, gradual e lento, lembram Levitsky e Ziblatt (2018, p. 171), e o papel dos movimentos e partidos políticos “antissistema” é o de fragilizar a democracia em nome da democracia, estimulando polarização social e política, bem como concentração de poder. Essas forças tendem a se valer do apoio dos setores sociais mais vulneráveis, que reagem movidos pelo medo e se agregam em torno de líderes cujo discurso não se enquadra no padrão dos representantes habituais, já que, “sem rodeios, articulam um discurso xenófobo e racista” (Castells, 2020, p. 28).

Levistky e Ziblatt (2018) chamam a atenção para o fato de que, atualmente, a quebra da democracia tende a acontecer não como ruptura violenta ou ameaçadora, mas mediante o uso de instrumentos que lentamente a corroem e enfraquecem, especialmente quando alteram instituições e o modo de lidar com elas. Os autores assinalam a importância de se preservar o que denominam “grades de proteção”, instrumentos de acautelamento da democracia, próprios de um ambiente de moderação e convivência respeitosa entre concorrentes. Esclarecem que situações de polarização entre fações políticas e de desrespeito e intolerância entre elas, estimulam a ruptura com a democracia, notadamente pelo uso de quatro instrumentos, quais sejam: a rejeição às regras do jogo democrático; a negação da legitimidade dos oponentes; a justificação da violência; e a imposição de restrições à cidadania e à opinião pública. Esses, aliás, os ingredientes da receita populista.

4.2.3. Cidadania e democracia

Atente-se, enfim, para a relação entre cidadania e democracia. Entre a crítica aos limites da representação, a crise da democracia e a defesa de alternativas que vão da ampliação democrática pela via da participação até as várias formas de recessão democrática, sobressai o papel da cidadania. Regimes democráticos requerem, ao lado de processos internos de estruturação, engajamento político dos cidadãos (Dias, 2015). O exercício de direitos pelos indivíduos pode ser considerado uma garantia para o sistema político moderno (Dias, 2020).

Cidadania é estatuto de igualdade entre pessoas que compartilham um determinado espaço político-social. Segundo a clássica formulação de Marshall (1967), a cidadania se reparte em três dimensões, quais sejam a civil, a política e a social. Seu reconhecimento político e jurídico implica direitos subjetivos, a abranger a perspectiva da liberdade individual e da igualdade formal; a possibilidade de participação política e de exercício de funções públicas; e o acesso a direitos sociais. Trata, pois, de distribuição de recursos, eventualmente escassos e disputáveis, como lembra Giddens (1987; 1994b), havendo um potencial de conflito permanente em uma sociedade jungida pelas inconciliáveis lógicas do sistema capitalista e da cidadania (Zolo, 1994, p. 39). Neste sentido, Mishra (1983, p. 29-30) defende que a discussão sobre a cidadania social seja balizada pela lógica do conflito⁹⁹, sob procedimentos democráticos.

Levitisky e Ziblatt (2018) afirmam que políticas públicas tendentes a igualar materialmente as pessoas, como as políticas sociais, contribuem para amainar ressentimentos e polarizações políticas. São ações de governo que promovem a efetiva inclusão no âmbito dos sistemas e vão de encontro à lógica populista-fascista, que têm como característica a supressão de direitos individuais (Roth, 2017). Como esclarece Albright (2018, p. 284), o populismo de índole fascista “se alimenta de ressentimentos sociais e econômicos”, razão pela qual é “uma forma autoritária de democracia eleitoral”, que “exclui ou reduz os direitos das minorias políticas, sexuais, étnicas e religiosas” (Finchelstein, 2019, p. 37).

99 O autor estabelece, neste ponto, uma diferença entre os direitos sociais e os civis e políticos, já que estes carecem apenas de regulação e aqueles da materialização de políticas públicas.

Situações em que o exercício de direitos fundamentais ficam sob restrição institucional ou coerção moral são parte da explicação acerca da situação paradoxal vivida hoje, na qual, justamente no período de maior difusão e consolidação das democracias constitucionais, sua estabilidade é colocada em risco, especialmente, mas não somente, por correntes oportunistas do tipo populista (Thornhill, 2021). A crise, a par de questionar instituições democráticas, tem em seu cerne o problema sistêmico da inclusão, o qual atinge os sistemas sociais em geral e o político em particular, deixando em risco sua funcionalidade e, por conseguinte, sua autonomia enquanto sistema diferenciado (Stichweh, 1998).

Esse déficit de inclusão (Dias, 2020) relaciona-se a eventos múltiplos, entre os quais os efeitos do capitalismo global sobre comunidades e indivíduos, mediante fenômenos como a pobreza, o desemprego e o deslocamento espacial de empregos, bem como as migrações que tais fenômenos desencadeiam (Perez-Linan, 2017). E é aprofundado em sociedades nas quais os indivíduos, cada vez mais, isolam-se em bolhas de informação, a par do excesso produzido pelos meios de comunicação, em um cenário no qual há pouca disposição para o diálogo, para a tolerância e para a confiança fora das redes estritas (Albright, 2018, p. 285).

Urbinati (2013) trata dessa questão discutindo a opinião pública em tempos de transformação no padrão comunicacional, com as novas tecnologias da informação alterando, em geral, o estilo de vida nas sociedades. A autora leciona que “a hegemonia do *homo videns* e a radicalização de opiniões demagógicas” expressam os efeitos dessa nova situação. Nela, os principais riscos para a democracia vêm da complexidade crescente filtrada de forma nada controlável por medias diversificadas e opinião pública derivada de um exercício de cidadania enviesado, que toma formas como a identificação plebiscitária com líderes carismáticos, ou as demandas populistas baseadas na pretensão de identidades fortes (porém segmentadas) como religião, origem, etnia, raça ou nacionalidade. A mobilização dessas pessoas reflete, para Urbinati, mais passividade e docilidade política que ativismo democrático. Quanto a essa questão, Thornhill (2021) percebe que um caminho viável é a ampliação da cidadania, mediante acréscimo de direitos sociais, respeito a direitos fundamentais, e participação democrática qualificada.

4.3. Mapeando a teoria democrática;

A democracia tem origem na política grega da antiguidade (Finley, 1988), aparecendo em um contexto de ampliação da cidadania no âmbito das “poleis”. Já naquela experiência, pode-se observar a participação direta associada a formas de representação (Manin, 1997), sendo significativo o debate em torno de sua conveniência e de suas virtudes (Bobbio, 1984). A modernidade herda dessa história remota não apenas o termo “democracia”, ou a inspiração para uma institucionalidade formal, mas um dado imaginário social (Miguel, 2005), apto a produzir eficientes jogos de linguagem (Mouffe, 200Bb) e uma crença compartilhada em torno de sua conveniência (Rorty, 2005).

Conforme Koselleck (2015), o conceito de democracia, sob o aspecto temporal, pode ser compreendido em três dimensões, a saber: a forma constitucional da polis, nos termos da construção aristotélica; a apropriação moderna, a implicar uma forma determinada de configuração do Estado nacional; e, contemporaneamente, como um arquilexema, um conceito generalizante, que estabelece as divisas da legitimidade na esfera do político.

As duas primeiras acepções citadas estão presentes na política atual, seja sob a forma de procedimentos e regularidades a estruturar a comunidade política, seja na fixação do Estado de direito e na expansão dos direitos fundamentais. A terceira, entretanto, as absorve e, em termos reconfigura. Estabelecida como paradigma de legitimidade do sistema político, a democracia passa a exigir, todavia, definições adicionais a fim de permanecer funcional (Koselleck, 2015, p. 107). Trata-se de um conceito que alberga uma multiplicidade de significados, uma polissemia apenas passível de resolução nas situações concretas. Ainda assim, o conceito de democracia, tanto quanto limita a experiência e induz a capacidade de observação dos sistemas sociais, abre horizontes (Koselleck, 2015, p. 110)

A forma democrática classicamente admitida pela modernidade ocidental tem a representação como elemento nuclear. A substituição do poder monárquico pela autoridade civil assume, nas diversas formas de governo instauradas a partir das revoluções burguesas, a representação como fonte de legitimidade e possibilidade operativa. O ponto fundamental incide sobre eleições com a participação de um conjunto de cidadãos para a escolha de representantes destinados ao exercício de funções de governo. A sobreposição do poder civil sobre o monárquico requereu a estratégica opção pela representação, mediante a qual

estruturas de governo passam a ser dirigidas por pessoas ou grupos que, em tese, espelham a posição da maioria da sociedade. O meio de aferição dessa posição foi, desde logo, o eleitoral, com paulatina ampliação do colegiado de cidadãos apto à participação.

4.3.1. A fórmula representativa:

Verifica-se, quanto à representação, diferentes concepções teóricas que se lhe justificam. Na origem do governo representativo, desde teorias desenvolvidas nos séculos XVIII e XIX, está a pretensão de permitir governos limitados e responsáveis, mas não propriamente democráticos (Pitkin, 1967). Há, nessa concepção, uma bifurcação (Urbinati, 2006b) a situar de um lado uma versão delegatória, que combina instituições elitizadas com instâncias de poder concentradas, e eleição de representantes, como momento legitimador. De outro lado, tem-se um modo de organização do poder a harmonizar representantes eleitos, instituições formais e intervenção de atores sociais, ainda que informalmente, na arena deliberativa, à maneira da soma entre eleições periódicas e intercâmbio comunitário a que se refere Paine (1982), ou da cidadania ativa no republicanismo de Condorcet (1994).

Burke (1982), afirmava que o representante deveria agir em vista do interesse geral, sob a premissa de que a relação de representação deve ser com toda a coletividade, e não apenas com as comunidades parciais que o elegeram (Manin et al, 2006, p. 116). Em linha tangencial, encontra-se em outros autores clássicos, nomeadamente Rousseau (1973) e, em certa medida, Kant (2001 e 1993), uma preocupação centrada na legitimidade democrática (Maus, 2009) e no respeito a liberdades individuais, assim como uma correlação entre soberania político-estatal e uma ideia de liberdade como co-participação na coisa pública, avessa à representação oligárquica. Neste sentido, o mandato será representativo por se assentar na confluência de interesses múltiplos e perspectivas diversas, as quais ultrapassam os partidarismos e implicam compromisso com o bem comum, para além dos interesses particulares das bases votantes (Madison, 2003; Lavallo et al, 2006). Sob esse ângulo, à representação caberia uma conduta convergente com o interesse coletivo, recebendo da sociedade controles, fiscalização e responsabilização (Pitkin, 1967, p. 209).

Pitkin (1967) acentua que a representação democrática é questão delicada, já que sobre representantes concretos agem múltiplos mecanismos, o que impede a qualquer

ordem política de orientação democrática alcançar substancial correlação entre representantes e representados. No contraste entre a ação de representantes que operam à mercê de problemas concretos que, por vezes, comprometem a democracia (Forbath, 1998, p. 274) e o ideal de bem comum, a representação tem posta em causa sua legitimidade e sua efetividade (Manin et al, 2006). Cabe, neste ponto, uma breve digressão acerca do debate teórico que envolve o tema.

4.3.2. Origens da Democracia Representativa:

Autores como James Mill e J. Bentham contribuíram para estabelecer uma tradição de democracia representativa com supedâneo no método eleitoral para a escolha de governantes (Mcpherson, 1978). Faziam eco à preocupação de Madison (2003) com a necessidade de induzir a formação de governos legítimos e evitar o uso arbitrário do poder. Para o federalista, quanto mais ampla a representação, maior será a imunidade aos particularismos e ao faccionismo. E na medida do pluralismo presente na representação, minimizado estaria o risco de eventual abuso de poder por parte de grupos determinados. Em uma democracia de fato haveria o conjunto de cidadãos a administrar pessoalmente a coisa pública, o que somente seria factível em uma comunidade composta por poucos cidadãos. Nas sociedades maiores e mais complexas, seria inescapável a divisão em facções e o estabelecimento de um governo formado pelo pólo majoritário (Madison, 2003, p. 82).

O modelo madisoniano se apresenta, assim, a conformar um governo representativo composto de um pequeno grupo de cidadãos escolhidos em eleições por seus pares para o exercício temporário do poder. A legitimidade da representação estaria em sua origem, já que do processo eleitoral poderiam participar todos os cidadãos. A democracia representativa em Madison é resposta pragmática ante a impossibilidade de uma democracia pura, e antídoto republicano contra os interesses das facções, por ele definidas como grupos de cidadãos, majoritários ou minoritários na sociedade, que se unem em torno de objetivos comuns, opostos ou indiferentes aos direitos dos outros cidadãos e aos interesses permanentes e coletivos da comunidade (Madison, 2003, p. 78-79). Madison (2003, p. 82) define-se, então, pela república ante a democracia, sob a ameaça das facções. Realça, todavia, a questão da escala em que a forma de governo é aplicada, esclarecendo que a forma federativa é mais conveniente nos Estados mais

amplos, nos quais “os interesses maiores e de conjunto são tratados pelo Legislativo nacional; os locais e particulares, pelos estaduais”.

Décadas mais tarde, Stuart Mill (1980) comparecerá com uma versão mais sofisticada de democracia, de perfil republicano, a exigir envolvimento do cidadão na coisa pública, a fim de gerar uma democracia “desenvolvimentista”. Para o pensador, a disputa entre a liberdade e autoridade é a característica mais marcante na trajetória histórico-política da sociedade, a impulsionar uma aspiração geral a que os governantes, representantes da coletividade, passassem a atuar, de fato, por delegação, suscetíveis a controles e mesmo à destituição (Mill, 1980).

Nesse passo, Mill indica a emergência das democracias representativas, caracterizadas por governos eleitos por prazo certo, instados a agir em nome do interesse público. Assinala, porém, que essa moldura institucional não seria suficiente para a defesa do interesse geral e das liberdades individuais, propugnando, por consequência, uma fórmula que assegurasse ampliação da democracia e controles sobre a representação (Mill, 1980). Teorias desse naipe vão constituir a base sobre a qual, de meados do século XIX até a primeira metade do século XX, ocorrerão desdobramentos no plano da experiência histórica, bem como no da produção teórica.

4.3.3. Representação como procedimento

As formas de representação surgidas no alvorecer da modernidade capitalista vão produzir concepções de democracia centradas no primado das eleições, da representação parlamentar e da submissão dos representantes e dos cidadãos a determinados procedimentos legitimadores desse sistema. Observe-se, por exemplo, a posição de três autores influentes, próximos no espaço e no tempo: Schumpeter, Weber e Kelsen.

Schumpeter (1961) é dos principais autores a defender a democracia representativa sob base competitivo-elitista. Admitindo a centralidade das eleições, apoia-se, ainda, na primazia do controle parlamentar sobre os atos de governo. Sua posição fixa-se na defesa de uma democracia representativa minimalista e procedimental, a estatuir uma fórmula elitista, restritiva, mas concorrencial, a funcionar tanto melhor quanto mais efetiva for a possibilidade de competição. Schumpeter, desta forma, redimensiona posições,

conferindo prioridade não à democracia propriamente – participação dos cidadãos nos negócios públicos –, mas à escolha dos governos. Observe-se a posição do autor:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição. (Schumpeter, 1961, p. 295).

Adiante, Schumpeter explica a racionalidade que informa sua opção:

O leitor deve recordar que nossas principais dificuldades no estudo da teoria [política] clássica centralizavam-se na afirmação de que o povo tem uma opinião definida e racional a respeito de todas as questões e que manifesta essa opinião – numa democracia – pela escolha de representantes que se encarregam de sua execução. Por conseguinte, a seleção dos representantes é secundária ao principal objetivo do sistema democrático, que consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre os assuntos políticos. Suponhamos agora que invertemos os papéis desses dois elementos e tornamos a decisão de questões pelo eleitorado secundária à eleição de representantes, que tomarão, nesse caso, as decisões. Ou em outras palavras, diremos que agora que o papel do povo é formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo. Nossa definição passa então a ter o seguinte fraseado: o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. (Schumpeter, 1961, p. 328)

Max Weber (1974), em perspectiva próxima, também defende um modelo elitista e alicerçado pelo método eleitoral, contudo refere-se à democracia estabelecendo-a em relação com a burocratização moderna. Segundo ele, a burocracia acompanha, tensionando e, de certa forma, viabilizando, a moderna democracia de massas, caracterizada pela diversidade e multiplicidade de perfis e interesses (Weber, 1974). Essa caracterização contrasta com a perspectiva de governo autônomo e democrático visto em pequenas unidades sócio-políticas, dotadas de homogeneidade e simetria nas relações comunitárias. Não à toa, o autor é contrário ao uso de instrumentos de democracia direta em uma sociedade complexa (Weber, 1974, p. 81 e ss.).

A perspectiva individualista de Kelsen (2000) possui pontos de contato com o enfoque de Weber e com o de Schumpeter. Como este último, também pretende uma teoria descritiva e neutra, sem conteúdo ideológico. A cidadania é limitada e exercida por um sujeito individual, a empreender escolhas racionais no campo da política. Kelsen assume como premissas a identidade entre Estado e ordem jurídica, forjada pelo normativismo, e

certa tensão entre ordem social e liberdade individual (Dias, 2011). Democracia, em seu ponto de vista, deve ser mero procedimento, método que, alijado de valores éticos e conteúdos pré-definidos, permite a escolha de representantes associada à maximização das liberdades dos cidadãos. Reconhecendo o monismo jurídico-político próprio do Estado moderno e assumindo uma posição dita realista e de relativismo moral, o autor também defende um modelo instrumental e minimalista de democracia.

A proximidade entre Schumpeter (1961) e o Kelsen de "Essência e Valor da Democracia" (2000) é significativa. Os dois reconhecem a democracia como simples técnica, todavia, Schumpeter se mostra acomodado na defesa da base democrático-eleitoral, ao passo que um Kelsen posterior conferirá alguma importância à base popular da competição eleitoral, criticando o modelo schumpeteriano (KELSEN, 2000, pp. 142-143; 279), excessivamente focado no formalismo e indiferente quanto à relação entre liberdade e democracia. Neste particular, Kelsen exerce influência na obra de sucessores, como se percebe na concepção democrática de Bobbio (1988; 1989; 2000), que, assumidamente, trabalha sob fundamento kelseniano e conjuga o princípio da concorrência político-eleitoral com a defesa da liberdade e dos direitos fundamentais.

O modelo kelseniano de democracia é, essencialmente, procedimentalista e relativista, a permitir, em tese, a participação alargada dos cidadãos, ainda que principalmente no momento eleitoral, e a proteção constitucional às minorias (Dias, 2011). Observe-se a passagem seguinte:

A democracia é uma forma de regime justa, pois assegura a liberdade individual. Isso significa que a democracia é um regime justo somente sob a premissa de a preservação da liberdade individual ser o fim maior. Se, em vez de liberdade individual, a segurança econômica for presumida como o fim maior, e se for possível comprovar que ela não pode ser garantida sob um regime democrático, então outra forma de regime, não mais a democracia, deverá ser aceita como justa. Outros fins exigem outros meios. Portanto, a democracia só é justificável como forma de regime relativa e não absolutamente boa. (Kelsen, 2001).

Kelsen percebe a democracia do século XX em contradição com a noção estabelecida na antiguidade helênica, de governo exercido por cidadãos em condição de isonomia, e com a posição iluminista, que identifica representação e democracia. Para ele, democracia é forma e procedimento, podendo-se apenas almejar uma democracia relativa (Kelsen, 2000).

4.3.4. Os limites da representação

As democracias contemporâneas têm como base um sistema eleitoral, que seleciona a representação política e se sustenta na hipótese de esse direito de escolha ser instrumento suficiente contra eventuais abusos e arbítrios por parte dos governantes (Macpherson, 1978). Há uma divisão essencial, no âmbito da teoria democrática, a separar as democracias modernas do modelo gestado na antiguidade helênica, que dependia de intervenção direta dos cidadãos na Pólis mediante mecanismos institucionais variados (Finley, 1988).

Malgrado essa diferença de fundo, com a oposição entre princípios da identidade e da representação (Schmitt, 1992)¹⁰⁰, a democracia dita representativa seria, para seus arautos, o sucedâneo moderno da experiência grega, em vista da complexidade da sociedade contemporânea e da impossibilidade operacional de se organizar a política através de procedimentos de participação direta do cidadão nos negócios públicos.

Autores como Sartori (1994) consideram que a democracia representativa é o modelo possível, a referência às “democracias realmente existentes”. Conforme o autor, a distinguir democracia empírica, de caráter descritivo, e modelos prescritivos de regime político, a discussão democrática deve ser orientada por premissa que assume como “democracia” os modelos de governo por representação escolhida por meio de competição eleitoral, próprios da tradição dos regimes ocidentais (Miguel, 2005). Trata-se de assertiva calcada em posição ideológica demarcada, eis que sujeitar o rótulo a determinado modelo implica rejeitar os demais, assim como relegar seus críticos à condição de utopistas.

Perceba-se que a democracia representativa moldada sob pressupostos liberais pode funcionar como base a partir da qual a própria ideia de democracia será explorada e reconfigurada em termos práticos, devendo-se, no entanto, reconhecer que os limites atuais da democracia representativa se apresentam sob a forma de Estado de direito oligárquicos, submissos ao mercado e, por isso mesmo, restritivos à democratização das relações sociais e da política (Rancière, 2005).

100 Segundo Schmitt (1992), a identidade democrática baseia-se na idéia de que tudo o que há internamente ao Estado como atuação do poder estatal e governo permanece dentro da homogeneidade substancial. Todo pensamento democrático se move, com clara necessidade, em idéias de imanência. E, ainda: democracia é identidade de dominantes e dominados, governantes e governados, daqueles que mandam e daqueles que obedecem.

O que contemporaneamente se coloca, então, é a questão não apenas da representação formal, mas da democracia representativa como forma política que conjugue participação política mediante uma arquitetura institucional atrelada à ideia de controle e supervisão do poder público pelos cidadãos (Urbinati, 2006). Manin (1997) recorda, a propósito, que a democracia representativa possui abertura suficiente para se recompor, superando esquemas aristocráticos de poder e admitindo alterações substanciais, em consonância com as exigências sociais de cada contexto, ainda que a soberania popular funcione apenas como princípio regulador (Urbinati, 2006).

Ranciére (2005) lembra, todavia, que democracia, como poder do povo, deve se situar além das formas institucionais, a ampliar o público ou comum e retirar o exercício da cidadania dos limites impostos pela dicotomia entre espaços público e privado. A construção democrática passaria, assim, pela emancipação da cidadania do poder oligárquico (Ranciére, 2005). Aqui, a necessidade de ampliação do espectro de atuação da cidadania democrática.

4.3.5. Entre o liberalismo e o elitismo

Significativa parcela do pensamento político ocidental do século XX se contenta com versões de democracia que combinam liberalismo e uma visão elitista de sociedade e poder. Em comum, tais teorias agregam, em modelos vários, a competição eleitoral entre grupos politicamente divergentes, o respeito a procedimentos legalmente estruturados, e a inevitabilidade de um governo representativo exercido por poucos cidadãos.

Pode-se assinalar Weber (1974 e 1999b) e Schumpeter (1961) como matrizes das teorias das elites. Por essa via, toda democracia possível será representativa e recairá em um esquema elitizado de governo, com poder de fato concentrado nas mãos de poucos. Haveria, na realidade, uma desigualdade inerente à condição do humano em sociedade. Uma concepção que parte do diagnóstico weberiano (1999a) a respeito da sociedade moderna – massificada, burocratizada, complexa e funcionalmente diferenciada – leva à defesa da democracia baseada no sufrágio, o qual tenderia a estabilizar o jogo político mediante a luta institucionalizada. Offe (1984) recorda, aliás, que autores distintos como Rosa Luxemburgo, com a noção de especialização na organização das massas, e Michels, que formulará a célebre “lei de ferro da oligarquia”, empreendem diagnóstico bastante assemelhado ao de Weber.

Em que pese as semelhanças e diferenças entre Weber e Schumpeter (Vogel, 2002), já assinaladas, a desigualdade é o pano de fundo imanente a ambas vertentes teóricas, do qual resulta a elitização como consequência, assim como uma perspectiva aristocrática e conservadora como imperativo (Dahl, 1992). As teorias elitistas conferem centralidade à desigualdade estrutural da sociedade, a qual opera nas esferas econômica, política, cultural e social. Tal desigualdade tanto serve à defesa de um sistema liberal – liberdade individual conjugada a igualdade jurídica –, quanto justifica a necessidade de o poder político ser dirigido por quadros minoritários (Pareto, 1984), sob procedimentos legalmente estatuídos, tendo como ponto fundamental a disputa eleitoral, o direito de voto (Downs, 1999) e a representação delegada (Buchanan & Tullock, 1999)

Em Max Weber, pode-se observar uma visão da política moderna tensionada entre movimentos paralelos de democratização e burocratização, que submete a democracia a uma ótica procedimental, elitista e plebiscitária, fundada em procedimento eleitoral, mediante o qual lideranças políticas são escolhidas e a elas delegada autorização para o exercício dos negócios públicos (Weber, 1974).

Nota-se, na acepção weberiana, uma visão pragmática e procedimental da política na sociedade moderna complexa e burocratizante. A democracia parlamentar é, para o sociólogo, contraponto ao poder da burocracia estatal (Weber, 1999a), razão pela qual deve o Parlamento ser valorizado como espaço das decisões políticas e da formação de lideranças, essa uma necessidade imposta pela divisão social do trabalho (Weber, 1974).

Weber (1974) concebe, assim, um modelo procedimental de democracia, por meio do qual a escolha dos líderes e representantes seria o limite de intervenção possível das massas, uma implicação da sociedade moderna (Weber, 1999a). Forma-se um governo de políticos especialistas, de índole aristocrática (Weber, 1999b). Tem-se, nessa possibilidade de “democracia” procedimental, um regime de liberdades individuais conjugado ao parlamento como órgão de representação formal da sociedade, escolhido mediante sufrágio universal e, paradoxalmente, burocratizado para o cumprimento de uma função técnica, inexistindo, em qualquer hipótese a pretensão de uma “vontade popular” regente (Aron, 2000).

Evidencia-se na obra de Weber uma descrença no potencial de intervenção direta das massas, reduzidas à dimensão eleitoral, sendo as eleições o ponto de legitimação e o governo objeto de políticos profissionais (Giddens, 1998). Democracia em Weber é,

portanto, procedimento (Cohen, 1993), o qual legitima a representação política e possibilita ações de governo. Há, na obra weberiana, uma visão da política que repassa ao parlamento a função de liderança política, contraposta à burocracia estatal, ao mercado e à complexidade social. Daí a noção de Parlamento como garantia (Weber, 1999a).

Note-se, adicionalmente, o caráter plebiscitário do sistema eleitoral, com a participação das massas no sufrágio, mas não nas atividades de poder, que é oligarquizado, dada a necessidade de direção superior e de políticos vocacionados (Giddens, 1998). Surge, da concepção de Weber, a defesa de um governo misto, à moda clássica, com participação das massas na eleição direta do chefe do executivo, organização da burocracia pública mediante critério racional-legal, e o parlamento a dividir funções, contrabalançar poder e impedir excessos.

A chamada tríade fundadora da teoria das elites levará a cabo o desenvolvimento de sofisticados argumentos em torno da desigualdade como base para a organização da política. Nessa abordagem há pouco espaço para a democracia e a representação surge como inevitabilidade.

Pareto (1968) desenvolve a “teoria natural de talentos”. Em sua concepção, a sociedade é dirigida pela elite, uma classe integrada por talentos que, em cada segmento da atividade humana, sobressaem e tomam posição de comando, coordenação e liderança. Pareto admite uma sociedade dividida, o que, à partida, sepulta qualquer pretensão democrática mais densa. Dessa divisão decorre a formação de grupos e lideranças políticas, os quais disputarão o poder em eleições massificadas. Essa disputa serve, por sua vez, para distinguir o grupo que governará do que não o fará. Tais grupos devem alternar no exercício do poder, mas sempre como “circulação das elites” (Pareto, 1968), eis que democracia de fato seria impossível.

Ao contrário de Pareto, Mosca (1953), não produz uma teoria social ampla, mas se concentra na seara política. Justifica instituições e órgãos políticos elitizados em função da maior capacidade de ação coordenada das minorias, diferentemente das majorias massificadas, cuja heterogeneidade torna improvável uma mobilização eficiente e organizada (Mosca, 1953). Essa minoria assume ares de superioridade e fundamenta-se em discurso erigido em princípios morais universalizados (Miguel, 2002).

Mosca apresenta uma doutrina da classe política dirigente (Abertoni, 1990), em uma sociedade dividida entre governantes e governados. Para Abertoni (1990), Mosca

desenvolve seu pensamento ampliando a noção de classe política, que ultrapassa, em sua formulação aperfeiçoada, a mera função de governo, para a de direção da sociedade. A democracia é, para Mosca, impossível, pois não ultrapassa uma constante aplicável a todas as sociedades, sua repartição entre governantes e governados (Bobbio, 1997). Haveria sempre, em sua visão, uma “classe dirigente”, um conjunto das forças que, concretamente, governa a sociedade (Mosca, 1953).

Em Michels (2002), que examina a organização e funcionamento dos partidos políticos, é a ideia de burocratização que torna inevitável certos recortes, como a partidarização e a formação de núcleos e comitês dirigentes, com incumbências específicas, os quais comparecem como fonte de poder. Há uma inevitável oligarquização, associada à burocratização da política, fruto da complexidade moderna, análoga à visão de Weber, que o influencia (Diggins, 1999) e fundada, inclusive, em base empírica (Michels, 2002). Essa complexidade significaria impossibilidade de governo múltiplo e, ao fim e ao cabo, vinculação das minorias governativas a interesses dissociados dos de sua base. Daí a chamada “lei de ferro da oligarquia”, com primazia da burocracia e das elites políticas, em função de técnica, organização e coordenação (Michels, 2002).

Em outra vertente, a teoria da democracia apresenta autores que enfatizam a liberdade individual como escopo da política e o mercado como espaço vital da sociedade moderna. A democracia, nessa ótica, é instrumentalizada em função da proteção dos indivíduos e dos grupos minoritários contra a possibilidade da chamada tirania das maiorias (Hayek, 1983). Há a defesa normativa de um modelo minimalista de democracia, que se organiza em relação com o sistema jurídico, destinado à proteção das liberdades negativas. O notório viés neoliberal se combina com o diagnóstico formulado por autores como Weber e Schumpeter. A base madisoniana sobressai, nomeadamente no realce conferido aos mecanismos de freio do poder, coincidindo com o ideal constitucional do Estado limitado pelo direito ou pelo Governo da lei contra o Governo dos homens (Hayek, 1990).

Held (1987) salienta que em tal modelo “a democracia não é um fim em si mesmo, mas um meio, um instrumento útil para salvaguardar a mais elevada finalidade política”. A defesa do Estado mínimo se impõe sob tais fundamentos (Nozick, 1991), e o próprio espaço da política aparece restrito e relegado a segundo plano. Trata-se, com efeito, de um modelo fortemente despolitizado (Nobre, 2004), no qual a democracia não se

encontra na cidadania política, status de igualdade no trato dos negócios públicos, mas em sua ausência, substituída pelas liberdades civis e pela igualdade jurídica. Afirma-se a primazia da lei como regulação de condutas, especialmente a estatal, submissa à “rule of law”. Nesse enfoque, a política não deve buscar o interesse coletivo ou uma ordem social de bem-estar, mas apenas a proteção para as liberdades e projetos individuais de vida (Hayek, 1983).

A democracia econômica guarda semelhanças com o modelo neoliberal, já que também é teorizada a partir do indivíduo racional como premissa. Dada a impossibilidade de democracia de fato, mesmo pela improbabilidade de se alcançar escolhas firmes e certas (Arrow, 1963), trabalha-se com a hipótese da concorrência no mercado eleitoral, na qual o cidadão demanda políticas públicas ofertadas pelos políticos, tendo o voto como moeda de troca (Downs, 1999). Trata-se de uma visão meramente instrumental da democracia, na qual partidos e eleitores apenas buscam maximizar benefícios e minimizar custos. Evidencia-se, como fundamento epistemológico, a primazia das relações privadas e de uma lógica de mercado, pois toda a descrição de funcionamento do sistema político se baseia na teoria da escolha racional, tal como desenvolvida pela doutrina econômica neoclássica.

Downs (1999) apresenta, normativamente, um modelo de democracia que demanda determinadas condições para se estabelecer, entre as quais a realização de eleições livres, com vários competidores, realizadas regularmente, havendo possibilidade de todos as pessoas adultas votarem, assegurando-se o princípio do sufrágio igualitário, sendo certo que o resultado eleitoral será respeitado, com o vencedor recebendo o poder em disputa, o perdedor acatando a derrota e, uma vez no exercício do poder, o vencedor não tenta restringir a disputa futura. É uma forma de democracia comprometida com interesses pessoais e barganhados em um mercado eleitoral, avessa à politização e às nuances contextuais que informam o cenário da disputa política, a produzir uma representação dissociada de compromissos com idéias ou com um suposto interesse geral, necessariamente elitizada, dada a forma de sua seleção, marcada pela assimetria de recursos entre os contendores.

Em todos os modelos de democracia aqui abordados aparecem, com ênfase, elementos do pensamento liberal, nomeadamente atrelados a uma visão elitista da representação dita democrática. Não há preocupação com aspectos substantivos inerentes à vocação da democracia para ampla e generalizada participação na política. Pelo contrário,

há certa resignação em face de certo caráter aristocrático presente na democracia representativa. Não há, por via de regra, uma noção orgânica de povo (Hirst, 1992), tampouco se toma a soberania popular como elemento primordial na política pretensamente democrática. Além disso, não é discutida com profundidade a dinâmica das redes de interesses que disputam a esfera público-estatal (Jessop, 2007) e impactam a representação, assim como aspectos substantivos e eventuais efeitos emancipatórios desejáveis na experiência democrática (Santos, 2009).

É uma perspectiva alheia a especificidades culturais e sociais, pois toma como fundamento racional o ponto de vista epistemológico ocidental. As trajetórias históricas, igualmente, não são levadas em conta, assim como elementos de base comunitária ou republicana. A disputa política restrita a eleições não somente impede uma democracia ampliada, mas reserva espaço minúsculo ao cidadão. O elitismo assumido, excludente por natureza, impede uma sociedade mais politizada e, conseqüentemente, a emergência de discursos contra-hegemônicos e mudanças de maior envergadura nas estruturas de poder. Enfim, a racionalidade individualista, eventualmente com apelos à consciência kantiana ou ao sujeito racional da teoria econômica neoclássica, revela-se insuficiente para alcançar o sentido da política, no plano epistemológico, e para lidar com a complexidade crescente da sociedade hipermoderna.

4.3.6. A defesa da representação liberal-pluralista

Verifica-se na obra de autores como Robert Dahl (1989), John Hart Ely (1980), Norberto Bobbio (1989) ou Adam Pzeworski (1989) uma tentativa de explorar possibilidades no âmbito da tradição democrático-representativa liberal. Em uma linha de compreensão que guarda semelhança parcial com a visão esposada por Schumpeter ou Kelsen, a defesa da representação pluralista se apresenta como contraponto às posições minimalistas e elitistas. Enfoca um conjunto que compreende liberdades individuais, cidadania generalizada, competição eleitoral livre e plural, com multiplicidade de grupos políticos em disputa, atividade de grupos de pressão e opinião pública livre em condições de informação isonômicas.

Dahl (1997) partilha a ideia de procedimentalização da democracia, todavia, preocupa-se com assegurar um mínimo de pluralismo, objetivando um sistema o mais próximo possível do ideal democrático de governo do povo, por ele denominado poliarquia

(Dahl, 1989). Destaca-se, nessa vertente, uma preocupação com a questão institucional (Przeworski, 1992), associada à procedimentalização da negociação política (Dahl, 1989) e à introdução de controles e instrumentos de accountability que funcionam paralelamente ao processo eleitoral (Dahl, 2001). Held (1987) acrescenta a ênfase em arranjos nos quais o poder seja colocado de forma competitiva e não-hierárquica.

Przeworski (1992, p. 6-7) afirma, assim, que a questão da democratização consiste na escolha de instituições. É a institucionalização que, nas palavras de O'Donnell (1998), caberá a tarefa de induzir, nas poliarquias contemporâneas, boas práticas na confluência das tradições liberal, republicana e democrática. Acresça-se que a negociação democrática está no cerne do modelo pluralista (Dahl, 1989; Ely, 1980). Contrário a pontos de vista restritivos e elitizantes, tal pluralismo adota uma visão ampliada do mercado eleitoral e da competitividade exigida por este em um cenário democrático (Held, 2001). Concebe, entretanto, democracia como governo de muitas minorias, variáveis em número, tamanho e diversidade (Dahl, 1989).

A questão da competitividade política é essencial para a avaliação de um sistema democrático, segundo Dahl (1989), podendo-se afirmar que quanto mais restrita for a competição, mais oligárquico será o sistema político. Para o autor, um sistema poliárquico deve combinar competição institucionalizada e participação da sociedade no processo político em níveis elevados (Dahl, 1997). Deve haver, em sua percepção, além da competição institucionalizada, procedimentos que tornem o custo do desrespeito às regras da competição suficientemente altos para desencorajar tal comportamento (Dahl, 1989).

De fato, mormente na expansão democrática vivida após a metade do século XX (Santos, W., 2007: 45), alcança relevância a questão da legitimidade dos representantes eleitos. Exige-se que uma democracia de massa obedeça a requisitos mínimos para ser entendida como tal, ultrapassando sistemas representativos restritos e oligárquicos (Santos, W. G., 2007: 49-50). Observe-se, no modelo explanado, a procura de “uma difusão e um reforço pluralistas” (Sartori, 1994), ainda que certos elementos do modelo, como o conceito de competitividade, não sejam pacíficos (Santos, W., 2007, p. 40).

Ainda assim, Dahl (1989) caracteriza elementos determinantes de uma democracia, ou, antes, de “regimes relativamente democratizados”, como denomina Sartori (1994). São oito itens essenciais, os quais servem de parâmetro para outros trabalhos que se lhe adicionam outros elementos (O'Donnell, 1998; Santos, W., 1998). Deve haver, em

uma poliarquia, efetiva competição entre grupos de interesses; proteção aos direitos e à participação das minorias; instrumentos de fiscalização e controle sobre o exercício do poder; opinião pública livre e informações suficientes para os cidadãos; igualdade de direitos de participação política; mecanismos de exercício político intra-eleitoral; e barganhas sociais reguladas (Dahl, 1989). O autor discorre, também, sobre critérios mínimos para um governo democrático, quais sejam possibilidade de participação efetiva dos membros; igualdade de voto; entendimento esclarecido acerca de políticas alternativas importantes e eventuais consequências; controle do programa de planejamento; e cidadania ampla. (Dahl, 2001, p. 49-50).

Perceba-se que a perspectiva liberal-pluralista não apenas se opõe ao elitismo, mas a certo monolitismo presente na teoria democrática tradicional. Trabalha-se com forte viés institucionalista e com a ideia de racionalidade e autonomia do cidadão, que visa resgatar a “competência” política do cidadão da “pólis”, associada à adoção de um critério societário – não meramente procedimental – para o estabelecimento, legitimação e avaliação das democracias. O pluralismo e a competitividade efetiva seriam elementos a favorecer o funcionamento do sistema da política em torno de um ponto de equilíbrio entre as diversas forças sociais que disputam poder.

4.4. A democracia como evolução do sistema político:

A política como função social distinta é das primeiras características da modernidade. É um mecanismo de diferenciação que se organiza como sistema autônomo e especializado. Luhmann (1998b) percebe o aparecimento dos sistemas sociais diferenciados, entre os quais o da política, evolução adaptativa da sociedade, já que o fenômeno rompe e supera as formas pretéritas de diferenciação social, baseadas na estratificação, na segmentação ou na distinção entre centro e periferia.

A estruturação do sistema político incorpora comunicações indistintamente, independentemente de sua origem (Luhmann, 2007: 495), observando apenas o seu código diferenciador e a função social que desempenha. Não há mais distinções de status em razão de classe ou nascimento. Os acoplamentos dos indivíduos, tornados cidadãos, ao sistema político deve ser aberto e dinâmico, à mercê apenas de oportunidades comunicativas, conquanto, na prática, remanesçam situações de exclusão. Nessa perspectiva, a democracia comparece como forma mais adaptada e suas instituições funcionam como instrumentos de

conservação da diferenciação sistêmica (Luhmann, 2010a). A diferenciação define os contornos sistêmicos na forma de código e função, e não apenas induz sua operatividade, mas impõe, nessa distinção, controle do sentido e delimitação da seletividade (Luhmann, 2013b).

O sistema político, funcionalmente diferenciado, se apresenta como singularidade, porque da distinção que se lhe origina não é possível realizar outra distinção equivalente. Evolui adaptativamente de modo autorreferenciado e pressupõe como condição de sua possibilidade a sua própria capacidade de adaptação (Luhmann, 1991a). Na ótica luhmanniana, o sistema é autônomo e autopoietico. Diferenciado-se do ambiente, sequencializa operações próprias, autorreproduzindo-se (Luhmann 1998a:14).

A incorporação da diferença entre sistema e ambiente pelos sistemas de sentido possibilita-lhes conjugar fechamento operacional com abertura cognitiva para o meio ambiente, residindo na auto-observação o momento operativo da autopoiese, e na referência ao ambiente o meio para interrupção da circularidade autopoietica¹⁰¹. O sistema realiza a autopoiese mediante elementos de que é composto, recompondo-se e estabelecendo limites em torno de si (Neves, 1996). É, assim, operativamente fechado e autopoietico, já que ele próprio constitui os elementos de que é composto. Sua reflexividade é autorreferenciada, na medida em que se reporta a processos sistêmicos da mesma espécie, desdobrando-se a autopoiese em três momentos interdependentes, quais sejam a autorreferência primária, a reflexividade em face de elementos análogos, e a reflexão sistêmica (Luhmann, 1998a).

Internamente, o sistema político é estruturado mediante distinções que tendem a refletir, sob dinâmica autopoietica, arranjos ambientais destinados a coibir o excesso na manipulação do poder. Assim, emergem democracias sob Estados constitucionais e a política em sentido estrito se diferencia da gestão burocrática e das políticas públicas, ambos, contudo, sujeitos a estruturas hierárquicas, funções, competências e extensão de mandatos. Note-se, nesse sistema, a realização crescente de comunicações altamente especializadas, operações que ocorrem sob a lógica da diferenciação, mas que revelam alta sensibilidade para algumas questões e indiferença para outras (Luhmann, 1993b: 42-43).

¹⁰¹ No chamado “giro autopoietico”, Luhmann recorre aos trabalhos de Maturana e Varela, nas ciências biológicas, absorvendo uma concepção radical de fechamento operacional, considerada a distinção entre sistema e ambiente.

Como explica Luhmann (2007: 767), ante o paradoxo que opõe soberania e vedação à arbitrariedade na política moderna, aparece como resposta o recurso à semântica da democracia, dos direitos fundamentais e do constitucionalismo, a impor, no plano do sistema político, um preceito de inclusão e universalidade, assim como o controle jurídico sobre a política. Assim, a teoria política se torna teoria constitucional, trabalhada com novas distinções e conceitos, tais como democracia, direitos fundamentais e divisão de poderes, ou entre direitos positivos modificáveis e imodificáveis, entre os quais os contidos na constituições e nas declarações de direitos.

Nos sistemas sociais pré-modernos, a política era tarefa de membros de camadas sociais privilegiadas que nasceram com tal prerrogativa. Diferentemente, os sistemas democráticos modernos se baseiam na inclusão universal de todos os cidadãos que participam de políticas com direitos iguais. Em contraste com o sistema jurídico, o sistema da ciência ou o sistema da arte, não há forma de conhecimento indispensável à participação na política¹⁰², cujo problema central não é conduzir ou refrear mudanças, mas gerir expectativas (Luhmann, 1993b: 85). Para o exercício dessa função, o sistema recorre ao conhecimento dos não políticos, bem como se estrutura por intermédio de organizações, muitas delas pujantes e autonomizadas, às quais são confiadas decisões que, de outro modo, o sobrecarregariam e inviabilizariam suas operações (Stichweh, 2020).

Para Luhmann (1993b: 51-55), a inclusão política responderá a confluências de interesses, abarcando desde o respeito a direitos subjetivos e à segurança jurídica, até o Estado de direito e a democracia, embora devendo respeitar os “limites imanentes à inclusão política”, entre os quais a racionalidade de procedimentos e tomadas de decisão e as questões que, sendo próprias de outros sistemas, são, ainda assim, levadas à política (Luhmann, 1993b: 33-34).

Merece destaque que o ritmo da mudança nas estruturas sociais ocorra não ocorra de forma abrupta e aos saltos, mas por situações específicas e determinadas (Luhmann, 1991a: 39). O sistema somente é capaz de evolução se determinados problemas internos se agravam, a esbarrar nos limites à comunicação sistêmica, a tal ponto que não podem mais resolverem-se senão mediante modificações estruturais. Necessita-se de um problema determinado suficientemente, dependente da estrutura e com possibilidades de solução

102 O sistema político lida com problemas sociais sempre novos, mas em termos políticos não sabe nada sobre esses problemas, sendo, pois, um sistema de decisão, mas não um sistema de conhecimento.

limitadas, a demandar uma adaptação específica, em situações de passagem (Luhmann, 1991a: 27).

Problemas de ampliação da democracia são, sintomaticamente, questões de inclusão, já que tratam da abertura inerente aos distintos sistemas funcionais. Na estrutura sistêmica, o indivíduo não está, como no passado, preso a um lugar social, como um estrato, mas sujeito a regras de acesso aos vários sistemas¹⁰³. Vige um “princípio de inclusão”, a justificar não só os direitos da cidadania liberal e democrática, mas direitos vinculados a pretensões de bem estar social, na transição do favor ao direito, da caridade aos direitos sociais (Luhmann, 1993b: 49-50). Intimamente associados, os processos modernos de individuação e de emergência dos direitos fundamentais trazem consigo a figura jurídica do indivíduo (Luhmann, 2007: 812), alçado à condição de cidadão, sujeito de direitos¹⁰⁴ (Pereira, 1986), a revelar a subjetivação de direitos como questão evolutiva e espelhar a cidadania política no campo jurídico¹⁰⁵.

A efetiva implementação de democracias de alta intensidade é, todavia, sujeita a problemas de adaptação, a situações de violação e ao risco de se dissiparem. De um lado, há conflitos em face de elementos culturais que remanescem de estruturas sociais tradicionais, como o racismo, o sexismo, o patriarcado, o fundamentalismo religioso, ou o clientelismo, “gerando efeitos de exclusão nas bordas dos sistemas” (Luhmann, 2007: 499). De outro lado, persistem contextos nos quais as violações de direitos inerentes à cidadania ou às instituições democráticas são toleradas ou consentidas. Por fim, esquemas que operam sob uma lógica ou um horizonte de desdiferenciação, tais como os regimes do tipo fascista, ameaçam ou levam à redução e extinção do que se possa considerar

103 Ver em Luhmann (2007, p. 852).

104 Não obstante as muitas discussões sobre o tema, como, por exemplo, as ensejadas pelo sociologismo de L. Duguit ou o positivismo de H. Kelsen.

105 Luhmann apresenta e desenvolve a questão dos paradoxos presentes no sistema do direito, com destaque para os direitos subjetivos. Nota-se uma função atrelada à ocultação do paradoxo do não direito presente, contingentemente, como contraface do direito, mediante outra distinção, qual seja entre a que reparte direito objetivo e direito subjetivo. Essa diferenciação interna apresenta o paradoxo da afirmação do direito no não direito em outros termos, vale dizer a partir da imagem da subjetivação do direito em face da chamada ordem jurídica. Assim, tanto quanto a imagem do não direito, da violência, afirma o direito e a juridicidade, o direito subjetivo, projetado no indivíduo, é também afirmação do direito objetivo, plasmado na ordem estatal. Não por acaso, o direito subjetivo, sob o instrumental analítico sistêmico, torna possível o acoplamento estrutural entre sistemas psíquicos e sociais, com reflexo tanto nas inteações quanto na estruturação dos sistemas da sociedade (Luhmann, 2005b: 240 e s.).

democracia, ainda que se possa manter nominalmente elencos institucionais a operar como simulacros.

Luhmann (1991a) destaca, na emergência dos sistemas sociais, o risco de má adaptação à estrutura evolutiva e a perspectiva de crise contínua, disfunção e fim da experiência. São visíveis, neste particular, os problemas de adaptação da democracia em sociedades periféricas, como, por exemplo, nas que estiveram submetidas ao jugo colonial, onde a sujeição a modelos eurocêtricos, em detrimento de tradições locais, ainda repercute na forma de assimetrias nas relações sociais. A introdução de direitos humanos em sociedades subalternas, sob a lógica sistêmica, pode ser vista como uma obra em construção, cuja adaptação implica crises e outros percalços. Sua recepção, via de regra, acarreta algum trauma, a ser resolvido em processos de acomodação e hibridização (Pires, 2019). Fenômenos como clientelismo, patrimonialismo e nepotismo, tipicamente vistos em sociedades estratificadas, persistem em diversos espaços, a revelar insuspeitadas dificuldades na passagem para o universalismo moderno (Luhmann, 2018).

A exclusão de camadas sociais nos sistemas funcionalmente diferenciados gera, portanto, mecanismos oportunistas, formas não previstas de estabilização social, como as redes de reciprocidade informais e paralelas às institucionalizadas (Luhmann, 1998c: 180-181). Convive com a permanência de estruturas tradicionais de dominação ou com a emergência de novos mecanismos indiferenciados. Luhmann (1998d) vai mais além e assinala, a esse respeito, que o fosso entre o contemporâneo modelo sistêmico de sociedade e suas disfunções e problemas reais se justificam, muitas vezes, pela própria diferenciação funcional, que, de forma oportunista, aproveita desigualdades concretas na operatividade dos sistemas. O autor recorda que, no sistema econômico, há sempre dinheiro para quem tem capacidade econômica, mas não para pobres e miseráveis; no sistema jurídico, o direito baseado no Estado nacional não protege igualmente trabalhadores em idêntica situação, ainda que no mesmo território; na política, o mesmo Estado-nação se impõe sobre populações heterogêneas, desconsiderando heranças culturais, étnicas ou religiosas, por exemplo. E acentua que “no que concerne aos problemas atuais, como aqueles da fome, da corrupção política e até o surgimento de novos cultos religiosos, não se trata absolutamente de restos de uma ordem passada que deveria ser modernizada, mas o correlato direto dessa mesma modernidade” (Luhmann, 1998d).

Em variante congruente, Neves (2007) realça o problema da ação política de fato em contextos de juridicização simbólica, questão que se relaciona, mas não se confunde, com os casos de corrupção do sistema (Luhmann e De Giorgi, 1993). São hipóteses em que o direito se despe de sentido específico e se torna meio de imunização de determinada política, ou de interesses econômicos, ensejando uma falsa modernização, sob o signo da alopoiese (Neves, 2007)¹⁰⁶. Note-se que se trata de um problema inserido em um contexto de trajetória dependente, no qual a tradução institucionalizada de ideias importadas das sociedades centrais cumpre um papel de resistência à modernização (Schwarz, 1992), a obstaculizar a democracia.

A questão democrática, nesse contexto, passa não apenas por institucionalização, mas pela sedimentação de práticas concretas, tendentes ao aprimoramento democrático e ao desenvolvimento da cidadania. Inovações participativas podem, no caso, funcionar como via para a superação dos aludidos problemas adaptativos. A depender da inclusão que promovam, podem concorrer para o equilíbrio de um sistema político dotado de mais sensibilidade ao seu ambiente e de mais alternativas em seu horizonte.

4.5. Democracia de alta intensidade

Os problemas relacionados às experiências no campo da democracia representativa, entre os quais os relacionados a confiança, legitimidade, efetividade e a déficits de inclusão, têm gerado, nas últimas décadas, um significativo volume de análises que possuem, como ponto comum, a ambição de arrostar o modelo hegemônico, superando limites e construindo democracia de alta intensidade. Assinale-se, nessa seara, uma miríade de contribuições, cuja diversidade, ao mesmo tempo em que revela o vigor desse veio, reclama sínteses e apropriações pragmaticamente orientadas à sua operacionalização. Segue-se uma exposição que abrange parte desse universo.

106 A referência a direito alopoiético remete ao próprio Direito estatal, territorialmente delimitado. Sob tal perspectiva, a diferenciação funcional não se desenvolve suficientemente, em determinado âmbito de vigência espacial, a impactar a do agir e do vivenciar jurídico, ou seja, inexistente, de fato, um sistema autorreferenciado apto a orientar expectativas normativas (Neves, 1996).

4.5.1. Democracia deliberativa

A crítica aos modelos tradicionais de democracia representativa, com a densificação de uma crença em torno de sua insuficiência como fonte de legitimidade e de decisões eficientes e condizentes com a expectativa da sociedade leva à busca de alternativas, entre as quais a chamada democracia deliberativa (Dryzek, 1990).

A teoria deliberativista caracteriza-se por um “conjunto de pontos de vista segundo o qual a deliberação pública de cidadãos livres e iguais é o centro do processo legítimo de tomada de decisão política e do autogoverno” (Bohman, 1998, p. 401). Tem-se um ideal normativo de democracia, que passa a ser fundada na tomada de decisões inerentes ao poder por meio da argumentação dialógica, da deliberação, em contraposição à barganha e à representação livre obtida por meio do voto (Elster, 1998). Admite-se, neste aspecto, a ambição de se alcançar, mediante deliberação participativa, um bem coletivo (Dryzek, 2000).¹⁰⁷

Trata-se de incluir os afetados por uma decisão política no processo de tomada de decisão (Cohen, 1989; Manin, 1997; Dryzek, 2000), tendo em vista a possibilidade de esse procedimento afetar a decisão política final (Gutman & Thompson, 1996). O modelo opera mediante a adoção de processo coletivo de deliberação, que levará a decisões informadas por intensa troca argumentativa (Manin, 1987, p. 352 e ss.). Admite-se a ideia de consenso racional e de serem possíveis decisões adequadas derivadas de debate justo e racional (Cohen, 1986; Christiano, 1997).

Noções como bem comum e interesse público permeiam o processo deliberativo, que é impulsionado pela perspectiva de densificação da democracia. O método é procedimental, com argumentação dialógica exposta em relações intersubjetivas (Habermas, 1981; Cohen, 1998). O debate argumentativo é considerado a força motriz da deliberação, sobrepondo-se aos interesses em jogo (Gutman & Thompson, 2004). Nesses casos, faz-se necessária uma redefinição institucional, a fim de introduzir novos elementos

107 Embora a definição de bem coletivo não seja pacífica na ciência política, cabe o conceito formulado por Olson. Segundo o autor, um bem coletivo puro seria o produto da ação ditada pelo setor público, dotado de indivisibilidade, não exclusividade e possibilidade de uso ou apropriação social ou coletiva. Por indivisibilidade entende-se o fato de o consumo do bem não afetar a possibilidade de consumo pelos demais interessados. Por não-rivalidade compreende-se o fato de o benefício gerado para um cidadão não se alterar pela percepção do mesmo bem pelas outras pessoas. Não-exclusivo é o bem público impróprio para a oferta seletiva. (Olson, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva. Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. São Paulo: EDUSP, 1993).

do contexto contemporâneo no processo democrático e, especialmente, em função de o conjunto de cidadãos atuar diretamente na arena pública, à moda de um quarto poder (Gret & Sintomer, 2003). Pressupõe-se a insuficiência da dimensão eleitoral, ainda que se considere a eventual combinação de sufrágio com a ação deliberativa através de negociação e participação (Bohman, 1998, p. 415)

A função da deliberação é tanto a de balancear a democracia representativa, quanto, em alguns casos, ultrapassá-la (Gret & Sintomer, 2003, p. 146). Cuida-se, pois, de institucionalizar procedimentos aptos a organizar a deliberação no espaço público (Gret & Sintomer, 2003, p. 148), a conectar a participação direta do cidadão à burocracia e aos sistemas peritos que informam o objeto da deliberação.

Há, nesse campo, uma distinção básica entre uma corrente que justifica a defesa da deliberação por seu valor intrínseco, e outra que o sustenta em sua instrumentalidade (Bohman, 1998; Christiano, 2004). Tem-se, todavia, a legitimação da democracia decorrendo do procedimento deliberativo, da troca de argumentos em torno de interesses pertencentes à sociedade ou à coletividade, ou a determinados grupos, mas não a quem delibera (Bohman, 1998). Distingue-se, assim, de outras formas de negociação democrática, nas quais prevalece a barganha em torno de interesses de cada segmento negociador (Dahl, 2001).

Habermas (1997; 2001), precursor dessa vertente, salienta a possibilidade de o processo deliberativo, como ação comunicativa que pretende ser, gerar decisões a expressar uma razão pública intersubjetivamente compartilhada entre cidadãos livres e iguais, inclusive na apropriação simétrica das condições de linguagem que regem o debate público. Bohman (1996), com alicerce na perspectiva habermasiana, entende, aliás, que a deliberação pública consiste em um processo de diálogo que se estabelece em torno de problemas que exigem, para sua solução, ação coordenada e cooperativa. Nesse processo, comparecem atividades institucionalizadas e ações informais em uma arena pública aberta ao debate político. Perceba-se a pretensão de valor epistêmico associada às decisões tomadas mediante procedimento deliberativo democrático, as quais seriam dotadas tanto de legitimidade quanto de efetividade (Cohen, 1986a; Nino, 1996; Manin, 1987; Estlund, 1993).

Pode-se afirmar que, presentemente, mesmo em face da mencionada crise da democracia, o deliberativismo exhibe certo viço (Curato et al, 2017). Para Curato (2018),

“embora a amplitude e a profundidade das tendências antidemocráticas do populismo atual tenham surpreendido muitos, isso não deve invalidar o corpo de trabalho cada vez mais diversificado que a democracia deliberativa tem alcançado ao longo dos anos”. Curato (2020) destaca, também, que tem havido desenvolvimentos recentes nesse campo, mesmo em um contexto político no qual grassam crescente incivilidade, polarização política, desinformação e um apelo corrente em torno de soluções simplistas para problemas complexos. Consigna, ademais, que a democracia deliberativa tem sido uma área de investigação cada vez mais assertiva na prática, precisa em suas análises e produção teórica, global no alcance e ambiciosa na pesquisa empírica, ainda que pressionada pela recessão democrática que se abateu sobre a política nos últimos tempos (Curato et al, 2020).

Em que pese a importância e a força da corrente deliberativista, autoras como Mouffe (2000b) e Young (2001) vão problematizar alguns de seus pontos fundamentais, colocando em xeque tanto seus pressupostos epistemológicos quanto seu potencial de democratização.

4.5.2. Aprofundamento democrático

As propostas de democracia pluralista e deliberativa são produto de um contexto que se consolida a partir do pós-II guerra, no qual a disputa em torno da democracia apresentou um esgarçamento do modelo hegemônico baseado em eleições e representação, com restrição a fórmulas que ensejassem participação social ampliada, bem como em soluções de conciliação no plano estrutural, com reconhecimento das instituições inerentes à economia capitalista, ainda que eventualmente combinadas com políticas redistributivas (Santos, 2007b; Mouffe, 2000b). Trata-se de modelos que podem ser classificados como de baixa intensidade democrática (Santos, 2007b), já que vocacionados à manutenção de estruturas de poder elitistas e cidadania excludente, em uma democracia representativa destituída de accountability e despolitizada (Santos, 2007b, p. 91-92).

Mesmo as perspectivas pluralistas, como a de Dahl (1989; 1997), ou as deliberativistas são tomadas como insuficientes nas dimensões teórica e prática, diante de um corpo de críticos que, em suma, almeja mais democracia nos padrões democráticos vigentes. A competição ampliada e as instâncias deliberativas constituiriam, ainda,

modelos fundados em algum tipo de exclusão (Sander, 1997), desigualdade e uma visão da política apartada das demais esferas da vida social (Fraser, 1992).

São formas de democracia que, afinal, não destoam do modelo liberal, mas o complementam. Mouffe, a criticar John Rawls e a posição deliberativista, esclarece:

O futuro da democracia liberal, em sua visão, depende de recuperar sua dimensão moral. (...) Também é distintivo o seu esforço de fornecer uma base sólida de lealdade com a democracia liberal pela reconciliação da idéia de soberania democrática com a defesa de instituições liberais. De fato, vale ressaltar que, enquanto críticos de um certo *modus vivendi* liberal, a maioria dos que advogam a democracia deliberativa não é antiliberal. (...) Seu objetivo não é abrir mão do liberalismo, mas recuperar sua dimensão moral e estabelecer uma ligação forte entre valores liberais e democracia. (Mouffe, 2005, p. 12-13)

A autora crítica as aspirações de argumentação racional e deliberação livre. Indica a improbabilidade de haver, em um contexto de complexidade social, pluralidade política e multiculturalismo, espaço para os jogos de linguagem universalizados que devem nortear a deliberação política, concluindo pela impossibilidade de consenso na esfera pública (Mouffe, 2000b). Defende, diversamente, em seu modelo agonístico, a adoção do conflito como base para a democracia, na ausência de pretensões a representação geral, com o estabelecimento de consensos provisórios e hegemônias temporárias (Mouffe, 2000a, p. 14-17).

Essa crítica também absorve um componente epistemológico. A autora impugna o ponto de vista liberal e o deliberativismo em função das premissas individualistas que adotam (Mouffe, 2005)¹⁰⁸. A dialogar com autores como Gramsci, Wittgenstein e Rorty, Mouffe rechaça premissas próprias do racionalismo moderno, o que a dissocia tanto da defesa da representação, quanto de prescrições democráticas que abrigam pretensão de consenso mediado por processo argumentativo, diálogo esclarecido ou discurso intersubjetivamente construído. Tal ponto de vista conduz Mouffe (2005) a propor o chamado modelo agonístico de democracia, que pressupõe o conflito e o pluralismo e assinala a participação ativa como elemento estruturante do cenário democrático. Sua proposta implica a convivência entre opositores no campo político, sabendo-se ambos depositários de diferentes concepções em conflito, mas vinculados entre si pelas crenças e valores compartilhados em torno da disputa que os envolve (Mouffe, 2005). Note-se que,

108 Sobre o papel da cultura cívica nas práticas democráticas, ver em Putnam (1996 e 2002).

como em Luhmann, para a autora o conflito se sobrepõe ante a improbabilidade do consenso ou de decisão racionalizada neste caso.

Apoiada em Rorty, Mouffe (1998), recorda que não é possível derivar uma filosofia moral universal da filosofia da linguagem, motivo pelo qual também não há nada na natureza da linguagem capaz de justificar, por sí, a superioridade da democracia liberal. Para o filósofo americano, nem a democracia moderna é resultado de avanços sociais progressivos, nem as instituições liberais oferecem uma solução racional ao problema da vida em sociedade. A opção democrática é, então, não decorrência de uma racionalidade, mas de uma crença compartilhada. A ação democrática, conforme Rorty (2005), não necessita de justificação com base em uma teoria da verdade, mas de uma variedade de práticas e movimentos destinados a persuadir as pessoas acerca de seu compromisso com os demais. Democracia, nessa acepção, implica tão somente a opção por um jogo de linguagem possível, entre outros. Mouffe (1998), todavia, parte de Rorty mas chega a conclusões diferentes, explicando que a posição rortyana não leva em consideração a complexidade da sociedade hipermoderna, com sua dinâmica de diferenciação e especialização em um ambiente de pluralismo, multiculturalismo e diversidade social. Sua crítica alcança o representacionismo liberal e o deliberativismo, ambos insuficientemente abertos e atrelados a agendas e possibilidades de decisão previamente fixados por uma elite que remanesce à frente do sistema político.

Semelhante é a crítica de Iris Young às fórmulas deliberativas. A autora lembra que, apesar do aparente consenso da teoria deliberativa quanto às virtudes de seus arranjos, dos quais ela desconfia, existem espaços ocupados pelo ativismo não institucional que não são alcançados por estratégias de institucionalização (Young, 2001). Esse ativismo importa porque, ao contrário da deliberação procedimentalizada, está apto a exibir desigualdades sociais, econômicas, políticas e jurídicas que condicionam processos ditos democráticos, e a eles oferecer contraponto externo e desobrigado de limites determinados em ritos formais.

Para Young (2001), tanto quanto as democracias liberais, os modelos deliberativo-participativos, uma vez institucionalizados, apresentam regras e procedimentos que predefinem, limitam e induzem os termos da própria deliberação. Assim, assevera a autora, mesmo quando se atribui à participação direta algumas decisões, estas não implicam capacidade decisória de fato, ou sobre toda a questão em jogo, ou sobre

a matéria deliberada em relação com outras da agenda pública. Além disso, Young (2001) defende que, ao contrário do que se possa argumentar, o ativista avesso a instituições não é, necessariamente, movido por autointeresse ou benefícios corporativos. Pelo contrário, muitos seriam os exemplos de ativismo voltado para temas gerais, interesses coletivos e difusos, ou ideais que passam além dos interesses pessoais dos ativistas. E é por isso que é duvidoso que fóruns deliberativos ou experiências de participação possam suplantar os esforços ativistas. Trata-se de uma dimensão que não poderia ser desconsiderada ou ultrapassada pela teoria democrática.

Mouffe (2005), recorda, ainda, a importância de elementos de base cultural para a democracia, o que não costuma ser considerado pela racionalidade deliberativa e influencia as experiências de democracia e cidadania, dada a importância conjunta de instituições, discursos e formas de vida que, fomentem a identificação com valores democráticos. (Mouffe, 2005). No mesmo sentido, Young (2001) observa que tais elementos se postam frente a conteúdos ideológicos e hegemônicos, em situação de conflito, o que torna ainda mais potencialmente inefetivos os processos deliberativos em sociedades marcadas por desigualdades estruturais. Para a autora, práticas ativistas não podem ser sobrepostas por procedimentos institucionalizados em dinâmicas de mudanças políticas e reconhecimento de direitos, porque a incorporação do ativismo por deliberações institucionalizadas poderia fragilizar tais práticas, bem como legitimar decisões que, ao chegar em fóruns deliberativos, já estão devidamente demarcadas por instâncias decisórias não democráticas (Young, 2001).

Boaventura de Sousa Santos (2001, p. 269) se refere, também, a formas de resistência que se colocam em face de formas de dominação estabelecidas, a formar o que denomina uma “constelação de práticas emancipatórias”. O ativismo e a participação comparecem nessa seara redefinindo espaços de emancipação social, estabelecendo-se sobre a diluição do poder político tradicional e o compartilhamento de relações de autoridade (Santos, 2001). Sua origem são os movimentos sociais (Santos, 2002b, p. 71), tanto a exercer pressão por transformações sociais e inovações institucionais, quanto a resgatar tradições locais de democracia. Tem-se, nesse horizonte político, uma íntima relação entre ativismo social e democracia participativa, objetivando uma democracia plural, conflituosa e de alta intensidade, comportando disputas em torno de novas gramáticas, práticas políticas, incorporação de atores sociais e ampliação de agendas.

Uma pretensa suficiência democrática de espaços formalmente isonômicos, porque abertos à livre discussão entre participantes desiguais, pode reforçar, em vez de superar, estruturas postas de estratificação social e dominação. Mouffe (2005) salienta que as relações de poder são constitutivas do social e, portanto, não se pretende sua eliminação em seu modelo de democracia agonística, mas sua instabilidade em uma democracia fundada no conflito e na ampla possibilidade de movimento pelos agentes sociais, o que não se confunde com uma pretensão de democracia pluralista alcançada mediante consenso racional na esfera pública.

A questão posta não é a eliminação do poder ou a instauração de uma democracia plena. Trata-se de “estabelecer formas de poder mais compatíveis com os valores democráticos” (Mouffe, 2005, p. 24). Nesse compasso, são afastadas as pretensões racionalistas universalizantes da democracia deliberativa, mas também o relativismo cultural. Reconhece-se uma sociedade fragmentada, complexa e conflituosa, pluralista, no que converge com a posição de Santos (2002a), de democracia com abertura ao diálogo multicultural, havendo consciência recíproca da incompletude das culturas dialogantes (Santos, 2002a).

4.5.3. A democracia participativa:

A democracia participativa, como ideia e prática, aparece no bojo da crítica à democracia representativa, centrada no momento eleitoral (Allegretti, 2008). Tal crítica, se não considera o modelo representativo liberal completamente não-democrático, tem-no como insuficiente e ineficaz (Santos, 2002), constitutivo de democracias de baixa intensidade. Tem-se a democracia representativa cercada por desilusão e desconfiança, o que abre oportunidade para que emergjam novos desenhos institucionais de cunho participativo, com procedimentos e instrumentos respectivos, sob a perspectiva de “democratização da democracia” (Allegretti, 2008). Por vezes, aparecem conectadas à perspectiva deliberativista, todavia procuram mais inclusão e empoderamento.

Recorda Macpherson (1978), que a noção de democracia participativa tem origem nos movimentos sociais ocorridos na década de 1960, com difusão da cena estudantil para outros espaços sociais, como o sindical e militância de grupos minoritários. Contestou-se, então, o modelo tradicional de democracia representativa, que reduz a participação dos cidadãos ao momento do voto, e é, sob o aspecto prático, mero método de escolha de

governantes. A premissa fundamental adotada foi a necessidade de aportar mais densidade à ideia de democracia, que não deveria se restringir a procedimentos legais ou método eleitoral, mas constituir um tipo de sociedade, perfazendo um conjunto amplo de relações sociais. A proposta trata, assim, de mesclar participação à representação tradicional, reconhecida como necessária, mas não suficiente (Macpherson, 1978).

Explorando essa vertente, Rancière (2005) enfatiza o caráter nuclear da democracia como forma de vida social e sua deturpação por modelos excludentes, ainda que nominalmente democráticos. Rosanvallon (2006), por seu turno, assinala a importância de qualquer experiência democrática levar em conta a primazia da cidadania igualitária. Para o autor, igualdade é elemento fundante na democracia, a estabelecer uma sociedade na qual, tendencialmente, todos os cidadãos sejam iguais em direito e em estatuto político, estando em análogas condições de respeito social, autonomia individual e participação política.

A crítica de Rosanvallon (2008) parte do distanciamento entre sujeito e objeto da democracia, e vislumbra na experiência histórica da democracia representativa moderna uma contraditória relação em que o assessorio subjuga o principal. Têm centralidade a representação, o representante e o processo eleitoral, todos elementos que deveriam estar subordinados ao sujeito que confere mandatos, delega poder e se faz representar. Na democracia, deveria, tanto quanto possível, prevalecer esse sujeito – o povo –, o qual se situa na base da relação fiduciária instaurada pelas eleições e levada a cabo pelo exercício da representação.

Pateman (1992) admite que democracia “é um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional”, cujo elemento característico “é a competição entre líderes pelos votos do povo em eleições periódicas e livres” (1992: 25). Todavia, para a autora, “somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes nas áreas alternativas é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter qualquer controle real sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que vive” (Pateman, 1992, 145). Os meios de democracia participativa são estabelecidos, portanto, para exercer função de proteção do cidadão “contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados” (Pateman, 1992, p.25). Perceba-se o intuito evidente de a participação limitar a

representação, com a retomada, pelos cidadãos, de certo número de possibilidades de decisão ou veto.

É distintivo nesse campo a referência ao autogoverno (Barber, 2003), assim como o aspecto prático da democracia, vista não propriamente como modelo, mas como processo de democratização (Allegretti, 2008). Assume-se a necessidade de se atrelar democracia a uma concepção de cidadania ativa que permita participação concreta dos vários atores sociais no espaço público, enredando perspectivas individuais e coletivas de vida social (Barber, 2003, p. 224). Tem-se em vista uma dinâmica com a participação aberta a indivíduos e grupos, os quais adentram os negócios públicos e estatais de forma autônoma, comunitária e mobilizada (Barber, 2003, p. 296).

O ponto central nessa perspectiva é o revigoramento da cidadania por meio da participação direta do cidadão nos processos políticos. Enfatiza-se a questão do empoderamento, da reconfiguração da cidadania e dos direitos a si inerentes, a fundar uma legitimidade política mais ampla (Allegretti, 2008). Fung e Wright (2003), defendem, a propósito, o que denominam “democracia participativa empoderada”¹⁰⁹, dimensão democrática segundo a qual tanto se percebe mais eficácia nas decisões públicas, quanto mais legitimidade nas mesmas quando decorrentes de procedimentos de decisão participativamente construídos.

Elstub (2008) e Bader (1995) compõem, adicionalmente, a ideia de democracia associativa, na qual fixam a defesa de um modelo calcado no associativismo como meio privilegiado de democratização política. Aqui, as associações têm centralidade, a substituir o centralismo estatal e a fragmentação individual, em uma democracia participativa sob um ideal de autogoverno realizado por grupos organizados e associações (Elstub, 2008). Tal concepção levaria vantagem ante as demais na contemporaneidade complexa e globalizada (Baber, 1995), na medida em que teria mais capacidade de aglutinar grupos, em diferentes escalas e com disponibilização de suficientes informações, em torno de debates públicos suficientemente amplos, assegurando-se pluralismo e accountability, em uma esfera pública mais permeável às demandas da sociedade (Elstub, 2008).

Uma nova sociabilidade, de caráter inclusiva, é o que propõe Santos (2003a), pugnano por mais participação cidadã na esfera pública, assim como pelo reconhecimento

109 “Empowered participatory governance” ou “empowered participatory democracy”.

de pluralidades de culturas e pautas. Trata-se de um contexto no qual são instaurados mais conflitos, e em diferentes escalas. Têm-se mais ênfase nas relações entre as dimensões políticas local, nacional e global, com diferentes mecanismos de democratização a serem implementados mediante desenhos institucionais alternativos e formas diversas de ativismo (Santos, 2007b).

O autor afirma democracia como forma social ampla – não apenas instituições políticas – (Santos, 2009a), e propõe um “itinerário contra-hegemônico para o debate sobre a democracia” (Santos, 2002, p. 43), a advogar seu espraiamento pelos seis espaços estruturais de relações de poder na sociedade moderna, a saber, o doméstico, o da produção, o do mercado, o da comunidade, o da cidadania, e o mundial. São espaços interseccionados e muitas vezes interdependentes, pelos quais poderiam fluir interações do tipo democrático (Santos, 2006).

Perceba-se que são característicos da democracia participativa o pluralismo, o multiculturalismo e o conflito, restando permanentemente aberto um horizonte de indecidibilidade e incompletude, objeto de práticas e procedimentos dotados não apenas de semântica democrática, mas de democratização como método. Aponta-se, concretamente, um conjunto de práticas e possibilidades, as quais obedecem a determinados preceitos, entre os quais a possibilidade de a participação alcançar todas as pessoas, cidadãos, grupos ou entidades, com interesse ou não sobre o objeto da decisão; a participação em todas as etapas decisórias; a efetividade político-administrativa das decisões; assim com a possibilidade de esse processo decisório alcançar largo espaço de atividades pertinentes à seara pública.

A questão posta é a necessidade de associar aos fundamentos elementares da representação formal meios que permitam a mais atores sociais participar do processo decisório no campo da política. Tem-se em vista, de um lado, um processo democrático mais legítimo, e, de outro lado, uma ação público-estatal mais eficiente, fruto de decisões mais respaldadas pelos interesses e perspectivas de seus destinatários. Santos (2009a) propõe, nessa trilha, uma distinção básica entre democracia representativa e democracia participativa, esta organizada e hierarquizada em função de seu maior ou menor potencial de inclusão de cidadãos no processo decisório público, e aquela segundo sua capacidade de gerar governabilidade política e uma sociedade aberta fundamentada em mercados livres

transnacionais (Santos, 2009a, p. 492). Aponta, ademais, novas experiências de democracia (Santos, 2002b), hoje vistas em diferentes escalas e por todas as partes do mundo.

Em vários aspectos, deliberação e participação convergem, afinal, se, em um caso, a pretensão é de deliberação pública entre cidadãos a legitimar procedimentos mediante os quais o interesse geral pode ser atingido (Bohman, 1998; Dryzek, 2000), nas fórmulas participativas procura-se a legitimidade ao se encorpar a ideia de “governo do povo”, com a ampliação concreta da cidadania, assegurando-se direito de participação nos negócios públicos a um conjunto alargado de intervenientes. Em vários casos, atinge-se, igualmente, objetivos de boa governação, especialmente mediante o cruzamento democrático de perspectivas e culturas alternativas (Allegretti e Herzberg, 2004).

4.5.4. Participação democrática e operatividade sistêmica

Em perspectiva sistêmica, a democracia participação pode constituir a etapa evolutivo-adaptativa a ser cumprida em termos de ampliação do sistema político, com uma reconfiguração interna que comporte mais vocabulários, alternativas, estruturas e capacidades, bem como esteja mais sensível para os ruídos ambientais. Como salienta Maturana (2015), democracia implica mútuo respeito e argumentação dialógica sob uma postura de reflexividade e compromisso em face de uma longa trajetória caracterizada por imposição de hierarquias, apropriação espúria, dominação, guerras e controle de poucos sobre a sociedade. Cumpre o uso normativo de teorias e conceitos, como também a adesão a um preceito geral de conversação e tolerância (Maturana, 2015, pp. 93-95).

Democracia aparece, historicamente, como contraponto ao caráter arbitrário e absoluto do Estado moderno, impermeável ao discurso moral e ao direito de resistência. É, neste sentido, uma fórmula de contingência, na medida em que fica ao lado de estruturas típicas do Estado de Direito, como uma constituição e um rol de direitos fundamentais, e prevê, necessariamente, a possibilidade de alternância no exercício do poder (Luhmann, 2002).

Os conteúdos normativos referentes à arquitetura democrática de um Estado de Direito não podem ser arbitrariamente estabelecidos, afinal, exigências políticas contidas em texto normativo podem desafiar a estabilidade sistêmica e mesmo a diferenciação

social. Assim é que, embora produza consequências materiais, a democracia é traduzida em fatores mediante procedimentos (Luhmann, 1996).

A competição, conforme o padrão liberal-representativo, ocorre no nível governo-oposição, sob o princípio majoritário (Luhmann, 2002; 1980), o que redundaria no reconhecimento da legitimidade de qualquer contendor para o exercício do poder estatal, ao mesmo tempo em que afasta considerações de ordem moral do âmbito da política, que passa a pressupor a convivência entre diferentes, sob uma perspectiva de inclusão generalizada.

Cabe observar que o sistema político é estruturado para certas operações, as quais não se confundem com as peculiares aos outros sistemas sociais diferenciados. Assim, é que funciona autorreferenciado e não alcança todas as esferas da vida social (Luhmann, 2002, p. 44). Apesar desses limites, de forma autopoietica, responde a demandas por inclusão, de modo que a seletividade da política é, necessariamente, aberta e as situações de acoplamento estrutural com outros sistemas, as quais crescem em face da complexidade social multiplicada contemporaneamente (Luhmann, 2002). Nesse cenário evolutivo, no qual questões controvertidas e relacionadas a públicos diversos, parecem não receber suficiente e adequada atenção dos representantes, o modelo democrático se mostra por demais rígido, e passa a requerer alguma resposta sistêmica (Luhmann, 1993c). As inovações participativas emergem nesse contexto.

Observe-se que a democracia é norteada por um princípio de inclusão, do qual decorrem, do ponto de vista do sistema, uma atitude passiva, derivada do Estado de Direito e dos direitos fundamentais, e outra ativa, consubstanciada na democracia (Luhmann, 2002, pp. 49-52). A democracia emerge como evolução de um sistema político que é permeado por interesses, os quais processa como questões e conteúdos políticos passíveis de distinções e decisões contingentes. Sua tendência expansionista tem respondido à complexidade crescente da sociedade moderna. O método eleitoral-representativo é, por excelência, o meio de redução de complexidade destinado a tal ordenação sistêmica, contudo é uma via eventualmente superada em algumas circunstâncias atuais. Assim, opinião pública, movimentos sociais e manifestações de protesto, por vezes, demandam operações para as quais o sistema político não está pronto (Luhmann, 1993).

A abertura cognitiva do sistema ao seu ambiente permite uma sensibilidade a tais comunicações, bem como processos de acoplamento eventuais, em qualquer dos casos a

induzir uma atividade autopoiética e autorreferenciada de acomodação sistêmica em face da apreensão que o sistema faz da perturbação ocorrida no seu entorno. Alargar os limites comunicativos é pressuposto da evolução do sistema e modificações estruturais, embora não sejam controláveis, aparecem no bojo de processos nos quais o repertório sistêmico se mostre desafiado a produzir mudanças em sua trajetória e em seu horizonte de possibilidades (Luhmann, 1991). A passagem do padrão representativo para o participativo se enquadra nessa perspectiva, admitindo um acréscimo de possíveis acoplamentos estruturais como aquisição evolutiva (Luhmann, 1996), de maneira que a abertura do parlamento a acoplamentos vários do tipo abrigado pelas fórmulas de democracia participativa pode permitir procedimentos aptos a reconfigurar o sistema político, com absorção da complexidade e resposta às irritações que o ambiente circundante oferece nas bordas do sistema.

Note-se, no entanto, o contraste entre os processos de constitucionalização e democratização em países do capitalismo central e os posicionados na sua periferia, apontado por Luhmann (1996). Enfatizando os problemas enfrentados pelas sociedades periféricas, o autor assinala o “desenvolvimento evolutivo deficitário” que as caracteriza, desde que a imitação de modelos europeus foi incapaz de gerar diferenciação em termos modernos, mas resultou em modelos calcados na adaptação sistêmica mediante limitações autoimpostas. Referindo-se especificamente ao Brasil, o autor cita como efeito dessa estratégia “a exclusão dos estratos sociais subalternos do âmbito de relevância do sistema político-estatal” (Luhmann, 1996). Essa posição deficitária de inúmeros atores sociais, reféns de uma apropriação desigual da modernização, geram a necessidade de o sistema buscar meios de compensação da diferenciação, especialmente determinando fórmulas adaptadas de inclusão e universalização nos sistemas (Luhmann, 2002). Não são problemas que possam ensejar o antigo recurso à soberania estatal ou a solução análoga, já que o centro da legitimidade democrática foi deslocado de instituições para processos (Luhmann, 1980; 1996). É sob a lógica engendrada pelas circunstâncias supracitadas que sistemas políticos têm evoluído mediante a estruturação de práticas participativas institucionalizadas e procedimentalizadas, abalando as fundações do modelo representativo, mas, paradoxalmente, contribuindo para a sua sobrevivência sob outras bases.

4.6. Perspectivas:

Um dos aspectos mais relevantes inseridos na discussão sobre democracia no momento atual é o referente a sua solidez e aos riscos a que está exposta, muitos dos quais insuficientemente previstos no plano teórico. Discutir a teoria democrática impõe resvalar tais elementos concretos, pois é na experiência que a democracia aparecerá com todos os seus tons e contornos. Há que se estabelecer estreita relação com fenômenos e ações diante dos quais instituições e práticas democráticas ficam eventualmente premidas. Inúmeros são os exemplos a ilustrar esse problema, desde as pressões de longo alcance oriundas do sistema capitalista e da racionalidade que o permeia, até a dinâmica interescolar que opõe distintas perspectivas no seio das comunidades políticas e organizações estatais, a condicionar instâncias locais, regionais, nacionais e mundiais, bem como distintas classes, setores e grupos, com seus respectivos interesses.

Tem-se em causa tanto a estruturação da democracia como mecanismo paradigmático no sistema político, quanto a própria funcionalidade do sistema, cujo risco de usurpação por outros sistemas, como a economia, é contingente. Apontar posições e distinções, como no presente trabalho, permite verificar, em um amplo espectro de teorias, diferentes concepções de democracia, inclusive as que admitem sua impossibilidade e podem ser instrumentalizadas para justificar arranjos de pouca consistência democrática.

Assim, embora possa-se afirmar a adequação da democracia representativa às modernas sociedades diferenciadas, na condição de estrutura mais bem adaptada à evolução do sistema político (Luhmann, 2014, p. 83), tal posição não implica, necessariamente, sua adoção generalizada e, tampouco, uma trajetória sem disputas e riscos. Assinale-se, neste sentido, três perspectivas merecedoras de atenção. Primeiro, a dificuldade na distinção de um conceito de democracia universalmente aceito, o qual, todavia, não impede sua apropriação nas comunicações cotidianas, baseadas no compartilhamento de um sentido geral do termo aliado a estruturas e instituições existentes em situações concretas (Luhmann, 2014, p. 229), em torno das quais orbitam, tensionadas, tanto demandas de contenção democrática quanto reivindicações de aprofundamento da democracia.

Segundo, o reconhecimento de que a ideia de democracia goza de condição paradigmática na política contemporânea, posicionando-se como referência semântica, a conferir sentido e induzir processos estruturantes, inclusive em específicos casos de

regimes autoritários. Por fim, a constatação de ter havido, no mundo, um crescimento exponencial de regimes qualificáveis como democráticos, desde os anos 1980, seguido por um movimento de recessão democrática, visto a partir da primeira década deste século. Trata-se de um cenário complexo, no qual distintos processos são enredados e a democracia é colocada em causa.

Os regimes ditos democráticos e as lutas sociais em nome da democracia têm enfrentado desafios e dilemas os mais variados. Pensar a teoria democrática em face desse ambiente impõe a necessidade de se colocar suas questões em termos tais que haja suficiente clareza dos direitos, prerrogativas, compromissos, procedimentos, valores e instituições que estão em jogo, seja no plano da teoria social, seja no do ativismo social. Implica, ademais, perceber que, no atual estágio da modernidade, a política, enquanto sistema social diferenciado e tendente à universalização, demanda mecanismos inclusivos, aptos a produzir comunicação condizente com sua complexidade social e a operar uma agenda plural, indeterminada e aberta. Arrostar o déficit democrático implica, de um lado, incorporar vocabulários, agentes e funcionalidades ao sistema político, com redimensionamentos, rearranjos e deslocamentos inerentes a tais mudanças, e, de outro lado, admitir que as consequências operativas do sistema somente o legitimarão, a possibilitar que se reproduza, se forem suficientemente abrangentes.

Nessa linha é que Santos (2002a) aponta, em síntese que abriga as correntes mais tendentes ao aprofundamento democrático, três caminhos para o fortalecimento da democracia, desde o reconhecimento da inexistência de uma forma democrática única, mas de variadas possibilidades relacionadas ao reconhecimento do multiculturalismo e à ampliação da cidadania, a saber: a criação de novas instâncias coletivas de decisão; a articulação entre esferas local, nacional e global, a compreender movimentos emancipatórios e contra-hegemônicos; e a ampliação e aprofundamento das experiências de democratização.

Há, nessa perspectiva, uma visão da democracia como evolução do político na sociedade contemporânea, a abranger os espaços sociais de interação possíveis e a admitir comunicação vocalizada por toda espécie de atores sociais. A consequência é uma política mais contingente e aberta ao risco, contudo mais compartilhada em termos de decisões e consequências e, por isso mesmo, mais legítima do ponto de vista da democracia. Implica, sob o signo de equilíbrios baseados na incerteza, assimilar relações de poder inclusivas e

abertas, assim como procedimentos e decisões mais legítimos e eficazes. Impõe, enfim, trabalhar democracia não apenas como método e forma aplicável à política, mas como perfil de relações sociais.

Os diversos modelos de democracia mencionados neste capítulo dialogam com essa perspectiva, ora como contraponto, ora a convergir para a construção de instrumentos concretos de aprofundamento democrático, inclusivo e emancipatório. Em qualquer dos casos, há que se considerar a necessidade de um arcabouço linguístico e estrutural mínimo capaz de propiciar comunicação eficiente em torno da questão democrática. É nessa direção que convergiu o presente capítulo.

5. Democracia Participativa e Parlamento

5.1. Introdução

Como explanado no capítulo anterior, a democracia participativa adentra a discussão política contemporânea no intuito de aperfeiçoar, eventualmente superar, o modelo representativo-democrático, tendo em vista as experiências empreendidas sob tal fórmula nos últimos dois séculos, bem como certa exaustão do modelo, no bojo de uma crise mais ampla das instituições jurídico-políticas de base ocidental. Busca-se, assim, alternativas capazes de produzir sistemas mais democráticos, por vias que agregam políticas de cidadania e inclusão social, convivência multicultural, e o alargamento da participação democrática no âmbito do sistema político.

O escopo deste capítulo é, pois, um exame geral de práticas de democracia participativa no espaço parlamentar. Aborda-se, pois, as possibilidades de participação da sociedade e dos cidadãos nas casas legislativas, a tomar como pressuposto o fato de os instrumentos tradicionais da democracia representativa serem insuficientes para uma legitimação profunda e concreta do sistema político.

Apesar de a experiência histórico-social evidenciar, desde o século XIX, o crescimento de um tipo de organização política dito democrático, a discussão sobre seus limites e sua eficácia o acompanha, mormente em tempos de recessão democrática. Trata-se de ultrapassar um modelo tradicional¹¹⁰, que abrange, em linhas gerais, eleições mais ou menos amplas e livres, com designação de representantes para determinados postos públicos, os quais atuam sob uma premissa jurídico-formal de legitimação. Não se cuida apenas de conferir dimensões mais densas à ideia de governo do povo, mas, antes, muitas vezes se admite uma concepção democrática de caráter elitista e restrita à representação política e à agenda público-estatal, consoante visto no capítulo quatro.

As propostas que ambicionam permitir e induzir mais participação na esfera política, em espaços tradicionalmente ocupados pela representação eleita, têm origem diversa, mas confluem no sentido da adoção, institucional e procedimentalizada, de

110 Além do seu conteúdo fundamental - eleições livres a intervalos regulares, segundo regras socialmente reconhecidas, cujos resultados devem ser pacificamente acatados pelos contendores, em um contexto de cidadania universalizada (Santos, W. G., 2007, p. 70) - admite-se, adicionalmente, um princípio de garantias mútuas entre adversários, o que implica não apenas a transitoriedade de quem exerce o poder, mas a expectativa de que grupos políticos minoritários possam se tornar – e, eventual e efetivamente, se tornem –, maioria a governar.

instrumentos que permitem ao cidadão ou a grupos sociais, organizados ou não, atuar diretamente em parcela dos negócios públicos. Assim, contribuem para para escolhas e decisões no sistema político, afrontando as linhas limitadoras que demarcam a democracia representativa.

Democracia é um meio de distribuir poder e legitimar o seu uso, no qual o cidadão leva especialmente sua capacidade argumentativa, despido de outros bens, razão pela qual relacionar a democracia ao voto não é suficiente, havendo que se intensificar os espaços de diálogo e argumentação (Walzer, 2003, p. 304). Nessa lógica, cabe a inserção de fóruns de discussão, de ampliação da participação política, e de diálogo multicultural, que Santos (2003) denominará hermenêutica diatópica, no âmbito de uma modernidade de oposição.

Ranciere (2012, p. 115), a propósito, explora o déficit democrático contemporâneo sob o viés da despolitização e de uma discussão acerca do papel do Estado, que passa da administração da abundância à gestão da crise. O autor nota uma subordinação do estatal ao jurídico, a se revestir de submissão do político ao estatal pelo viés da legalidade (Rancière, 2012, p. 110). Essa hipertrofia do Estado e do direito estatal, em detrimento da política, estaria na base do aludido déficit democrático. Com efeito, um Estado enclausurado, associado a estruturas sociais rígidas, comparece como instância limitadora, a induzir uma seletividade excludente e antidemocrática (Rancière, 2012). Assim é que a democracia representativa não se mostra capaz de fazer frente aos novos desafios que se apresentam no atual estágio da modernidade (Allegretti & Sintomer, 2009).

A perspectiva democrática, na medida em que se aprofunda, a permitir disputas em torno de questões políticas e sociais, com incorporação de mais atores à comunicação produzida pelos sistemas do direito e da política, tende a efetivar os pressupostos universalistas contidos nos sistemas sociais diferenciados. Enfrenta, dessa maneira, os interesses de frações hegemônicas que, costumeiramente, definem os termos e modos da partilha social, já que a torna inclusiva, contingente e incerta, quanto ao resultado de seus arranjos.

Nesse sentido, como recorda Plotke (1997), o principal problema para a democracia é a exclusão, cabendo aos meios de participação e representação conviverem sob uma ideia de complementaridade. Os instrumentos de democracia participativa, neste caso, a comparecer como diferenciação interna no âmbito do sistema político, tendo como análogo, no âmbito dos indivíduos, o aperfeiçoamento dos direitos de cidadania, cuja

trajetória cumulativa tende a ser reforçada nessas circunstâncias (Neves, 1994). Há, com efeito, uma correlação positiva entre democracia e cidadania (Dias, 2015), sendo a inclusão na política especialmente mediada pelos direitos de cidadania. Seu aprofundamento conduz à progressiva participação nos negócios públicos, passando a atuação cidadã das formas predominantemente passivas para uma conduta ativa e interventiva, acompanhada, salienta Stichweh (1998), de suficientes direitos relativos ao bem estar social, já que a presença de desigualdades materiais torna improvável o eficaz exercício da cidadania política.

Saliente-se, ademais, a complexidade (Luhmann, 1998) e a diferença (Touraine, 2006) como marcas da modernidade, a gerar a necessidade de espaços de diálogo, debate e composição do conflito. É justamente sobre o conflito e a dinâmica social que Mouffe (2000a) estabelece as possibilidades de radicalização democrática na modernidade, em uma perspectiva agônica. Não obstante, é a plasticidade da democracia, a comportar redescrições, com alargamento de um diálogo necessariamente contingente (Rorty, 1994), que permitirá seu aprofundamento pela via da participação, a qual será assumida como instrumento de absorção de vocabulários universalizáveis, com impacto nos jogos de linguagem próprios da política (Mouffe, 2000b). Cumpre, pois, examinar as experiências de democracia participativa, a averiguar seu impacto como fonte de legitimidade, eficácia e emancipação social.

5.2. A participação na teoria democrática

A reflexão crítica sobre os limites da democracia representativa de base eleitoral tem produzido um conjunto de teorias que, embora diversificadas, confluem no sentido de propugnar fórmulas destinadas ao aprofundamento democrático. Em linhas gerais, são iniciativas que buscam alternativas de engajamento público em processos políticos durante os intervalos entre eleições. Trata-se de um conjunto que inclui desde a oferta de meios de transparência e prestação de informações, pelo ente estatal, até a participação societal na definição e acompanhamento de políticas públicas, passando, ainda, pela educação para a cidadania e o fomento à cultura cívica, como explica Leston-Bandeira (2014).

Em linha de convergência, Anheier (2017) define inovações democráticas de forma ampla, como um conjunto de regras e intervenções destinados a tornar a democracia mais eficaz e legítima. Smith (2009) aponta que as inovações institucionais participativas sejam percebidas a partir de sua função de aprofundamento democrático mediante a

abertura dos processos de decisão política aos cidadãos. O autor se refere, especificamente, à introdução de mecanismos de inclusão, controle, julgamento e transparência, a serem utilizados por grupos de cidadãos ou entidades da sociedade. Adicionalmente, Elstub e Escobar (2017) realçam a importância de se conjugar fórmulas participativas que permitam o envolvimento da sociedade nas questões políticas, mesclando representação e participação e equalizando as respectivas capacidades de influenciar as decisões produzidas pelo sistema político.

Avritzer (2009), por seu turno, ressalta as diferentes modalidades de participação atualmente disponíveis, bem como a importância de se investir em desenhos institucionais compostos a partir da base social até as cúpulas estatais, com efetiva partilha de poder. Nota-se, além disso, a possibilidade de trajetórias cumulativas, nas quais práticas de participação e de decisão compartilhada operam como espaços pedagógicos de construção política e fomento à cultura cívica (Moisés, 2010), a impulsionar um movimento constante de inovação institucional e ampliação democrática (Allegretti & Frascaroli, 2006).

Podem ser, assim, elencadas inúmeras vantagens da democracia participativa frente a representação tradicional, entre as quais a possibilidade de participação direta (autorrepresentação) dos cidadãos, o empoderamento de grupos politicamente excluídos ou pouco relevantes, a sujeição de políticas públicas a mais controles, a difusão e desconcentração do poder, o resgate da confiança das pessoas na ação pública, a valorização das particularidades e dos interesses específicos, o reconhecimento do conflito e a necessidade de sua permanente composição, o efeito redistributivo, a capacitação de cidadãos para os negócios públicos, a promoção das minorias, a conexão entre saberes cotidiano e especializado, a superação da inércia e do absenteísmo pelos cidadãos, e a introdução de alternativas às incertezas (Allegretti, 2008, p. 23).

Genro (2002, p. 30) explica que as formas de democracia participativa devem combinar “estabilidade e previsibilidade – regras de jogo firmes e contratos claros sobre os limites da utopia – com a legitimação permanente dos conflitos e a aceitação de um certo grau de indeterminação sobre o futuro”. Avritzer (2000), semelhantemente, propõe que os fóruns compartilhados entre representantes do Estado e da sociedade sejam tomados como espaços privilegiados de deliberação. O autor cita experiências ocorridas no Brasil, Índia e Estados Unidos - o orçamento participativo, os *panchaiats* e as deliberações em torno de políticas ambientais, e cita três elementos desses espaços deliberativos, quais sejam a

cessão de parte do poder decisório estatal para a participação societal; a publicização de informações relevantes para decisões governamentais; e a possibilidade de inovações institucionais, com abertura para testes e experiências (Avritzer, 2000, p. 43-44).

Há, pois, uma “institucionalização de procedimentos que organizam a deliberação pública” (Allegretti & Frascaroli, 2006, p. 148), a conectar a participação direta do cidadão à burocracia e aos sistemas peritos que informam o objeto da deliberação. Legitima-se o sistema político com esse aprofundamento democrático, ainda que possa se elevar o grau de incerteza e risco presente na arena política, mesmo porque tais práticas pressupõem o conflito e envolvem movimentos antagônicos, a produzir eventuais inovações não apenas no processo decisório, mas na gestão de políticas públicas (Allegretti & Herzberg, 2004).

5.3. Formas de participação:

A participação de entidades e movimentos sociais em atividades que dizem respeito a questões públicas, assim como ao Estado e suas instituições, enfrenta determinados dilemas, cujo equacionamento é parte importante das experiências de democracia participativa. Como sublinha Young (2001b), a absorção do ativismo social por instituições formais gera um duplo movimento, afinal, tem-se uma aproximação com as esferas formais de poder político, todavia ao custo de certa perda de espontaneidade e capacidade reivindicatória.

Subirats (2005) enfatiza que, muitas vezes, esses atores sociais ficam entre alternativas aparentemente excludentes entre si. Para alguns, é a inserção nas esferas político-estatais que permitirá as mudanças sociais almejadas; para outros, é justamente a ação por fora das instituições do sistema político que pressionará por transformações, já que a ação por dentro legitima e reforça uma institucionalidade que se pretende reformar. Para o autor, é certo que o ativismo puro resulta em organizações mais homogêneas e com menos contradições internas, porém menos influentes, por vezes incapazes de levar suas propostas além das suas próprias fronteiras. Emerge dessa constatação o desafio prático de unir ativismo social e representação eleitoralmente legitimada, de maneira a inserir práticas participativas no sistema político, de maneira tal que possam ampliar a agenda pública, empoderar agentes sociais e melhorar a qualidade da representação (Subirats, 2005).

Curato (2021), a propósito, correlaciona a deliberação em instâncias participativas ao papel desempenhado pelos protestos interruptivos, verificando nestes o potencial de tornar a política mais sensível às demandas sociais. Segundo a autora, as consequências dos protestos sobre um fórum deliberativo incidem sobre três aspectos, quais sejam conferir visibilidade e voz aos ativistas, inserir suas demandas na agenda pública, assim como submetê-las à deliberação democrática (Curato, 2021). De fato, aos protestos cabe a estratégica função de ampliar os limites comunicativos do sistema político, induzindo novas possibilidades semânticas e estruturantes (Luhmann, 1991).

Permanece importante o trabalho de Milbrath (1965), que elenca, de forma hierarquizada, a participação do cidadão na política. Para o autor, as práticas participativas observam uma escala de crescente intensidade possível (Ruedin, 2007), a qual consiste no seguinte esquema: atividades simples: a) expor-se a estímulos de natureza política, b) votar nas eleições, c) participar de debates políticos, d) tentar influenciar o voto das pessoas próximas, e e) manifestar-se ostensivamente em favor de partido ou candidato; atividades intermediárias: f) intervir perante entidades públicas ou líderes políticos, g) contribuir financeiramente com partidos e candidatos, e h) participar de comícios e manifestações populares; atividades de combate: i) atuar em campanha eleitoral; j) filiar-se e atuar em partido político; k) participar de deliberações políticas, como prévias e convenções; l) solicitar recursos para causas políticas; m) candidatar-se nas eleições; e n) exercer mandatos eletivos (Milbrath, 1965). Nesse modelo, há três níveis de engajamento, os passivos, os intermediários e os “gladiadores”, ativistas empenhados na participação política. O envolvimento político tende a ser cumulativo e a hierarquização de posições observa lógica piramidal.

Axford e Rosamond (2005) afirmam a participação como processo contínuo e pouco complexo. Em sua ótica, o ativismo implica níveis crescentes de esforço e comprometimento, sendo que os participantes com níveis mais altos de engajamento tendem a permanecer vinculados aos empreendimentos de nível inferior, já que essas atividades políticas tendem a ser cumulativas. Segundo Birch (2001), as formas de participação compreendem o voto em representantes, o voto em casos de democracia direta, a participação em campanhas eleitorais, a militância partidária, as atividades em grupos de pressão, a participação em protestos e manifestações reivindicatórias, as ações de desobediência civil, o exercício de funções em órgãos públicos consultivos, a

composição de conselhos de usuários de serviços públicos, o acompanhamento de políticas públicas, além de outras formas de ação comunitária. Assinale-se, nesse elenco, as modalidades não convencionais de participação, cuja importância pode ser equiparada à das atividades institucionalizadas (Barnes & Kaase, 1979).

Note-se que esses diferentes papéis indigitados por distintos autores podem ser combinados com as observações de Pizzorno (1966) acerca do espaço em que ocorrem as atividades de participação, especialmente se ocorrem em arena estatal. E quanto ao padrão de solidariedade dominante a reunir os cidadãos em atividades participativas, dividido por entre os de ordem política e privada. Assim, aparecem quatro posições básicas, quais sejam o político profissional, o ativista civil, o engajado em movimento social e o indivíduo ainda imerso na chamada subcultura política, na qual sobressaem esquemas tradicionais de índole privada atrelados a interesses individualizados, específicos e localizados, tais como clientelismo e patronagem (Pizzorno, 1966).

Verba, Schlozman e Brady (1995)¹¹¹ também apontam as múltiplas dimensões que a participação comporta, distinguindo se se trata de forma convencional ou não, e se orientada ou não para ações governamentais. Conforme os autores, o ativismo político é função dos recursos disponíveis, tais como dinheiro, tempo, habilidades e conhecimento, dos quais decorre o caráter multidimensional das possibilidades de participação.

5.4. A participação e seus resultados

Questão importante se refere aos resultados obtidos em deliberações democráticas (Dryzek & Niemeyer, 2007). Bobbio (2012) analisa os resultados obtidos em fóruns deliberativos, agrupando-os em quatro categorias, as quais observam dois critérios principais, de fidelidade e univocidade. Ora os processos de deliberação privilegiam, como produto final, relatos fiéis às posições expressadas pelos intervenientes, ainda que com pouca síntese propositiva; ora são direcionados à confecção de propostas efetivas, por mais que, com isso, haja uma redução do material debatido. Os quatro tipos são denominados sondagem deliberativa, representação de discursos, recomendações e votação sobre alternativas (Bobbio, 2012).

111 O argumento já aparecia, parcialmente, em Verba e Nie (1972), e em outros trabalhos nos quais Sidney Verba conta com distintos colaboradores.

Sondagens deliberativas (Fishkin, 2009) não ocasionam escolhas ou decisões, mas tão somente informam acerca das posições expressadas pelos participantes, com especial ênfase em sua evolução ao longo do processo deliberativo. Diferentemente, nas representações de discursos o mais importante é catalogar os argumentos utilizados na deliberação, a incidir especialmente sobre a qualidade do esforço argumentativo das partes.

De maneira mais propositiva, a finalização do processo deliberativo pode assumir tanto a forma de recomendações plurais quanto de indicação unívoca. Em ambos os casos, há a apresentação de propostas, todavia, no primeiro, podem conviver sugestões alternativas ou contraditórias, ao passo que no segundo o procedimento converge para a escolha de uma única alternativa sobre o tema em pauta (Bobbio, 2012).

Ainda assim, processos de deliberação participativa ficam expostos a toda espécie de resultados indesejáveis, havendo necessidade de adequação dos tipos de deliberações aos tipos de preferências a serem colhidas (Bobbio, 2006). Os resultados podem ser imprecisos, dúbios ou contraditórios, ou o processo pode se tornar excessivamente polarizado ou conformista (Bobbio, 2012). Além disso, as regras estabelecidas podem induzir resultados pré-definidos ou reduzir as margens de escolha.

Espaços de deliberação requerem confiança recíproca nas transações. Sua institucionalização será mais ou menos complexa em função da abertura à quantidade e aos tipos de participantes, e da amplitude dos temas a serem debatidos. Note-se, a propósito, que a definição das regras que permearão o procedimento tem o condão de afetar diretamente o seu resultado (Arrow, 1970; 1972). Atente-se, portanto, para a fórmula procedimental a ser adotada, assumindo-se como pressuposto que a forma como as questões são apresentadas pode guiar as posições dos debatedores e o sentido do debate (Druckman, 2004). Cabe, nesse aspecto, verificar que condições mínimas de interação dialógica devem ser asseguradas, segundo as peculiaridades de cada procedimento, a fim de se minimizar o risco de possíveis distorções, como as que advêm da excessiva polarização, da acomodação dos participantes, ou da pressão externa exercida sobre a deliberação (Sunstein, 2002).

Há, ademais, o risco permanente de a participação institucionalizada “sufocar a espontaneidade social”, assim como a possibilidade de manipulação e cooptação dos participantes (Lewanski, 2013). Desse modo, não obstante as virtudes assinaladas nos instrumentos de deliberação e participação, determinadas avaliações apontam sua

insuficiência para fins de concretização democrática e mudanças estruturais na sociedade. Por exemplo, estudo abrangendo a Espanha mostra que os instrumentos de participação não têm sido suficientes para superar a democracia de baixa intensidade vivida naquele país (Pereda et al, 2007).

Resultados inesperados ou paradoxais em experimentos de aprofundamento democrático devem ser compreendidos como contingências da hipercomplexidade que caracteriza a modernidade tardia. Avançar no trato da questão democrática exige incorporar uma variedade de atores, interesses, necessidades e pontos de vista, em um cenário complexo. Lembre-se que o modelo democrático representativo foi estabelecido em condições sócio-históricas bem mais simples que as atuais (Bobbio, 1986). E a expectativa de ampliação democrática por meio da participação – a incluir acréscimo de cultura cívica, melhores decisões, escolhas compartilhadas, aumento de legitimidade das decisões e das autoridades, maior possibilidade de sucesso das políticas decididas, e gestão coletiva do conflito, a reduzir tensões e produzir consensos (Lewanski, 2007) – é refém dessa complexidade social crescente, a implicar a necessidade de arranjos cada vez mais adaptados às situações peculiares sobre as quais o processo de decisão democrática incidirá.

Os desenhos institucionais e as reivindicações sociais em torno da democratização ocorrem em um contexto espaço-temporal cada vez mais complexo, no qual se articulam esferas local, nacional e global, cada qual dotada de racionalidade e normatividade peculiares, a produzir relações tensas e conflituosas (Santos, 2003, p. 49), e induzir uma dinâmica de risco que, simultaneamente, aponta para abertura a novas possibilidades e escolhas (Beck, 1999). A prevalência, entre as inovações participativas surgidas na últimas décadas, de eventos do tipo minipúblicos associados à institucionalização de interfaces entre Estado e sociedade para fins de influência sobre decisões políticas, expressa esse alargamento de horizontes, lembrando-se, ademais, que pesquisas recentes assinalam que seus efeitos tendem a ser expansivos e não podem ser preditos em função do tamanho do evento realizado (Lazer et al, 2015).

Lewanski (2013) consigna, ainda, que as experiências de participação ocorrem em diferentes escalas – local, regional e nacional -, com distintas soluções sendo geradas a partir de cada processo. São, todavia, processos díspares, como se verifica no caso da Toscana (Itália), onde a seleção, as agendas e as condições de fomento e acompanhamento

são diferenciadas em função da escala verificada (Lewanski, 2013). Deve-se, todavia, levar em consideração as múltiplas formas de conflito social identificáveis em uma sociedade cada vez mais mundializada e a função específica das estruturas políticas (Kjaer, 2010), com a presença de localismos globalizados e globalismos localizados (Santos, 2009a, p. 492). Revela-se, assim, uma tensão que se estabelece entre esferas local, regional e global, com a adoção de mecanismos participativos gerando, por vezes, uma inversão no sentido da relação, com o movimento inicial partindo da deliberação local, instância, em tese, subordinada (Allegretti & Herzberg, 2004)¹¹².

Cumpre assinalar, também, a ligação entre elementos *bottom-up* e *top-down* envolvidos, especialmente se consideramos a complexidade social e espacial na qual estão inseridos (Allegretti, 2003). E, ainda, a necessidade de democratização das interações globais e das relações sociais, na constituição de sociedades cada vez mais marcadas pela convivência de múltiplas culturas, diversidade epistemológica e pluralismo jurídico (Santos, 2009b). Abers (1998) recorda, a propósito, a necessidade de os cidadãos residentes criarem redes sociais e organizações cívicas no espaço local, especialmente no meio urbano, a fim de influir em suas condições e qualidade de vida. Gret e Sintomer (2003, p. 147) assinalam, adicionalmente, que na Europa exercita-se a “democracia de proximidade”, entretanto reservada ao âmbito microlocal, sem dimensão interescalar e de caráter exclusivo, fechado. Coloca-se, assim, a questão da viabilidade da democracia participativa em diferentes escalas, como também os problemas relacionados à indução de ligações ou saltos entre os temas locais e os regionais, nacionais e mundiais, e entre as demandas particularistas e as que envolvem o bem comum.

5.5. Experiências de democracia participativa

Desde os anos 1990, têm proliferado, pelo mundo, experiências de democracia participativa. Pródigas em nuances, tais práticas têm em comum a introdução de iniciativas políticas com o objetivo de abrir o poder institucionalizado aos movimentos sociais e à sociedade civil organizada (Mannarini, 2011b). São iniciativas que se juntam a formas

112 É, por exemplo, a experiência de democratização da política cultural de Barcelona, na qual se destaca uma redefinição ampliada do campo sobre o qual incide a política pública, um deslocamento do foco do espaço nacional para o local, e o uso intensivo de instrumentos de participação em sua elaboração (Morató, 2005).

mais tradicionais e esporádicas de intervenção direta do cidadão, como o plebiscito, o referendo, o veto popular e o *recall* (Beçak, 2008).

Trata-se de mudanças que ocorrem tanto em atendimento às reivindicações sociais por mais participação nas decisões políticas quanto em uma tentativa de restaurar a legitimidades das instituições ante a crise de confiança por que passa a democracia representativa (Cataldi, 2008). Apontam no sentido da instauração de um sistema alargado de governo, mediante instrumentos que permitem a inclusão de diversos atores sociais em um processo decisório até então privativo da representação tradicional.

As formas participativas podem ser caracterizadas segundo algumas linhas básicas, a saber: objeto definido e tempo determinado para sua realização; consciência das atividades a serem desenvolvidas e de seu caráter público; foco sobre problemas específicos e singulares, afetos aos cidadãos participantes; organização, em geral, por iniciativa das autoridades institucionais; ocorrência sob regras compartilhadas e aceitas; existência de assessoramento técnico aos participantes; envolvimento ou chamamento de todos os atingidos pelas consequências das decisões; processo a combinar espaços de proposição, argumentação e deliberação (Mannarini, 2011a).

Umberto Allegretti (2012) indica como princípios condutores da democracia participativa a institucionalização flexível, a inclusão, a participação corporativa, o compromisso institucional, a confiança mútua, as instâncias de participação, a participação continuada, a deliberação, a capacidade de decisão, e a imposição de formas de monitoramento.

Outro elemento importante é, na definição do processo dialógico-deliberativo, observar as características dos participantes - cidadãos ou grupos -, os aspectos cognitivos do processo e o impacto social pretendido (Mannarini, 2011b). A seleção dos participantes pode ocorrer mediante método aberto, com autosseleção, ou método fechado, com seleção aleatória ou indicação segundo critérios previamente fixados. Há, pois, diversos graus de inclusão possíveis. A forma de participação pode ocorrer, ainda, em função do objeto tratado, do tamanho do grupo e do procedimento adotado, a gerar participação mais ou menos autônoma, focada e posicionada (fixas ou flexíveis), com índices diferentes de cooperação e conflito.

Há que se considerar, também, as características dos participantes em vista de seus objetivos específicos, de sua base social e de seu acesso a conhecimento e informação.

E cabe cuidar para evitar ou contornar eventuais efeitos indesejáveis, tais como contribuições desiguais no processo, com disparidade de intervenção entre participantes; distorções na formação das preferências em função de imprecisões ou da orientação procedimental definida; e, ainda, desmotivação, fadiga, frustração, desconfiança, insatisfação quanto ao processo, entre outras (Mannarini, 2011a).

Conforme Leston-Bandeira e Walker (2018), as inovações participativas geradoras de engajamento público foram fomentadas por fatores diversos, tais como o descrédito da política perante a opinião pública, o crescimento do volume de informações acessíveis ao público e a consequente elevação de expectativas em torno da política e das agências estatais, as novas formas de interação pelas novas mídias e redes sociais, assim como as narrativas positivas envolvendo teorias e experiências de democracia participativa. O engajamento público¹¹³ exigível nesses casos envolve distintas possibilidades, as quais incluem regras de transparência e de acesso a informações públicas, investimento em educação política e cultura cívica, atuação no processo legislativo, ou intervenção em políticas públicas (Leston-Bandeira, 2014; Walker, 2017).

Aponte-se a América Latina como fonte importante na origem dessas experiências (Mannarini, 2011b). Pogrebinschi (2017, p. 60-62), elenca os principais elementos pelos quais a região foi tomada como um “laboratório de inovações democráticas”: as lutas por democratização em vista de passados autoritários, os processos de constitucionalização modernizantes, a emergência de novos movimentos sociais e formas de associativismo, as experiências de descentralização, as intervenções realizadas por entidades de apoio técnico e financeiro a iniciativas de desenvolvimento social, a introdução de práticas de accountability, a promoção de práticas participativas e as ações de incorporação da diversidade étnica e cultural.

Hoje, todavia, são vistos em todos os continentes casos os mais variados, a envolver democracia deliberativa e participativa, com exemplos em países distintos como EUA, Suíça, Itália, França, Austrália ou China, entre outros. Nesse sentido, Allegretti e Sintomer (2009) elencam dezenas de experiências que vêm ocorrendo na Europa, mediante diferentes modalidades de práticas e sob diversificada forma institucional, tendo como

113 Pode-se compreender o *public engagement* como sendo o envolvimento do cidadão com as várias formas de participação política. O termo anda a par com as inovações institucionais participativas, junto das quais conforma contextos de governança participativa e deliberativa. Implica, pois, incentivo à deliberação pública e o engajamento de cidadãos em instâncias participativas. Ver, a respeito, em Leston-Bandeira (2014) e Leston-Bandeira e Walker (2018).

ponto de inflexão a participação ampliada e uma ideia de interesse público dissociada da lógica do mercado. Smith (2009) destaca como inovações institucionais, no campo da participação, o orçamento participativo no Brasil, as assembleias de cidadãos no Canadá, a legislação direta na Califórnia e na Suíça, além de diversas experiências de e-democracia.

Os processos de Orçamento Participativo encontram-se na vanguarda dessa proliferação de experiências (Wampler, 2004; Avritzer, 2004). No Brasil, essa modalidade foi dos primeiros instrumentos adotados (Lyra, 2006), ao lado das ouvidorias e da participação societal nos conselhos de políticas públicas (Tatagiba, 2004), a compor um vasto catálogo de experiências participativas relevantes, como consigna Cabanes (2007), ao tratar dos mutirões na esfera habitacional em Fortaleza.

O caso de Porto Alegre é emblemático e, ao lado de outros que se lhe seguiram, estabeleceu meios de indução à participação direta com determinadas características, entre as quais se destacam formalização de procedimentos, participação de técnicos e da burocracia e acompanhamento pela representação formal, além da fixação de regras e ritos claros, a favorecer a deliberação e a tomada de decisão, em um processo cumulativo, dotado de lógica interna, com gradativo aperfeiçoamento da participação (Sintomer & Gret, 2003, p. 149).

Práticas nesse campo hoje estão espalhadas por países da América Latina e da Europa, além de África e Ásia. Embora a ênfase seja na esfera local, experiências no âmbito nacional ou subnacional, como nos parlamentos de Minas Gerais, Andaluzia ou Toscana, são igualmente importantes. Neste último caso, tem-se um texto legal que fundamenta esses eventos e elenca de forma clara os instrumentos de participação disponibilizados (Allegretti & Frascaroli, 2006).

Com efeito, desde alguns anos, modelos de orçamento participativo na esfera local, que já vinham ocorrendo na América Latina, passam a ser incorporados às práticas desenvolvidas na Europa (Allegretti e Herzberg, 2004), podendo-se destacar exemplos em diversos países, entre os quais Portugal, Itália, Espanha, França e Alemanha. Centram-se, muitas delas, em questões que envolvem a participação de diferentes estratos sociais na deliberação sobre políticas sociais, econômicas e ambientais, tendo como premissa a questão da sustentabilidade.

Entre os exemplos de espaços de deliberação, cabe citar, adicionalmente, os júris de cidadãos, com origem em pesquisas realizadas pelo Jefferson Center (EUA), a trabalhar

com amostras de cidadãos e suas posições em torno de temas da agenda pública, com o objetivo de produzir um juízo informado por parte dos cidadãos (Chiari, 2008), assim como as sondagens deliberativas, e os canais de participação em meio eletrônico, como o “Electronic Town Meeting” e o “Open Space Technology”. No campo da chamada e-democracia, merece destaque o desempenho de Bolonha (Itália), na vanguarda do aprofundamento dos meios de participação por meio digital (Guidi, 2001).

Na América Latina, a participação está presente na maioria dos países. Estudo envolvendo nove deles revela, todavia, que dificuldades contextuais de toda ordem, como material e informacional, além das condições assimétricas de participação, condicionam e minimizam os efeitos positivos dos procedimentos (Araújo et al, 2012). Lissidini (2008), na mesma direção, apresenta levantamento de casos de reconhecimento constitucional de mecanismos de democracia participativa em países do sul latino-americano, ainda que não necessariamente concretizados.

Na Colômbia, por exemplo, a Lei nº 134, de 1994, dispôs sobre instrumentos de consulta popular nos níveis nacional, departamental, municipal, distrital e local (Araújo et al, 2012). Já a Constituição da Venezuela traça, no campo da participação, duas formas básicas, quais sejam as políticas e as econômicas. Naquelas se incluem o referendo, a consulta popular, a assembleia aberta e a dos cidadãos, com caráter vinculante.

Fung e Wright (2003), com destaque para experiências locais e sob perspectiva de empoderamento democrático, exploram os casos dos conselhos de bairro em Chicago, do orçamento participativo em Porto Alegre, e também os dos estados de Bengala ocidental e Kerala, na Índia. Inúmeros e variados são os casos de participação levantados na China. São significativas tais experiências, principalmente no nível local, as quais têm como ponto chave a participação para o desenvolvimento de políticas públicas. Há o uso de audiências públicas e consultas populares, com uso de televisão e internet, além de debates em torno de escolha de obras públicas e da destinação de dotações orçamentárias. O caso chinês reúne tanto experiências de participação como consulta, quanto na realização de escolhas efetivas, podendo-se constatar a natureza evolutiva de um processo ainda incipiente, mas tendente a se espalhar (Allegretti, 2008).

Entre os efeitos mais relevantes a resultarem de processos participativos, a literatura sobre o tema assinala o reforço à cidadania e à virtude cívica, maior compromisso com a produção de bens coletivos, eficiência na gestão pública, e

legitimidade das decisões políticas. Em todos esses casos há nuances e diferenças oriundas dos múltiplos contextos nos quais os mesmos se instalam. Aspectos como o arcabouço institucional existente, a base sociocultural, ou a trajetória pretérita devem ser levados em conta, e interferem nas escolhas inerentes ao procedimento adotado. Nessa seara, algumas questões que se colocam são as relacionadas à maior ou menor inclusividade, aos custos da participação, e aos problemas derivados de disparidades entre os participantes, tais como a assimetria informacional (Mannarini, 2011a).

5.6. O Legislativo como espaço de participação

Embora as experiências de democracia participativa apareçam no sistema político em geral, há especificidades e nuances de sua introdução em um ou outro espaço na cena sistêmica. Dotado de formação complexa e tendencialmente plural, o Poder Legislativo tem no corpo de representantes a sua instância de cúpula, dividida entre blocos majoritário e de oposição. Mediante procedimentos institucionalizados, definem a produção de decisões coletivamente vinculantes, todavia comportam inúmeros espaços de disputa e tensão. As dificuldades e desafios decorrentes dessa posição singular ocupada pelo parlamento têm inspirado inúmeras reflexões, seja abrangendo sua dinâmica operacional¹¹⁴, seja discutindo sua missão democrática¹¹⁵.

A par e passo com esse debate, várias experiências e projetos de inovação institucional têm ocupado a agenda das casas legislativas pelo mundo¹¹⁶, com significativo investimento organizacional na estruturação de canais de interlocução com a sociedade. Leston-Bandeira (2016) aponta que as iniciativas de engajamento público no parlamento têm crescido, nomeadamente no século XXI, com o Poder Legislativo assumindo, por vezes, a mediação das relações entre sistema político, poder, cidadania e sociedade. Conforme Leston-Bandeira e Walker (2018), os principais elementos a caracterizar o engajamento público no espaço parlamentar estão relacionados a atividades de informação, educação política, consulta pública e participação societal em processos decisórios.

114 Cf. Arnold (1979); Linz e Valenzuela (1994); Shugart (1998); Saez et al (2005).

115 Cf. Dahl (1997); Lijphart (2003); W. G. Santos (1998); Santos (2005).

116 Sobre essas inovações, ver em Banco Mundial (2002); Santos (2005); Seidle e Docherty (2003); Manin et al (1999).

Entre outras ações, tem-se verificado um alto índice de adesão à “Declaração de Transparência Parlamentar” por Casas Legislativas espalhadas por todos os continentes¹¹⁷. A finalidade explícita é a adoção de mecanismos tendentes a possibilitar mais transparência nas atividades parlamentares e mais participação da sociedade nos trabalhos legislativos. É, de fato, sensível a necessidade do incremento da participação cidadã nos parlamentos como forma de regeneração democrática (Rozas e Canos, 2013).

Segundo os autores referidos, a análise das práticas participativas nos parlamentos passam pela avaliação de critérios, a saber: informação suficiente para os cidadãos e fomento às ações formativas no campo da cidadania; transparência em todas as etapas dos processos participativos, inclusive em sua elaboração e na formação de agendas; compromisso e participação da representação eleita, com os parlamentares se integrando ao processo; ampliação do espaço político para além do parlamento, com a possibilidade da criação de redes e de comunidades de interesses; existência de um plano de comunicação que torne a inserção nos eventos participativos ampla e inclusiva; criação de instrumentos que permitam o rastreamento e o monitoramento, pelo público, dos resultados obtidos nas atividades participativas, no âmbito do parlamento e de outras instâncias estatais; preferência por eventos que combinem ações presenciais com virtuais (online), de maneira a abranger o maior público possível; edição de um guia de orientação para os participantes, divulgando-o de forma ampla, com o objetivo de maximizar o aproveitamento das intervenções; verificação da proporcionalidade entre as ferramentas utilizadas no processo participativo e os temas em debate, tendo em vista a adequação entre meios e fins; elaboração de relatórios e conclusões por entidades independentes, de maneira a promover isenção e distanciamento na análise do produto alcançado; estabelecimento de procedimentos contínuos de avaliação das atividades (Rozas & Cano, 2013).

Faria (2012), apresenta uma tipologia acerca da organização do que denomina “parlamento participativo”. O autor divide os meios institucionalizados entre os digitais e não digitais. Entre os presenciais, aborda um aspecto estrutural, relativo a procedimentos e estruturas, destacando a presença de ouvidorias parlamentares e de uma comissão destinada a fomentar a participação. Trata, também, de tipos de intervenções possíveis, entre os quais as audiências públicas, as tribunas livres, as cartas-resposta, o parlamento itinerante e as propostas de iniciativa popular. Na forma digital, evidencia uma

117 Ver em www.openingparliament.org.

metodologia geral e explora minicase, com ênfase na interface tecnológica, na gestão da participação e na eficácia política.

Entre outros aspectos a serem avaliados, do ponto de vista da estrutura interna do Poder Legislativo para o desenvolvimento de práticas participativas, estão o nível de institucionalização da Casa Legislativa, o histórico de relações entre parlamento e sociedade, o posicionamento de atores estratégicos no ambiente parlamentar, nomeadamente a burocracia e os representantes, as bancadas e os partidos políticos, e, enfim, o perfil das macroestruturas do sistema político que influenciam a ação do Legislativo, tais como o sistema de governo, o modelo de separação de poderes, o sistema eleitoral e as organizações partidárias (Leston-Bandeira, 2007).

Observa-se, nessas experiências de participação, o recurso à utilização da informática e da comunicação digital. De forma especial, tem-se o uso da internet como instrumento privilegiado para fins de aperfeiçoamento das práticas de deliberação e participação democrática (Zazurca, 2012). Entre outros casos, pode-se citar os formulários de propostas na Nova Zelândia; o Parlamento 2.0 na Catalunha; a participação cidadã no Parlamento Basco; os encontros abertos digitais no Congresso americano; as consultas temáticas no Parlamento britânico; o Senador virtual, no Senado do Chile; e a e-democracia na Câmara brasileira (Faria, 2012).

Inúmeras pesquisas apontam que as casas parlamentares, em comportamento mimético, têm seguido padrões de democracia digital, com o incremento dos meios de accountability. Orientações como as sistematizadas e divulgadas por entidades como a União Interparlamentar, as Nações Unidas, a União Europeia, o Banco Mundial e o Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar, estão se propagando pelo espaço globalizado (Leston-Bandeira, 2018; Grifish & Leston-Bandeira, 2012).

Cite-se, a propósito do ponto em questão, algumas experiências. Na Espanha, por exemplo, as principais iniciativas no campo parlamentar vêm das Assembleias das Comunidades Autônomas. Rozas e Cano (2013) citam os casos da Andaluzia, com a participação direta do cidadão, a dialogar com representantes governamentais; da Cantabria (Parlamento Abierto) e da Galícia (Participación Ciudadana), que permitem intervenções no processo legislativo mediante coleta de sugestões ou propostas acopláveis a proposições em tramitação; e do Parlamento Basco, que instituiu um procedimento

participativo em três etapas, uma de coleta de sugestões, outra de debates e, ao final, uma de intervenção concreta.

No mesmo diapasão, García (2012) elenca determinadas formas de participação cidadã previstas nas leis e regimentos das Casas Legislativas espanholas, destacando-se o direito de petição, a iniciativa legislativa popular, e as audiências públicas e comparecimentos no curso do processo legislativo, com fins de levar as contribuições dos cidadãos e organizações sociais para a discussão das matérias em tramitação.

Verifica-se, ainda na Espanha, que grande parte das Assembleias das entidades subnacionais possui uma Comissão destinada a receber e processar petições apresentadas por cidadãos (Garcia, 2012). Nas Assembleias da Andaluzia, das Canarias e de Murcia há previsão do recebimento de perguntas de iniciativa popular, com o respectivo envio de respostas. Nos parlamentos do País Basco, da Catalunha, de Valência, das Canárias e da Extremadura há mecanismos de e-democracia, com o uso de novas tecnologias, notadamente a internet, para promover a participação da sociedade no processo legislativo. O Parlamento aberto, na Galícia, inspirado em práticas colhidas no Brasil, é outro exemplo de abertura à participação (Gonzalo, 2013).

Lewanski (2013), por seu turno, recorda o grande número de espaços de deliberação democrática que têm sido criados na Itália nos últimos anos. Destaca o caso da Toscana, especialmente após a aprovação da Lei nº 69, de 2007, que introduz regras para a promoção da participação na formulação de políticas públicas de caráter local e regional. Trata-se de inovação baseada em significativos pressupostos democráticos, mas de natureza experimental, ainda que sustentada por Estatuto que se lhe define em termos bastante precisos e impositivos (Ciancaglini, 2009).

No Brasil, a Câmara dos Deputados possui mecanismos constitucionais de democracia direta, admitindo a participação da sociedade civil em diversas hipóteses, havendo, ainda, uma Comissão de Legislação Participativa¹¹⁸, de natureza permanente, destinada a promover a deliberação ampliada e a participação. Destaca-se, também, a experiência de democracia digital (e-democracia) desenvolvida pela Câmara dos Deputados, com o fim de “recuperar o aspecto participativo da democracia” (Rozas & Cano, 2013).

118 Ver em M. Santos (2002).

Outras experiências significativas no Brasil têm ocorrido nas Assembleias estaduais e nas Câmaras municipais¹¹⁹. Na Assembleia do Estado de Minas Gerais, como se verificará no capítulo seis, podem ser encontradas várias modalidades de participação da sociedade na seara parlamentar.

Em Portugal, apesar do registro de inúmeras experiências de participação democrática nas atividades público-estatais, em diferentes escalas político-administrativas, verifica-se que a Assembleia da República (AR) ainda é pouco explorada como espaço de aprofundamento da democracia. Na AR, o direito de petição e de representação são assegurados pela Constituição da República e pela Lei n° 43, de 1990, a permitir discussões públicas amplamente, embora muitas das vezes a temática paroquialista e específica seja predominante. Na Assembleia da República, a audiência e discussão públicas são permitidas, além de obrigatórias em alguns casos, como a legislação laboral e a referente às autarquias territoriais. Podem ocorrer em comissões ou no plenário, em qualquer lugar, e, também, on-line, na forma de audições ou discussões, mas também de colóquios ou seminários. Há um procedimento regimentalmente estabelecido, mas, conquanto haja, por vezes, contribuições relevantes, não há deliberação efetiva tomada pela sociedade presente.

A participação da sociedade na Assembleia da República decorre, normativamente, de previsões existentes na ordem jurídica portuguesa, que principiam pelo texto constitucional. No bojo da já consignada tendência a modelos participativos de democracia, observa-se, no país, que a reforma constitucional de 1998 concedeu atenção especial à matéria, especialmente no Poder Legislativo, já que lhe redimensionou faculdades e prerrogativas, com ampliação do alcance de suas competências (Urbano, 1998, p. 432-3), bem como lhe tornou mais permeável às demandas coletivas, com a adoção de instrumentos de democracia participativa.

É visível, nessa nova conjuntura, a intenção de aprofundamento da democracia com a adoção de elementos de participação da sociedade nos trabalhos parlamentares, entre os quais a previsão da iniciativa legislativa popular e os referendos (Urbano, 1998). A Assembleia da República, a ecoar tal normatividade, inscreve em seu Regimento Interno regras que organizam os procedimentos relativos à participação dos cidadãos e das entidades da sociedade organizada nas atividades parlamentares. Os principais

119 Ver, por exemplo, em Anastasia e Inácio (2006); Coelho (2013).

instrumentos utilizados são o direito de petição, a iniciativa popular, e as audições e discussões públicas. É possível submeter à discussão pública sugestões e pareceres, os quais são remetidos diretamente ao secretariado das comissões parlamentares para tramitação e, além disso, as comissões podem recorrer à colaboração de especialistas em sua atividade deliberativa.

A análise dessas várias experiências tem permitido alguma sistematização dos processos participativos no campo parlamentar. Verifica-se inúmeros meios de participação da sociedade nos parlamentos, ora concorrendo com a ação dos representantes eleitos, ora a ela se conjugando. Cabe destacar, de um lado, as formas tradicionais de atuação direta do cidadão, por meio de referendo e plebiscito, e, de outro, os canais de participação que vêm sendo adotados no Legislativo. Nesse segundo grupo, merecem destaque atividades como as audiências públicas – obrigatórias ou facultativas –, as consultas populares, o planejamento participativo, o orçamento participativo, o monitoramento de políticas públicas, as formas de participação de crianças e jovens estudantes, a iniciativa legislativa popular, as sugestões e recomendações de leis e ações governamentais, os seminários e debates públicos, os fóruns técnicos e o chamamento de especialistas, as intervenções diretas do cidadão no processo legislativo e na tribuna parlamentar, as participações em órgãos formais, como conselhos e comissões.

Em que pese a relevância desses exemplos, cumpre consignar que persiste certa dissociação entre essas atividades participativas e o cotidiano parlamentar. Há resistência de partidos políticos e de representantes a se incorporarem às arenas deliberativas, assim como tendência a se resguardarem, limitando ou vedando a participação nos espaços estratégicos de decisão política. Anastasia (2001), em análise com base em Tsebelis, explora o resultado de interações decorrentes da institucionalização da participação cidadã no Legislativo, a enfocar a fixação e as mudanças de regras; o perfil e os movimentos dos participantes; e as regras procedimentais em geral, com ênfase nas ações permitidas e na disponibilidade de informações. A autora mantém o foco na questão institucional, apresentando padrões que permitem avaliar a participação da sociedade nos parlamentos.

De fato, a fixação de critérios de avaliação dos procedimentos participativos nos Parlamentos é tarefa que demanda aprofundamento. Consoante Rozas e Cano (2013), deve-se atentar, sobretudo, para condições de suficiência das informações pelos participantes e dos canais de diálogo disponibilizados, incluindo o acesso a novas

tecnologias; existência de um guia de orientação para os participantes; transparência quanto aos procedimentos de instauração do processo e escolha da pauta em debate; implicação e participação dos representantes parlamentares; possibilidade de criação de redes ou de comunidades de interesses; existência de um plano de comunicação; possibilidade de acompanhamento das propostas ao longo do trâmite legislativo; combinação de participação on-line com atos presenciais; adequação das ferramentas de participação aos temas em discussão; elaboração de conclusões por um grupo ou entidade independente; e adoção de procedimentos de monitoramento e avaliação posteriores.

A incorporação de instrumentos de participação na organização e funcionamento do Parlamento implica a inclusão de possibilidades comunicacionais no âmbito do sistema político, já que lhe adiciona complexidade. Gera mais incerteza e risco, porque passa a comportar mais alternativas. Permite que o poder, meio de comunicação simbolicamente generalizado (Luhmann, 2005)¹²⁰, esteja sujeito a novas operações e a política realize seleções diversas das permitidas tradicionalmente. Transmuda o código “governo-oposição”, que rege condutas na política, induzindo sua recomposição em termos mais dinâmicos, flexíveis e reflexivos.

A participação da sociedade nos assuntos parlamentares (Lavalle & Houtzager, 2006) é possibilidade introduzida em um espaço dominado pela representação tradicional (Urbinati, 2006a). Quanto mais contundente o processo de democratização da Casa parlamentar, por meio da participação da sociedade em suas atividades, mais contingentes serão os resultados de suas operações, com a possibilidade de esse proceder inclusive afetar as próprias estruturas que sustentam o sistema, a induzir mesmo uma mudança paradigmática.

A emergência da democracia participativa no Poder Legislativo arrosta formas, procedimentos e comportamentos que se consolidaram ao longo de trajetórias sociais e institucionais relativamente longas. Introduce-se, neste caso, a variável participação direta de cidadãos e entidades sociais, adicionada à institucionalidade que cerca o órgão legislativo¹²¹, e aos incentivos de cunho eleitoral¹²², interesses partidários, e compromissos sociais e programáticos da representação eleita, presentes nesse cenário.

120 Sobre o conceito e as questões de seletividade e capacidade decisória nele envolvidas, ver em Luhmann (1990b, 2005, 2007). Sobre essa acepção de poder, ver em Luhmann (1995c, caps. I e VIII; 2001).

121 Ver em Arnold (1990).

122 Sobre a teoria da “conexão eleitoral”, ver em Mayhew (1974).

Eventual transformação deve considerar que a atividade parlamentar é condicionada, seja por instituições que regulam organização e procedimentos a que os representantes se submetem¹²³, cuja análise comporta diferentes abordagens e perspectivas (Lancaster, 1986), seja pela diversidade de percepções relativas a vantagens alcançáveis pelos atores que dela participam (Etzioni-Halevy, 1982, p. 84). Essas possibilidades de ação individual e de comportamento do sistema político devem receber análise modulada pelas inúmeras variáveis que cercam tais fenômenos¹²⁴, afinal, tanto são complexos e mutáveis seus predicados quanto dinâmico é o contexto que os cerca¹²⁵.

Há, na hipótese, a perspectiva de aumento de complexidade, a impelir uma redefinição de comportamentos e operações. Ultrapassada a resistência à participação social no Parlamento, sua implementação seguirá por três direções básicas, quais sejam uma de resistência e assimilação, que incorpora e domestica a inovação no intuito de manter as atividades parlamentares em moldes tradicionais, com monopólio da representação sobre o exercício do poder; outra de convivência, mediante a qual se admite a formação de espaços de participação democrática, mas impõe-se que fique limitada e que o processo decisório permaneça centralizado na representação; e uma última de reforma, na qual são suportados custos de transação mais ou menos elevados em prol de uma reordenação ampla do sistema político.

De maneira mais geral, essas práticas de democracia participativa ocorridas nas últimas décadas apontam o caminho de novas institucionalidades e comportamentos sociais em torno de um sentido de democratização. Trata-se de casos que ocorrem em uma arena sensível, eis que o Legislativo é o poder estatal mais permeável às demandas sociais e mais transparente à opinião pública, sendo, adicionalmente, um espaço de pluralismo não observável em outros órgãos superiores do Estado.

São experiências que vêm, muitas vezes, como resposta a registros que apontam um significativo déficit de legitimidade e efetividade enfrentado pelo Poder Legislativo, a revelar, entre outros aspectos, a insuficiência da representação eleita, ainda que sua essencialidade possa ser afirmada. Opõem-se, portanto, à democracia representativa

123 Ver, p. ex., no campo dos chamados “legislative studies”, sob perspectiva neoinstitucionalista, em Mueller (2003); Shepsle e Weingast (1998).

124 Entre os quais, de forma central nas democracias de base eletiva, a chamada conexão eleitoral. Observe-se, todavia, que a teoria da conexão eleitoral regendo a ação parlamentar não leva em consideração que sobre o agente político incidem instituições formais e informais de toda a ordem, inclusive princípios morais internalizados. Ver em Elster (1994, p. 174).

125 Ver, por exemplo, a abordagem em Thaler (1985).

tradicional e a esquemas elitistas impostos por frações hegemônicas da sociedade, contudo, encontram toda sorte de obstáculos, alguns intrínsecos, como os relacionados à confecção de pautas de trabalho gerais e supra locais, ou os vinculados a certo reducionismo implicado na necessidade de se institucionalizar e procedimentalizar a participação cidadã em torno de decisões políticas relevantes.

O Legislativo mostra-se, assim, um cenário no qual cabe a coexistência de representação e participação, mediante instrumentos cujo exame faz-se necessário, com atenção para a efetividade democrática alcançável, e para o inevitável conflito derivado da abertura de sua estrutura tradicional, mediante partilha de atribuições, deliberações e decisões com atores sociais não eleitos, todavia portadores de cidadania e direitos de participação. Nessa perspectiva, assume relevância o estudo das teorias e das práticas de democracia participativa nos Parlamentos, apesar das nuances e peculiaridades de cada caso, mas sob a necessidade de se organizar, sistematizar e definir metodologicamente os aspectos mais importantes dessa forma ampliada de democracia.

6. A participação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais

6.1. Origens e Contexto Geral

O parlamento mineiro tem origem na Assembleia Provincial, no período imperial, quando foi instituída como órgão de representação da sociedade e contrapeso ao poder régio e ao gabinete governamental (Assis, 1994a). Possui, nessa fase, caráter nitidamente aristocrático, o qual vai se prolongar pela primeira república (Santos, W. 2013), período em que o Estado adota o bicameralismo (Faria & Dulci, 2005). É somente no processo de democratização iniciado em 1946, após o Estado Novo, que a Assembleia começa a ganhar contornos pluralistas, em um ambiente protodemocrático. Paralelamente, é a partir dessa época que a citada Casa Legislativa começa a estabelecer uma burocracia profissionalizada (Dias, 2011).

É, também, nesse período que o Estado passa por processos modernizantes (Matos & Costa, 2020), com ampliação do papel do Estado, crescente urbanização, diversificação da base econômica, investimentos em infraestrutura, formação de um parque industrial (Godoy et al, 2016; Godoy & Lopes, 2016), além de introdução de novos atores sociais no meio político. Verificou-se, em Minas Gerais, uma transição social branda na segunda metade do século XX, em uma sociedade cada vez mais complexa, no bojo da qual o sistema político tende a assumir a feição diferenciada e especializada que marca a modernidade, contudo entremeado por práticas herdadas da estrutura social anterior.

Neste sentido, impulsos de democratização, pluralismo e burocratização estiveram mesclados a paternalismo, patrimonialismo e clientelismo. Parcela significativa do conflito presente em um contexto de pluralidade de interesses permaneceu mediada por tais instrumentos, com o uso de recursos públicos em benefício de interesses particulares se mantendo como estratégia de ação política (Dulci, 1999, p. 113). Note-se, todavia, que tal padrão conferiu alguma imunidade à política mineira ante o populismo que marcou o país no período 1946-64 (Dulci, 1984, p. 25). Remanesceu um sistema do tipo coronelista, hierarquizado e suportado por redes clientelares, com a macro política atrelada às disputas paroquiais, e a inexpressividade dos confrontos ideológicos ou das lutas por inclusão social de cunho emancipatório. Mesmo após a redemocratização, nos anos 1980, esse hibridismo se manteve na condição de alicerce do sistema político mineiro (Somarriba, 1993, p. 4).

A política em Minas Gerais é caracterizada pelo espírito conciliador de suas elites (Lamounier, 1968, p. 117), o “paradoxo ideológico da política mineira” a que se refere Mata-Machado (1982, p. 118), sob o qual convivem as tradições conservadora e liberal-

modernizante, em uma trajetória permeada por continuidades e rupturas (Dulci, 1984, p. 22). Semelhantemente, no âmbito da administração pública houve, desde meados do século XX, uma acomodação entre burocracia e clientelismo, nos termos definidos por Nunes (2003), com o Estado passando por um processo interno de organização burocrática, todavia transpassado pelo clientelismo político e pelo processamento de interesses econômicos hegemônicos (Dulci, 1999).

A trilha percorrida pela ALMG é reflexo desse contexto no qual a entidade se insere. De um lado, pode-se perceber uma organização que investiu em processos modernizantes, do tipo burocrático, com seleção de quadros profissionalizados, definição de procedimentos e especialização para o exercício de suas funções. De outro lado, a observação mostra um Legislativo predominantemente submisso ao Executivo, e os parlamentares a operar como intermediários na defesa de interesses paroquiais ou de grupos específicos.

A análise do comportamento parlamentar evidencia, na trajetória da Assembleia Legislativa, tanto o aperfeiçoamento formal na realização de suas funções básicas quanto a ação dos deputados voltada para o atendimento individualizado de suas clientelas políticas (Mata-Machado, 1987, p. 111). Há uma predominância das ações do tipo assistencialista (Bastos & Walker, 1971, p. 146), que são as mais demandadas pelo eleitorado, cuja característica principal é o particularismo. Em paralelo a essa tendência de o parlamentar mineiro agir priorizando demandas personalizadas, em detrimento das gerais e universalistas, verifica-se, também, uma disputa política limitada e pouco politizada (Dulci, 1984).

6.2. O modelo organizacional

A atual estrutura da ALMG é fruto de um processo que começa ainda na interseção entre os momentos de distensão e abertura, no fim da ditadura militar, e a redemocratização, nos anos 1980 (Anastasia, 2001). Iniciativas de modernização da burocracia parlamentar foram implementadas, a abranger organização, pessoal, logística e procedimentos (Renault, 2009). Entre as mudanças pelas quais a casa parlamentar passou, destacam-se a informatização, iniciada ainda nos anos 1970¹²⁶; a profissionalização do corpo técnico, a partir dos anos 1980, com investimento em formação, criação de cargos e

126 Inicialmente em parceria com o Senado da República (Dulci, 2016).

carreiras, e realização de concursos públicos; a adoção de políticas de comunicação aptas a remodelar a imagem da Assembleia à luz da redemocratização; além da ampliação do espaço físico.

A década de 1990, representa uma marco na organização da ALMG. Na esteira da redemocratização por que passou o Brasil, a entidade passou por uma reestruturação institucional com o objetivo de incrementar seus instrumentos de gestão, adaptar-se à nova ordem constitucional e aproximar-se da sociedade, auferindo mais legitimidade mediante um desempenho aprimorado. Esperava-se, mediante tal estratégia, elevar a qualidade do debate político interno, com redução do clientelismo verificado na ação parlamentar e mais participação da sociedade nos trabalhos legislativos e na discussão de políticas públicas (Assis, 1997).

Assinale-se, no período, a instituição do “Projeto Minas Gerais”, em 1991, cujo “Comitê de Apoio”, criado em 13 de março de 1991, tinha por escopo propor diretrizes para o processo de inovação e reestruturação interna promovido pela ALMG, com especial ênfase na imagem pública do Legislativo mineiro (Fuks, 2016). Em 1993, a Resolução renomeou o órgão como “Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional”, mantendo sua missão institucional. Como realça Rocha (2011), o papel desempenhado por esse comitê evidencia não apenas a abertura da Assembleia à sociedade, mas o papel estratégico desempenhado por sua burocracia.

Como apontam Mendonça e Cunha (2012), é estratégico o papel desempenhado pelo setor administrativo no aperfeiçoamento institucional da Assembleia de Minas Gerais, podendo-se apontar como marco, ao lado do trabalho do comitê sobredito, o Plano Estratégico de Comunicação Institucional, formulado em 1990. Trata-se de um planejamento que teve como um dos seus pilares a interlocução do parlamento com a sociedade civil (Anastasia, 2001), inclusive com a criação de órgãos especializados como a Secretaria de Comunicação Institucional e, especialmente, a Gerência de Projetos Institucionais, que se notabilizaria no comando das ações relacionadas à participação societal na ALMG (Oilveira, 2009).

Fundamental nesse percurso foi a realização, em 1988-89, da Assembleia Constituinte do Estado ¹²⁷. Houve, na época, um inédito processo de abertura da ALMG

127 Assim que foi promulgada a Constituição da República, em 5 de outubro de 1988, pela Assembleia Nacional Constituinte, os Estados-membros iniciaram os seus processos constituintes. A Constituição de Minas Gerais foi promulgada em 21 de setembro de 1989, sendo a primeira entre os Estados do Brasil.

para a sociedade, que contou, também, com uma expressiva renovação do corpo de representantes nas eleições de 1986¹²⁸, os quais seriam os deputados constituintes ¹²⁹. A composição da legislatura reforçava a mudança iniciada no mandato anterior, quando a oposição vencera as eleições no Estado, contra o candidato apoiado pela ditadura militar. Em que pese o período 1987-1990 ter sido marcado pelo conflito na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, a pauta positiva gerada pelas atividades constituintes sobressaiu. Em um primeiro momento, as ações estiveram concentradas no acompanhamento do Assembleia Nacional Constituinte. Na sequência, houve o trabalho constituinte propriamente dito.

Desde a confecção do seu Regimento Interno, passando pelos temas e pela forma assumida pelas atividades que empreendeu, a Constituinte revelou-se um rico laboratório de participação. Em 1986, a Assembleia realizou o “Simpósio Minas Gerais e a Constituinte”, por meio do qual promoveu discussões com especialistas de diversas áreas sobre temas inerentes ao processo constituinte. Promoveu, também, um evento denominado Miniconstituinte de Minas, em que alunos de escolas públicas e privadas debateram inúmeros temas e ofereceram sugestões para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) (Mendonça & Cunha, 2012). A partir de 1987, foi instituída uma Comissão Preparatória dos Trabalhos da Assembleia Constituinte. Seguiram-se eventos para acompanhamento dos trabalhos da ANC, bem como para a coleta e oferta de propostas. Havia, naquela altura, eventos abertos ao grande público, contribuição de especialistas e espaço para a defesa de interesses de grupos específicos.

No decorrer da Assembleia Constituinte estadual, em 1989, foram realizados seminários e audiências públicas. Entre essas, dezenove aconteceram em municípios polo do interior do Estado, nos meses de janeiro e fevereiro, como forma de ampliar a participação nos trabalhos constituintes. Concretamente, foram recebidas e processadas aproximadamente dez mil propostas oriundas da sociedade. A elas se somaram 22 emendas populares apresentadas diretamente por conjuntos de cidadãos à Assembleia, além das

128 A taxa de renovação foi da ordem de 70%, ante uma média nacional igualmente alta, de 65% (Anastasia, 2001). Entre os fatores que explicam essa mudança estão a grande quantidade de deputados estaduais que se candidatou a outros cargos (deputado federal constituinte e senador) ou não recandidatou; o avanço do pluripartidarismo, com mais partidos disputando e alcançando cadeiras; e o desgaste dos representantes em exercício em um momento de transição. A renovação continuaria nas eleições de 1990, de modo que na legislatura iniciada em 1991 apenas 10% dos deputados com mandato em 1986 continuavam na ALMG.

129 O processo constituinte brasileiro não contou com Assembleias exclusivas, tendo sido realizado pelos próprios membros eleitos das legislaturas.

inúmeras contribuições que foram dadas às mais de duas mil emendas dos parlamentares constituintes, apresentadas sobre o projeto de constituição formulado pela Comissão de Sistematização.

Extraí-se desse momento constituinte um legado significativo, especialmente vinculado à participação da sociedade nas atividades do Legislativo (Fleury, 2009). O texto da Constituição mineira, além de reproduzir as hipóteses de democracia direta previstas na Constituição federal, prevê alguns instrumentos de democracia participativa, entre os quais os seguintes: a criação de uma Ouvidoria; a realização de audiências públicas regionais para subsidiar a feitura do planejamento e do orçamento públicos; e a garantia formal de participação da sociedade na formulação e implantação de políticas públicas como educação, saúde, assistência social, meio ambiente e habitação.

Na eleição de 1994, a representação quase não tinha vestígios do período autoritário e o arranjo bipartidário imposto pela ditadura militar em 1966¹³⁰ cedera vez a um sistema partidário mais complexo, fragmentado, pouco polarizado ideologicamente e pouco vinculado à ordem política de 1964 (Lima Jr. et al, 1996, p. 38-39). Concomitantemente, nesse início dos anos 1990¹³¹, houve uma repartição interna na organização da ALMG, tornando estanques os setores técnico-administrativo e político (ASSIS, 1997, p. 371), sob o pressuposto implícito da existência, na Assembleia, de dois setores diferentes e movidos por objetivos distintos: os gabinetes parlamentares, pelos negócios políticos do deputado, especialmente a disputa eleitoral; e a administração, pelo exercício burocrático cotidiano e o suporte técnico às atividades da legislatura. Acima dessa bifurcação ficavam os órgãos parlamentares em sentido estrito, nomeadamente o plenário, a Mesa dirigente, o colégio de líderes, as bancadas partidárias e as comissões.

A ALMG afigura-se como um órgão, no sentido jurídico-administrativo, e, nessa condição, corporifica o Poder Legislativo, uma das três divisões funcionalmente especializadas do Estado. Trata-se de uma organização que surge e se desenvolve no bojo dos processos de implementação e modernização do Estado no Brasil, destinando-se a

130 Durante o regime militar vigeu um simulacro de Estado do direito, com cartas constitucionais outorgadas e atos institucionais impostos pela ditadura no ápice da ordem jurídica. Pelo Ato Institucional nº 2, emitido em resposta à derrota do candidato apoiados pelo regime em dois dos principais Estados-membros (Minas Gerais, então o maior colégio eleitoral, e Guanabara, à época baseado na antiga capital, Rio de Janeiro), foram extintos os partidos políticos existentes e adotadas regras rigorosas para a criação de novos partidos, de modo que, na prática, o sistema comportava apenas dois partidos, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), ligada à ditadura, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), constituído pela oposição consentida pelo regime.

131 Resolução nº 5086, de 31 de agosto de 1990.

viabilizar diversas operações nos sistemas do direito e da política. A emergência de uma organização dessa natureza aparece como recurso sistêmico apto não apenas realizar operações relacionadas aos sistemas do direito e da política, mas, especialmente, a permitir situações de acoplamento estrutural entre ambos. Em que pese isso, sua ordem e seus desenvolvimento ocorrerão de forma autônoma e autorreferenciada, a permitir sua singularização.

Do ponto de vista jurídico, a ALMG está inserida na junção de dois fundamentos republicanos, quais sejam a tripartição do poder e o pacto federativo. Estrutura-se, assim, tanto em vista de suas funções quanto da repartição de competências que demarca possibilidades no âmbito da federação. A organização da Assembleia é repartida consoante seleções ligadas à lógica interna do sistema político. Distingue-se a atividade política da administrativa, assim como entre maioria e minoria parlamentares, entre órgãos distintos de deliberação, e entre espaços de atuação parlamentar individual e coletiva, a dividir os 77 deputados.

A primeira das divisões é entre política e burocracia. O Regimento Interno organiza os procedimentos parlamentares, ao passo que regulamentos administrativos definem o assessoramento burocrático. São mundos distintos na ALMG, cada qual com a sua racionalidade. A área administrativa é ocupada, majoritariamente, por servidores efetivos, principalmente os selecionados mediante concurso público, ocupantes de cargos e carreiras legalmente disciplinados. Compõe-se de órgãos ramificados e escalonados, cada qual diferenciado em virtude de função a ser desempenhada e poder disponível.

Note-se que a organização administrativa da ALMG foi sendo moldada nos últimos quarenta anos ao influxo de um intuito declarado de modernização. Assim, houve investimento na burocracia, em procedimentos e em tecnologias, com retorno positivo para a capacidade de autorreprodução organizacional. De fato, obteve-se um corpo administrativo bastante influente no circuito interno (Dulci, 2016), fruto de sucessivos momentos de recrutamento de pessoal especializado, definições de carreiras, e atribuição de responsabilidades.

Pontos de destaque nessa trajetória foram a criação do Programa Permanente de Treinamento, de Desenvolvimento e de Avaliação, para cumprir os objetivos de capacitação e de aperfeiçoamento profissional do servidor, e a modelagem dos primeiros

concursos públicos, sob a responsabilidade do Cinpe, em 1982¹³², 1986 e 1990¹³³. É relevante não apenas o provimento de cargos de forma impessoal, por concurso público, em vez das tradicionais indicações dos deputados, mas, também, a incidência do mesmo sobre cargos especializados, que aparecem e se expandem a partir dos anos 1980.

Atualmente, a Assembleia Legislativa conta com um total de aproximadamente mil servidores em exercício. Desde o início do século, esse número oscila, indo de cerca de 800 efetivos em exercício, em 2001, aos valores atuais, tendo chegado a perto de 1.300 entre 2011 e 2013. Já os funcionários temporários, ocupantes de cargos comissionados vão de quase 2000 no início da série histórica, e chegam a cerca de 2.600 atualmente. Na medida cresce o número de assessores por deputado no período, de 26 para 34 (Minas Gerais, 2021), evidenciando que a contrapartida no investimento em burocracia especializada é a disponibilidade de cargos para os deputados usarem segundo seus exclusivos critérios, inclusive para clientelismo e patronagem.

Em termos de recursos, a ALMG tem mantido um valor global médio atualizado a cada ano, crescente em valores nominais, passando de cerca de 300 milhões no início do século, para mais de 1.500 milhões hoje, absorvendo, em média, de 0,22 a 0,24% do produto interno bruto estadual. Esse montante garantia de recursos suficientes para as suas atividades, embora, frequentemente, gere reações negativas perante a opinião pública¹³⁴.

Com uma tal disponibilidade de recursos, a ALMG alcançou um elevado padrão em tecnologia da informação, tendo sido precocemente informatizada. Além disso, despendeu dotações com a formação de bases de dados, conhecimento e circulação de informações. Gastou com meios de comunicação social, bem como com a produção de materiais diversos, tais como impressos, didáticos, acadêmicos, jornalísticos, publicitários, além do audiovisual. Para tal desiderato, cumpriram um papel tático fundamental o Departamento de Pesquisa e Documentação Legislativa e o Conselho de Informação e Pesquisa (Cinpe), criados nos anos 1980, e responsáveis por pesquisas, informações e documentação nos primeiros tempos (Mendonça & Cunha, 2012), assim como os órgãos de comunicação e suas ramificações.

132 Ver Diário do Legislativo de 22 de janeiro de 1982.

133 Ver Diário do Legislativo de 8 de agosto de 1990.

134 A ALMG é a Assembleia estadual que detém o maior orçamento no Brasil. A repercussão desse custo é, costumeiramente, matéria na imprensa. Ver, por exemplo, em <https://www.otempo.com.br/politica/custando-r-1-6-bilhao-assembleia-de-minas-e-mais-cara-do-brasil.2090322>; <https://noticias.band.uol.com.br/cidades/minasgerais/noticias/100000792348/orcamento-daalmg-e-o-mais-alto-do-brasil.html>; <https://www.otempo.com.br/politica/custando-r-1-6-bilhao-assembleia-de-minas-e-mais-cara-do-brasil.2090322>.

A área política possui uma primeira divisão, que expressa a visão dominante acerca do trabalho parlamentar. É a que separa os órgãos coletivos dos mandatos individuais. Cada deputado tem um gabinete parlamentar próprio, com um quadro composto de vinte a trinta servidores recrutados por ele. A organização desses mandatos é muito variada, consoante forem as bases e as linhas de atuação do representante, todavia, em quase todos os casos, revela a preocupação do deputado com sua reeleição ou com os passos seguintes em sua carreira política (Dias, 2011; Carvalho, 2003; Ames, 2003).

As instâncias coletivas se dividem entre o plenário, composto pela totalidade da legislatura e órgãos ocupados por um número limitado de deputados, observada a proporcionalidade partidária na sua composição. Há uma Mesa que administra a Casa e dirige os trabalhos parlamentares, na qual o presidente ocupa uma posição central em termos de competências e influência. Para as atividades legislativas, a representação se divide em comissões, temporárias ou permanentes, sempre organizadas em torno de alguma temática. Entre essas, estão duas de importância estratégica, quais sejam a comissão de constituição e justiça, encarregada de prévia análise jurídica de todas as proposições, dotada, pois, de relevante poder de veto, e a comissão de fiscalização financeira e orçamento, que cuida das proposições relacionadas às finanças públicas. Nesse grupo está, também, a comissão de participação popular, cuja função é intimamente ligada às práticas participativas que a ALMG desenvolve.

Além disso, os partidos políticos representados na Assembleia ficam agrupadas em bancadas ou blocos parlamentares, que são conjuntos de bancadas destinados à ação unificada no parlamento. As lideranças desses grupos constituem o Colégio de Líderes, cuja principal atribuição é a de definir agendas, buscando consensos e prevenindo tensões.

Constata-se, pela análise de organização e procedimentos implementados na Assembleia de Minas Gerais nos últimos quarenta anos, um processo de modernização administrativa associado a uma acomodação da classe política no interior daquele parlamento. As inovações institucionais participativas estão inseridas na mesma lógica que presidiu essas mudanças na Assembleia Legislativa. Perceba-se, assim, que toda iniciativa de participação da sociedade no Legislativo passa pela referida estrutura organizacional, que funciona como filtro para a engenharia institucional que define as práticas participativas, assim como para o processamento das reivindicações e propostas emanadas da sociedade.

Note-se que essa estrutura, observada em sua forma e nas dinâmicas que assumiu, revela o hibridismo que caracterizou a organização e o funcionamento da ALMG no período referido. Na área administrativa aconteceu uma paulatina mutação, com a introdução de uma estrutura morfológicamente sofisticada e a substituição, ainda que tardia, das formas personalistas de recrutamento de pessoal, produzindo-se, ao final, uma organização com inúmeras divisões funcionais e servidores suficientes para os objetivos da entidade. Na área política, a par da ordem que rege os processos coletivos de decisão parlamentar, vige, nos gabinetes dos deputados, uma divisão feudalizada, na qual a organização, o funcionamento e a admissão de servidores ocorre conforme o alvedrio do deputado, a constituir microespaços de poder autônomos.

É nesse modelo que foram sendo ajustados procedimentos participativos, os quais, em três décadas, cresceram em importância, ao influxo de uma conjuntura favorável. Segundo Anastasia (2001), essas inovações empreendidas pela ALMG tiveram como motor, no contexto positivo da transição democrática, uma combinação de fatores internos e externos, entre os quais lideranças parlamentares abertas à mudança e um corpo técnico de servidores que protagonizaram esse movimento de renovação institucional. Inovações institucionais empreendidas desde então, na visão de Anastasia (2001, p. 25), afetaram as relações entre *agents* e *principals* e incidiram positivamente sobre os graus de *responsiveness* e *accountability* da Assembleia de Minas Gerais perante os cidadãos¹³⁵.

Pesquisa realizada sobre a percepção dos parlamentares acerca da organização interna da Assembleia de Minas Gerais, aponta certo equilíbrio na distribuição de poder entre os órgãos legislativos, com 47% deles a indicar a primazia do plenário, 25% da Mesa Diretora, e 22% apontando as Comissões Permanentes como mais relevantes (CEL, 2012). Foi o estado que apresentou o maior equilíbrio, evidenciando um nível de centralização limitado, mas, também, de forma subjacente, o mesmo equilíbrio entre elementos políticos e técnicos, nos quais a burocracia é um ator importante.

Essa descentralização também é vista quando os parlamentares respondem quem define a agenda legislativa, dividindo entre o governador do estado (33%), o presidente do Legislativo (29%), o colégio de líderes 24%, e a liderança de governo (10%). Segundo Quintão (2020), a ação combinada da burocracia e das comissões tem favorecido a

135 Note-se que, paradoxalmente, nesse período aparecerão casos passíveis de enquadramento como abuso de poder ou improbidade administrativa, supostamente praticados por deputados e servidores da Alemg, a envolver distribuição de recursos públicos, aposentadorias especiais, subsídios de parlamentares e remuneração de servidores.

mudança de modelo. Não obstante, a mesma pesquisa mostra que o centro das atenções dos deputados é o seu mandato individual. Indagados sobre a quem recorrem em suas demandas, 47% responderam que ao próprio gabinete, e 42% à consultoria especializada da ALMG (CEL, 2012). O indicador é proporcionalmente mais dividido, quando comparado a outros estados, todavia evidencia o foco primário do parlamentar na ação clientelista, objetivando o bom desempenho eleitoral.

A mesma pesquisa apresenta uma avaliação positiva das comissões temáticas em geral, com destaque para a CPP. Entre os produtos das comissões merecem destaque as audiências públicas. Já um órgão como a Ouvidoria tem uma avaliação ruim ou péssima por cerca de 53% dos deputados, sob uma percepção prevalecente de inutilidade ou de inoperância.

6.3. Interlocução com a sociedade e práticas participativas

Inovações democráticas podem ser entendidas como mudanças no desenho institucional que apoiam a expansão ou a integração de reivindicações de cidadania no sistema político (Avritzer, 2017). Segundo o autor, tais inovações estão vinculadas à capacidade de o Estado absorver *inputs* da sociedade em torno de temas relacionados à cidadania.

No bojo do processo de modernização administrativa e recomposição política por que passou nas últimas décadas, a Assembleia de Minas Gerais deflagrou iniciativas tendentes a adicionar às suas atividades práticas de interlocução com a sociedade e de intervenção de atores externos nas ações do parlamento¹³⁶. Com esse objetivo, a ALMG introduziu várias modalidades de participação da sociedade na seara parlamentar.

Tendo como marco inicial o processo constituinte ocorrido em 1989, essa Casa Legislativa tem realizado audiências públicas e implementado a participação direta da sociedade mediante recebimento de sugestões (Anastasia, 2001). Conforme já relatado, na esteira dessas iniciativas, houve, ainda, a criação de órgãos¹³⁷, com a missão de aprimorar a interação do parlamento com a sociedade¹³⁸. Posteriormente, houve a institucionalização da Comissão de Participação Popular (CPP)¹³⁹, composta por deputados, mas destinada a recolher, sistematizar e encaminhar propostas da sociedade destinadas ao processo

136 Ver, por exemplo, em Anastasia & Inácio (2006); Coelho (2013).

137 Ver em Oliveira (2009).

138 Ver, a propósito, em Mendonça & Cunha (2012).

139 Sobre o trabalho da Comissão de Participação Popular, vem em Magalhães (2010); Resende & Silva (2012); Magalhães (2009); Minas Gerais (2008; 2013); Castro (2008); Magalhães e Costa (2007).

legiferante ou ao planejamento e orçamento públicos. Além disso, foram criados, no período, órgãos voltados para o público externo, como a Ouvidoria, o Centro de atendimento ao cidadão, o órgão de defesa do consumidor, e o Centro de apoio às Câmaras dos Municípios.

Entre várias iniciativas, cabe destacar o inserção da participação como objetivo prioritário e estratégico no planejamento decenal (Direcionamento Estratégico 2011-2020 e 2021-2030), a repercutir nos planos bianuais, desde 2011. Do ponto de vista orgânico, vale elencar os principais órgãos criados no período: Comissão de Participação Popular; Diretoria de Planejamento e Coordenação; Gerência de Participação e Interlocação Social (GPI, antiga Gerência de Projetos Institucionais); Gerência de Acompanhamento de Políticas Públicas; Escola do Legislativo; TV Assembleia; Radio Assembleia; Ouvidoria; Espaço Cidadania; Centro de Atendimento às Câmaras Municipais; além dos canais digitais disponibilizados.

Ressalte-se, entre esses órgãos, a atuação da GPI, que não se restringiu a tarefas de execução, mas contribuiu para a formulação da estratégia de participação e pelas definições de meios a ela inerentes. Foi, sob esse ponto de vista, o mais importante dos espaços burocráticos, embora, sendo uma unidade de terceiro escalão, não fosse detentor de suficiente autoridade formal. Destacou-se ao incentivar e viabilizar eventos e práticas de democracia participativa, mas sobretudo porque formou uma base de público mais ou menos estável e desenvolveu metodologias participativas, cuja base é a construção coletiva, a produção de diálogos entre atores com posições divergentes e a inclusão progressiva de atores sociais, bem como a diversificação das formas de interlocução com a sociedade.

Têm sido, ainda, empreendidas diversas atividades de cunho participativo, entre as quais se destacam tanto eventos de grande alcance e muitos participantes, a tratar de temas gerais, com recolha de recomendações e propostas, quanto minipúblicos, como encontros de natureza predominantemente técnica, participação restrita e limitação de temas específicos. Hoje, a “Política de Participação da Assembleia Legislativa” é objeto da Deliberação nº 2.694, de 10/12/2018, que estabelece princípios, tipologias e detalhes acerca das atividades participativas sob a tutela da ALMG.

Muito embora se possa contabilizar uma multiplicidade de eventos e espaços de participação na Assembleia Legislativa, algumas inovações institucionais se estabeleceram

ao longo da trajetória, a conformar um padrão. Assim, cumpre apontar os seguintes tipos de atividades que compõem o catálogo da entidade sob análise:

- a) Audiências Públicas de Comissões: são previstas no Regimento Interno dentro das rotinas das comissões parlamentares. Tratam de temas diversos e ocorrem por iniciativa dos deputados, os quais, na maioria das vezes, propõem a audiência demandados por suas bases políticas;
- b) Audiências Públicas Regionais: previstas como meios sucedâneo aos orçamento participativos, em 1993, já constavam no texto da Constituição de 1989. Eram realizadas no interior do Estado, em diferentes reuniões, e tinham como objetivo subsidiar a confecção das leis de planejamento e orçamento. Foram as primeiras iniciativas de participação popular em processos decisórios na ALMG e aconteceram nos anos 1990;.
- c) Audiências Públicas do Plano Plurianual (PPAG)/Orçamento: apareceram na sequência das audiências regionais, sendo, desde 2003, acopladas às atividades da Comissão de Participação Popular. Promovem a inclusão de dezenas de representantes da sociedade nos debates envolvendo a programação de investimentos governamentais e políticas públicas. Suas propostas são encaminhadas à CPP, para análise e encaminhamento ao processo legislativo;
- d) Seminários Legislativos: eventos de grandes proporções, são programados para ocorrerem uma vez ao ano, tratando de temas específicos, com o objetivo de gerar intervenções concretas em termos de normas e de políticas públicas;
- e) Ciclos de Debates: são, também, eventos amplos tratando de temas previamente estabelecidos, todavia, seu objetivo é fomentar o debate e colher informações para auxiliar a atividade parlamentar;
- f) Fóruns Técnicos: constituem eventos com participação um pouco mais restrita, já que seu objetivo realizar uma discussão técnica ou científica, para subsidiar as atividades político-parlamentares em decisões sobre temas complexos;
- g) Parlamento Jovem: criado em 2004 e ligado à Escola do Legislativo, é realizado anualmente, em três etapas, cobrindo centenas de municípios

do Estado. Realiza-se em parceria com as escolas do ensino fundamental e médio e seu objetivo primário é a educação cidadania. Incidindo, a cada ano, sobre tema determinado, previamente selecionado em uma plenária no ano anterior, apresenta, também, propostas de intervenção legiferante, fiscalizadora ou no campo das políticas públicas;

- h) Consultas Públicas (on line): foram estabelecidas em 2009, e permitem ao cidadão opinar sobre temas diversos, como meio para “democratizar a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas, além de auxiliar a tomada de decisões que terão impacto na vida do cidadão”;
- i) “Envie sua Sugestão de Projeto de Lei” (on line): aparece no âmbito das inovações participativas digitais, em 2011, e consiste em um espaço no qual o cidadão apresenta uma sugestão de projeto de lei, a qual será analisada tecnicamente e, conforme o caso, encaminhada ao processo legislativo¹⁴⁰;
- j) “Dê sua opinião sobre Projetos em Tramitação” (on line): semelhante às demais possibilidades de participação digital, nesta, implantada em 2013, o interessado pode opinar sobre proposições em andamento da Assembleia, salvo aquelas que já estejam em redação final¹⁴¹;

Além dessas modalidades, cabe o registro das Teleconferências, nos anos 1990, que promoveram debates sobre temas diversos e constituíram uma inovação naquela altura¹⁴². E, ainda, do chamado “Pinga-fogo”, um mecanismo informal de participação, estabelecido à margem das previsões regimentais na Comissão de Direitos Humanos. Para atender de forma mais aberta, inclusiva e eficiente as entidades e cidadãos que a demandavam, a comissão estabeleceu, como praxe, a reserva da primeira fase das suas reuniões para que qualquer pessoa pudesse apresentar reivindicações, denúncias ou propostas naquele órgão, que passou a registrá-las e dar encaminhamentos diversos.

¹⁴⁰ Ver em

https://www.almg.gov.br/participe/envie_sugestao_lei/index.html?pagina=108&iptPalavras=a&selCat=&datInicio=&datFim=.

¹⁴¹ Ver em https://www.almg.gov.br/participe/opiniao_projetos_lei/index.html?pagina=291&ordem=1.

¹⁴² Recorde-se os seguintes temas tratados: Gestão de Recursos para o Ensino Fundamental; Novo Código de Trânsito Brasileiro; Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde; Legislação Eleitoral; Desafios da Federação Brasileira; Gestão Democrática na Escola; Segurança Pública, O Papel do Estado e da Sociedade Civil; • Dívida Externa: O Que Fazer?

Consigne-se, ainda, o fato de a ALMG ter se vinculado às conferências de políticas públicas, em alguns casos assumindo toda a tarefa de produção do evento. Tais conferências são previstas em leis que disciplinam políticas públicas e constituem um espaço de participação popular no qual o planejamento das políticas referidas é definido. Cite-se, como exemplo de intervenção da Assembleia de Minas nessas instâncias, originalmente ligadas ao Poder Executivo, a II Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (1999); as II e III Conferência das Cidades de MG (2005 e 2007); e as I e II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres (2004 e 2007).

Acrescente-se aos eventos citados, algumas iniciativas eventuais desenvolvidas pela ALMG, na condição de projetos especiais. É o caso do Projeto Cidadania Ribeirinha, realizado no norte do Estado. Ou o Projeto Expresso Cidadania, entre 2008 e 2010, que recebeu o prêmio nacional da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial, composto de várias iniciativas direcionadas aos jovens entre 16 e 18 anos, com a finalidade de incentivar a participação política e fomentar a cultura cívica. Seu sucesso gerou o Expresso Cidadania Virtual, orientado para as Escolas da Rede Pública.

Além desses, há outros voltados para aprimorar a accountability democrática, tais como os Encontros Regionais de Prestação de Contas, realizados em 2013 mediante ação descentralizada, com eventos em 20 municípios das dez macrorregiões do Estado, e participação de representantes da sociedade civil, nos quais houve debates e o recebimento de propostas. Ou o Projeto “A Lei a serviço do cidadão”, de 2011 a 2014, com foco na transparência e na interação em torno das leis editadas no Estado.

Em linha diversa, cite-se o Projeto Estratégico Práticas Participativas na ALMG, acontecido entre 2015 e 2017, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, e teve por finalidade a auto-observação sobre as inovações participativas e a busca por novos caminhos. Entre outros elementos, dele constaram grupos de estudos e pesquisas, discussões temáticas, apresentação de relatórios, realização de uma oficina intersetorial, com balanço das experiências; desenvolvimento de tecnologias; construção de metodologias de mobilização de públicos e de articulação institucional.

Entre todas essas iniciativas, as que merecem maior acolhida pelos parlamentares são aquelas sobre as quais eles têm mais controle, a exemplo das audiências públicas em comissões. São eventos que têm sido utilizados pela ALMG desde o início do processo de redemocratização, nos anos 1980, tornando-se frequentes e crescendo de importância desde então (Mendonça & Cunha, 2016). Habitualmente, a condução efetiva dessas audiências

fica a cargo do deputado proponente, que, por via de regra, possui algum interesse na mesma ou a está usando para o atendimento a suas bases. Embora tenha uma razoável margem de controle nesses espaços, os parlamentares, ainda assim, podem ser submetidos a constrangimentos e pressões suficientes para induzir a sua conduta política, como nota Rocha (2021). Em geral, os representantes gostam dessas audiências, entendendo que são positivas, com 76,5% acreditando que são plenamente eficazes e 16,5%, em sua eficácia parcial, chegando a 93% de percepção favorável (CEL, 2012). A avaliação dos próprios deputados deixa antever sua predileção por esses eventos, bem com o uso estratégico que deles fazem. O quadro a seguir evidencia alguns dados acerca dos processos participativos realizados pela ALMG nos últimos anos:

ANO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	DEBATES PÚBLICOS	REUNIÕES COM CONVIDADOS	VISITAS	TOTAL DE EVENTOS
2012	286	6	1	52	345
2013	392	14	40	52	498
2014	258	9	27	55	349
2015	375	11	47	125	558
2016	282	10	43	50	385
2017	241	6	37	68	352
2018	161	0	25	68	352
2019	368	3	125	96	592

Do ponto de vista da interação com a sociedade, os eventos de maior porte são os seminários legislativos. Pelo formato que assumem, dele participam centenas de cidadãos e entidades. Também em virtude do procedimento a que se submete, tendem a resultar em produtos palpáveis em matéria de conveniência temática, conteúdo relevante e observância de preceitos técnico-jurídicos relacionados ao processo legislativo e às atividades parlamentares. Algumas vezes, como enfatiza Costa Val (2002) ao tratar do Seminário Gestão das Águas, alcançam tanto a edição de leis, como o marco legal do manejo de recursos hídricos naquela altura, quanto a modelagem de políticas públicas.

Como aponta Madureira (2010), todos os seminários legislativos geraram produção legiferante sobre os temas que discutiram. Entre as várias normas decorrentes de seminários legislativos, cabe mencionar itens como Política Estadual de Desenvolvimento Agrícola (Lei nº 11.405, de 1994); Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural - Funderur

(Lei nº 11.744, de 1995); Política Estadual de Saneamento Básico (Lei nº 11.720, de 29/12/94); Fundo Estadual de Saneamento Básico (Lei nº 11.719, de 1994); Fundo Estadual de Habitação (Lei nº 11.830, de 1995); Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 11.504, de 1994); Plano Mineiro de Turismo (Lei nº 12.398, de 1996); Conselho Estadual de Turismo (Lei nº 12.396, de 1996); Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda (Lei nº 13.687, de 2000); Regiões Metropolitanas, Assembleia Metropolitana e Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Leis Complementares nºs 88, 89 e 90, de 2006); Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei nº 18.031, de 2009); Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Básica (Lei nº 15.293, de 2004); Programa Estadual de Direitos Humanos; Regras para proteção a vítimas e testemunhas (Lei nº 13.459, de 2000).

Verifica-se, além disso, que, ao longo do tempo, as práticas participativas e de interação promovidas pela ALMG passaram por inúmeros aperfeiçoamentos do ponto de vista formal e procedimental. De um lado, são adicionadas especificações conceituais e procedimentais, de outro, é alargado o escopo da participação, estendido tanto no sentido do público alcançado quanto nos desdobramentos após os eventos. No início, a concepção era de a participação com a finalidade de subsidiar o processo legislativo, uma forma de o poder Legislativo auscultar a sociedade. Atualmente, houve uma ampliação de escopo, que cobre o poder de agenda, a fiscalização e o monitoramento de políticas públicas e normas.

Tome-se como exemplo o modelo de monitoramento pós-evento estabelecido pelo Direcionamento Estratégico 2013-2015, constituído de três etapas. Na primeira, as propostas colhidas eram filtradas pela análise técnico-burocrática e discutidas, havendo a possibilidade de pequenas modificações e acréscimos, com a comissão de representação, escolhida no âmbito do evento em questão. Em seguida, passavam por um processo de análise prévia nas comissões parlamentares pertinentes a cada proposta, no qual intervinham os consultores técnicos e os parlamentares. Por fim, na terceira etapa, havia uma audiência pública, na qual todas as propostas eram apresentadas em sua versão final e os respectivos encaminhamentos eram explicitados. Como se nota, foi uma opção que propiciou mais capacidade de intervenção aos participantes, bem como um processo mais dialético.

Em que pese a importância dos eventos participativos em questão, observa-se que sua abrangência é limitada, como apontado nos grupos focais mencionados por Mendonça (2017). Pesquisa com os deputados evidenciou resultado semelhante, com uma percepção

geral favorável a eventos com participação da sociedade, todavia com o decréscimo dos indicadores quando se trata de exercer influência na agenda pública e nas decisões do Legislativo (CEL, 2012). Mesmo quando se referem às audiências públicas, as mais diretamente atreladas a sua atuação, os representantes vão de 51% que consideram existir muita incidência sobre a agenda, 24% que admitem grande influência nos seus posicionamentos quanto aos temas sob sua apreciação, e 37% que reconhecem a audição de atores externos importante para as decisões que toma.

A Comissão de Participação Popular tem sido o principal instrumento para a efetividade dos resultados das práticas participativas na ALMG. Desde 2003, quando foi criada, a Comissão recebeu 3.381 propostas de ação legislativa, proposição que funciona como um anteprojeto de lei, com exigências semelhantes e submetida ao devido processo legislativo. Tais propostas geraram 3.491 proposições firmadas pela CPP e levadas ao trâmite legiferante, das quais 3.466 foram requerimentos, sendo 461 de natureza fiscalizatória, requerendo informações ao Poder Executivo, e e 2.457 contendo pedidos de providências, que consistem em intervenções nos investimentos, distribuição de recursos e políticas públicas realizados pelo governo. Segundo avaliação dos próprios deputados, 53% entendem que a atuação da CPP é eficaz, e 31% que é moderadamente eficaz, perfazendo o total de 84% com uma avaliação positiva acerca do trabalho da comissão (CEL, 2012).

Saliente-se, também, a importância da ação conjunta realizada pela CPP com outros instrumentos de participação, tais como os seminários legislativos ou as audiências públicas relacionadas ao plano plurianual. Nessas, as propostas aprovadas são convertidas em emendas e, aprovadas, passam a integrar as leis de planejamento e orçamento. Aqueles, sendo eventos de maior envergadura, levam à comissão proposições de grande alcance social.

Em que pese esse saldo, os resultados da CPP – como, de resto, dos eventos participativos em geral – são de pouca monta em vista do total mobilizado pela Assembleia. Por exemplo, no caso das audiências do PPAG, desde o início dos trabalhos da CPP, os recursos decorrentes de iniciativa popular aprovados nunca foram superiores a 0,05% do orçamento estadual. Nesses anos, o melhor desempenho foi em 2008, com 128 emendas aprovadas e integradas ao plano plurianual ou à lei orçamentária. Essa quantidade oscilou conforme as circunstâncias políticas do período. Em 2020, por exemplo, para um

valor global de 125 bilhões de reais¹⁴³, apenas 20 milhões foram aprovados em emendas de origem popular. A título de comparação, foram 760 milhões derivadas de emendas parlamentares, de maneira que a parcela originada da participação societal correspondeu a 2,6% do valor que os deputados colocam no orçamento para o atendimento a suas bases, exclusivamente segundo critério individual de cada um deles¹⁴⁴. Em 19 anos, os recursos destinados às emendas populares nunca foram muito superiores ao valor de 2020, nunca chegando a 40 milhões de reais (Minas Gerais, 2013; 2015; 2020).

6.4. A Assembleia, a sociedade e a ação parlamentar

Percebe-se que a Assembleia de Minas Gerais, nos últimos trinta anos, atuou com o objetivo de incluir a participação da sociedade em algumas de suas rotinas parlamentares. A entidade assumiu um programa de interlocução com a sociedade que abrange uma significativa carteira de eventos institucionais, tendente à expansão e ao aprimoramento procedimental. Tal mudança ocorreu em sintonia com processos internos de modernização burocrática e de democratização e alteração na composição do conjunto de representantes, assim como com a manutenção de práticas políticas baseadas na conexão eleitoral e em tradições incorporadas na cultura da sociedade mineira, como o clientelismo, o patrimonialismo e a patronagem.

A compreensão desse fenômeno múltiplo nesta tese compreende as práticas participativas implementadas na ALMG em relação com o cruzamento da duas características assinaladas, muito especialmente a resiliência demonstrada pelo clientelismo (Dias, 2006; Fleury, 2004, Denardi, 2018), alicerçada também pela normas constitucionais que definem sistema de governo, separação de poderes, sistema eleitoral e organização dos partidos políticos. Coincide, aliás, com a posição de Ames (2003), para quem a instituição parlamentar no Brasil apresenta como tipo dominante o parlamentar particularista, cujo mandato é, primariamente, direcionado para a captura de recursos para as suas bases eleitorais. Embora a ponderar a existência de parlamentares com distintos perfis, Carvalho (2003) ratifica esse padrão como sendo o principal, de algum modo assumido pela grande maioria dos representantes.

¹⁴³ Aproximadamente 20.000 milhões de euros, no câmbio de 2021.

¹⁴⁴ Em contraste com a fórmula habitualmente individualizada e obscura de decisão acerca das emendas parlamentares, nas audiências da CPP em torno do PPAG comparecem inúmeras entidades, que representam um conjunto social significativo. Em 2019, por exemplo, foram registradas 445 presenças e 178 entidades.

Observe-se, a esse respeito, que a percepção da opinião pública acerca do trabalho parlamentar desenvolvido pela Alemg aponta para o padrão clientelista de atuação. A expectativa do cidadão com relação ao Legislativo é, no mais das vezes, coincidente com esse padrão, embora com algum registro de mudança em 30 anos de sondagens. Pesquisa de 1993 indicava elevada desconfiança dos cidadãos para com o Legislativo mineiro. 56% dos eleitores acreditavam que os deputados trabalham apenas para os ricos; 50%, que a Assembleia é apenas um cabide de empregos; 52% viam o exercício da representação como fonte de privilégios para os representantes; e 61% apontava o deputado como patrono de apadrinhamentos; (Vox Populi, 1993).

Sobre o papel dos representantes, 53% afirmavam que o deputado representa interesses, 41% que ele legisla e 45% que ele fiscaliza o setor público. No entanto, 85% dos respondentes disseram ser função do parlamentar ofertar bolsas de estudos; 65%, arrumar emprego para os seus eleitores; 75%, dar dinheiro ao eleitor; 88%, providenciar internação em hospitais; 82%, doar dinheiro para instituições; e 71%, doar recursos para associações. Não por acaso, 64% dos entrevistados disseram não confiar ou confiar pouco nos deputados estaduais mineiros, estando 49% muito insatisfeitos com os seus representantes, tendo em vista que os parlamentares, em sua percepção, não se esforçam como deveriam (56%), são despreparados (49%), desinteressados (62%), desonestos (60%) e preguiçosos (57%) (Vox Populi, 1993).

Preso a uma visão da política predominantemente clientelista ou mercantil, a maioria dos cidadãos justificou seus votos nas eleições a afirmar que “não dá pra saber qual candidato é bom”, por isso, se escolhe “o menos ruim”, “pessoas conhecidas”, “por amizade” ou “quem já fez alguma coisa pela minha comunidade”, mesmo porque “corrupção é o que mais tem”. Esse eleitor fomenta a relação tradicional, esclarecendo que “a gente espera é que eles dêem o que a gente precisa”, e “se o deputado deu alguma coisa a gente vota mesmo” (Vox Populi, 1993). Essa posição é, aliás, convergente com a exposição de Moreira (2007), a respeito dos conteúdos encontrados nas missivas enviadas pelos eleitores aos “seus” deputados, simbolizados pelo “eu confio em você, como você confia no meu voto”. Sondagem realizada em 1990 já assinalava resultados dessa natureza, com menções a referências “marajás” e a “mordomias” na Assembleia Legislativa (Vox Populi, 1990). Em 2020, de 19.188 mensagens pelos canais digitais de participação da ALMG, solicitando ou sugerindo ações, 15.558 foram destinadas a gabinetes

parlamentares (81%), em vez de órgãos colegiados de natureza decisória do parlamento, a confirmar a força da relação personalizada entre representante e representado.

Pesquisa Doxa (1997) confirma a percepção vigente naquela altura acerca da imagem da ALMG, predominantemente negativa (18,5%, ruim ou péssimo e 38%, regular). 42% dos entrevistados não se lembravam em que votaram na última eleição e 55% não souberam indicar sequer o nome de algum deputado. A barganha clientelista, principal móvel do comportamento parlamentar, estava presente no sentido do sufrágio, com 16% votando por amizade; 13%, nos mais conhecidos; 10%, no candidato da sua região; 8%, retribuindo um favor; 5%, por indicação de amigos; 5% seguiriam o prefeito de seu município, e 35% dos cidadãos afirmaram votar em função das propostas dos candidatos, embora 57% desse grupo votasse tais propostas fossem de favorecimento pessoal (Doxa, 1997).

Outro relatório de pesquisa, quinze anos depois, reforçou certa percepção a respeito do Legislativo mineiro. A sondagem em questão (ALMG, 2014), concluiu que os públicos em face dos quais a Assembleia atua compõem três tipos básicos, a saber, os afetados, “aqueles a quem a norma está endereçada e sobre os quais os efeitos serão diretamente percebidos”; os mediadores, “aqueles que, em maior ou menor grau, são responsáveis por viabilizar os efeitos da lei”; e os legitimadores, “aqueles que formam opinião a respeito das normas, difundindo informações a seu respeito pela sociedade”. Embora apresentando resultados razoáveis, persiste certa descrença, inclusive entre o público interno, quanto à capacidade de a Assembleia mineira atuar em prol do interesse público. Mesmo certo realce dado a intervenções da sociedade em matéria orçamentária foi contrastado com o reconhecimento de barreiras para a efetividade da participação.

Fuks (2016), analisando sucessivas pesquisas de opinião sobre a ALMG, constatou que, mesmo com todas as inovações institucionais e com o investimento feito pela entidade em interlocução com a sociedade e participação popular, “pouco mudou na opinião do grande público mineiro em relação a sua percepção da Assembleia Legislativa de Minas Gerais”. Prevalecem resultados que indigam o desinteresse do eleitor mineiro pela política, a desconfiança ante o parlamento, e muito desconhecimento a respeito das ações da referida Casa Legislativa em matéria de práticas participativas.

De fato, a confiança na ALMG não melhorou entre 1993 e 2006. Entre os que confiam pouco e nada, obteve-se 64% (1993), 68% (2003) e 72% (2006), conforme o Vox

Populi (1993; 2003; 2006). Respondendo sobre a Assembleia de Minas em comparação com o decênio anterior, a progressão mostra certo equilíbrio, conforme quadro a seguir:

ANO	Melhorou (%)	Está Igual (%)	Piorou (%)	Não sabe (%)
1995	32	26	16	26
2001	21	20	25	32
2003	31	33	14	21
2006	22	38	16	24

Em que pese reiteradas pesquisas apontarem que a imagem pública da Assembleia Legislativa é predominantemente negativa, uma variável muda o resultado dessas sondagens, qual seja o fato de o entrevistado ser cidadão que já participou de eventos na ALMG. Esse grupo tende a apresentar mais conhecimento sobre funções e atividades do parlamento, como também expressam atitudes mais positivas que os não participantes em relação à Assembleia (Fuks, 2016). Resultados de alguma forma próximos ao que alude Fuks (2016) podem ser encontrados em trabalhos de Macroplan (2009), Reputation Institute (2014), e da própria ALMG (Minas Gerais, 2012), embora com variadas nuances. Pesquisa recente indica, todavia, alguma mudança no horizonte, especialmente no que concerne ao conhecimento do público sobre as atividades do Legislativo e uma posição relativamente positiva ante alguns tópicos, como, por exemplo, para a política de comunicação da Assembleia, ou para os trabalhos em educação para a cidadania (74% de aprovação), assim como para as atividades de intermediação de conflitos e busca de soluções, com 51,7% entendendo ser boa ou excelente, e as de fiscalização, com 50,9%, também, de boa e excelente (FJP, 2021).

Verifica-se, assim, que, apesar de todo investimento da ALMG em modernização e na institucionalização de práticas participativas, a opinião pública não absorveu essas mudanças, de modo que a imagem da entidade não se alterou na proporção das modificações internas por que passou. Essa posição, carente, senão de legitimidade, de confiança e de uma visão positiva perante a sociedade, parece refletir o modelo de representação clientelista cada vez mais reforçado no período, a impor evidentes limites não só à atuação do parlamentar, mas, igualmente, à participação da sociedade em suas atividades de forma inclusiva e empoderada.

De fato, a Assembleia de Minas assumiu, inclusive de forma institucionalizada, a peculiar noção de representação a que alude Bezerra (1999), referindo-se ao caso

brasileiro. Neste sentido, as atividades prioritárias dos deputados se concentram fora daquelas constitucionalmente atribuídas ao Legislativo, mas em torno do atendimento a demandas particularistas, interesses de grupos, ou a pedidos pessoais, e não à produção legiferante de impacto geral, ou à fiscalização das ações governamentais (Bezerra, 1999). O poder efetivo do deputado se traduz não no desempenho parlamentar em sentido estrito, mas na capacidade de fazer com que demandas particulares sejam “agilizadas”, “priorizadas” e atendidas (Bezerra, 1999, p. 122), conforme atestaram sucessivas sondagens de opinião pública, aliás.

Considerando que as o arcabouço normativo que organiza a política brasileira é um forte incentivo a que o parlamentar atue como um maximizador de benefícios políticos pessoais, concentrando seus esforços em benefício dos círculos eleitorais onde é votado (Ames, 2003), verifica-se que a ALMG se amoldou a um contexto de clientelismo e conexão eleitoral de modo exemplar, com adaptações no tempo. De um lado, a organização da Assembleia de Minas Gerais foi sendo estruturada de modo que o deputado constitui-se seus gabinetes como comitês personalizados, na medida em que lhes forneceu recursos financeiros, humanos e tecnológicos suficientes para atuar de forma autônoma. Diferentemente do que ocorria até os anos 1980, quando os gabinetes eram compostos por grupos pequenos, com uma maioria de assessores encaminhado pela administração da Casa, nesse processo esses órgãos passaram a ter estruturas com, em média, 25 a 30 servidores, todos recrutados pelo deputado, além de quotas de materiais e equipamentos, verbas indenizatórias, e recursos extras em função de cargos ocupados na arena legislativa.

De outro lado, os deputados procuraram meios de associar aos benefícios para suas bases extraídos junto ao Poder Executivo – com a contrapartida de apoio ao governo no Legislativo –, fórmulas que lhes concedessem autonomia sobre o manejo de parcela dos recursos orçamentários, de modo a assegurar, independentemente do Executivo, uma quantidade de recursos suficientes para assegurar a relação de lealdade com seus apoiadores nas eleições. Primeiramente o fizeram mediante subvenções sociais (Dias, 2006), todavia extintas na legislatura 1999-2003, substituídas pelas emendas parlamentares individuais e, em seguida, ao modelo atual com as chamadas emendas impositivas (Dias, 2019). Abastecido de recursos, os deputados mineiros agem conforme o padrão referido (Netto, 2003), ou seja, como despachante de demandas paroquiais ou agente assistencialista.

Note-se a convergência entre o clientelismo e a conexão eleitoral, a perfazer um perfil dominante do tipo distributivo na ALMG. Não obstante, essa prevalência não exclui elementos do modelo informacional, notadamente os que decorrem do investimento na burocracia e na modernização dos órgãos parlamentares, associados à institucionalização das formas de interlocução com a sociedade e participação popular em suas atividades. Não é suficiente, todavia, para se pretender uma situação de equilíbrio. É que a primazia do caráter distributivo encontra respaldo em uma cultura cívica baseada em relações verticalizadas, orientadas por trocas de favores e lealdades mútuas entre patronos e clientes, mas também em características definidoras do sistema político, tais como uma separação de poderes concentrada no Poder Executivo¹⁴⁵, um sistema eleitoral personalista, partidos políticos frágeis, com baixa identificação perante o eleitorado e pouca institucionalização, bem como um quadro partidário extremamente fragmentado¹⁴⁶. Assim, qualquer mudança substancial na Assembleia Legislativa necessita enfrentar aspectos culturais, virtualmente lentos e incertos, e uma institucionalidade que se retroalimenta e deixa rígida a trajetória em questão.

Essa situação tem gerado um comportamento inercial dos deputados, em um arranjo equilibrado para fins eleitorais, porque reduz custos de transação e reforça vínculos tradicionais. Na ausência de um momento crítico capaz de provocar sua ruptura total, tal posicionamento vai se reproduzindo no tempo e se reforçando nas estruturas do legislativo mineiro. Note-se, conforme Dias (2006), que os parlamentares da Assembleia de Minas Gerais não apenas se mostram indiferentes à participação da sociedade, mas têm uma atuação em que predomina a transferência concentrada de recursos, conforme a classificação de Lowi (1972, p. 298-310).

Segundo essa tipologia, a ação parlamentar pode ser dividida em função de três variáveis: sua abrangência, que pode ser individual, setorial, local, regional e nacional; a incidência temática, recaindo sobre assuntos diversos, tais como educação, saúde, economia, entre outros; e tipo decisório, que pode consistir em produção de benefícios

145 A experiência brasileira, inclusive nos entes subnacionais, vem mostrando que a alternativa a esse domínio do Executivo é a crise institucional, com a inoperância governativa ou a queda do chefe do Executivo mediante processo de cassação de mandato no parlamento respectivo.

146 Lima Jr. (1993 p. 156) chama a atenção para a inconsistência entre os votos dados pelo cidadão nas eleições, com base nas opções realizadas sobre os candidatos majoritários e proporcionais. Tem-se um voto individualizado “ao extremo”, com pouca coerência entre os diferentes votos dados, do ponto de vista partidário e, mesmo, ideológico-programático. O voto é dado na pessoa, não no partido ou em uma bandeira (Fleisher, 2000), de modo que os mandatos também são orientados para os deputados, deixando partidos em plano inferior.

concentrados ou difusos, na regulação de atividades ou em transferência de recursos. Conforme os cruzamentos possíveis, a atividade do parlamentar será distinguida por políticas distributivas, regulatórias ou redistributivas. Para Lowi (1972), distributivas atuam mediante concessão de benefícios diferenciados a inúmeros atores, detentores de múltiplos interesses não concorrentes entre si, perfazendo um jogo de interesses sem conflito, com efeitos desagregados. Regulatórias consistem na edição de regras que disciplinam custos ou alternativas de ação, destinadas a setores específicos e geradoras de efeitos agregados. Redistributivas são políticas que redefinem a partilha do poder na sociedade ou no sistema político, alterando o *status quo*. São comportamentos que podem, portanto, ter sentido impessoal, coletivo e generalista, ou particularista, e individual. Conforme Dias (2006), a produção legislativa dos deputados mineiros comprova a preponderância das ações que compreendem transferência de recursos a públicos específicos, com pouco envolvimento nas demais possibilidades de ação.

Essa estrutura rígida pode ser tratada pelo conceito de dependência de trajetória, a descrever o comportamento ambíguo da ALMG em matéria de acomodação de elementos contraditórios entre si. Busca-se, pois, analisar esse processo segundo um enfoque histórico-cultural, a perceber nas estruturas e na dinâmica social a presença de elementos pretéritos na reflexividade contemporânea¹⁴⁷(Cingranelli & Filipov, 2020). Heranças de experiências passadas refletem sobre novos contextos e instituições, políticas e jurídicas (Hathaway, 2003), a evidenciar a importância da análise de dependência de trajetória em relação ao sistema político¹⁴⁸, inclusive das organizações instituídas para a realização de suas funções, nomeadamente o Poder Legislativo.

Ao se introduzir o conceito de dependência de trajetória neste estudo, admite-se que processos de democratização em certas sociedades são condicionados, em larga medida, por sua história, motivo pelo qual seleções e estruturas derivadas de circunstâncias pregressas tendem a se manter, mesmo quando confrontadas por novos direitos e concepções políticas e jurídicas, que podem ser recepcionadas e integradas não como

147 O neoinstitucionalismo histórico (Hall & Taylor, 2003), no qual se situa o conceito de dependência de trajetória, tem suas características essenciais e funcionalidade realçadas por Steinmo (2001, p. 10-13), e se diferencia do institucionalismo tradicional, já que não se funda em teorias da escolha racional, dedutivas e sistemáticas (Greener, 2005, p. 62 e ss.). Tópico e indutivo (Steinmo, 2001), centra o valor de sua aplicação em estudos de casos (Greener, 2005, p. 25-47), refletindo relações contingentes (Ross, 2000, p. 17), que se apresentam cultural e historicamente contextualizadas (Mahon, 2001).

148 O conceito de dependência de trajetória foi desenvolvido por Brian Arthur (1988, 1989) e Paul David (1985), na discussão sobre mudança tecnológica, todavia, conform North, o conceito pode ser aplicado na compreensão de procesos de mudança institucional, inclusive sob a influência de um giro paradigmático. Em ambos os casos, retornos crescentes são a chave explicar a dependência de trajetória.

ruptura, mas como continuidade. Casos em que a democracia e seus instrumentos correm o risco de não serem efetivos, mas meramente simbólicos. A construção de cenários futuros, em tais hipóteses, implica uma estratégia contrafactual de manejo do risco inerente à modernidade reflexiva, já que mais presa à confiança no passado que no futuro contingente (Ferrari Fº, 2001, p. 107)¹⁴⁹.

Trata-se, pois, de admitir, sob a noção de dependência de trajetória, que o histórico é uma variável importante, por vezes fundamental, na investigação sociológica (North, 1995; Pierson, 2000b). Enfatiza-se, no caso sob análise, que condicionantes presentes na trajetória da ALMG, e da sociedade mineira, opõem à perspectiva de mudança um custo proporcional ao grau de enraizamento encontrado (Levi, 1997). Promove-se, nesses processos, uma seletividade distinta da que ocorre, por exemplo, nas sociedades centrais, cujos câmbios sociais enfrentam variáveis distintas, já que leva em consideração a especificidade do legado recebido em cada caso (Putnam, 1996). É um processo que envolve confiança e retornos, positivos ou negativos, em vista de expectativas e garantias que se formam em circunstâncias sócio-históricas específicas (Luhmann, 2005a).

Reconhece-se, assim, não apenas a presença do sistema social estruturado em termos diferenciados, mas de uma modernização que, ao mesmo tempo em que aprofunda sua própria perspectiva e suas consequências, recolhe, igualmente, elementos da tradição e de modos de dominação pré-modernos. Observando-se historicidade e contingência no funcionamento do sistema político, deve-se levar em consideração a funcionalidade e diferenciação do mesmo em uma compreensão vinculada à interpretação de situações específicas, como pontua Fernandes (2002)¹⁵⁰.

Assim, pode-se investigar eventuais déficits de democracia em sociedades periféricas, à luz de sua experiência pretérita e, mais especificamente, de valores, costumes e expectativas sedimentadas ao longo de seu percurso histórico. Nesses casos, uma expectativa de retornos crescentes em torno de esquemas tradicionais arraigados não apenas eleva os custos de transação para iniciativas de aprofundamento democrático,

149 A literatura especializada elenca diversas fontes de retornos crescentes, entre as quais os casos em que quanto mais agentes usam certa técnica, mais vantajosa ela se torna, gerando, inclusive, a possibilidade de haver adesão generalizada, uma vez que a vantagem aumenta a cada acréscimo de usuários. Também acontece quando seu uso pode afetar a escolha de instituições (North, 1990), além de incidir sobre economias de escala, possibilitando aprendizado e coordenação entre os agentes e interação técnica e estratégica (Arthur, 1994).

150 A partir de conceitos derivados desse veio teórico, absorvem-se, no trabalho, diferentes e complementares hipóteses envolvendo percursos sociais e legados políticos (Hall & Taylor, 2003) ante a uma racionalidade moderna indutora de sistemas sociais, como o político, especialmente na feição democrática, em uma narrativa analítica dirigida, pragmaticamente, pelo problema a ser enfrentado (Bates, 1998).

passando pela participação da sociedade nos negócios públicos e decisões políticas, mas pode gerar vieses múltiplos, com desdobramentos imprevisíveis¹⁵¹.

Nessa tensão entre permanência e mudança a democracia fica sujeita a marchas e contramarchas¹⁵², tendendo a haver algum tipo de acomodação entre instituições modernas e tradicionais, como é o caso das práticas participativas incorporadas a uma Assembleia Legislativa marcada pelo clientelismo, o qual opera como elemento definidor de fronteiras relativamente rígidas. Com esse enfoque, não se pretende que sejam fixos os padrões determinados por esses interesses, tradições ou estruturas passadas, que, afinal, podem ser modificados (Pierson, 2000a, p. 252), mas que determinadas tendências presentes em uma trajetória podem não ser facilmente alteradas (Mcnabb, 2004, p. 23).

6.5. Participação e partilha do poder

Conforme explanado, a experiência da ALMG revela-se dúbia, pelas contradições que exhibe. As inovações participativas adotadas em cerca de trinta anos exibem dados quantitativos substanciais, bem como alguns resultados que não podem ser desconsiderados, especialmente quando se considera a situação vigente no período anterior como alternativa.

Não obstante, há limites claros a um avanço da participação na ALMG, com mais inclusão e empoderamento das instâncias de deliberação popular. Conforme explicitado em Dias (2006; 2019), duas fontes convergentes atuam para manter o vigor dessa fronteira, quais sejam a base constitucional que define sistema de governo, relações interpoderes, sistema eleitoral e organização dos partidos políticos, assim como uma tradição de relações sociais verticalizadas e assimétricas, que têm no clientelismo uma visível projeção na política.

151 Segundo North (1991), a dependência de trajetória é mais do que o processo incremental de evolução institucional em que a estrutura de ontem oferece constrangimentos e oportunidades para ações atuais, mas uma matriz institucional formada por uma rede interdependente e complexa, em face da qual externalidades surgem por causa dos custos de configuração inicial, de aprendizagem, de coordenação, e de adaptações e mudanças.

152 Observe-se a posição de Pierson (2000b) a respeito: Segundo esse autor, “os cientistas políticos têm prestado muito mais atenção aos efeitos das instituições do que às questões de origem e mudança institucionais. Um dos resultados foi uma tendência marcante de recorrer a contos funcionais implícitos ou explícitos, nas quais os efeitos das instituições explicam a presença dessas instituições. Os efeitos institucionais podem, de fato, fornecer parte dessa explicação. No entanto, a plausibilidade das explicações funcionais depende de um conjunto de condições favoráveis no estágio de projeto ou da presença de ambientes que conduzam ao aprendizado ou à competição. Explorar a variabilidade nos contextos sociais relevantes torna possível estabelecer a gama restrita de contos funcionais e especificar algumas linhas promissoras de investigação sobre o tema das origens e mudanças institucionais”.

Pode-se, em alguma medida, afirmar que essas inovações contribuem para a formação da cidadania, com elevação de indicadores de engajamento público e cultura cívica. Quando pesquisados os públicos que comparecem aos eventos promovidos pela ALMG, esse fenômeno é sentido. Todavia, trata-se de um universo diminuto em face de um Estado populoso, de centenas em face de milhões.

Além disso, não é cabível afirmar que haja engajamento público-político generalizado entre participantes, tampouco afirmar uma forma básica desse engajamento. São grupos bastante diversificados e dispersos, nos quais movimentos e ativistas participantes possuem trajetórias distintas. Como explica uma entrevistada, há desde os que caminham para posturas de autonomia e emancipação, por vezes até refratários à participação na ALMG, até os que se comportam no modelo do clientelismo tradicional, se aliando de forma subserviente a determinado parlamentar em troca de benefícios especiais. Muitos movimentos se tornam mais orgânicos, apresentando evolução institucional expressiva, embora tal crescimento não seja, necessariamente, acompanhado de maturidade política.

O número de participantes é significativo do ponto de vista da quantidade das intervenções em face do que comporta o espaço parlamentar. Não é, todavia, um número importante quando se observa as dimensões do Estado de Minas Gerais. Pelo contrário, verifica-se que, por qualquer recorte que se eleja, é desequilibrada a proporção de participantes nos eventos participativos em questão, salvo naqueles cuja modelização já leva em conta fatores geográficos, sociais, econômicos ou políticos, nos quais o problema é reduzido.

Reconheça-se, ainda que a Assembleia de Minas admite modalidades diversas de participação, com os ganhos inerentes aos cruzamentos que possibilita (Barnes & Kaase, 1979), ocorrendo prioritariamente dentro do espaço público, mediante ação predominantemente política, na qual se verifica tanto o ativista civil quanto o engajado em movimento social, referidos por Pizzorno (1966). Muitas vezes esses atores sociais estão presentes em diversos níveis de relação política e participação, nos termos consignados por Axford e Rosamond (2005).

Como mencionado, muitos eventos, contudo, podem ser objeto de análise mais profunda e específica sob a lente do tokenismo, tendo em vista haver grandes mobilizações, com uso de recursos diversos e investimento elevado em publicidade oficial, para que, ao final, se obtenha produtos significativamente modestos.

Note-se que, por via de regra, não há empoderamento e as fórmulas de inclusão dos participantes nos processos de decisão política esgotam-se, do ponto de vista institucional, nos primeiros passos do caminho a ser trilhado. Todas as decisões tomadas nos procedimentos participativos são submetidas ao crivo dos representantes eleitos.

Perceba-se, também, que, quando comparados aos valores possíveis ou desejáveis, os produtos decorrentes das atividades participativas são inexpressivos. O percentual de recursos financeiros passível de intervenção societal é, relativamente, pequeno. O percentual de atos normativos produzidos no período é, igualmente, reduzido. Por um lado, questões como assimetria informacional, escalas demográficas, assim como a complexidade dos temas tratados e suas imensas nuances, tornam difícil a intervenção qualificada nos eventos participativos. Por outro lado, tais problemas não escondem o fato de o poder permanecer concentrado no corpo parlamentar, cujas prioridades são outras, voltadas às relações de influência em face de outros poderes e ao atendimento às suas bases eleitorais. Assim, o importante para o representante é reforçar “sua posição assimétrica na relação clientelista, já que pode definir diretamente a alocação de recursos”, e se colocar em posição privilegiada na caça aos votos, pois tem ao seu dispor “uma ‘campanha eleitoral permanente’” (Dias, 2006).

Nesse cenário, o domínio é do padrão distributivista de comportamento parlamentar, com ênfase na conexão eleitoral, embora estudos apontem a presença de instituições fortes internas, como as comissões, a mesclar o modelo com o padrão informacional (Martino, 2021; Rocha, 2015). As práticas participativas, decerto, contribuem, também, para esse perfil misto, mas, como se argumentará no capítulo seguinte, a prevalência do padrão distributivo ainda é sólida e insofismável.

7. Considerações Finais:

7.1. Peculiaridades de uma trajetória

A experiência da ALMG na implementação de inovações institucionais participativas é um fenômeno que apresenta muitas facetas. O olhar panorâmico desenvolvido nesta tese fornece alguns ângulos de observação, a par de abrir possibilidades de aprofundamento em questões específicas. Na mesma toada, permite um esforço de reconstrução teórica, na trilha sugerida por Burawoy (1998), cujos resultados são mais na esfera da crítica reflexiva que, propriamente, na apresentação de um resultado pronto e acabado.

O pano de fundo desta investigação é a questão da intensidade democrática e, conseqüentemente, das diferentes instituições e organizações que dispõem a democracia no sistema político. Indaga-se acerca do que seriam características desejáveis em uma democracia e, conseqüentemente, do que pode ou não ser considerado democrático. E, ainda, de como podem ser comparados regimes políticos distintos em vista dos componentes democráticos que possuam. Dessas possibilidades abrem-se inúmeras combinações e perspectivas.

Como explica Donatella Della Porta (2012), as inovações no campo da democracia participativa devem almejar um alcance que o modelo eleitoral puro não atinge, a produzir esferas públicas plurais e inclusivas mediante a deliberação cidadã. Embora limitado, o conceito em questão aponta dois elementos fundamentais atinentes à questão investigada, o pluralismo e a inclusão. Do ponto de vista da democracia, a estes dois se junta pelo menos outro, o empoderamento dos partícipes. Todos, no entanto, devem ser avaliados à luz da experiência da ALMG, quer em sua estrutura organizacional, quer na dinâmica dos agentes que nela mobilizam recursos e interesses sob condições concretas de ação.

Leston-Bandeira (2012), a esse respeito, lembra que pesquisar a relação entre parlamento e cidadãos exige selecionar entre múltiplas possibilidades, enredadas em um conjunto amplo e disperso de dados e indicadores. No presente caso, há, por exemplo, indicadores externos e internos, como sondagens explicitando o nível de confiança da sociedade no parlamento, ou a quantidade de demandas espontaneamente levadas ao parlamento por cidadãos e movimentos sociais. Estes, majoritariamente, assinalam pouca credibilidade do Legislativo perante a sociedade, cuja imagem negativa é realçada de diversas formas, bem como indicam, no mais das vezes, um horizonte reivindicativo nem

sempre amplo, mais focado em questões localizadas, vinculadas a grupos ou coletivos específicos, quando não individualizadas¹⁵³.

A autora citada distingue quatro tipos de variáveis estruturais a serem levadas em consideração, a saber o contexto histórico, o contexto institucional, a cultura política e as percepções da opinião pública sobre o parlamento, todos com muitas nuances, tais como diferenças de escala ou de temporalidade (Leston-Bandeira, 2012). O caso investigado ilustra a complexidade que tantas possibilidades implicam, inclusive a evidenciar o domínio meramente parcial e limitado que a Assembleia Legislativa tem do processo de inovações institucionais participativas. O impacto de macro variáveis presentes no sistema político, tais como um contexto institucional marcado por certo padrão de tripartição do poder, de federalismo e de sistema eleitoral, os quais atuam como condicionantes da ação parlamentar, pode ser, na melhor das hipóteses, minimizado por iniciativas da Assembleia Legislativa, mas nunca neutralizado.

A relação entre os poderes merece destaque, na medida em que o caso brasileiro evidencia uma prefiguração constitucional e uma prática política que posicionam o Legislativo subordinado ao Executivo, em uma situação na qual suas prerrogativas são subtraídas em benefício de governos com mais poder discricionário e parlamentares que restringem seus mandatos à intermediação de recursos para os distritos eleitorais onde são votados e a rotinas regimentais. O aprofundamento de práticas participativas pode, a depender da circunstância, contribuir para que esse círculo vicioso seja rompido, como evidenciam experiências nas quais o protagonismo político é deslocado da institucionalidade estatal para ativismo societal.

Recorde-se, por exemplo, o ocorrido no último ano em França, com a ação da “Convenção Cidadão sobre o Meio-ambiente”, composta por 150 cidadãos sorteados, não apenas a elaborar uma proposta de política pública, mas a alcançar compromissos com governo e parlamento, este último muito resistente a esse tipo de abertura democrática. A ideia surgiu do “Grande Debate Nacional”, decorrente do movimento dos “coletes amarelos”, de 2019, sob um princípio de se “envolver os franceses nas decisões que lhes dizem respeito e que impactam o seu dia a dia”. Trata-se de uma ação exitosa, na qual parlamento e participação terminam a caminhar interseccionados, todavia, dependente de uma intervenção impactante externa, a sugerir, com Young (2001a), que a

153 A principal forma de contato entre cidadãos e ALMG acontece pela via do clientelismo, com demandas dirigidas pelo eleitor diretamente ao gabinete do deputado votado na sua região ou apoiado por um grupo ao qual pertença. Para um relato ilustrativo dessa relação, ver em Moreira (2007).

institucionalização de práticas participativas não dispensa o ativismo cidadão, mas, pelo contrário, o requisita quando se trata de romper limites.

Note-se que uma apreciação açodada do experimento realizado pela Assembleia de Minas poderia levar à percepção de um grande sucesso ou de um fracasso completo, conforme o viés de observação adotado. Afinal, há, de um lado, um evidente investimento em instrumentos participativos, ao mesmo tempo em que, de outro lado, existe um absoluto resguardo dos poderes atribuídos aos representantes eleitos. Reconhece-se, ademais, que o caso sob estudo envolve um processo de mudança em contexto de elevada complexidade. O propósito de aprofundamento democrático engendrado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais encontra obstáculos e limites de toda ordem para a sua consecução, o que pode gerar distintas apreciações acerca dos seus resultados.

De fato, do ponto de vista da tradição madisoniana, o adicional de democracia contido na introdução da deliberação participativa na ALMG pode ser considerado um instrumento de aprofundamento democrático, apto a conduzir o modelo representativo a um pluralismo condizente com as melhores aspirações poliárquicas. Para as pretensões mais ambiciosas de se “democratizar a democracia” a que se refere Santos (2009b), pode parecer, contudo, um mero ensaio de participação, com efeito mais simbólico que de empoderamento popular. Neste sentido, pôde-se verificar que, apenas nos primeiros vinte anos, foram mais de mil entidades da sociedade civil envolvidas em mais de quinhentos eventos realizados. Ao mesmo tempo, comparando-se com a produção total da Casa Legislativa citada, foram poucas as leis oriundas da participação democrática, quando comparadas ao total produzido, bem como pequeno o percentual orçamentário destinado a demandas colhidas nesses eventos, e quase inexistentes as situações em que decisões terminativas puderam ser tomadas nesses momentos de deliberação.

Esta tese se dedicou a explorar o caso mencionado, na procura de uma resposta acerca do aprofundamento democrático que teria, ou não, ocorrido nesses anos de eventos deliberativos e ações de interlocução entre parlamento e sociedade. A opção pragmatista, construtivista e sistêmica permitiu um olhar que, nos termos dispostos por Burawoy (1998), procurou desde a imersão do observador na cena investigada até um esforço de reflexão teórica, passando pelo dimensionamento da pesquisa na trajetória temporal do parlamento estudado e nos espaços de processamento das ações envolvidas, abrangendo aspectos sócio-sistêmicos, organizacionais, interativos e individuais, a captar diversas nuances de uma circunstância complexa em uma sociedade plural e policontextual.

Entre outros indicadores, foram utilizados dados e informações sobre modernização burocrática da ALMG, implantação de inovações institucionais participativas, número e perfil dos participantes, propostas de origem popular nos trabalhos parlamentares, valores orçamentários envolvidos, narrativas de observação participante e depoimentos de parlamentares, servidores públicos e ativistas. Pôde-se extrair muitas observações da pesquisa sobre cerca de trinta anos de experiência da Assembleia de Minas Gerais no campo da interlocução com a sociedade e das atividades participativas.

A primeira delas é que houve um efetivo envolvimento da ALMG na estruturação de instrumentos de participação da sociedade em negócios públicos e decisões políticas. Destaque-se, neste sentido, a introdução de normas e procedimentos, mudanças no perfil organizacional, comprometimento de recursos orçamentários, seleção e capacitação de pessoal, realização de análises e pesquisas, entre outras ações com o objetivo de fomentar a participação da sociedade no parlamento mineiro.

Tem-se um percurso inserido em uma trajetória mais ampla, a qual, todavia, deve ser levada em consideração para uma adequada análise do processo em questão. Assim, cabe apontar a introdução das práticas participativas na ALMG em um momento de redemocratização do Brasil, no bojo do qual o parlamento mineiro viveu tanto uma renovação de quadros políticos quanto um incremento na burocracia, que foi modernizada e ampliada. Seja em aspectos morfológicos, seja nos procedimentais, a Assembleia de Minas foi modificada para acomodar a participação entre os seus objetivos estratégicos e a realização das suas funções.

Apesar disso, persistiu na Casa Legislativa um padrão de ação parlamentar baseado em relações sociais do tipo pré-moderno, como o clientelismo¹⁵⁴, o paternalismo e o patrimonialismo, recursivamente remodelados à luz da nova ordem constitucional que, todavia, manteve, no essencial, instituições políticas em sintonia com tais tradições. Esse comportamento parlamentar, reforçado pelo uso contínuo no tempo, em uma situação de dependência de trajetória¹⁵⁵, requer a possibilidade de domínio da destinação de recursos públicos pelos deputados, de forma a estabelecer a chamada conexão eleitoral, mediante a qual o representante adota uma postura focada nas necessidades das suas bases eleitorais, remetendo-lhes recursos e colhendo votos em troca, nas eleições. A manutenção de um sistema político baseado em uma separação de poderes com dominância do Executivo e

154 Conceito visto no capítulo 3, conforme Dias (2006; 2019)

155 O conceito é trabalhado no capítulo 3.

um sistema eleitoral sob a fórmula proporcional com listas partidárias abertas foi fundamental para a persistência desse arranjo.

Observe-se que, neste quadro, há, senão um conflito, pelo menos uma contradição entre a conduta dos parlamentares e a inserção das inovações participativas na ALMG. Para a manutenção do padrão referido, os deputados necessitam dos meios políticos inerentes à representação que exercem. O poder que lhes é conferido nos moldes da tradição democrático-representativa é o principal ativo de que dispõem para alimentar suas bases eleitorais e alcançar seus objetivos na carreira política. A participação da sociedade nas atividades parlamentares, contudo, para ser levada a sério, demanda alguma partilha de poder, ou seja, a transferência da capacidade de emitir decisões coletivamente vinculantes, da representação eleita para fóruns societários deliberativos.

No caso em análise, tão importante quanto a constatação do investimento feito pela Assembleia Legislativa nas inovações participativas, é o reconhecimento de que, em todos os momentos do seu percurso, a legislatura se lhes impôs limites. Assim, os parlamentares sempre deixaram reservados o poder de decidir em última instância e a faculdade de orientar a remessa de recursos públicos para as suas bases. O resultado desse arranjo é um paralelismo institucional, por meio do qual a esfera parlamentar, a burocracia do Legislativo, e as atividades participativas se desenvolveram de modo separado – mas não desligado –, cada qual operando sob uma racionalidade própria, mas com espaços de acoplamento mútuo a contrabalançar suas ações de forma transjuncional.

Nessa arquitetura, alguma redistribuição de poder acontece apenas de forma oblíqua, embora suficientemente relevante para que, ao menos em termos, possa se afirmar a passagem da Assembleia de Minas de um perfil claramente distributivo¹⁵⁶, estribado na conexão eleitoral, para outro misto, no qual o funcionamento da máquina burocrática, de determinadas disposições regimentais, como as que disciplinam o trabalho das comissões parlamentares, e as instituições e práticas no campo da deliberação e participação, delineiam um comportamento informacional, a conviver com o distributivo, conforme salientado no capítulo seis.

Perceba-se que o desenho institucional citado é por demais autocentrado, pouco sensível a necessidades e interesses externos, em termos tais que os valores democráticos a serem promovidos nesses casos, conforme Smith (2009), quais sejam capacidade de inclusão, controle popular, julgamento ponderado, transparência, eficiência e potencial de

156 Ver sobre o conceito no capítulo quatro.

reprodução, ou não estão presentes ou aparecem de maneira subalterna, algumas vezes a sugerir propósitos de tokenismo sobrepostos aos eventos participativos. Repise-se que o foco demasiadamente ajustado na própria Assembleia Legislativa poderia ser reposicionado, como sugere Warren (2020), adequando-se aos repertórios dos ativistas participantes (Young, 2010).

A observação realizada mostra, ainda, que as inovações da ALMG em matéria de participação societal implicam reconhecer uma pluralidade de intervenientes, com sistemas funcionais, organizações, identidades, redes, indivíduos e interações em uma dinâmica de posicionamentos e ações combinados, eventualmente simultâneos, mas passíveis de variação no tempo e no espaço. Essa constatação torna concebíveis vários olhares sobre o fenômeno estudado. Há, desde a operatividade do sistema político e o funcionamento da organização Assembleia Legislativa, até os múltiplos jogos empreendidos entre atores diversos. Como recorda Conway (2010), pode-se ter um grande jogo, dele derivando ramificações com outros jogos, cujos movimentos e resultados apresentam mais ou menos - eventualmente nenhuma - relevância para os demais.

Perceba-se, pois, que a experiência de participação da ALMG é perpassada, às vezes transpassada, por outros elementos que consigo compartilham o mesmo espaço sistêmico. A Assembleia, como um todo orgânico e tendo em vista as funções que desempenha, impacta a participação. Mas assim também o fazem algumas de suas partes, como a presidência da Casa, ou mais especificamente o seu presidente; a Mesa que dirige o parlamento; as comissões parlamentares, cada um dos seus membros e, destacadamente, os seus presidentes; as bancadas partidárias e, especialmente, os deputados que exercem o posto de líder; o colégio de líderes partidários; a liderança do governo (Executivo) na Assembleia; ou cada deputado e as respectivas estruturas de gabinete, com suas assessorias individualizadas.

Em face de cada um desses atores há uma relação potencialmente determinada com os eventos participativos. Contudo, o ponto de partida implicitamente assumido na ALMG para regular essas relações é a preservação dos meios de que necessitam os deputados para cultivar o patrimônio político-eleitoral que retêm. Na maioria dos deputados, predomina uma postura de indiferença ante a participação da sociedade na Assembleia. Essa posição só muda quando um evento participativo pode produzir algum

benefício ou prejuízo para a imagem e o desempenho eleitoral do representante¹⁵⁷. Se em um dado evento está participando um grupo, entidade ou movimento identificado pelo deputado como pertencente às suas hostes, ele certamente lhe dedicará alguma atenção. Se as decisões de um processo participativo estiverem em desacordo com os interesses diretos de suas bases, o mandatário se mobilizará também. Mas, essas condutas constituem mais exceção que regra.

Pode haver, porém, alguns deputados interessados de maneira mais especial nos eventos participativos. É o caso, por exemplo, do presidente da ALMG¹⁵⁸, que pode incrementar o seu capital político chamando para si os créditos da pretensa democratização. É, também, o do presidente da Comissão de Participação Popular, órgão que canaliza grande parte das propostas aprovadas nas arenas de participação societal naquele parlamento.

Por via de regra, verificou-se, com o tempo, a solidificação de uma posição de indiferença entre os parlamentares perante a introdução de mecanismos de participação na ALMG¹⁵⁹. Trata-se não só de um círculo vicioso, mas de uma postura cômoda, já que não implica potencial de atrito e custos de transação, mas, tem como uma de suas consequências o referido limite ao empoderamento das instâncias participativas. Fomenta, bem assim, nessa mesma relação circular, justificativas tautológicas, a imputar aos participantes deficiências que são constitutivas das práticas participativas em questão.

Do ponto de vista partidário, a análise de participação em eventos, discursos pronunciados e manifestações em geral mostra um predomínio dos partidos de esquerda no apoio a essas iniciativas, especialmente do Partido dos Trabalhadores. Sendo um dos objetivos programáticos do partido, a ampliação da democracia participativa foi por seus membros reivindicada e defendida na Assembleia de Minas por todo o período. Não por acaso, estiveram a apoiar a criação da Comissão de Participação Popular, que é habitualmente presidida por um deputado de sua bancada.

Também impacta as atividades participativas a burocracia parlamentar, que não

157 No caso das audiências públicas de comissões, cuja agenda é definida principalmente pelos próprios deputados, essa posição é invertida, com o predomínio do envolvimento parlamentar, todavia restrito àqueles que têm a autoria do evento e, por conseguinte, têm interesse direto na matéria por razões de natureza eleitoral, construção da imagem pública ou outra questão mais vinculada ao mandato individual.

¹⁵⁸ Ver nota 174, neste capítulo.

¹⁵⁹ As entrevistas com parlamentares reforçaram essa percepção, inclusive a com um dos mais destacados no apoio a tais eventos, que reconheceu ser exceção em meio à regra da indiferença. Segundo o deputado, alguns colegas lhe dizem que ele só trabalha com participação porque obtém ganhos políticos, o que o igualaria aos demais.

apenas age movida por regras e procedimentos, mas por interesses corporativos. Atuar na gestão desses processos permite ao servidor público da ALMG intervir em esquemas de decisão, consolidando nichos de poder. O fortalecimento da burocracia parlamentar acontece, no caso em análise, concomitantemente com o desenvolvimento das inovações institucionais participativas, constituindo esferas que se alimentam reciprocamente, a gerar, entretanto, um movimento inercial desde que passa a ser desejável em ambos os lados a manutenção de situações satisfatórias de equilíbrio. Muitas vezes, nem a burocracia tem interesse em trocar as formas de controle dos procedimentos de que dispõe por uma posição incerta, nem a maioria dos participantes consolidados no processo tem intenção de colocar sua posição privilegiada em risco.

Esse ponto é, aliás, dos mais relevantes. Apontado tanto em entrevistas quanto nos grupos focais a que alude Mendonça (2017), o problema da seleção do público participante é um dos gargalos dos eventos participativos da ALMG. A questão reside em distintos níveis, tais como a formação de um cadastro de potenciais participantes; o convite para atuar na organização do evento, que é reservado a poucos e cuja escolha não deriva de um critério claro; a definição dos ativistas que comporão as mesas diretoras dos trabalhos; e o chamamento público, tendente a assegurar a presença dos atores habituais.

Considerando que uma das funções da participação democrática seja a de promover a inclusão no sistema político, cabe reconhecer que o propósito inclusivo inserto nas ações da ALMG tem como fronteira a sua capacidade de articulação, bem como a disposição de adesão dos atores sociais interessados nos temas sob deliberação pública. Tais restrições resultam em uma posição privilegiada para os que participam, os quais, embora reconhecendo o risco de estarem contribuindo para legitimar uma elite parlamentar que não os representa suficientemente bem, entendem que sua participação gera possibilidade de influenciar decisões políticas, adquirir informações, aprimorar a capacidade de atuação na defesa dos interesses a que se vinculam, assim como lutar por mais poder e aumento da participação popular (Mendonça, 2017).

Uma das dificuldades ao se avaliar os eventos participativos da ALMG é, justamente, mensurar o quão intensa é a participação em cada caso, tendo em vista a extensão dos segmentos e dos interesses participantes. Como ressalta Stichweh (2019), a exclusão costuma se apoiar em cruzamentos sistêmicos e em desigualdades materiais. Esse último aspecto é bem visível no caso, pois categorias e grupos dotados de mais recursos e condição de acesso às esferas decisórias tendem a se organizar com mais facilidade e atuar

com mais desenvoltura nos processos participativos¹⁶⁰. Não quer dizer que um grupo socialmente vulnerável não possa ter desempenho assemelhado, mas que sua dificuldade será maior, o que pode ser observado nas composições e intervenções nos eventos sob estudo.

A inclusão também encontra empecilho na ação dos sistemas que agem no entorno da política. Assim, reivindicações que exigem uma ação reciprocamente pressuposta do mercado e do sistema político podem ser pouco inclusivas se admitirem a prevalência do dinheiro sobre o poder político. Demandas que envolvem afetos pessoais ou relações familiares, quando acopladas à política, podem constituir, igualmente, obstáculos à inclusão.

Perceba-se que os problemas desse naipe verificados nos eventos institucionais da Assembleia Legislativa se dividem entre aqueles que não dependem diretamente de intervenção do parlamento, como o elevado nível de desigualdade social brasileiro, e os que podem ser objeto de sua ação, como a melhoria dos registros de participantes potenciais ou a ampliação da publicidade convidando à participação.

De toda sorte, cumpre assinalar uma pluralidade de participantes e temas presentes nos eventos promovidos pela Assembleia de Minas, reconhecendo-se sua permeabilidade a questões diversas aparecidas na opinião pública e trazidas para o meio parlamentar, a implicar o alargamento das fronteiras comunicativas do sistema político, referido por Luhmann (1991) como potencial efeito dos movimentos e protestos, assim como produzindo mais visibilidade e voz aos ativistas, e a inserção de suas demandas na agenda política, com a subsequente submissão à deliberação pública, conforme preceitua Curato (2021).

Buscar-se-á, nas páginas seguintes, apontar alguns resultados com base na análise dessas variáveis, sabendo-se, no entanto, que, como assinala Della Porta (2012), não há um modelo pronto a ser simplesmente aplicado pelos parlamentos e, portanto, apto a parametrizar a avaliação de qualquer caso. Na síntese formulada por Rozas e Cano (2013), as inovações participativas estão vinculadas a objetivos de incremento democrático especialmente mediante incentivos à participação, interação e empoderamento. Sob tais pressupostos, pode-se afirmar que o caso da ALMG evidencia a sedimentação de algum capital deliberativo em simultâneo com a fixação de instituições participativas através de

160 Mendonça e Cunha (2012) ressaltam a questão da disponibilidade de recursos financeiros, de pessoal tecnicamente qualificado e de cidadãos com tempo para dedicação a eventos participativos como um dos principais fatores a desigualar as condições de acesso e intervenção dos ativistas.

contínuo investimento e prática reiterada. Não houve efetiva transferência de poder da representação para as esferas de participação societal, porém registrou-se significativa inclusão no sistema político, que se tornou mais sensível ao seu ambiente, mais plural em suas capacidades operativas, e dotado de alternativas crescentes, em um adicional de complexidade próprio de esquemas democratizantes.

O desenvolvimento de uma tecnologia de participação como essa implica, para as instituições, uma condição de validade temporal que, a par da segurança e das expectativas que almeja, estabelece-se em conexão com um futuro contingente (Luhmann, 2005b). Cabe, em vista dessa observação, perceber as inovações participativas em questão como um processo no tempo, cujas alternativas não constituem um bloco fechado. Pelo contrário, tanto pode acarretar uma trajetória alongada, com valores, práticas e processos cada vez mais sedimentados, quanto pode ficar à mercê de circunstâncias críticas capazes de gerar aprofundamento democrático mediante inclusão e cidadania reforçados, ou, inversamente, imposição da autoridade sobre qualquer propósito de abertura democrática e pluralismo político.

Apesar dessa elevada contingência aplicável às projeções de percurso da experiência de participação em estudo, pode-se considerar estar em curso um deslocamento da ALMG de uma posição calcada no tradicional modelo representativo e em uma prática política distributivista, para outro, no qual a participação espreita oportunidades e opõe constrangimentos ao monopólio da representação eleita, adicionando algum componente informacional ao predomínio da conexão eleitoral. Uma evolução desse jaez somente ocorre por meio da adaptação do sistema a uma hipótese improvável tornada, paradoxalmente, provável, quando o que seria um desvio passa a ser integrante da estrutura operacional sistêmica (Luhmann, 2007).

A emergência de uma nova possibilidade acontece quando as bases fixadas não dão conta dos problemas e há a necessidade de uma nova diferenciação, com nova confecção de sentido, a gerar novas possibilidades de comunicação, expectativas e contingência. Percebe-se, no caso, a ALMG sujeita a mudança de contexto e reposicionamentos estratégicos. De uma maneira sintética, pode-se consignar que a entidade vem passando por um processo de mudanças mediante operações autopoieticas e autorreferenciadas, originadas em ocorrências internas e no seu entorno. Pelo menos três períodos sobrepostos podem ser assinalados nessa trajetória: uma primeira fase marcada por amplas assembleias e regionalização; um período intermediário no qual assumem

protagonismo minipúblicos e comitês, com as comissões permanentes a promoverem mais interlocução com a sociedade; e o período iniciado em meados da primeira década do século e posteriormente intensificado, no qual as duas outras tendências encontram-se devidamente acomodadas, inclusive submetidas a escrutínio público, e recebem o aporte crescente de novas tecnologias digitais em processos de *crowdlaw*. Como resultado, tem-se mais permeabilidade e ampliação das fronteiras sistêmicas, com a organização repartida, tendo direção central e estratégias de insulamento burocrático e clientelismo patrimonialista somadas à democratização participativa. É um processo guiado por fluxos estocásticos, no qual a multiplicação de possibilidades leva a uma organização randômica, na qual a ALMG procura ter total controle das seleções e alternativas possíveis, mas está sempre submetida à necessidade de adaptação em face de circunstâncias que, sucessivamente, se colocam em seu horizonte.

7.2. A modelagem das instituições e as formas de participação

Em um esforço de processamento da investigação no tempo e no espaço e de sua estruturação a relacionar o fenômeno estudado em face das forças que sobre ele atuam (Burawoy, 2012), retomamos, neste ponto, as questões que estiveram na origem deste trabalho, nomeadamente a institucionalização das práticas participativas pela ALMG e suas derivações. Como relatado no capítulo seis, a Assembleia de Minas Gerais empreendeu iniciativas de natureza variada para institucionalizar as inovações participativas. Reconhece-se a aplicação de recursos substanciais, as mudanças organizacionais, a normatização formal, entre outros esforços relevantes.

Além disso, pode-se atestar a fixação de determinados padrões, a começar pela definição dos tipos de eventos admissíveis. Cabe destacar uma diferença importante entre eles. Um primeiro grupo é composto por ações patrocinadas pelos deputados no âmbito das comissões parlamentares, especialmente as audiências públicas e as reuniões com convidados. Nele, a lógica prevalecente é a conexão eleitoral, já que, habitualmente, sua ocorrência atende a alguma demanda ou interesse do parlamentar ou das clientelas que orbitam seu mandato representativo. O padrão é simples, com a apresentação de um requerimento pelo deputado interessado, sua aprovação pela comissão, e a marcação da audiência pelo presidente da comissão, cujo poder de agenda é inquestionável, todavia utilizado moderadamente, dentro de uma lógica de reciprocidade e um intuito de evitar custos políticos desnecessários. Com isso, excluindo-se a 19ª legislatura, que ocorre em

tempo de crise econômica e pandemia, tem-se, em média, mais de mil e quinhentos eventos de comissões por quadriênio, o que é significativo¹⁶¹.

Outro grupo compreende as inovações participativas, cuja lógica é distinta, já que sua origem tende a ser externa ou, pelo menos, discutida com um número razoável de entidades e cidadãos. Os padrões estão associados aos diferentes tipos de eventos, destacando-se, como referido no capítulo seis, os seminários legislativos, as audiências públicas sobre planejamento e orçamento, os fóruns técnicos, o parlamento jovem e os ciclos de debates¹⁶². Eles compreendem a existência de um cadastro prévio de potenciais agentes da sociedade civil interessados, as reuniões preparatórias, os eventuais encontros para discussão técnica, as etapas regionais, a seleção dos temas e a escolha de oradores e técnicos convidados, a adoção de um regimento interno, o evento propriamente dito com discussões iniciais, grupos de trabalho e plenária final, a consolidação dos resultados em um documento formal, e o monitoramento da destinação de suas deliberações. Trata-se de um padrão desenvolvido principalmente pela Gerência de Projetos Institucionais (GPI), hoje com a parceria da Diretoria de Planejamento, da Escola do Legislativo e da Comissão de Participação Popular. Como se comentará adiante, é um modelo que contém alguns problemas, notadamente quanto à abertura à participação e à sensibilidade para a formação da agenda pública de forma ampla e inclusiva.

O produto obtido é um nível de institucionalização alto e uma trajetória razoavelmente bem sedimentada no tempo e no espaço organizacional. Pode-se destacar, contudo, os efeitos restritivos da participação muito institucionalizada a que se refere Young (2001a), nomeadamente as dificuldades para a introdução de temas e pautas mais sensíveis e certa perda da espontaneidade ativista com a domesticação institucionalizada. Neste sentido, aliás, é a justificativa ouvida por Mendonça (2017) de ativistas refratários à participação nos eventos da Assembleia Legislativa.

Um ponto merecedor de realce é o referente ao cruzamento de eventos com diferentes modelos de organização e tipos de resultados obtidos. Observando a tipologia cunhada por Bobbio (2012), verifica-se, na experiência da ALMG, tanto eventos

161 Desse total, cerca de 80% se refere às audiências públicas, que constituem a modalidade mais aberta entre as atividades de comissões. Esse número agregado, quando desdobrado por ano evidencia uma pequena variação, havendo, tendencialmente, menos ocorrências nos anos eleitorais. Note-se que alguns desses registros se referem a ações das comissões interseccionadas com atividades oriundas de inovações participativas.

162 Os padrões também são verificados nas atividades que a ALMG realiza em parceria com outras entidades, tais como conferências sobre políticas públicas, realizadas em parceria com o Poder Executivo.

predominantemente reflexivos quanto outros de caráter propositivo. Há debates que envolvem tanto um público de ativistas quanto outros compostos por especialistas. Algumas vezes o resultado é propositivo e focado, resultado de seleções entre alternativas. Noutras são recomendações ou uma gama de propostas que abarca todas as posições colhidas no evento.

De toda maneira, o cerne da análise desses eventos é o conflito e os procedimentos a que é submetido. Como afirma Rancière (2000), o conflito precede a cena comum e, no caso investigado, o desacordo entre atores participantes junto com a possibilidade de se desafiar a ordem posta e os padrões decisórios hegemônicos (Norval, 2007) determinam a extensão do compromisso democrático. Quanto a esse ponto, o resultado é ambíguo, tendente a revelar a predominância de um controle coordenativo realizado pela ALMG, a conviver com momentos em que grupos de participantes rompem limites e alcançam resultados além do previsível.

Os vários públicos participantes ilustram o pluralismo encontrado nos eventos da ALMG, sabendo-se, todavia, que é altamente improvável a plena representação de identidades e interesses em uma arena participativa, conquanto o arranjo sobre a qual essa se estabeleça possa condicionar maior ou menor inclusão (Norval, 2007). Verificou-se, não obstante, inúmeras identidades a participar das atividades da ALMG, com destaque para os segmentos mais organizados, embora muitos grupos relativamente dispersos tenham aparecido e alguns deles, no contato com os congêneres, tenham passado a ser mais institucionalizados. Do ponto de vista territorial, há uma prevalência de participantes oriundos da capital do Estado, o que torna estratégica a etapa prévia de discussão regionalizada.

Dados da década de 2010 mostram que, entre os participantes, a maioria representava ou estava ligada a uma organização qualquer. Entre os grupos representados estavam entidades públicas e privadas, federais, estaduais e municipais. Havia representantes de empresas, de fundações, de partidos políticos e de igrejas, assim como de categorias de trabalhadores, de comunidades, e de defesa de determinados temas, como meio ambiente, relações de consumo ou cultura. Trata-se de um arco amplo, dependente do perfil de cada evento. Uma atividade sobre direitos humanos em geral abrange um público grande e muito diversificado quando comparado a outro sobre o sistema penitenciário, por exemplo, no qual o tema é específico e as deliberações focadas, o que se reflete no público participante.

Esse público comparece com variadas propostas e demandas, cuja ênfase pode ser geral, coletiva, difusa, regional, comunitária, setorial ou individual. Muitas vezes, na ALMG se percebeu que uma questão de pouca relevância em uma agenda geral assumiu particular interesse em uma cadeia de seleções de alternativas crescentemente específicas, hipótese salientada por Kingdon (2006).

Nota-se que, ainda que de forma limitada, as inovações implementadas na ALMG permitiram o alargamento do poder de agenda exercido por atores da sociedade civil sobre o parlamento e o sistema político em geral. Inúmeros conflitos sociais são colocados sob o crivo da dinâmica discursiva encerrada nesses eventos, na qual posições por vezes tensionadas, que abrangem desde dimensões semântico-conceituais até consequências materiais no campo das políticas públicas, restam equacionadas mediante procedimentos. Trata-se de disputas sob múltiplas posições, embora deva se destacar a condição assimétrica de participação entre diferentes atores. Em certa medida, essas demandas conflitantes expressam uma perspectiva que não é alcançada nem pelo jogo político, nem pela técnica da burocracia ou de especialistas intervenientes (Bobbio, 2013), consistindo nas vivências e nas expectativas do público participante que, ao mesmo tempo, será o destinatário dos resultados práticos, das consequências das decisões nas quais o processo desaguará.

7.3. As inovações participativas no sistema político

As práticas participativas sob investigação têm lugar em um espaço social definido, qual seja o sistema político, conquanto seus efeitos possam se fazer sentir indiretamente em outros terrenos. Mais democracia, com adicionais de inclusão, empoderamento e pluralismo, implica um sistema mais complexo e contingente. Em alguma medida esse efeito é reconhecível no caso em estudo.

A complexidade referida tanto decorre de um contexto hipermoderno quanto das especificidades do processo em questão. A morfogênese da sociedade moderna reflete a passagem adaptativa da sociedade estratificada para a sociedade diferenciada mediante sistemas de sentido, como o político. Assim, os sistemas funcionalmente diferenciados podem ser vistos como evolução adaptativa em face de formas de diferenciação anteriores. Operam de forma inclusiva e universalizada e sua arquitetura é dada de forma autorreferenciada, em resposta a problemas que a modelagem anteriormente estabelecida não poderia resolver. Não obstante, em cada situação concreta, mormente em sociedades

periféricas, como no caso de Minas Gerais, a formação dos sistemas diferenciados ocorre de maneira ambígua e não linear, o que impõe a convivência de elementos tradicionais com os decorrentes da modernização, de estruturas que efetivam democracia e direitos fundamentais com outras que cumprem papel meramente simbólico em um cenário marcado por desigualdades, como descreve Neves (2007).

O caso investigado envolve, tipicamente, um sistema político no qual modos herdados, como o clientelismo, a patronagem e o patrimonialismo, ainda permanecem, embora os marcos estruturais sistêmicos estejam formalmente modernizados, assumindo o modelo democrático-representativo. O que se verifica, entre as consequências da emergência das inovações participativas mencionadas, é que o seu papel tem sido modernizante, no sentido de reforçar preceitos democráticos e de promover alguma inclusão, embora sofra pressões que o levam a se acomodar ao lado de práticas com as quais não se conjuga.

É o que acontece, por exemplo, ao se constatar que muitos cidadãos e entidades que acorrem aos eventos participativos, reivindicando políticas públicas e direitos, também estabelecem relações de parceria do tipo clientelista com deputados. O caráter horizontal e universalista das atividades de participação contrasta com a relação clientelista, intrinsecamente vertical e assimétrica. Não que isso ocorra de forma estanque e em momentos bem distinguíveis. Pelo contrário, são elementos que tendem a estar mesclados, como sói acontecer na cena policontextual da modernidade tardia. Nessa imbricação, as descrições lógicas baseadas em conceitos consagrados cedem espaço a uma multiplicidade de abordagens possíveis, sabendo-se que os limites sistêmicos obstam a que o ambiente seja integralmente captado (Luhmann, 2007, pp. 896-897).

Sob esse nível de complexidade, o problema posto, a enlaçar pretensões de aprofundamento democrático, redistribuição de poder, inclusão e expansão da cidadania, remete à capacidade de o sistema político induzir operações transjuncionais (Luhmann, 2002, p. 99)¹⁶³, nas quais são levadas em consideração não apenas as distinções entre opostos, mas as mediações possíveis entre e além delas (Gunther, 2004). Consoante Gunther, a partir do ponto em que se passa a considerar uma situação complexa, dotada de múltiplas posições contingentemente possíveis, ocorrências paradoxais caminham para

163 Na transjunção, há um valor de rejeição ante outro, que não obedece à oposição binária (negativo – positivo). O rejeitado transcende o esquema binário original (Pires, 2011).

resultados alternativos àqueles estabelecidos dentro das tradições epistemológicas correntes (Pires, 2010). Combinam-se expectativas entrelaçadas em uma hipótese de dupla reflexividade¹⁶⁴, e o sistema pode ser percebido em duas distinções, ante o ambiente externo e, internamente, ante sua contingência, escolhas negativas que, todavia, permanecem no horizonte do sistema.

Ora, conforme narrado no capítulo três, o sistema político estrutura-se em torno da função de emitir decisões coletivamente vinculantes, compondo-se de unidades orgânicas, instituições e procedimentos. Divide-se, funcionalmente, entre a macro política e a administração estatal, na qual aparecem as políticas públicas. Na forma democrático-representativa, apresenta uma cúpula bifurcada, dividindo posições de governo e oposição, a refletir resultados eleitorais intercambiáveis no tempo e no espaço. Ao lado dessas estruturas aparecem a opinião pública, os movimentos sociais, os protestos e a cidadania, a balizar o equilíbrio sistêmico. No contexto atual, com a representação em crise de legitimidade, vista como condição necessária mas não suficiente para que o sistema político realize sua função, esses componentes da política externos ao Estado podem ser associados a atividades de participação institucionalizadas, potencializando o seu papel de defesa da diferenciação e manutenção dos fundamentos da política democrática. Perceba-se, pois, que as inovações participativas introduzidas na ALMG não vêm para extinguir o modelo representativo e substituí-lo por outro, mas, através da desconstrução crítica, recondiçaná-lo adaptativamente no que pode ser considerada uma evolução do modelo.

O pressuposto dessa mudança é o adicional de complexidade assumido pela Assembleia Legislativa, condizente, aliás, com um panorama emergente no qual relações sociais estão sujeitas à subversão da lógica espaço-temporal moderna pela mudança de paradigma informacional e comunicacional. Tem-se uma dinâmica social em que multiplicam-se identidades, redes e acoplamentos, com mais flexibilidade na morfologia estruturadora dos sistemas sociais, eventualmente mais sensíveis ao seu ambiente. Nessa perspectiva é que participação, inclusão e acréscimo de cidadania podem contribuir com a democracia no sistema político. Trata-se, afinal, de elementos que assimilam a multiplicidade de posições presente na sociedade e alimentam a democracia. Neste sentido, instâncias de participação como as ora pesquisadas funcionam a induzir seleções mediante procedimentos, formando arenas onde discussões são empreendidas e resultados

164 Situação na qual podem ocorrer, por exemplo, expectativas normativas de expectativas normativas, expectativas normativas de expectativas cognitivas, expectativas cognitivas de expectativas normativas e expectativas cognitivas de expectativas cognitivas (Luhmann, 1983a: 62-6).

alcançados mediante acomodação contingente de diferenças. A unidade aparece não como convergência atingida pela deliberação, mas pelas distinções que as diferenças ocasionam. A participação entra, pois, a balancear o sistema, a compor o âmbito da contingência e associar uma lógica transjuncional e policontextural às estruturas da política.

O conjunto de modalidades participativas oferecido pela Assembleia de Minas impacta, em alguma medida, todas essas principais dimensões do sistema político, ainda que de maneira parcial e restrita. Saliente-se a natureza autopoietica do processo de inovações institucionais participativas em tela, o qual aparece em uma dinâmica autorreferenciada, derivada de uma lógica interna de diferenciação posta em marcha diante de situações de aumento de complexidade associada à percepção possível acerca da comunicação emitida pelo seu ambiente, em face do qual o sistema se apresenta fechado operativamente, mas aberto cognitivamente.

A sensibilidade da organização ALMG às ocorrências no seu entorno explica a emergência das práticas participativas em questão, embora sejam as condicionantes internas os fatores a determinar – e a reforçar no tempo – a sua trajetória. A complexidade crescente, a desafiar os limites do sistema, gera o momento crítico propício à mudança. Perceba-se, porém, com White (2010), que processos dessa natureza, a envolver a disseminação de identidades e redes, em disputas por estabilidade e controle, promovem uma estruturação randômica, o que pode ser percebido no caso pesquisado, na medida em que posições prévias e estratégias não funcionam como causa da ordenação remodelada, mas integram um fluxo estocástico, cujas variáveis que dele derivam concorrem para a alteração sistêmica. No caso da Assembleia de Minas, as inovações participativas encontraram diversas formas de ressonância e o produto atualmente visto não decorre exatamente de uma organização projetada, mas de processos internos ocorridos sob diversificadas condições de ação.

É uma conjuntura de complexidade crescente, na qual hierarquias multiníveis e multidimensionais de *clusters*¹⁶⁵ inter-relacionados, conduzem a uma hierarquia geral heterogênea de estruturas processuais, a permitir a emergência de novos *hólons*¹⁶⁶, como acentua Brier (2008, p. 381). A posição intermédia das instâncias participativas na organização e funcionamento da ALMG pode ser explicada por esse processo adaptativo. Isso implica tanto reconhecer que os modelos adotados e a quantidade de empenho

165 Arquitetura sistêmica capaz de agrupar várias unidades em relação multilateral.

166 Unidade que é, ao mesmo tempo, um todo em si mesma e uma parte de um todo maior, em um complexo hierárquico.

dispensada pela Assembleia não foram suficientes para uma mudança de mais envergadura quanto que, na eventualidade de ter-se despendido mais e diferentes recursos e estratégias na busca de um resultado mais contundente do ponto de vista da democratização, o resultado seria incerto, havendo o risco mesmo de um produto aquém do encontrado hoje, dada a impossibilidade de controle e predição das múltiplas variáveis incidentes sobre o fenômeno.

Esse processo vivido pela ALMG está em sintonia com a tendência moderna à formação de estruturas multiniveladas nos sistemas internos das democracias (Stichweh; Ahlers, 2019). São mecanismos de diferenciação interna, vertical e horizontalmente estabelecidos, a formar uma infinidade de níveis decisórios, com suas especificidades semânticas e estruturais, a redefinir possibilidades de inclusão política e novos papéis no interior do sistema. O caso em análise afirma essa tendência e contribui para o aprofundamento democrático do sistema político, sabendo-se que quanto mais diferenciado, complexo e inclusivo for, maior será a probabilidade de serem democráticas as suas instituições parlamentares.

Observe-se o caso à luz das seguintes dimensões de que trata Luhmann (2007), quais sejam a análise da forma, a observação como extensão social da forma, a diferenciação como extensão factual da forma, e a análise semântica como extensão temporal da forma. A ALMG atuou para um condicionamento interno, no bojo do qual emergiram, estrategicamente, inovações institucionais voltadas para a participação societal nas atividades parlamentares. A forma adotada levou em conta, principalmente, as distinções entre representação e participação para fins democráticos e de gestão; entre administração burocrática e patrimonial; e entre técnica e política na procedimentalização do conflito na seara parlamentar. Considerou, para tanto, serem pressupostos de eficiência a aproximação das esferas decisórias com os destinatários das decisões políticas, e de democracia a ampliação das capacidades inerentes à cidadania e a inclusão plural e maximizada de atores sociais nos processos de escolha sob tutela do poder público. E, ainda, o veto, implícito ou explícito, dos representantes a qualquer tentativa de invasão dos seus domínios político-eleitorais. Operações recursivamente orientadas, decorrentes da observação do comportamento sistêmico, levaram à formação e consolidação de um modelo híbrido, a conjugar a influência das premissas aludidas sobre as possibilidades abertas à participação. Obteve-se, pois, um padrão de democracia representativa mitigada por momentos de participação, com o participativo a significar não a democracia direta da

antiguidade grega, ou o poder igualmente compartilhado entre uma cidadania universalmente distribuída, mas a complexificação interna do parlamento, cujo sentido não será o de lugar onde repousa a vontade do povo, espelho da sociedade, centro da democracia, ou fonte do direito, mas uma unidade sistêmica dedicada à procedimentalização da produção de decisões coletivamente vinculantes, sob o signo do poder e em vista da expectativa de normalização do conflito. Como recorda Zolo (1987), os resultados desses processos não se referem à vontade geral ou ao bem comum, mas a equações cujos elementos são interesses, visões de mundo, necessidades, projetos, pressões, entre outros.

Ressalte-se que o redimensionamento do parlamento no sistema político pela via da participação institucionalizada em suas atividades tende a impactar outros componentes sistêmicos, entre os quais a cidadania e, por conseguinte, os acoplamentos possíveis entre indivíduos detentores de direitos subjetivos – cidadãos – e redes, nas quais feixes de identidades se entrelaçam. Provavelmente, a questão mais significativa, no âmbito da ampliação de direitos de cidadania mediante inovações participativas em assuntos políticos e da administração pública, é a da inclusão universalizada no sistema não apenas potencialmente, mas com efetividade, o que se verifica parcialmente no caso.

A experiência investigada evidencia, ainda, no âmbito do sistema político, a solução levada a termo em questões paradigmáticas fundamentais, quais sejam a implantação da burocracia como estilo de administração pública resultante da superação do patrimonialismo clientelista, e a democracia como regime condutor do sistema político. Em ambos os casos, os arranjos alcançados são mistos, como sói acontecer em processos paradoxalmente crivados de rupturas e continuidades. Resquícios de fórmulas pré-modernas estão presentes na prática parlamentar (Dias, 2006), a afetar tanto o desempenho administrativo quanto as pretensões democráticas da ALMG. Há problemas de déficit de inclusão que a organização ALMG não consegue resolver¹⁶⁷, mas apenas repercutir.

Perceba-se, ademais, que a racionalidade na base da democracia participativa não está inserida dentro da democracia representativa, nem necessariamente com ela se combina. Não é uma extensão desta, mas outra modalidade de comunicação política, justificada pela complexidade crescente encontrada na sociedade e pela insuficiência das

167 Como nota Stichweh (2019), sempre haverá algum nível de exclusão no sistema político, por razões de ordem operacional. Pois, “em sistemas democráticos, os privilégios para membros do partido de alguma forma conflitam com a universalidade da inclusão nas possibilidades de participação e, portanto, eles muitas vezes tentam não institucionalizar tais privilégios a tal ponto que se tornem um princípio de exclusão”, como, por exemplo, o caso da organização de primárias nos Estados Unidos.

instituições da democracia representativa para dar vazão às demandas sociais e se manter como objeto de confiança e legitimidade.

A democracia representativa funciona à base de organizações do tipo partidos políticos e de eleições periódicas. Quem vence ocupa a posição de governo, quem perde a de oposição. Não se faz qualquer julgamento moral quanto a essas posições, pois a primeira proposição a ser respeitada é a contingência da intercambialidade de posições. São, necessariamente, interpolares, e estar no poder é reconhecer que pode-se não estar e que quem porventura esteja não é pior, moralmente, que si¹⁶⁸.

A democracia participativa se organiza de outra forma. É dispersa em redes randomizadas, flexíveis, temporárias, as quais demandam um nível de institucionalização para se interseccionar e conectar com o Estado e com a democracia representativa, mas formam um universo plural, volúvel, condicionado por tempos, espaços e temas. Por via de regra, não se pretendem gerais, universalistas como os partidos, embora com eles possam convergir em temas. Pelo contrário, tendem a ser focadas e suas posições serão móveis, porque sua distinção básica será em função dos temas que escolherem discutir e defender.

O papel da ALMG na gestão dessa diferença tem sido múltiplo, cabendo destacar os seguintes aspectos: um princípio geral de abertura a todos os públicos; mapeamento e registro de participantes em potencial; forte institucionalização com definição de tipos de participação admissíveis e regras de procedimento; um esforço de redução de assimetrias, nomeadamente no campo informacional; cruzamento de eventos e de esferas no âmbito parlamentar; conexão entre participação e representação, especialmente pelo uso da CPP; e acomodação entre inovações participativas e práticas tradicionais.

Essas escolhas e os padrões que foram se fixando na experiência de participação da ALMG confirmam a intuição de Luhmann (1993c, p. 169) acerca dos limites que a rigidez do modelo representativo impõe à democracia, especialmente quando se defronta com temas sociais controvertidos. Muitas vezes, eventos participativos trouxeram para o interior do parlamento pontos de vista e argumentos que contribuíram para resultados que dificilmente seriam alcançados pelo corpo de representantes isoladamente. Embora caiba reconhecer, com Young (2001a), que a mera criação de fóruns deliberativos, com procedimentos institucionalizados e inclusão formal de ativistas, não é suficiente para propósitos de aprofundamento democrático, deve-se admitir que a ALMG tem usado de

168 Neste sentido é que Luhmann (1993c) reconhece que em uma democracia não se pode tratar o oponente político como inelegível.

capacidade estratégica para construir expectativas sobre expectativas, mediante o uso de aprendizagem e reflexividade, autocontrole, previsibilidade e cálculo de consequências, como advoga Willke (2009), mesmo que a participação seja inerente ao aumento de complexidade, incerteza e risco.

Como esclarece Willke (2007), trata-se de “cultivar o dissenso e fomentar a heterogeneidade” mediante a qualificação da formação coletiva do conhecimento e a ampliação da conectividade informacional. Não há uma virada paradigmática, mas a edificação de um modelo híbrido, com adicionais de inclusão e democratização. Assim, a ALMG não apenas conseguiu compatibilizar elementos contraditórios entre si, tais como representação e participação, cidadania e clientelismo, interesses coletivos e particulares, políticas públicas e benefícios paroquiais, deliberação ampliada e decisão concentrada, como também o fez de maneira a gerar um produto satisfatório dentro dos limites a que estava adstrita.

7.4. A Organização ALMG

Para verificar em que medida a Assembleia de Minas Gerais tornou-se mais democrática e inclusiva após a introdução das inovações participativas, cumpre um olhar sobre a dimensão organizacional daquele parlamento. Entre outros aspectos a serem avaliados, do ponto de vista da estrutura interna do órgão, são relevantes o nível de institucionalização da Casa Legislativa, o histórico de relações entre parlamento e sociedade, o posicionamento de atores estratégicos no ambiente parlamentar – nomeadamente a burocracia e os representantes –, as bancadas e os partidos políticos, e, enfim, o perfil das macroestruturas do sistema político que influenciam a ação do Legislativo, tais como o sistema de governo, o modelo de separação de poderes, o sistema eleitoral e as organizações partidárias (Leston-Bandeira, 2007).

Processos de democratização envolvem aprofundamento da cidadania e alteram tanto a partilha de poder político quanto a atribuição de direitos, razão pela qual devem dispor, além de regras jurídicas em sentido estrito, de organizações formais para viabilizar as operações sistêmicas a que se referem, deixando-as mais previsíveis e estáveis, nos termos de suas linhas institucionais e dos procedimentos e esquemas decisórios que adotam (Corsi, 2001, p. 104). Tais organizações necessitam de suficiente grau de maturação, além

de vontade política e capacidade inclusiva para empreender procedimentos participativos (Allegretti et al, 2011).

Em um processo evolutivo-adaptativo, a Assembleia de Minas Gerais caracterizou-se por combinar modernização administrativa, renovação de quadros políticos e inovações participativas, com a manutenção de comportamentos tradicionais, ao influxo de observações internas e de ocorrências externas que filtrou segundo suas próprias referências. O produto obtido é uma recomposição orgânica e procedimental da ALMG, com um potencial democratizante e inclusivo incorporado às suas operações, mas sem descaracterizar completamente o modo de proceder herdado de períodos anteriores. Sobressai, pois, a dependência de trajetória como dado importante, especialmente vinculado a fatores endógenos, nomeadamente os derivados da cultura política na qual a referida Casa Legislativa está imersa. O clientelismo é, neste sentido, um fenômeno determinante para a compreensão dos limites auto impostos pela Assembleia (Dias, 2006)¹⁶⁹.

Elementos de origem exógena, todavia, convergiram para a manutenção desse legado político-cultural, bem como para influenciar o processo de mudanças pesquisado. A redemocratização brasileira nos anos 1980 e a renovação da legislatura nas eleições de 1986 e 1990 foram sentidas internamente não apenas como um incentivo ao aprofundamento democrático, mas como riscos em termos de confiança da opinião pública e legitimidade, corroborados, aliás, em sondagens sucessivas, conforme relatado no capítulo seis. As inovações participativas emergem nesse contexto.

Concomitantemente, o estabelecimento, na Constituição de 1988, de um padrão de separação de poderes e de sistema eleitoral semelhante ao então vigente reforçou internamente a crença nas virtudes de um tipo de ação parlamentar, já referida, centrada no paroquialismo em vista de interesses eleitorais, que funcionou como barreira implícita para o empoderamento da participação, considerado o poder de veto dos deputados.

Perceba-se que, nessa fronteira entre sistema e ambiente, a Assembleia de Minas realizou operações de diferenciação, as principais entre modelos burocrático e patrimonial, entre representação e participação, e entre cidadania e clientelismo, encadeando códigos semióticos e, na sequência, estabilizando-se mediante a repetição do arranjo estrutural alcançado, nos termos propugnados por Pires (2011, p. 24). Trata-se de uma operatividade

169 Sobre a questão da conexão eleitoral como reforço institucional ao comportamento clientelista dos deputados na ALMG, ver em Dias (2006), Denardi (2018), Rocha (2021) e Braga e Guimarães (2016).

autorreferenciada e autopoietica, sendo improvável que o sistema compreenda o seu entorno, o qual é apreendido como sentido e possibilidade estruturante em função do contexto no qual o sistema está inserido, qual seja aquele determinado por sua trajetória e pelo seu próprio horizonte (Luhmann, 1993a, p. 43). Como explica Pires (2013, p. 19), a abertura cognitiva ao mundo significa, para o sistema, uma fonte de elasticidade da distinção modal entre atualidade e potência, que ocorre a partir da maior ou menor sensibilidade do sistema ao ambiente fronteiro.

Uma vez introduzidas no parlamento mineiro, as arenas participativas foram sendo remodeladas e ajustadas pela via da aprendizagem organizacional, por meio da qual as observações do fenômeno realizadas por uma burocracia cada vez mais especializada e dotada de capacidade interventiva acarretou uma dinâmica autopoietica como fruto de conhecimento adquirido e reflexividade aplicada. Junto desse mecanismo, o caminho trilhado pelos espaços de participação na organização foi respaldado pela coordenação política da Casa Legislativa, cabendo se aventar, no entanto, a hipótese de episódios de tokenismo, com eventos a simular participação cujo efeito é meramente simbólico.

Um instrumento importante no aspecto organizacional a fortalecer os eventos participativos, incidindo sobre o seu desenho institucional, foi o isomorfismo mimético. É um comportamento associado à gestão do risco, pois assimila respostas padronizadas à incerteza, conforme explicam Powell e Di Maggio (1983). Ao replicar iniciativas da Câmara dos Deputados, como a criação de uma comissão permanente destinada à gestão dos resultados da participação popular, ao instituir uma Ouvidoria¹⁷⁰, ou ao investir em canais digitais de participação, a ALMG optou pelo mimetismo como estratégia de segurança, induzindo por essa via um avanço significativo no tratamento das demandas geradas pelos processos participativos.

Cabe repisar que um dos resultados desses processos conjugados é a possível migração, na ALMG, de um padrão claramente distributivista de ação parlamentar, para outro misto, no qual o predomínio deste é coadjuvado crescentemente pelos mecanismos informacionais de indução da ação dos representantes em vista de objetivos que suplantam os interesses e compromissos do seu mandato isolado¹⁷¹. É um efeito atrelado ao

170 Embora prevista no texto original da Constituição do Estado e objeto de sucessivos projetos de lei complementar arquivados sem apreciação na Casa, a ALMG somente adotou uma Ouvidoria em sua estrutura orgânica após a criação de instrumento similar na Câmara federal, em um contexto de disseminação de ouvidorias pela administração pública brasileira.

171 Ver no capítulo 3 o conceito e as distinções entre esses modelos utilizados a partir dos estudos legislativos norte-americanos.

investimento da ALMG em inovações participativas, sob um contexto que a levou a processar as referidas mudanças no seu exterior e demandas sociais várias, a envolver democratização, cidadania, inclusão, modernização, burocratização, legitimidade, confiança nas instituições, efetividade das políticas públicas e a legitimidade da fórmula eleitoral-representativa.

Esse processo apresenta, de um lado, definições que passam pela especialização orgânica na estrutura da ALMG, pela seleção e treinamento de servidores, pela destinação de recursos orçamentários, pela definição de procedimentos, e pela formação de interfaces, espaços de acoplamento do parlamento com outros subsistemas no âmbito político e com o ambiente. De outro lado, apresenta formas de participação alinhadas com as diversas funções exercidas pela ALMG e as várias possibilidades que os respectivos desenhos institucionais implementados encerram.

Observe-se, nesse cenário, a convivência pacífica entre representação e participação, devido ao fato de as parcelas de recursos e poder destinadas aos procedimentos participativos não afetarem a rotina habitual dos parlamentares. A posição dos deputados, a repercutir na vontade política a que se refere Allegretti (2011), é um ponto que admite alguma controvérsia. Nunca houve uma maioria parlamentar se opondo frontalmente às inovações institucionais em questão. No entanto, também não há registro de um bloco majoritário a impulsionar tal movimento. Sua origem está mais ligada a uma concessão negociada da maioria às reivindicações da minoria. Diferentemente do que afirma Anastasia (2001), o fato de a maioria parlamentar não se opor diretamente à agenda participativa¹⁷² não revela que a participação seja bem aceita pelo corpo legislativo, mas, antes, que exista uma tática de acomodação em consonância com uma estratégia de ação clientelista (Dias, 2011), tendo a redução de custos de transação como argumento racional a justificar seu posicionamento.

Verifica-se, pois, nessa junção de posições não necessariamente congruentes, o chamado *layering*, fenômeno caracterizado pela disposição de novas instituições em convivência com as antigas práticas. Decorrencia dessa estratégia é que talvez a principal instituição implementada no período tenha sido a Comissão de Participação Popular, um espaço tipicamente parlamentar, todavia voltado para as inovações participativas, especialmente a viabilização de suas demandas ou resultados. Observa-se, ainda, em

172 Ressalve-se, quanto a essa afirmação, as primeiras audiências públicas regionais, nos anos 1990, revestidas de pouca institucionalização e sem procedimentos rígidos, nas quais os ativistas, por vezes assumiam o controle de fato e tornavam o evento palco para críticas contundentes à representação eleita.

consonância com tal constatação, que todos os tipos de eventos incorporados aos procedimentos da organização estabeleceram-se em um *locus* determinado.

Em três décadas de experimento, é possível observar uma trajetória evolutiva dessas inovações participativas, a qual passa pela fixação de instituições, pela definição de um lugar no âmbito do parlamento, pela consolidação do modelo baseada em tipos de eventos virtuosos, pela acomodação de posições, e pelo esforço de auto-observação e recomposição autopoiética. Nessa cena, sobressai a questão dos tipos de eventos realizados, das formas de resultados alcançados, e do cruzamento entre essas variáveis e outras instituições.

Embora já referidos no capítulo seis, cabe refletir ainda um pouco mais sobre alguns deles. O seminários legislativos são um exemplo de êxito, seja porque vêm ocorrendo ininterruptamente no tempo, seja porque sua forma, além de permitir uma apreciação política na seleção entre programas e ações governamentais, exige também uma discussão técnica, na qual as especificidades das alternativas em jogo exigem conhecimento especializado. Além disso, são eventos sobre os quais os parlamentares têm pouca ingerência, podendo, aliás, ter interfaces com outras áreas do poder público. Ocupam, assim, um espaço misto, ficando suas interseções políticas mediadas pela argumentação técnica.

Prata (2009) realça que “os seminários legislativos não são propriamente eventos dos deputados mineiros”, pois sua realização é mais intermediada que promovida pela ALMG. São os cidadãos e as entidades participantes, inclusive algumas estatais, que exercem os principais papéis em todas as fases do evento, a saber a formação da agenda, uma etapa preparatória do evento, reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais, encontros regionais, reuniões plenárias parciais; reuniões dos grupos de trabalho na etapa final; plenária final; e acompanhamento da implementação das propostas aprovadas. Trata-se de um modelo que investe na disseminação da informação como forma de qualificar os debates e equiparar os participantes em termos de recursos informacionais, além de induzir mais *accountability* e um público mais diversificado.

Em convergência com Mangué (2008), o citado autor chama a atenção para tais processos informacionais e verifica que em seminários dessa natureza problemas relacionados a quantidade e qualidade da informação e a assimetria informacional tendem a ser trabalhados de forma a resolver ou atenuá-los (Prata, 2009). Informação, neste caso, que chega ao Poder Legislativo, e que chega à sociedade, nomeadamente aos ativistas que

participam diretamente dos processos participativos, sendo este o “grande mérito dos seminários legislativos realizados pela Assembleia de Minas”, afirma Prata (2009, p. 55).

Nos fóruns técnicos, diferentemente, a ALMG busca informação qualificada, debate técnico, com a discussão política a se situar em um plano secundário naquele momento. Nesses eventos, a participação produz um resultado que fomentará o debate político da representação. A interface com a burocracia parlamentar é evidente, embora existam relações e interesses políticos subjacentes. A especificidade dessas instâncias é, portanto, a de assegurar o espaço do argumento técnico na esfera política, razão pela qual Kingdon (2006) aponta a importância da participação de especialistas no parlamento.

Pinto (2009) relata o caso exemplar do Fórum Técnico “Políticas Públicas para as Mulheres – Força para Avançar”, de 2006. O evento foi considerado muito importante para a luta feminista em questões de gênero, porque, na época, não havia no Estado uma ação coordenada de atendimento às mulheres vítimas de violência. A discussão no fórum ocorreu de forma convergente, de modo que duas propostas foram priorizadas naquele momento e, posteriormente, implementadas em função da ação concomitante dos movimentos sociais e das deputadas com assento na ALMG. Criou-se, então, um órgão executivo, a Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres, e um órgão judicial, o Juizado de Violência Doméstica contra a Mulher.

Em alguns casos, a articulação de duas ou mais arenas participativas pode potencializar os seus efeitos (Reis et al, 2012). Em 2012, as interseções entre o Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade, a Comissão de Participação Popular, e as audiências públicas referentes ao Plano Plurianual de Ação Governamental tiveram como resultado a inserção de significativas alterações nas políticas sociais projetadas, em termos de recursos, projetos e metas, consoante apurou Reis et al (2012). Os autores relatam que o potencial de efetividade da participação foi multiplicado naquela altura, com evidentes ganhos em termos de influência na atividade parlamentar, poder de agenda, inserção de reivindicações no planejamento público, e reforço ao exercício da cidadania, “uma vez que se observam ganhos também de aprendizado sobre o sistema de planejamento orçamentário de Minas e melhora, a cada ano, a qualidade das suas propostas de intervenção nas políticas públicas”. Trata-se de um arranjo que mostra evolução na composição dos eventos, mas sobretudo na qualidade da participação, notadamente na redução da assimetria de informações e na adoção de posturas mais estratégicas pelos ativistas, os quais atuaram desde a apresentação de uma pauta para a agenda legislativa,

passaram pela recepção das propostas e sua transformação em “propostas de ação legislativa”, pela intervenção via projetos de lei e o seu monitoramento no processo legislativo, e, afinal, pela ação da comissão representativa no acompanhamento da execução pelo governo.

O Parlamento Jovem, por sua vez, ocupa uma posição diferente dos demais. Não há o risco de empoderamento, seu objetivo primário é a educação para a cidadania acoplada à participação, tendo como consequência geral um adicional de confiança nas instituições, e, como específica, propostas a respeito do tema definido anualmente pelos próprios participantes (Gonçalves; Casalecchi, 2013). Trata-se de um projeto que visa oferecer aos alunos das escolas incluídas uma oportunidade de intervenção no parlamento mineiro. Tem-se um exercício de participação democrática distribuído em diferentes etapas, desde a esfera local até a estadual, passando pela regional. Envolve milhares de pessoas, com alto índice de engajamento, cobrindo todo o território do Estado. Dada a sua peculiaridade, fica sob o arco de competências da Escola do Legislativo, com suas propostas, ao final, sendo levadas ao processo legislativo, sob tutela parlamentar.

Mencione-se, por fim, em sentido inverso, a Comissão de Participação Popular, que é um órgão estritamente parlamentar. Seu objeto, contudo, são os frutos da participação popular, o que a torna uma unidade de mediação entre as demandas da participação e as posições e interesses da representação. Não por acaso, depois de sua implantação, cresceu sobremaneira o número de propostas de origem popular tramitando no Legislativo, sob procedimentos específicos, monitorados e transparentes.

Nesses quatro exemplos distintos, pode-se verificar na postura da ALMG, ao menos em parte, o comportamento estratégico a que alude Willke (2016). Parte-se do pressuposto segundo o qual tem-se um paradoxo na convivência de duas expectativas contraditórias entre si, quais sejam a crescente interferência da política na vida social e a autonomização dos sistemas sociais que formam o ambiente da política, tais como a economia, o direito, a religião, a ciência, entre outras. Note-se que não cabem nem a hierarquização dos sistemas a partir da política, nem a política se deixar corromper pela racionalidade dos demais sistemas, como o econômico ou o religioso, por exemplo. Assim, a estratégia de permitir a participação fornece, em muitos dos casos, acoplamentos estruturais aptos a introduzir no sistema político, pela via da ALMG, conhecimento derivado dos ruídos ambientais, cuja incorporação na reprodução autopoiética tenderá a favorecer adaptações entre sistema e ambiente, isto é, entre o sistema político e seu

entorno, com menos chance de corrupção sistêmica e de ineficácia, muito embora em um processo evolutivo cujo ritmo não está sob o controle de um agente qualquer.

Nessas circunstâncias, ainda conforme Willke (2016), as operações sistêmicas ficam dotadas de mais reflexividade, a capacitar o sistema político à realização de intervenções contextuais dirigidas, nas quais almeja-se um efeito calculado em outro sistema, não sendo, todavia, uma intervenção causal direta, mas uma situação de acoplamento, com o sistema político pressupondo a atuação dos demais. Tem-se, nesta hipótese, o uso dos discursos sistêmicos como melhoria da conectividade informacional, a favorecer o dissenso informado mediante as práticas participativas referidas, e a evolução sistêmica rumo a uma forma híbrida, na qual a participação cumpre a função de equilibrar eventuais disfunções e riscos de ilegitimidade da representação.

Verifica-se, enfim, no caso em estudo, a ALMG como uma organização complexa no âmbito do sistema político, a produzir comunicação e submeter-se à observação crítico-reflexiva, evoluindo adaptativamente de forma autopoietica, contudo à mercê de autolimitações decorrentes da condensação de seleções no tempo, consoante esclarece Clam (2005), em relativa dependência de trajetória.

No caso, verificou-se a oportunidade para a introdução de inovações institucionais participativas e, após esse momento, um contexto no qual foi possível uma evolução, com elementos de aprendizagem organizacional, institucionalização, modernização burocrática, além de fenômenos de mimetismo e de ritualização de procedimentos. O desenvolvimento começa mais espontâneo e, no tempo, torna-se mais institucionalizado; era mais disperso e passa a mais direcionado; iniciou mais restrito em atividades e possibilidades, sendo atualmente mais amplo; adicionou meios virtuais, eletrônicos e informatizados de participação às costumeiras ações presenciais. Todavia, ainda prevalece naquele parlamento uma orientação geral de comportamento parlamentar atrelado ao clientelismo e à conexão eleitoral, compatível com o padrão distributivista, mesclada à maior ou menor influência do presidencialismo de coalizão. Pôde-se, também, constatar certa autonomização da Assembleia Legislativa, tendência verificada por Jessop (2007) em certos contextos modernos, o que permite estabelecer, em alguma medida, espaços de disputa em torno de pautas públicas. No caso da ALMG, não apenas a persistência no tempo das práticas participativas, mas o nível de institucionalização obtido e alguns dos resultados alcançados suportam essa percepção.

7.5. Interações e redes

Tanto quanto as inovações participativas alteraram aspectos orgânicos e funcionais da ALMG, também afetaram o comportamento dos diversos atores nelas inseridos. Trata-se de reconhecer uma miríade de agentes autônomos em relação uns com os outros, assumindo-se que o processo político resulta da interação estratégica entre essa variedade de intervenientes e interessados (Willke, 2006). São organizações públicas e privadas, movimentos sociais, grupos, corporações, cidadãos com todas as identidades e redes que suas interfaces impulsionam.

Perceba-se o encaixe do conceito de identidade proposto por White (2010) ao caso, como sendo sistemas interpretativos mediante os quais os atores em questão se autodefinem por diferenciação. É um elemento relacional, pelo qual conjuntos de significados socialmente compartilhados permitem uma dinâmica de contínua adaptação com o objetivo de controlar a contingência da vida social. Cada ator social pode ser visto, assim, como um feixe de identidades, as quais são mobilizadas em distintos domínios de rede, por meio dos quais significados se fixam e interações tornam-se possíveis.

Tem-se a heterarquia referida por Brier (2008), cujo dado fulcral é a insuficiência da informação para gestar a ordem, razão pela qual cabe perceber, para além dos fluxos informacionais, cadeias semióticas sujeitas a sucessivas elaborações e reelaborações de sentido, a permitir uma ordem policêntrica, heterogênea, na qual redes hierárquicas ficam dispostas como estruturas processuais em múltiplos níveis e dimensões. Verifica-se, no caso em análise, a relação entre distintos atores. De um lado, os internos, como a ALMG, os órgãos parlamentares especializados, tais como as comissões temáticas e as especiais, a burocracia interna, cada deputado e sua estrutura de gabinete, as bancadas partidárias, e as frentes parlamentares temáticas. De outro, os externos, como as diferentes bases dos representantes, os *lobbies* e grupos de pressão, a opinião pública, os movimentos sociais, as ações de protestos e o ativismo cidadão.

Note-se a referência a possibilidades de alargamento de fronteiras sistêmicas mediante complexidade crescente, admitindo-se que sempre que o sistema se abre a mais relações, ele passa a reconhecer, contingentemente, mais possibilidades. Assim, no caso em estudo, em vez de apenas enxergar decisões limitadas a eventos participativos, ou decisões políticas concentradas nas mãos de deputados, ou a Assembleia Legislativa como uma linha de montagem dos produtos que se dispõe a manufaturar, pode-se perceber uma

rede mais ampla, randômica, conectada por decisões e procedimentos que reúnem atores socialmente relevantes em torno de questões políticas diversas (Willke, 2006).

Imagine-se a realização de um evento participativo qualquer. Tem-se a sua formatação, a realização de medidas preliminares, até que ocorra o evento propriamente dito. No âmbito da ALMG, há atores que receberão o momento deliberativo, os quais já estão postados, mediante identidades e redes, no circuito parlamentar. Os ativistas que se integrarão ao processo, todavia, vêm, muitas vezes, de origens díspares e necessitarão de formas de adaptação mais amplas para empreender as relações exigíveis no evento. Instaure-se uma dinâmica com alguma turbulência, até que informações circulem e significados sejam sedimentados, definindo-se posições e estratégias.

Verifica-se a ALMG a exercer, ainda que eventualmente e de maneira compartilhada, um papel de coordenação, que lhe confere poder e responsabilidades. Essa coordenação, vista em todos os eventos participativos, é um elemento-chave para a acomodação de posições e interesses. É no exercício dessa coordenação que a Assembleia incorpora objetivos, institucionalização, limites e vetos. Essa coordenação não confere controle total à organização, mas permite-lhe firmar um elevado volume de relações, acoplando-se pontualmente a sistemas, outras organizações, movimentos sociais e cidadãos.

Concretamente, é a capacidade que a entidade exibiu ao longo dos últimos trinta anos de coordenar a burocratização interna, os trabalhos parlamentares, e as relações com os outros poderes, com a opinião pública, com movimentos sociais, grupos de interesse e protestos, assim como com indivíduos ativistas. A base dessa coordenação não foi apenas o poder, mas gestão da informação e do conhecimento e capacidade estratégica de determinar as inovações participativas no âmbito de instituições que afetam planejamento, procedimentos, alocação de recursos e exercício de funções de autoridade.

Em momentos cruciais nessa trajetória, a ALMG apareceu como organização coordenadora, tangenciada, mas não orientada, por ações vindas de fontes como órgãos internos, deputados, governo, oposição, grupos de pressão, mercado, religião, técnicos e especialistas, entidades da sociedade civil, movimentos de massa, cidadãos individuais e redes identitárias diversas. É uma coordenação que tem atuado de forma relacional, a favorecer a realização e o prosseguimento dos eventos participativos. E que funciona como meio de redução de complexidade e implica, também, seleção e ordenação de decisões no tempo, como explica Pires (2015). Desse modo, pode balancear avaliações de preferências

que levam a decisões e influir no tempo em que elas ocorram, concertando ações de modo que cadeias de decisões fiquem em uma cadência ajustada às capacidades da organização.

No mesmo passo em que essa coordenação se impôs, inúmeras unidades internas à Assembleia Legislativa, cada qual tendencialmente autônoma e autorreferenciada, operou em vista de funções a que estão adstritas e a objetivos. Assim, a coordenação sobredita é exercida, de fato, pelas relações entre essas várias unidades, incluindo indivíduos e suas aspirações particulares. Nos meandros dessas relações, outras observações são possíveis. Inúmeros campos de disputa, no sentido referido em Jessop (1990; 2007), puderam ser formados.

Cite-se, como exemplo, o caso das audiências públicas em matéria orçamentária, que foram implementadas a partir de iniciativas da oposição parlamentar. A articulação de um bloco progressista na Constituinte, em 1989, levou à previsão de tais audiências na Constituição do Estado. Na sequência, nos anos 1990, mesmo recebendo reiteradas negativas, a oposição cobrava a concretização da norma referida. Em um dado momento, argumentos políticos e jurídicos, de origem interna e externa, levaram a Assembleia Legislativa a deflagrar esse eventos, permitindo a ação cruzada a que se refere Santos (2003b, 2009a).

Na mesma época, a Ouvidoria, também prevista na Constituição e defendida, inicialmente, por deputados da maioria parlamentar, não logrou êxito, porque não tinha apoio político suficiente e era mais forte entre os parlamentares o receio de que o órgão lhes subtraísse algumas prerrogativas, valiosas do ponto de vista eleitoral. A Ouvidoria somente foi criada muito mais tarde, em um já mencionado impulso de mimetismo, quando a ideia já se espalhou por toda a administração pública brasileira.

No primeiro caso, a ação tática dos interessados produziu um campo de disputa com desdobramentos e ressonância social. Houve êxito ao final, ainda que, em um período de dois anos, a ALMG, no exercício da coordenação, tenha restringido o evento por meio de um desenho institucional bem procedimentalizado, porém limitador da participação popular. No segundo, os interessados não lograram alcançar uma verdadeira disputa, inexistindo um espaço relacional no qual a inovação pudesse ser levada a efeito.

Entre as unidades internas mais importantes nessa trajetória, merecem destaque a Gerência de Projetos Institucionais (GPI), a Escola do Legislativo e a Comissão de Participação Popular (CPP), citadas no capítulo seis. São unidades orgânicas, as duas primeiras vinculadas à burocracia e a terceira à tarefa parlamentar. A GPI tem funcionado

de duas formas principais. Primeiramente, como braço da ALMG na gestão das inovações participativas, a garantir que o Legislativo, perante a opinião pública, seja visto em seu compromisso com a participação. Depois, como um defensor da participação internamente, a postular a manutenção desse compromisso, a continuidade das inovações. Nessa dupla face, a GPI foi a principal arquiteta das instituições participativas daquele parlamento, com uma ação múltipla, já que relacionada a inúmeros atores da própria Assembleia e a agentes externos.

A Escola do Legislativo também é relevante, já que, com o tempo, foi adquirindo uma identidade voltada tanto para a tradicional capacitação interna quanto para a interlocução para a sociedade e a educação para a cidadania. A criação da Escola, em 1992, e seus primeiros anos de atividade foram outro momento de disputa estratégica, com seu raio de ação ora extenso, ora diminuto. No início do século XXI, o órgão já se estabelecera e, no diapasão das novas escolas de governo pelo mundo, dissociou-se da tradição francesa de formação de quadros burocráticos, para também funcionar como janela da Assembleia para a sociedade. Seus projetos possuem a virtude de trazer a sociedade para dentro da ALMG, em processos de formação política, disseminação de informações e conhecimentos específicos, assim como de incentivo à deliberação popular. Entre estes está o Parlamento Jovem, um dos maiores projetos de participação societal no Legislativo existentes no Brasil hoje, conforme foi explicado no capítulo seis.

A Comissão de Participação Popular, reitere-se, trouxe uma reforma de grande magnitude para as instituições participativas da ALMG, alterando sobremaneira o jogo até então disputado pelos diversos intervenientes já assinalados. É que o gargalo dos eventos participativos era a ausência de instituições capazes de viabilizar os seus resultados. Enquanto os procedimentos dos eventos eram claros e definidos, o passo seguinte permanecia incerto. A criação da CPP mudou esse quadro. Essa mudança deveu-se a duas escolhas estratégicas, a primeira é que ela existiria em função das demandas populares, nomeadamente dos produtos alcançados pela participação da sociedade e dos cidadãos em eventos da ALMG. A segunda é que seria um órgão parlamentar, razão pela qual em nenhum momento sua legitimidade foi contestada, afinal seriam os representantes a filtrar os resultados da participação.

A experiência da CPP revelou um órgão operacional e eficaz, consideradas as restrições sob as quais funciona (Costa e Magalhães, 2004; Castro, 2008; Magalhães, 2010; Resende e Silva, 2012; Dias, 2019). A indiferença da maioria dos deputados ante os

instrumentos de participação societal tem permitido que, nas negociações por postos e posições na Assembleia, o Partido dos Trabalhadores fique com a presidência da comissão, tendo como arremate um elevado compromisso da CPP com as demandas que recebe. Outros dois fatores se somam para o desenlace favorável das propostas que transitam pela CPP: o trabalho da comissão de apreciar toda a matéria, abastecendo o parlamento com dados e informações, e constringendo-o em caso de rejeição, e um acordo tácito de viabilizar as propostas de origem popular sempre que possível.

Ressalte-se que nas atividades participativas não são estabelecidos consensos, em sentido estrito, mas tão somente posições estrategicamente adotadas por atores sociais autônomos, operando recursivamente mediante diferenciação segundo suas próprias referências. A hipótese da chegada de dois ou mais atores a um mesmo ponto pela via racional mostrou-se improvável. Em situações de acoplamentos múltiplos, como as registradas no caso em apreço, lógicas estruturais distintas operam a partir de pressuposições recíprocas, mas a função dos discursos que delas emanam não é produzir consensos, apenas gerar informações, compreensíveis e indutoras da comunicação sistêmica. Uma decisão do sistema político é fruto de um procedimento, sendo irrelevante e improvável o consenso. Para Willke (2016), não há discursos de alcance geral, mas discursos sistêmicos descentrados em face de uma sociedade policêntrica. Não cabem pretensões gerais de controle, dominação, exercício de poder e orientação da sociedade, mas apenas o reforço às capacidades descentralizadas de autoorganização dos sistemas.

Na observação das audiências públicas referentes ao planejamento governamental em 2017, pôde-se colher uma amostra desse ponto. O planejamento é, fundamentalmente, fruto de um projeto elaborado no Poder Executivo, que será apreciado para aprovação, com ou sem modificações, pelo Poder Legislativo. A ele estão referidos recursos públicos destinados a políticas públicas e a várias formas de investimentos governamentais. Quando se abre um processo participativo sobre essa questão, acorrem ao evento entidades, movimentos e cidadãos, todos imbuídos de algum objetivo mais ou menos específico. Nenhum deles está apto a discutir planejamento e orçamento públicos globalmente, mas sempre alguns de seus pontos. Cada um se organiza de uma forma, cada qual sendo um feixe de identidades¹⁷³ único, com um histórico singular, determinados valores assumidos e um potencial interativo condicionado internamente por suas próprias possibilidades. Uma entidade qualquer, ao se inscrever, faz determinadas escolhas, algumas comuns a todos os

173 Nos termos propostos por White (2010).

participantes, como a seleção dos grupos de trabalho de que participará, outras específicas, tais como suas prioridades, estratégias e instrumentos utilizáveis.

Desde o momento em que o processo se inicia, essa entidade comunica e procura estar sensível à comunicação oriunda de outros participantes e demais atores envolvidos. Nesse percurso, ela passa por sucessivas e encadeadas etapas de processamento de informação, cognição e recomposição, adaptando-se estrategicamente ao desenvolvimento do processo. Como relata um entrevistado, ativista com várias participações em eventos no Legislativo, na primeira vez que se chega em um acontecimento desses, tudo é novidade e o participante está cheio de receios, em geral associados ao risco de ser enganado, não conquistar nada do que pretendeu, e, ainda, legitimar decisões com as quais não concorda e um parlamento no qual não confia. Com a experiência de sucessivos eventos, a postura do participante vai mudando, porque já se sabe mais ou menos o que esperar, já se conhece os servidores da Assembleia e boa parte dos demais ativistas; já se identifica melhor as táticas alheias e se modula a própria estratégia à luz de tais informações e do reconhecimento mais claro acerca dos limites ínsitos aos eventos.

Cabe notar, também, que essas experiências de participação mostraram-se muito atreladas às tentativas de construção de uma imagem positiva da ALMG perante a opinião pública, abrangendo, neste caso, diretamente a reputação do seu presidente¹⁷⁴, que, por via de regra, é visto como o responsável ou principal avalista desses eventos, e, indiretamente, todos os deputados e a burocracia parlamentar, cujos benefícios em termos de condições de trabalho, tais como salário, carreira e seguridade social, são percebidos em relação direta com a legitimidade do Poder Legislativo. Como visto no capítulo seis, a ALMG manteve no período uma disponibilidade de recursos orçamentários ascendente¹⁷⁵, o que lhe possibilitou, entre outros gastos, a manutenção de um volume expressivo de publicidade institucional, na qual as inovações participativas ocuparam um espaço importante. Assim, como ilustra bem a Política de Comunicação da Assembleia de Minas (ALMG, 2017), não

174 Especialmente aqueles buscavam galgar degraus mais altos na carreira política. No período 1991-2020, a ALMG teve dez presidentes eleitos para mandatos de dois anos (cinco exerceram duas vezes a presidência). Destes, um foi candidato eleito a vice-governador (2010); um candidato a senador (2014); e um candidato a governador (2018). Dois se tornaram Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado; outros dois foram a deputado federal, um dos quais Ministro dos transportes e prefeito de Uberaba (4ª maior cidade do interior, com 350 mil hab.). Um permaneceu como deputado estadual, tendo, em seguida, exercido os cargos de Secretário estadual da Casa Civil e dos Transportes e Obras Públicas, seu filho é o atual presidente. Mais um foi reeleito deputado estadual e, posteriormente, foi eleito prefeito de Pará de Minas (28ª cidade do interior, com 100 mil hab.).

175 É comum a imprensa noticiar a ALMG como sendo a Assembleia mais dispendiosa do Brasil. Ver, por exemplo, em <https://www.otempo.com.br/politica/custando-r-1-6-bilhao-assembly-de-minas-e-mais-cara-do-brasil-1.2090322>.

apenas é significativo que entre os objetivos do Mapa Estratégico daquele parlamento estejam “ampliar e aprimorar a participação da sociedade nas atividades do Legislativo” e “consolidar-se como ponto de convergência do poder público e da sociedade na discussão das estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado”. É, também, fundamental que isso seja publicizado.

A importância da imagem para os deputados é explicável em vista do padrão dominante de carreiras políticas no Brasil. As eleições são personalizadas e a reputação pessoal é o que conta. Neste sentido, verifica-se que não apenas os deputados se comportam segundo a lógica clientelista, mas formam uma identidade em termos de valores e preferências no que diz respeito aos fatores de que dependem para a manutenção do sucesso político-eleitoral. Atuam de forma corporativa, com lógica e interesses próprios. É uma teia de mandatários, cuja identidade compartilhada os impele a estratégias de controle que requerem previsibilidade para suas ações e estabilidade nas posições que ocupam. Essa lealdade recíproca convive com outros fatores de identidade sobrepostos aleatoriamente¹⁷⁶, mas exerce uma forte influência sobre os demais.

É especialmente em face desse *esprit de corps* que as inovações institucionais participativas encontraram restrições e obstáculos à sua expansão. O corpo legislativo nunca exerceu completamente, contra a participação, o poder de veto de que dispõe¹⁷⁷. Todavia, sempre após filtros institucionais que lhe permitissem intervir ou dar a palavra final em qualquer hipótese. O apoio ou a indiferença que os parlamentares oferecem às práticas participativas permitiu que elas fossem criadas, avançassem e sedimentassem um espaço na ALMG. Foi fundamental para que a empreitada fosse assumida e lavada adiante, conforme acentuam Mendonça e Cunha (2012).

O Legislativo mineiro amplificou sua sensibilidade aos impulsos vindos do seu ambiente, incorporou novas instituições e aumentou seu repertório de interlocução com a sociedade. De uma maneira geral, o público pode receber informações, propor agendas, discutir temas, apresentar propostas de legislação, auxiliar na definição de políticas públicas e respectiva alocação de recursos orçamentários, atuar no monitoramento dessas políticas, bem como em instâncias de controle e na fiscalização geral. Não há, ordinariamente, vetos aos resultados da participação, desde que seguidos os procedimentos institucionalizados.

176 Por exemplo, os partidos políticos e as frentes parlamentares temáticas, cujas lógicas de identificação e ação são distintas.

177 Nos termos teorizados por Tsebelis (2009).

A comparação entre os trabalhos realizados pela ALMG no período anterior à redemocratização e as múltiplas ações aviadas após sua modernização administrativa, recomposição de quadros e incorporação de práticas participativas, evidencia um cenário mais complexo, repleto de oportunidades contingentes e riscos em um horizonte expansível. A sobreposição dos aludidos limites a essa nova situação teve por escopo principal a defesa dos interesses da categoria parlamentar, cujas concessões feitas à participação, além disso, ainda lhes ofereceu ganhos de legitimidade e de imagem pública. Registre-se, pois, que, por um lado, a participação não avança sobre os recursos de que dispõe o parlamentar, embora contribua na produção legiferante, na fiscalização do poder público, na confecção e acompanhamento de políticas públicas, e na destinação de recursos orçamentários, todavia em escala reduzida. Por outro lado, não interfere, senão residualmente, nas relações entre Executivo e Legislativo, entre maioria e minoria parlamentares, e no pacto clientelista entre os deputados e “seus” eleitores.

O reconhecimento desse teto faz com que, muitas vezes, determinados movimentos ou grupos de interesse optem por associar a participação institucionalizada ora a ações de reivindicação e protesto, ora a alianças com deputados (Santos, 2017, Martino, 2021). Nestes casos, em vez de andarem em paralelo com os parlamentares, os ativistas se integram ao jogo daqueles, o qual consiste em maximizar recursos conversíveis em votos e minimizar transações com potencial de prejuízo eleitoral (Dias, 2006). Quando um ator social, além de participar em uma instância deliberativa, vincula-se a um parlamentar, ele resgata a *ratio* da troca clientelista, comprometendo-se a retribuir o apadrinhamento. Quando, no sentido oposto, ele opta por mobilizações reivindicatórias ou manifestações de protesto¹⁷⁸, o alvo é a imagem pública do parlamento, cuja queda pode impactar o desempenho eleitoral da maioria dos representantes.

Note-se, a esse respeito, que não é incomum que certos grupos cruzem as três estratégias. Categorias como professores da rede pública, ou policiais, costumam ter pelo menos um deputado de referência na ALMG, em face do qual fornecem lealdade política e cobram ação parlamentar. Ao mesmo tempo, são categorias grandes e com muita capacidade de articulação, razão pela qual frequentemente fazem manifestações públicas reivindicatórias. Em casos como esses, a instância participativa viabiliza a demanda,

178 Alguns grupos, até mesmo pelo histórico de ativismo político e social, costumam unir participação institucionalizada e mobilização popular. Ver, por exemplo, o caso da pequena comunidade de Chonin de Cima, relatado em Soares (2013).

incluindo-a na agenda pública e legitimando-a no sistema político, e as demais ações abrem espaço para que sejam efetivadas.

Tocando o tema, um deputado entrevistado, cujos mandatos são quase coincidentes com o processo de implantação das inovações participativas, assinalou que primeiro apoiou a ampliação da participação, porque sabia que sua base ocuparia espaços. Não obstante, nunca deixou de trabalhar pelas demandas dessa base, entendendo que todas as instâncias eram cabíveis e potencialmente úteis. Segundo ele, nunca houve um evento de interesse da categoria em que não estivesse presente pelo menos um assessor seu. O parlamentar ressalta, porém, que muitas foram as vezes em que precisaram ir para as ruas, para a frente da Assembleia, a fim de mostrar a mobilização e a força do segmento. A análise desse grupo e dos temas a ele vinculados mostra que, realmente, em três décadas de ações participativas, seus interesses foram crescentemente inseridos na agenda política e suas reivindicações foram das que tiveram maior percentual de sucesso. Essa ação estratégica teve, ainda, o efeito de gerar mais engajamento dos pertencentes a essa base nas causas do seu interesse, mas também um fechamento ante demandas coletivas ou de outros movimentos ou entidades.

Uma vista panorâmica, contudo, apresenta redes em ação estratégica atuando sobre a ALMG mediante instituições participativas suficientemente bem estabelecidas e atores estruturalmente acoplados. Muito embora a relação entre representação e participação aconteça de forma assimétrica, há que se considerar o efeito democratizante desse espaço reservado de participação. Este não altera as deficiências da representação, em termos de composição, recrutamento ou comportamento parlamentar, mas funciona como trincheira, também limitando as escolhas dos mandatários, assim como tornando a Assembleia um recinto mais plural, com mais repertório semântico e possibilidades estruturantes quando comparada a entidades congêneres ou a sua conduta pretérita.

Muito dessa equalização decorre de as atividades participativas correrem ao largo da díade governo-oposição, em torno da qual opera o sistema político. A diferenciação que ordena os movimentos ativistas, participantes dos eventos da ALMG, ocorre a partir de suas bandeiras e objetivos institucionais ou programáticos. Sua natureza não é completamente política, nem técnica (Bobbio, 2013b), mas sua incorporação nas atividades parlamentares os coloca a meio caminho entre a técnica, a burocracia e a legislatura. Essa característica permite que o sistema político lide com as matérias de que se ocupa sob um outro viés, que não deixa de ser político, porque mobilizou o meio poder com a finalidade

de produzir decisões de incidência geral, mas cuja racionalidade repousa em discursos mais diversificados que os programas políticos atrelados a partidos e representantes, razões essas que tanto podem ser argumentos técnicos ou científicos quanto podem se referir a hábitos, tradições, conveniências, praxes, costumes, estilos ou preferências afetivas.

Cabe mencionar, ainda, que o sentido inclusivo das práticas participativas implica não só mais intervenientes na esfera pública, mas sobretudo mais adesão do parlamento a valores caros à democracia, tais como a abertura ao pluralismo e o compromisso com os direitos fundamentais. Como apontam Stichweh e Ahlers (2019), esse é um dado importante quando se analisa processos de inclusão, porque a tendência em uma democracia representativa é que apenas os valores estabelecidos pelos membros ativos de um sistema político sejam considerados importantes e dotados de relevância. A capacidade de o sistema político responder aos estímulos oriundos de seu ambiente social altera essa equação, resultando em soluções mais adequadas aos seus destinatários (Stichweh; Ahlers, 2019, p. 823).

Stichweh (2016a) esclarece, também, que uma das mudanças embutidas em processos inclusivos é a relativa aos papéis conferidos aos cidadãos. No padrão liberal-representativo, a regra é a cidadania cingida a um papel público predominantemente passivo, de observador e eleitor. Os chamados papéis de desempenho, relacionados às atividades que definem o sistema político, são restritos aos eleitos e seus delegados. Na complexidade contemporânea, a tendência é a expansão dos papéis de desempenho, tal como ocorre na ALMG mediante participação em inúmeras instâncias de deliberação. Essa ampliação da cidadania confere mais segurança à diferenciação da sociedade, nomeadamente à efetividade do princípio de inclusão e universalidade que rege os sistemas, o reconhecimento do indivíduo como sistema psíquico autônomo e os acoplamentos estruturais que induz ante o ambiente sistêmico, e a especialização funcional entre os sistemas.

A cidadania participativa aparece, assim, como possibilidade semântico-discursiva, especialmente incorporada aos sistemas do direito e da política, e opera na tensão entre o mapa e o território, resguardando fronteiras estabelecidas pela diferenciação ao mesmo tempo em que impele o sistema à contínua adaptação à complexidade social crescente. A esse respeito, cumpre reconhecer que os processos participativos na Assembleia de Minas, mesmo que por vezes sejam locais de crítica ao parlamento (Mendonça e Cunha, 2012; Mendonça, 2017), reforçam a especificidade da política

democrática e repelem os intentos de supressão da política por outros meios de organização social. É, neste sentido, recorrente a demanda por ampliação do poder a eles destinado, à competência para decidir sobre temas e questões. Outro indício dessa relação entre cidadania encorpada e efeitos da participação democrática é na maior diversificação de temas e conteúdos absorvidos pelo Legislativo nesses trinta anos, de maneira que não há apenas um aumento vultoso das proposições em discussão, pois esse crescimento é acompanhado de um igual volume de conteúdos diversificados, a espelhar uma sociedade mais plural e equilibrar uma dissonância entre perfil de representantes e representados que é patente na ALMG.

7.6. Inclusão e empoderamento

Entre os efeitos habitualmente esperados da introdução de práticas participativas em um sistema político, sobressai o empoderamento de segmentos sociais ordinariamente excluídos dos processos de decisão política. Salvo quando se expressam pelo voto nas eleições, esses grupos quase não têm atuação ativa na política. O recurso à participação como estratégia de ordenação da política implica, assim, reposicionar atores sociais, ampliando a quantidade de papéis ativos no sistema, bem como remodelando instituições e procedimentos. Significa cambiar o *locus* no qual tradicionalmente estão fixados representantes e representados, com efetiva transferência de poder. Tem-se mais complexidade, já que mais intervenções possíveis conduzem a mais relações de poder e desacordos quanto a tópicos passíveis de inserção na agenda pública e de decisão política, elementos intrínsecos à democracia, como recorda Norval (2007).

Tome-se como premissas o seguinte: a função do sistema político é a emissão de decisões coletivamente vinculantes; o meio pelo qual o sistema age é o poder; dois subsistemas principais, modernamente reunidos, executam a política, quais sejam a burocracia e a democracia (Luhmann, 2014). A função da democracia é a de estabilizar um sistema político que, na medida em que multiplica suas possibilidades de escolhas, aumenta o risco de desintegração. Contudo, para evitar uma possível dissolução, não pode recorrer apenas a instituições rígidas, opinião pública ou à liderança carismática, devendo optar por mecanismos de racionalização e sistematização. O apoio da sociedade ao que é decidido na política é fundamental nesse contexto, ressaltando-se os diversos papéis que o público pode ter e a relevância da cidadania nessa esfera (Luhmann, 2014).

Note-se, assim, que deslocar poder para instâncias distintas da representação eleita obriga a redimensionamentos vários no âmbito do sistema político, razão pela qual apresenta elevados custos de transação e dificuldades operacionais. Afeta as organizações centrais do sistema, como o parlamento, assim como os detentores de mandato eletivo, a burocracia, a opinião pública, os movimentos sociais, e os cidadãos. O caso da ALMG ilustra bem os dilemas que cercam o empoderamento pela via da participação.

Compelida por um contexto de crescente complexidade – no qual destacam-se a redemocratização do Brasil, as redefinições por que passaram a política com a Constituição de 1988, e os imperativos da modernização administrativa – a Assembleia de Minas buscou novos arranjos, em um processo evolutivo-adaptativo que não pôde elidir alguma redistribuição de poder. De fato, um elemento essencial, em casos dessa natureza, é a forma que assumirá cada processo institucionalizado, cada organização envolvida, cada atribuição de papéis estabelecida, os quais têm, como ponto necessário, uma relação com o poder.

Incrementar a democracia mediante a participação implica, neste sentido, redefinir usos e possibilidades em torno do poder, que é o *medium* específico do sistema político, ostentando a condição de “meio de comunicação simbolicamente generalizado”¹⁷⁹, isto é, um instrumento cujo uso torna provável que o ambiente sistêmico, o elemento externo, admita premissas e vínculos que dão sentido às ações do sistema político, como explicita Luhmann (1995c). Implica, assim, um conjunto de ações possíveis, em face das quais o entorno do sistema acederá, confirmando-as. Tais possibilidades consistem, no nível mais elevado, em leis, atos administrativos e decisões judiciais, desdobrando-se, porém, em direitos subjetivos e prerrogativas político-administrativas.

Transferir poder, considerando as dimensões social e material de sentido que envolve, requer não apenas novos desenhos institucionais, mas novas fórmulas a ligar sistema e ambiente, organizações e interações, sob condições de confiança e legitimidade

179 Segundo Pires (2015), “os meios simbólicos possuem uma aplicação geral na sociedade e não estão restritos a esferas particulares, a tipos especiais de interação ou a sistemas funcionais parciais determinados. O código do poder é pois de aplicação universal nos domínios em que se desenvolve a análise da sociedade: na interação ou na comunicação entre presentes, nas organizações e nos tipos formalizados e institucionalizados de interação e nos sistemas sociais parciais da sociedade, diferenciados do ponto de vista funcional, como o sistema político”. Ainda conforme o autor em referência, “o código do meio do poder é investigado com base na estrutura simbólica da relação que o poder torna possível mas também com base na forma da mediação linguística que permite estruturar a experiência que recorre a símbolos na distinção entre sim / não; verdadeiro / falso. Assim, o apoio da estrutura de um código mobilizado nos meios simbólicos é uma oposição binária tecida pela negação simples. Esta exprime-se na distinção basilar querer / não-querer e pode aplicar-se ao detentor do poder na relação com os não-detentores. A negação simples lógico-linguística tende a reforçar o valor opositivo em que o próprio código se estrutura e os respectivos aspectos semânticos”.

reciprocamente conferidas. Não se trata, portanto, de tarefa simples, mesmo porque qualquer mudança que se articule nesse campo, seleções mediante diferenciação, enfrentará alguma possibilidade de negação ou resistência, interna e externamente. Não é raro que o eleitor optante por um estilo de cidadania passiva rejeite, tendo por ilegítimo, algum ato derivado de procedimento participativo; não é incomum o observador que trate um evento participativo como mera disputa entre *lobbies* e grupos de pressão.

Quanto a esse aspecto, verificou-se que a ALMG atuou de maneira cautelosa, a produzir um resultado ambíguo, porém seguro. Afinal, promoveu canais de interlocução com a sociedade e eventos participativos em quantidade significativa, com resultados variáveis, porém indubitáveis. Resignou-os, contudo, a um papel coadjuvante no parlamento, sem arrostar as bases do modelo representativo. Com efeito, os relatos dos deputados entrevistados deram conta de uma certa indiferença deles para com as inovações participativas. Mesmo a percepção positiva da quase totalidade dos servidores da Assembleia ouvidos foi, recorrentemente, modulada pelo reconhecimento de uma certa impermeabilidade em torno das prerrogativas dos parlamentares. Igualmente, o fato de os eventos participativos serem responsáveis por apenas uma pequena parcela de leis, requerimentos de fiscalização, intervenção em políticas públicas e destinação de recursos orçamentários, produzidos no período pesquisado, quando cotejados com os valores totais, apenas reforça tal compreensão.

Em que pese tal constatação, reconhecer, com Luhmann (1995c), o poder como meio de decisão, transmissão social de redução de possibilidades de ação, a repercutir em diferentes redes e cadeias de ações e procedimentos, reciprocamente condicionadas, permite refinar o tratamento da questão do empoderamento. Observe-se que o poder deve ser tomado como um instrumento cuja aplicação geral nas relações sociais pode ocorrer de modo transversal, na busca de equilibrar e simetrizar distintos sistemas em uma sociedade policontextural, na qual coexistem distintas racionalidades sistêmicas.

Quando a ALMG assume a questão da participação democrática, diversos processos são deflagrados, a impactar burocracia, representação eleita, cidadania e movimentos sociais. O investimento feito na seara administrativa, abrangendo organização, planejamento, normatização interna, procedimentos e formação de recursos humanos, tem como um dos seus efeitos uma redistribuição interna de poder, em cadeias mais complexas. Assim, quando o planejamento decenal do órgão decide que participação é um dos seus eixos centrais, tal medida não deixa incólume a distribuição de poder vigente. Quando a

estrutura orgânica da ALMG passa a dispor de um órgão especificamente destinado à interlocução com a sociedade e às inovações institucionais participativas, o simples fato de esse novo setor desempenhar suas tarefas repercutirá em termos de algum poder redefinido. Os já aludidos casos da Comissão de Participação Popular e do Parlamento Jovem, ou a metodologia utilizada pela GPI para a realização de eventos participativos, são exemplares no tocante a evidências de empoderamento.

Como recorda Pires (2015), o poder tem aplicação geral na sociedade e não se restringe a sistemas determinados, esferas particulares ou tipos especiais de interação. Assim, deve-se notar que um evento participativo qualquer sempre produz tanto um efeito imediato quanto reações em cadeia, resultados esperados ou imprevistos. Recorde-se, a propósito, o depoimento de uma ativista que divide sua participação nesses eventos em momentos distintos. Segundo sua narrativa, na fase preliminar há o crescimento do participante, que procura conhecer melhor o tema que discutirá e as posições que defenderá, assim como há o exercício do poder de agenda, já que inúmeras definições sobre temas e procedimentos são tomadas por uma instância coletiva externa à ALMG, normalmente composta por ativistas reconhecidos na área. No evento, a simples discussão permite avanços sobre as questões colocadas em pauta, e as resoluções obtidas, embora sejam apenas encaminhadas a outras esferas com capacidade de decisão final, são, por si só, elementos de pressão sobre os parlamentares e o governo. Depois, no monitoramento, a comissão tem ampla margem de acompanhamento e cobrança.

Além disso, adiciona a entrevistada, nesses eventos muitos ativistas de áreas distintas se encontram e trocam experiências e apoios. Mesmo aqueles situados em campos opostos tendem a conversar respeitosamente uns com os outros, embora haja exceções. Por fim, a condição de participante em eventos institucionais altera o estatuto social de quem participa. As organizações participantes tendem a ter mais credibilidade na sua base, passando a receber mais demandas e contribuições, assim como mais canais de interlocução junto ao poder público e à sociedade civil. Individualmente, também, o ativista recebe certo reconhecimento, passando a ser referência nas suas áreas de convívio. A entrevistada conta, aliás, que o seu passado de ativista foi determinante quando foi convidada para o cargo que ocupa na área pública.

A questão, portanto, não é propriamente discutir se o caso estudado tem gerado empoderamento, mas, em que medida ele vem ocorrendo, qual a sua extensão, quem são os principais beneficiados, e se o seu impacto social permitiria afirmar que a ALMG caminha

em uma trajetória rumo a uma democracia de alta intensidade. Cumpre, pois, repisar a dúvida de Zolo (1987) acerca das possibilidades de um sistema democrático, para além das formas tradicionais de legitimação, incorporar a complexidade e lograr algum equilíbrio nas relações entre os interesses dos grupos com elevada capacidade de recursos, organização, influência e negociação, e os das organizações sociais destituídas de poder no sistema tecnológico de divisão do trabalho e os dos cidadãos comuns. Para o autor, o problema começa pelas fórmulas de escolha dos representantes e as conexões destes com aqueles que auxiliam a sua eleição e segue em um cenário marcado por complexidade, assimetrias e seletividades.

Esse é, de fato, um problema quando se analisa o tipo de empoderamento produzido pelos eventos da ALMG. Nesses processos, a ação de quaisquer grupos sociais é considerada legítima. Assim, uma entidade ligada ao *lobby* de uma categoria econômica qualquer pode participar tanto quanto um sindicato ou uma entidade dedicada à preservação ambiental. Há, em comum, a parcialidade, o viés da identidade que se apresenta à participação política. Eventuais assimetrias de recursos, conhecimento, trajetórias, tendem a não ser levadas em consideração, o que pode contaminar os resultados alcançados. Tome-se como exemplo os eventos relacionados a direitos humanos. Inicialmente, participava uma imensa maioria de entidades e cidadãos comprometidos com a defesa dos direitos humanos. Com o tempo e a repercussão dos eventos, crescentemente aderiram grupos voltados a outros objetivos, mas com interfaces no tema, tais como entidades comunitárias, as ligadas a funções policiais, ou certos grupos religiosos. Não há, na ALMG, uma regra destinada a equilibrar o peso dos participantes, embora algum esforço seja feito nesse sentido, especialmente no terreno informacional.

Note-se porém, que, na acepção adotada neste trabalho, poder é mero instrumento que “abre possibilidades na modalidade de redução de possibilidades e assim traça aquelas possibilidades que podem ser também para os outros, revelando assim o problema da aceitabilidade social das possibilidades reduzidas para sujeitos possíveis” (Pires, 2015). Considerando o empoderamento como uma forma de influir sobre cadeias de procedimentos e decisões socialmente vinculantes, deve-se admitir que práticas participativas não seriam meios para assegurar democracia em um dado sistema político, legitimando-o, mas um mecanismo que, ao alterar, ainda que minimamente, condições de exercício de poder, alarga os horizontes da política, ampliando possibilidades decisórias, cercando-as de mais contingência, incerteza e risco. Trata-se de um meio de inclusão,

consequentemente, de um adicional de complexidade, a gerar procedimentos redutores de complexidade, mas, paradoxalmente, mais instabilidade, dada a maior quantidade de possibilidades seletivas.

Operando como potencialidade e situação relacional, atualização fática da potência, o poder repactuado pelas inovações participativas não foi simplesmente incorporado à estrutura da ALMG. Foi, sim, o desencadeador de um processo, a comprovar que, como afirma Pires (2015), “modificações nas relações de poder implicam sempre novas repartições do poder no sentido do reequilíbrio”. Com efeito, deve-se notar que tanto do lado das capacidades envolvidas na deliberação pública participativa quanto no dos instrumentos parlamentares de utilidade eleitoral houve evolução, incorporando-se instituições mais sofisticadas e abrangentes. Entre estas, a Comissão de Participação Popular terá sido a mais significativa para a participação; para os objetivos eleitorais da representação, as emendas orçamentárias impositivas¹⁸⁰.

O modo como o poder se expande na sociedade, ou em uma unidade como a ALMG, decorre da capacidade social de generalização das suas tecnologias, cuja expansão, por sua vez, deve levar em consideração esse propósito expansionista, mas sobretudo a complexidade, com os adicionais de contingência e risco que envolve tal operação. Assim, quando a Assembleia Legislativa se dispõe a investir em novas tecnologias associadas ao manejo do poder, deve levar em conta, a par dos investimentos institucionais e organizacionais-burocráticos, as possibilidades que se abrem nos níveis da inclusão, da interação e da comunicação sistêmica, a abranger desde as macro decisões políticas até as capacidades individuais relacionadas ao exercício da cidadania. Pode-se afirmar que a Assembleia de Minas Gerais, neste sentido, tem desenvolvido uma trajetória que incorpora, crescentemente, mas não incontrolavelmente, a expansão do poder entre públicos antes excluídos.

Acrescente-se que o poder é uma tecnologia que induz seleções e decisões. Mas, em uma democracia, exclui o recurso à força ou à violência, eis que sua especificidade é a capacidade de permitir a transferência de seleções entre quem seleciona e quem é impactado, ou de alguma forma capta essas seleções. Trata-se, repise-se, de tornar factual o potencial, de estabelecer e restringir possibilidades, verificando-se, todavia, que em experiências como essa da ALMG, o poder se expande na proporção das alternativas que

180 Por meio dessas emendas cada deputado tem direito a direcionar, conforme os seus interesses, uma parte do Orçamento do Estado, alimentando suas bases eleitorais. Ver nosso comentário a respeito em Dias (2018).

são postas à disposição dos participantes, já que aumenta a liberdade de ambos os lados e as capacidades de acoplamento a processos de decisão (Pires, 2015).

Perceba-se, ainda, que esse processo tende a promover inclusão concomitantemente com uma elevada autonomização da Assembleia, cujos padrões de institucionalização e conduta são cada vez mais recursivos e autorreferenciados, a consolidar um modelo, todavia, em evolução. Verifica-se, inclusive, a possibilidade da instauração de disputas (Jessop, 2007), como, por exemplo, em situações nas quais a deliberação participativa avançou sobre o quadro de possibilidades tacitamente estabelecido e aceito, ao inovar e ampliar a programação prioritária no planejamento do Estado, como relatam Costa e Magalhães (2007). Essas hipóteses de inclusão além do esperado evidenciam não apenas o caráter contingente dos resultados da experiência, mas também contribuem para legitimar o processo e nele atenuar o papel excludente das desigualdades.

Como já afirmado, as exclusões encontram mais facilidade em contextos como o mineiro, no qual há elevada desigualdade social sem a contrapartida de um eficaz Estado de bem estar, associada à ameaça da conjunção operacional de dois ou mais sistemas funcionais, como explica Stichweh (2019). A relação entre inclusão e exclusão refere-se ao modo pelo qual uma sociedade admite que as pessoas participem da comunicação sistêmica (Luhmann, 1994). No presente caso, expressa a dimensão de uma democracia, embora seja certo que apesar de a concepção do sistema ser inclusiva, sua estruturação, nomeadamente em suas instituições e organizações, não comporta a inclusão universal, vedada por imperativos operacionais e materiais. E, na ALMG, também pela auto vedação a deslocamentos de grande monta quanto à capacidade de decidir em última instância. Nessa tensão entre limites e disputas, a Assembleia de Minas tem se mostrado uma arena que, por via de regra, mais adere que repele as boas práticas em matéria de participação da sociedade na política, conquanto o faça em dosagem e tempo parcimoniosos.

7.7. O caminho do meio ou o meio do caminho?

O presente trabalho permite que se vislumbrem conclusões sob pelo menos duas perspectivas, a do ponto em que a Assembleia de Minas Gerais se encontra e a da trajetória na qual está inserida. Pode-se, ademais, contrastar esses resultados com prescrições derivadas de orientações teóricas díspares, como as apontadas nos capítulos quatro e cinco. Imersa em ambiguidades, a experiência da ALMG tanto pode ser tomada como um ponto

médio de uma trajetória rumo a efetivo aprofundamento democrático quanto pela formação de um modelo singularizado pelo hibridismo, no qual a democracia representativa fica permeada por práticas participativas.

Retomando a problemática estabelecida em torno desta tese, filiada às reflexões em torno da possibilidade de implementação de democracias de alta intensidade, é forçoso reconhecer que o caso em análise revela um processo marcado por autocontenção, no qual a ALMG incorpora inovações institucionais participativas às suas atividades, mas o faz estabelecendo barreiras a possíveis excessos. Admite-se um pluralismo que ultrapassa o minimalismo da teoria clássica, todavia não há adesão às ambiciosas teorias de radicalização democrática. Houve, no período avaliado, um processo evolutivo, ainda em curso, cujo resultado final é imprevisível, já que subordinado a possibilidades contingentes e cenários futuros incertos.

A validade da experiência é inquestionável em virtude de inúmeras características que a tornam exemplar, nomeadamente as que evidenciam os dados quantitativos envolvidos, a continuidade no tempo, a inclusão de inúmeros grupos em papéis ativos no sistema político, e a incorporação de complexidade às operações do parlamento em questão. As inovações participativas foram assimiladas pela Assembleia Legislativa em um processo que as coloca ao lado de práticas de natureza diversa, muitas das quais em contradição com seus propósitos. Essa acomodação paradoxal revela as dificuldades de implementação da democracia participativa sob condições de trajetória rota-dependente e instituições macro políticas desfavoráveis. E, neste sentido, pode ser considerada um êxito.

A investigação mostra a produção de uma forma híbrida, conforme acima referida, a conjugar emancipação e regulação. As inovações implementadas em três décadas na ALMG, conquanto revelem um expressivo investimento em modernização burocrática, renovação institucional e produção de eventos participativos, não implicaram a adesão a uma verdadeira mudança de paradigma¹⁸¹. Prevaecem os fundamentos do modelo representativo¹⁸², mas isso não significa que importantes mudanças não tenham acontecido no interior daquele órgão. Pelo contrário, houve um processo no qual possibilidades de

181 Ver em Curato (2015) e Morlino (2011) a respeito de qualidade da democracia.

182 Poder-se-ia, talvez, aventar que o caso em exame apresenta alguns sintomas do que se poderia considerar um sismo capaz de alterar o paradigma vigente (o das democracias representativas de base eleitoral). Parece, contudo, mais adequada a referência a uma evolução no âmbito do paradigma representativo-democrático, na qual, embora prevalecendo o componente representativo, passa-se a exigir algum aprofundamento democrático para fins de legitimidade. É mais ou menos como foi, a seu tempo, a universalização do voto ou a extensão do sufrágio às mulheres.

democracia e cidadania foram ampliadas. Não se tratou de um processo crítico a gerar uma mudança radical, mas tão somente de uma evolução progressiva, parcial e limitada.

Pode-se afirmar, também, ter havido inclusão mediante alargamento da cidadania. Nota Stichweh (2019) que a inclusão é refletida na estrutura de papéis determinada em um sistema político. O modelo representativo opera sobre uma estrutura de papéis assimétrica entre representantes e representados. Quanto mais inclusão, menor a assimetria. É o que vem ocorrendo na ALMG, com mais papéis ativos destinados a atores sociais distintos da representação.

Verificou-se, ainda, a partir do caso concreto estudado, como o sistema absorve irritações ambientais, tais como as demandas de movimentos sociais, o ativismo em geral, os protestos de massa ou as manifestações sobre bandeiras específicas. Com mais sensibilidade para o seu ambiente a partir da estratégia de ampliar a interlocução com a sociedade, a Assembleia de Minas Gerais pôde captar e traduzir internamente, de forma dinâmica, demandas e reivindicações que, de outra forma, não chegariam à agenda parlamentar. E as formas particulares alcançadas em seu interior constituem aquisições evolutivas geradas por esse comportamento reflexivo.

Como lembra Zolo (1989), nenhum regime pode entregar democracia plena, mas pode investir em procedimentos e instituições complexos, especializados, inclusivos, flexíveis, aptos a lidar com o conflito e com a perspectiva transjuncional das questões que enfrenta. O desenvolvimento de instâncias participativas na ALMG vem acontecendo nessa linha e, sob tal pressuposto, pode ser considerado democratizante. No caso, pode-se perceber a participação como resposta do Poder Legislativo às irritações ambientais consistindo em inclusão, ampliação de capacidades operativas, acréscimos de recursos de toda ordem, além de ampliação do seu horizonte de possibilidades. Como salienta Norval (2007), a abertura a múltiplas posições e ao dissenso procedimentalizado permite a interposição de desafios à ordem existente, a emergir novos espaços de sentido como instâncias emancipatórias. Entre outras nuances adquiridas nesse movimento de autorrecomposição, a Assembleia trouxe a semântica da participação para o núcleo de suas ações, sendo expressivo o seu uso na comunicação que realiza. Infere-se que, hoje, os custos de transação para a sua extinção seriam, em vista desse conjunto apresentado, muito relevantes.

Cumpre, por fim, analisar brevemente as possibilidades abertas para o futuro imediato, mediante o uso de uma matriz *swot*. O futuro da participação na ALMG encontra

sustentação em alguns elementos, tais como o fato de os eventos participativos estarem consolidados na entidade, a gerar não apenas uma expectativa de estabilidade, mas sobretudo uma dependência de trajetória a seu favor. Contam, ainda, como forças favoráveis, a qualidade da burocracia do Legislativo e seu compromisso com as inovações participativas; a opinião pública tendencialmente favorável às experiências de participação, em contraste com a crise de confiança nos representantes eleitos; a acomodação produzida entre ativistas participantes, burocratas e parlamentares; a crescente adesão dos movimentos sociais; a disponibilidade de recursos para a realização das atividades; e o investimento na capacidade de auto-observação como elemento a alimentar a reprodução da experiência.

Entre as fraquezas aparecem a dificuldade para empoderamento efetivo das instâncias de participação; a complexidade de determinadas questões; a escala intermediária na qual trabalha a Assembleia estadual; a resistência de alguns setores tradicionais às alternativas à representação eleita; a oposição de parcela dos deputados e da burocracia, que questionam a legitimidade das decisões tomadas em eventos participativos; e a carência de recursos para o atendimento às demandas por investimentos governamentais e políticas públicas.

No campo das ameaças, a mais importante é a possibilidade de os deputados compartilharem um sentimento geral de prejuízo em face da participação, associado a uma crença na possibilidade de arcarem com os custos da sua extinção perante o eleitorado e a opinião pública. Também importam a incapacidade institucional da ALMG para atingir objetivos mais ambiciosos que os alcançados até agora, o aumento dos grupos conservadores entre as bancadas parlamentares, e o ambiente de radicalização política vivido no país, capaz de gerar o rompimento do equilíbrio estabelecido entre representação e participação.

Entre as oportunidades, verificam-se a chamada crise da representação, as demandas sociais por mais democracia, a presença no parlamento de bancadas partidárias comprometidas com as inovações participativas, além de uma certa percepção difusa sobre a capacidade das iniciativas de participação e interlocução com a sociedade levarem a algum ganho de legitimidade do parlamento perante a opinião pública.

Derradeiramente, observa-se que a conjuntura mostrada nessa análise revela equilíbrio. De um lado, há uma base que se apresenta apta à manutenção do modelo existente, além de deter capacidade para opor resistência a iniciativas supressoras. De

outro, esta mesma base se mostra insuficiente para impulsionar operações que conduzam a uma redistribuição de poder mais contundente e, neste sentido, à concretização dos objetivos que norteiam, ou devem nortear, a implementação de inovações institucionais participativas.

O horizonte que desponta para os próximos anos é o de uma provável consolidação das práticas participativas na ALMG no ponto em que se encontram, tendo em vista uma certa rigidez que esse processo apresenta. Note-se, a esse respeito, que será necessária a emergência de um momento de crise sobre o modelo de comportamento parlamentar prevalente na Assembleia de Minas Gerais, para que se abra a possibilidade a alternativas de participação mais contundentes, a envolver efetivo empoderamento da sociedade e permitir a inserção de fórmulas mais ambiciosas de participação popular no Legislativo.

Tal processo crítico deverá surgir do ambiente externo ao parlamento mineiro, especialmente mediante reformas nas estruturas superiores do sistema político, nomeadamente o sistema de governo, o sistema eleitoral e a organização do quadro político-partidário, pois os principais incentivos para a manutenção do estado de coisas vigente são o presidencialismo de coalizão, as eleições proporcionais personalizadas e a fragmentação de um sistema de partidos, no qual a maioria das agremiações possui pouca consistência programática. Mudanças nessas estruturas não assegurariam abertura ao aprimoramento democrático, mas ampliariam as possibilidades de novas trajetórias.

No caminho inverso, a experiência mostra que a persistência de padrões de funcionamento pouco eficientes e responsivos tende a encontrar um ponto de exaustão, a depender da capacidade de engajamento dos cidadãos e movimentos sociais em atividades reivindicatórias e protestos.

Neste sentido, desenvolvimentos possíveis a partir dos resultados encontrados nesta tese podem ser voltados para o comportamento dos agentes sociais, especialmente quanto ao seu desempenho em termos de engajamento público e ativismo articulado, em face das aberturas que o contexto sociopolítico, especialmente no que tange à ALMG, oferecem, tomando-se como pressuposto que acomodação e rigidez não significam impossibilidade de aprofundamento democrático.

Podem, igualmente, implicar um programa de estudos incidente sobre algumas das espécies de eventos participativos patrocinadas pela Assembleia de Minas, buscando

averiguar, entre o empoderamento e o tokenismo, possibilidades contidas nos meandros dessa participação.

A contribuição almejada por esta tese está, certamente, aquém das necessidades que o fenômeno investigado incita. Todavia, espera-se que suas formulações sirvam como ponto de partida alternativo, porventura mais instigante, para pesquisas em torno dos mesmos tema e objeto, o aprofundamento democrático pela via da participação, os caminhos para se alcançar mais inclusão em um sistema político mais equilibrado, e a validade de experiências como a da Assembleia de Minas Gerais.

Referências Bibliográficas

- A CASA do cidadão. Estado de Minas, Suplemento Especial, Belo Horizonte, 29 maio 2003, pp. 1-8.
- ABBERS, Rebecca. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*. 1998.
- ABBERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy. Grassroots politics in Brazil*. Londres: Lynne Rienner, 2000.
- ABRÚCIO, Fernando L. "O ultrapresidencialismo estadual". In: ANDRADE, Régis de C (org.). *O processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 87-102.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1999.
- AGNEW, John. "Review", In: *Economic Geography*, v. 80, n. 3, 2004.
- ALBRIGHT, Madeleine. *Fascismo*. Lisboa: Clube do Autor, 2018.
- ALDRICH, John H. *Why parties?: The origin and transformation of political parties in America*. Chicago: Univ. Chicago Press, 1995.
- ALLEGRETTI, Giovanni et alii. *Estudio comparado de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Malaga: CEDMA, 2012.
- ALLEGRETTI, Giovanni e HERZBERG, Carsten. *Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy*. Amsterdam: TNI, 2004.
- ALLEGRETTI, Giovanni e SINTOMER, Yves. *I Bilanci partecipativi in Europa*. Roma: Ediesse, 2009.
- ALLEGRETTI, Giovanni. *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità como paradigma urbano*. Firenze: Alinea, 2003.
- ALLEGRETTI, Giovanni. *Partecipazione e Deliberazione: riflessioni emergenti da alcuni percorsi cinesi*. *Quale Stato*. N. 3, Roma, 2008.
- ALLEGRETTI, Giovanni; LEIVA, P. G. e YANEZ, P. P. *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Malaga: CEDMA, 2011.
- ALLEGRETTI, Umberto. *Democrazia Partecipativa e Processi di Democratizzazione. Democrazia e Diritto*. N. 2. Milano: Franco Angeli, II Trim./2008.
- ALLEGRETTI, Umberto. *Instruments of Participatory Democracy in Italy. Perspectives on Federalism*. V. 4, n. 1, 2012.
- ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.
- ALMEIDA, D. R. *Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, p. 175-199, 2014.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Sage, 1989.
- AMARAL, Carlos E. Pacheco. *Cidadania, comunidade política e participação democrática – região, Estado e União Européia. Estratégia*. N. 24-25. Lisboa, 2007.

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política. A democracia representativa está morta: viva a democracia participativa. Revista de Informação Legislativa. N. 151, Brasília, jul-set/2001.

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ANASTASIA, Maria de Fátima J. e INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. In: Câmaras Municipais e prefeituras: transparência, controle e participação popular. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. “Responsabilización por el Control Parlamentario”, In: Consejo Científico del CLAD (coord.). La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA, 2000.

ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. Autoridade democrática na alocação de recursos públicos. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 8, n. 13, 2005, pp. 21-53.

ANASTASIA, Maria de Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo nos Estados. Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo In: SADER, E. e GENTILI, P. Pós-Neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. Ed. Paz e Terra, São Paulo, 1995, p. 9-23.

ANDRADE, Aparecida de Moura. A participação da sociedade civil no processo legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

ANDRADE, Régis de C (org.). O processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: EDUSP, 1998.

ANHEIER, Helmut K. Democracy challenged. In: The Governance Report 2017. Hertie School of Governance. Berlim: Hertie School of Governance, 2017, pp. 13-20.

ARATO, Andrew. “Representação, soberania popular, e accountability”. In: Lua Nova, n. 55-56, 2002.

ARAÚJO, Eduardo B., FERNANDES, J. M. S., e FEDALTO, Thayse. Instrumentos de democracia direta na América Latina. Paraná Eleitoral. V. 1, n. 2, Curitiba, 2012.

ARNOLD, R. Douglas. Congress and the bureaucracy - a theory of influence. New Haven: Yale University Press, 1979.

ARNOLD, R. Douglas. The logic of congressional action. New Haven: Yale University Press, 1990.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. " JAIP, v. 35, n.. 4, Jul/969, pp. 216-224.

ARROW, Kenneth J. "Gifts and Exchanges". In: Philosophy and Public Affairs, n. 1, verão/1972.

ARROW, Kenneth. Social Choice and Individual Values. New Haven: Yale University Press, 1963

ARTHUR, W. Brian. Increasing returns and path dependence in the economy (economics, cognition and society). Ann Arbor: University of Michigan Press. 1994.

ASSIS, Luiz Fernandes de. “Educando para a cidadania: a experiência da escola do Legislativo”. In: Educação & Sociedade, Campinas, v. 18, n. 59, 1997.

- ASSIS, Luiz Fernandes de. Ano de 1840, Província de Minas Gerais, Império do Brasil. Cadernos da Escola do Legislativo Belo Horizonte v.1, n.1, jan./jun. 1994a, p. 135-159.
- ASSIS, Luiz Fernandes de. Ano de 1889, Província de Minas Gerais, Império do Brasil. Cadernos da Escola do Legislativo, v.1, n.2, jul./dez. 1994b, pp. 109-135.
- AUSTEN-SMITH, David e RIKER, William H. “Asymmetric information and the coherence of legislation”. In: *American Political Science Review*, n. 81, p. 897-918, 1987.
- AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*. N. 49, São Paulo, 2000.
- AXFORD, Barry e ROSAMOND, Ben. Political participation. In: AXFORD, B. et all. *Politics: an introduction*. Londres: Routledge, 2005, pp. 82-107.
- AYDOS, Eduardo D. *Democracia Plebiscitária: utopia e simulacro da reforma política no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 1995.
- AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo (orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BAECKER, Dirk. *Estudios acerca de la próxima sociedad*. Santiago: Editorial Metales Pesados, 2018.
- BAECKER, Dirk. *Observing Networks: A Note on Asymmetrical Social Forms*. *Cybernetics & Human Knowing*, v. 19, n. 4, 2012, p. 9-25.
- BAECKER, Dirk. *Systems, Network and Culture*. *Soziale Systeme*, n. 15, v. 2, 2009, pp. 271-287.
- BAECKER, Dirk. *Systems, Network and Culture*. *International Symposium Relational Sociology; Transatlantic Impulses for the Social Sciences*. Berlim, 25.25 de setembro de 2008.
- BAECKER, Dirk, *Why Systems? Theory Culture & Society*, v. 18, janeiro, 2001, pp. 59-74.
- BAHIA, Luiz H. Nunes. *O Poder do Clientelismo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. 1992.
- BANCO MUNDIAL. *Parliamentary Accountability and Good Governance: a parliamentarian’s handbook*. Washington: Banco Mundial, 2002.
- BANFIELD, Edward C. *The Moral Basis of a Backward Society*. Nova Iorque: Free Press, 1958.
- BARBALET, Jack M. *Emoções, Teoria Social e Estrutura Social. Uma abordagem Macrossocial, Epistemologia e Sociedade*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.
- BARBER, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 2003.

- BARBOZA, E. Maria, SENA, Natália K., e NUNES, E. M. de Almeida. Web sites governamentais, ma esplanada à parte. *Ciência da Informação*. V. 29, n. 1, Brasília, jan/abr, 2000.
- BASTOS, Tocary A. e WALKER, T. W. "Partidos e forças políticas em Minas gerais". In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 31, Belo Horizonte, 1971.
- BATES, Robert et alii. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- BAUDRILLARD, Jean. *La Societé de Consommation*. Paris: Denoel, 1970.
- BAUMAN, Zigmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização. As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. *La sociedad individualizada*. Madrid: Catedra, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- BEÇAK, Rubens. Instrumentos de democracia participativa. *Revista de Ciências Jurídicas*. V. 6, n. 2, UEM, jul/dez, 2008.
- BECK, U. e BECK-GERNSHEIM, E. "Individualization in modern societies". In: *Detraditionalization*. Oxford: Blackwell, 1995.
- BECK, Ulrich. "A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva". In BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony, LASH, Scott. *Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno, 1999.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco. Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34, 2010.
- BECK, Ulrich; BECK-GERNSHEIM, Elisabeth. *Individualization*. London: Sage, 2002.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony e LASH, Scott. *Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997.
- BEHN, Robert. D.. "O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática". In: *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, out-dez/1998.
- BENEVIDES, Mária Vitória. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BENNETT, L; SEGERBERG, A. The Logic of Connective Action – Digital Media and the Personalization of Contentious Politics. *Information, Communication and Society*, v. 15, n. 5, p. 739-768, 2012.
- BERIAIN, Josetxo. El doble sentido de las consecuencias perversas de La modernidad. In: BERIAIN, J. (comp.). *Las Consecuencias Perversas de La Modernidad. Modernidad, contingencia e riesgo*. Barcelona: Anthropos, 1996.
- BEZERRA, Marcos O. *Em nome das bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- BEZERRA, Marcos Otávio. "A Política Invisível. Liberação de verbas federais e representação política". In: *Ciência Hoje*, v. 27, n. 158, mar, 2000.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção. Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

- BIGNOTTO, Newton. *Origens do Republicanismo Moderno*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- BIONDI, Karina. *Junto e Misturado*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.
- BIRCH, Anthony H. *Concepts and theories of modern democracy*. Londres: Routledge, 2001.
- BLAU, Peter Michael e SCOTT, W. Richard. *Organizações formais: um estudo comparativo*. São Paulo: Atlas, 1970.
- BLYTH, Mark. *Austerity. The history of a dangerous idea*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.
- BOBBIO, Luigi. Entre o reflexo e a proposição. Dilemas sobre o encerramento dos fóruns deliberativos. *Sociologias*, n. 30, a. 14, mai-ago/2012, pp. 46-69.
- BOBBIO, Luigi. *La democrazia deliberativa nella pratica*. Stato e Mercato, v. 73, 2005.
- BOBBIO, Luigi. *La qualità della deliberazione*. Roma: Carocci, 2013a.
- BOBBIO, Luigi. *Non próprio política, non próprio tecnica: la terza via della democrazia deliberativa*. Convegno Nazionale della Società Italiana di Filosofia Política, Roma, 2013b.
- BOBBIO, Luigi. *Tipi di preferenze, tipi di deliberazione*. Convegno annuale della SISF, Bologna, 2006.
- BOBBIO, Norberto e BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1992.
- BOBBIO, Norberto. "Quais as alternativas para a Democracia Representativa?". In: *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, pp. 33-54.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília: UnB, 1984.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BODEI, Remo. *A filosofia do século XX*. São Paulo: EDUSC, 2000.
- BÓDIG, Mátyás. "Legislation and the limits of law". In: *Rechtstheorie*, v. 33, n. 2/4, 2002.
- BOHMAN, James e REHG, William (orgs.) *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.
- BOHMAN, James. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- BOHMAN, James. Survey Article. *The coming of age of deliberative democracy*. *The Journal of Political Philosophy*. V. 6, n. 4, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BORBA, Julian. *Participação política: uma revisão dos modelos de classificação*. *Sociedade e Estado*. Vol. 27, n. 2, Brasília. Mai/Ago. 2012.

- BORRADORI, Giovanna. *A Filosofia Americana*. São Paulo: Unesp, 2003.
- BOSCHI, Renato. "Instituições Políticas, Reformas Estruturais e Cidadania: Dilemas da Democracia no Brasil". Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP. 2004.
- BOSELNANN, Klaus. *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*. New Zealand: Ashgate, 2008;
- BRANDON, R. *Rorty and his critics*. Oxford: Blackwell, 2000.
- BRELÁZ, Gabriela de; ALVES, Mario Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Rev. Adm. Pública*. 2013, n. 47(4), pp. 803-26.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. e GRAU, N. C. *O Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BRIER, Soren. *Applying Luhmann's System Theory as Part of a Transdisciplinary Frame For Communication Science*. *Cybernetics & Human Knowing*, V. 14, n. 2-3, 2007, pp. 29-65.
- BRIER, Soren. *Cybersemiotics. Why information is not enough*. Toronto: University of Toronto Press, 2008.
- BRIQUET, J. L. *La tradition em mouvement. Clientélisme et Politique en corse*. Paris: Berlin, 1997.
- BROWN, Wendy. *In the ruins of neoliberalism. The Rise of Antidemocratic Politics in the West*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2019.
- BUCHANAN, James M. *Public Finance in Democratic Process*. North Carolina: Chapel Hill, 1967.
- BUCHANAN, James M. e TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.
- BUCHANAN, James M., WAGNER, Richard E. *Democracy in Deficit*. Virginia: Academic Press, 1977.
- BURAWOY, Michael. "The Extended Case Method". *Sociological Theory*, n.16, v. 1, marco, 1998, p. 4-33.
- BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Paris: L.G.D.J., 1971.
- BURGESS, Susan e KEATING, Christine. *Occupy the Social Contract! Participatory Democracy and Iceland's Crowd-Sourced Constitution*. *New Political Science*, v. 35, n. 3, 2013.
- BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução em França*. Brasília: UnB, 1982
- CABANNES, Yves. *Documento Base de la Red URBAL 9*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2004.
- CABANNES, Yves. Conferência. *Seminário Internacional Rede URBAL "instrumentos de articulação entre planejamento territorial e orçamento participativo"*. Belo Horizonte, 25/10/2007.
- CABANNES, Yves. *Instrumentos de articulación entre presupuesto participativo y ordenamiento territorial*. Disponível em http://cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_T&DATA=doc_t21. Acesso em 13/9/2011.

- CABANNES, Yves. Recent trends and perspectives in Participatory Budgeting. In: Urban Age. Participatory budgeting. Quito: UMP-LAC, 2004.
- CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. Novos Estudos CEBRAP. N. 71, São Paulo, março, 2005, p. 101-125.
- CAIN, Bruce, FERREJOHN, P. e FIORINA, M. The personal vote. Constituency service and electoral independence. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- CAMPOS-DOMINGUEZ, Eva e RUBIO NUÑEZ, Rafael. Hacia un Parlamento participativo. Claves teóricas. Paper apresentado no IV Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid, 23-24 de setembro de 2013.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Brancos e a Interconstitucionalidade: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. Almedina: Coimbra, 2006.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. XXIX Encontro Anual da ANPOCS. 2005.
- CARDOSO, Ruth. "Movimentos Sociais e Urbanos: balanço crítico". In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, M. H. T. de. Sociedade e Política no Brasil Pós-64. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CARDOSO, Ruth. "Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática". In: O'DONNELL, G. e REIS, F. W. (orgs.). A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. "Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização". In: RAP, n. 36, v. 2, mar-abr/2002, p. 277-292.
- CARVALHO, José Murilo de. "Rui Barbosa e a Razão Clientelista". In: Dados, n. 1, v. 43, Rio de Janeiro, 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo percurso. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CARVALHO, Maria do Carmo e TEXEIRA, Ana Cláudia. (orgs.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Polis, 2000.
- CARVALHO, Mário Vieira de. "Série, alea e autopoiesis". In: SANTOS, J. M. dos (org.). O Pensamento de Niklas Luhmann. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2005.
- CARVALHO, Valéria C. As emendas orçamentárias e seu significado político institucional na arena legislativa de Santa Catarina: a experiência da década de 90. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2001.
- CASTELLS
- CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade. V. II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- CASTRO, Camila P. Avaliação da participação da sociedade civil no choque de gestão mineiro. Revista Aval, Fortaleza, v. 1, n. 2, jul./dez. 2008, pp. 33-45.
- CASTRO, Ruth S.; FREITAS, Fernanda M. Educação em rede: o exemplo do Parlamento Jovem de Minas. Belo Horizonte: ALMG, 2017.

- CATALÁ, Joan Pstrats. "Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX". In: BRESSER-PEREIRA, L. C. e SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- CATALDI, Laura. Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto? Working Paper n. 3. Milão: Centro Einaudi, 2008.
- CATELLANI, P. e SENSALES, G. (orgs.). Pensare, dire, fare politica. Milano: Cortina, 2011.
- CENTRO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS (CEL). Universidade Federal de Minas Gerais. Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação
- CHALMERS, D. A. Reforming Democracies. Nova Iorque: Columbia University Press, 2013.
- CHARLES, Sebastián. "O individualismo paradoxal". In: CHARLES, S. e LIPOVETSKY, G. Os tempos hipermodernos. São Paulo: Barcarola, 2004.
- CHATTERJEE, Partha. Três caminhos para a democracia radical. Lua Nova. N. 89, São Paulo, 2013.
- CHIARI, Alberto e PODESTÁ, Noemi. Deliberare nella pratica: un modello per l'analisi della formazione del consenso. Rivista italiana di politiche pubbliche, V. 2, Bologna, 2007.
- CHIARI, Alberto e PODESTÁ, Noemi. Esperimenti di democrazia deliberativa. Informazioni, preferenze e stili di conduzione in tre giurie di cittadini. Working Paper n. 136. Alessandria: Università degli Studi del Piemonte Orientale, 2009.
- CHIARI, Alberto. Come valutare un processo deliberativo? Paper. 2008.
- CHRISTIANO, Thomas. The Significance of Public Deliberation. In: BOHMAN, James e REHG, William (orgs.) Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics. Cambridge: MIT Press, 1997.
- CIANCAGLINI, Marco. La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007. In: DEPLANO, G. Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico. Gorizia: Edicom, 2009.
- CID, Nélia Monte e AMARAL, João. Audição e discussão pública. In: http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma_Parlamento/Discusao_Audicao_Publica.pdf. Acesso em 11 de junho de 2011.
- CINGRANELLI, David; FILIPPOV, Mikhail. Path dependence and human rights improvement. Journal of Human Rights, n. 19, v. 1, 2020, pp. 19-32.
- CINTRA, Antônio O. e LACOMBE, Marcelo B. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: CINTRA, A. O. e AVELAR, L. Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução. São Paulo: UNESP, 2004.
- CLAD, Consejo Científico. "La responsabilización ('accountability') en la nueva gestión pública latinoamericana". In: CLAD, BID, EUDEBA. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.
- CLAM, Jean. A autopeise no Direito. In: ROCHA, Leonel Severo et al. Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

- CLARK, Gerard J., "An Introduction to Constitutional Interpretation". In: Suffolk University Law Review, Vol. 12, n. 01.
- COELHO, Alberto Pinto. Expresso Cidadania: inclusão dos jovens na esferas políticas virá consolidar o processo de democratização da sociedade brasileira. Estado de Minas, 6 mar. 2010, p. 11.
- COELHO, R.. Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Paper. 37º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia. 23 a 27 de setembro, 2013.
- COHEN, Ira. Structuration Theory. Anthony Giddens and the Constitution of Society. Londres: Macmillan, 1989.
- COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. Civil Social and Political Theory. Cambridge: MIT Press, 1994.
- COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, James e REHG, William (orgs.) Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics. Cambridge: MIT Press, 1997.
- COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: HAMLIN, Alan e PETTIT, Philip. The Good Polity: Normative Analysis of the State. Nova Iorque: Basil Blackwell, 1989, p. 17–34.
- COHEN, Joshua. Procedimento e substância na democracia deliberativa. In: WERLE, D. L. e MELO, R. S. (orgs.). Democracia deliberativa. São Paulo: Esfera Pública, 2007.
- COHEN, Joshua. The economic basis of deliberative democracy. Social Philosophy and Policy, v. 6, n. 2, 1989b.
- COLARES, Maira da C. P. Arranjos institucionais participativos e movimentos sociais: uma análise a partir da experiência do Legislativo mineiro. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FJP, 2011.
- CONDORCET, M. Jean A. Nicolas de Caritat, Marquês de. Cinq mémoires sur l'instruction publique. Paris : Garnier-Flammarion, 1994.
- CONDORCET, M. Jean A. Nicolas de Caritat, Marquês de. Esboço de um quadro histórico do progresso do espírito humano. Campinas: UNICAMP, 1993.
- CONWAY, John H. Os números e os jogos. Lisboa: Gradiva, 2010.
- CORCORAN, John. Review: Mikenberg, I.; da Costa, N.; Chuaqui, R. "Pragmatic truth and approximation to truth" Journal of Symbolic Logic. Mathematical Reviews (1988) Mathematical Reviews (1988) 88c:03004 – Journal of Symbolic Logic 51 (1986), no. 1, 201–221
- CÓRDOVA, Políbio et alii. Auditoria de la democracia: Ecuador. Quito: Cedatos, 2002.
- CORREAS, Oscar. Crítica da Ideologia Jurídica. Porto Alegre: SAFE, 1995.
- CORSI, Giancarlo et alii. Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhman. México: Universidad Iberoamericana, 1996.
- CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 35, pp. 169-189, jan.-jun. 2001.
- COSTA VAL, Mauro da. A democracia participativa na gestão das águas. Revista do Legislativo, n. 34, 2002, pp. 26-31.
- COSTA, Alfredo; MATOS, Ralfo E. S. Modernizações em Minas Gerais. Terra Brasilis, n. 13, 2020, pp. 101-130.

COSTA, Bruno. L.; MAGALHÃES, C. T. Planejamento, participação e accountability: as audiências públicas e o PPAG em Minas Gerais. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2007.

COSTA, Newton C. A. da e FRENCH, S., Science and partial truth: a unitary approach to models and scientific reasoning, Oxford, 2003

COSTA, Newton Carneiro A. da. "Logic and pragmatic truth". In: FENSTAND, J. E. Logic, Methodology and Philosophy of Science VIII. Elsevier Science Publishers B. V., 1989.

COULSON, Margaret A. e RIDELL, David S. Introdução Crítica à Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo. Padrões de interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso de São Paulo. In: Processo de Governo no Município e no Estado de São Paulo. São Paulo: EDUSP, 1998.

COX, Gary W. The efficient secret: The Cabinet and the development of political parties in Victorian England. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

CRESTO, Eleonora. "Justificar, interpretar y otros asuntos pragmáticos". In: Dianóia, v. XLVIII, n. 51, novembro/2003.

CROZIER, Michel. O Fenômeno burocrático. Brasília: UnB, 1981.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. O discurso científico na modernidade: o conceito de paradigma é aplicável ao direito?. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

CRUZ, Manuel Braga da. Sobre o Parlamento Português: Partidarização Parlamentar e Parlamentarização partidária. Análise Social, vol. 100, 1988.

CUBEIRO, Manuel Torres. Niklas Luhmann. La Corunha: Baía Pensamento, 2008.

CURATO, N.; DRYZEK, J.; ERCAN, S. A.; HENDRIKS, C. M.; NIEMEYER, S. Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. Dædalus. The Journal of the American Academy of Arts & Sciences, v. 146, n. 3, pp. 29-38.

CURATO, N.; HAMMOND, M.; MIN, J. B. Power in Deliberative Democracy - Norms, Forums, Systems. Nova Iorque: Palgrave/McMillan, 2019.

CURATO, N.; SASS, J.; ERCAN S. A.; NIEMEYER, S. Deliberative democracy in the age of serial crisis. International Political Science Review, v. 0, n. 0, 2020, pp. 1-12.

CURATO, Nicole. Deliberative capacity as an indicator of democratic quality: The case of the Philippines. International Political Science Review, v. 36, n. 1, 2015, pp. 99-116.

CURATO, Nicole. Interruptive protests in dysfunctional deliberative systems. Politics, v. 41, n. 3, 2021, pp. 389-403.

CURATO, Nicole; PARRY, L. Deliberation in democracy's dark times. Journal of Public Deliberation, . v. 14, n. 2, 2018, pp. 1-12.

DA MATTA, Roberto. A casa e a rua, espaço e cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.

DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. Análise Política Moderna. Brasília: UnB, 1981.

DAHL, Robert Alan. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.

- DAHL, Robert Alan. Sobre a Democracia. Brasília: Unb, 2001.
- DAHL, Robert Alan. Um prefácio à democracia econômica. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- DAHL, Robert Alan. Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- DAHLGREN, Peter. The Political Web – Media, participation and alternative democracy. NY: Palgrave Macmillan, 2013.
- DAVID, Paul A. Path dependence, its critics and the quest for historical economics: One more chorus of the ballad of Qwerty. Discussion papers in economic and social history. Stanford CA: Stanford University Economics Department, June. 2000.
- DAVIDSON, Donald. Ensaios sobre a verdade. São Paulo: Unimarco, 2002.
- DAVIDSON, Donald. Inquiries into truth and interpretation. Nova Iorque: Oxford University Press, 1986.
- DAVIDSON, P. Post keynesian macroeconomic theory. Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- DE GIORGI, Raffaele. Democracia, Estado e Direito na Sociedade Contemporânea. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, a. 2, v. 4. jul-dez, 1995, pp. 7-48.
- DE GIORGI, Raffaele. Il Diritto della Società del Rischio. Lecce: Centro di Studio sul Rischio, 2005.
- DE GIORGI, Raffaele e LUHMANN, N. La differenziazione del diritto. Contributi alla sociologia e alla teoria del diritto. Bologna: Mulino, 1990
- DEL CAMPO, L. La Sociología Científica Moderna. Madrid: IEP, 1969.
- DEL VECCHIO, Giorgio. Teoria do Estado. São Paulo: Saraiva, 1957.
- DELACAMPAGNE, Christian. A Filosofia Política Hoje. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- DELLA PORTA, Donatella. Critical trust: Social movements and democracy in time of crisis. Câmbio, a. II, n. 4, dec/2012, pp. 33-44.
- DENARDI, André D. Emendas parlamentares e conexão eleitoral. Trabalho de conclusão do curso de Especialização. Belo Horizonte. Escola do Legislativo da ALMG, 2018.
- DEWEY, John. Democracia Cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey, 1927-1939. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008
- DEWEY, John. Logic: The Theory of Inquiry. Nova Iorque: Holt, 1938.
- DEWEY, John. Studies in logical theory. Charleston: Bibliobazaar, 2008.
- DIAMOND, Larry. Facing Up to the Democratic Recession. Journal of Democracy, V. 26, n. 1, 2015, pp. 141-155.
- DIAS, Eliana Teixeira. Legislativo mantém canais de interlocução com a sociedade. Revista do Legislativo, n. 32, 2001, p. 34-39.
- DIAS, Wladimir Rodrigues. Diritti Umani: una prospettiva pragmatista e sistemica. Università Degçi Studi di Mesina, 2020.
- DIAS, Wladimir Rodrigues. O clientelismo no Poder Legislativo. Riga: NEA, 2019.
- DIAS, Wladimir Rodrigues. Igualdade e Cidadania Política. In: RESENDE, J. A. C. e BERNARDES JR., J. A. (eds.). Princípio da Igualdade. Uma abordagem interdisciplinar. Belo Horizonte: ALMG, 2018, pp. 312-372.
- DIAS, Wladimir Rodrigues. Poder Judiciário e política: fatores estruturais de politização da Justiça Eleitoral no Brasil. In: Encontro da Secção Sociologia do Direito e da Justiça da

APS, 1, 2016. Direitos, justiça, cidadania: o direito na constituição da política. Coimbra: FEUC, 2016.

DIAS, Wladimir Rodrigues. O Direito na Modernidade. Aspectos do sistema jurídico na sociologia de Niklas Luhmann. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 17, n. 27, fev., 2015a, pp. 171-209.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Cidadania e Teoria Democrática. In: RESENDE, J. A. C. e BERNARDES JR., J. A. (eds.). Poder Legislativo e Cidadania. Belo Horizonte: ALMG, 2015b, pp. 169-223.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Nota Sobre Direito e Conhecimento em Boaventura de Sousa Santos. Revista Jus Navigandi, Teresina, a. 18, n. 3699, 2013.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Fundamentos para um direito das políticas públicas. 2011. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011a.

DIAS, Wladimir Rodrigues. A Democracia no pensamento de Hans Kelsen. Jus Navigandi, Teresina, a. 16, n. 2930, 2011b.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Aspectos do sistema jurídico na modernidade reflexiva. Revista Jus Navigandi, a. 16, n. 2931, 2011b.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Aspectos do sistema jurídico na modernidade. In: COLÓQUIO COIMBRA C. Novas rotas, outras trajetórias. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2011d. Disponível em:

<https://www.academia.edu/804455/Aspectos_do_sistema_jurC3%Adico_na_modernida_de_reflexiva>. Acesso em: 12set. 2018.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Sobre o conceito de cidadania e sua aplicação ao caso brasileiro. Revista da Gestão Pública, n. 1, v. 1, 2007, pp. 3-19.

DIAS, Wladimir Rodrigues e SORBILLI FILHO, Roberto. Administração Pública: Autonomia preservada, mas sem inovação. Revista do Legislativo, n. 35, 2003.

DIAS, Wladimir Rodrigues. A Administração Pública na Ordem Jurídico-constitucional In: MOTTA, C. P. C. (org.). Curso Prático de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Del Rey. 1999.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: UnB, 1997.

DINIZ, Eli. "Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90". In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: UnB, 1997.

DINIZ, Eli. Globalização, Governança e Reforma do Estado. Textos Para Discussão, Rio de Janeiro, v. 391, p. 1-15, 1997.

DINIZ, Eli. Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DINIZ, Lúcia. Cidadão presente. Revista do Legislativo, n. 38, 2004, pp. 90-96.

DOCKENDORFF, Cecília. Lineamentos para un teoría sistémica de la cultura In: OSÓRIO, F.; AGUDO, E. (eds.). La nueva teoría social en latinoamérica: introducción a la teoría de sistemas constructivistas. Toluca: Ediciones UAEM, 2006, pp. 81-115.

DOWNS, Anthony. Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: EDUSP, 1999.

- DOXA Instituto de Pesquisa. Pesquisa bancada estadual PT 1997. Belo Horizonte, 1997.
- DRAIBE, Sônia Miriam. "As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas". In: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a Década de 90. Brasília: IPEA, 1990.
- DRUCKMAN, James N. Political Preference Formation: Competition, Deliberation, and the (Ir)relevance of Framing Effects. *American Political Science Review*. V. 98, N. 4, 2004.
- DRYZEK, John e NIEMEYER, Simon. Discursive Representation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, 2008.
- DRYZEK, John e NIEMEYER, Simon. The ends of deliberation: meta-consensus and inter-subjective rationality as ideal outcomes. *Swiss Political Science Review*, v. 13, n. 4, 2007
- DRYZEK, John. *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, and Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DRYZEK, John. *Discursive Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- DUARTE, Maria Luísa. O direito de petição: cidadania, participação e decisão. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- DULCI, Otávio Soares. "As Elites Mineiras e a Conciliação: a Mineiridade como Ideologia". In: VII Reunião Anual da ANPOCS, 1984, Águas de São Pedro. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Cortez, 1984. v. VII.
- DULCI, Otávio Soares. *Política e Recuperação Econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- DUMMETT, Michael "Can analytical philosophy be systematic, and ought it to be?". In: BAYNES J. et al (eds.). *After Philosophy: End or Transformation?* Cambridge: MIT Press, 1986, pp. 189-216.
- DUMMETT, Michael. *Truth and other enigmas*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.
- DURKHEIM, Emile. *La División del Trabajo Social*. Madrid: Akal, 1995.
- DURLAUF, S. N. Nonergodic economic growth". *Review of Economic Studies*. V. 60, 1993, p. 349-366.
- DWORKIN, Ronald. "The partnership conception of Democracy". In: *California Law Review*. V. 86, 1998.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 1981.
- EASTON, David (Org.). *Modalidades de Análise Política*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- EATWELL, Roger; GOODWIN, Matthew. *Nacionalpopulismo: por qué está triunfando y de qué forma es un reto para la democracia*. Barcelona: Península, 2019.
- ECHEVARÍA, José Medina. "As relações entre as instituições sociais e as econômicas - Um modelo teórico para a América Latina". In: DURAND, J. C. G. *Sociologia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- EDUCAÇÃO para a cidadania envolve universitários no orçamento público. *Boletim da Secretaria, ALMG*, v. 29, n. 1377, 30 setembro 2013, p. 6.

- EISENSTADT, Samuel N. e RONINGER, Luis. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- ELSTER, John. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ELSTER, Jon. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- ELSTER, Jon. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- ELY, John Hart. *Democracy and Distrust. A Theory of judicial review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- ESCOREL, Sarah. "Exclusão Social: em busca de uma categoria". In: *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999, p. 23-75.
- ESTEVES, João Pissarra. "Niklas Luhmann. Uma apresentação". In: LUHMANN, N. *A improbabilidade da comunicação*. Lisboa: Vega, 1993.
- ESTLUND, David. *Democratic authority, Deliberating about Deliberative Democracy*. Austin: University of Texas, 2000.
- ESTLUND, David. *Who's Afraid of Deliberative Democracy? On the Strategic/Deliberative Dichotomy in Recent Constitutional Jurisprudence*. *Texas Law Review*. N. 71, Austin, 1993.
- ETZIONI, Amitai. "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making". In: *Public Administration Review*, No. 27, 1967.
- ETZIONI-HALEVY, Eva. *Manipulação Política e Poder Administrativo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1991.
- FARAH, Marta F. S. "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo". In: *RAP*, n. 35, v. 1, p. 119-144, jan-fev/1999.
- FARBER, Daniel A. e FRICKEY, Philip P. *Law and Public Choice*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- FARIA, Cristiano F. S. de. *O parlamento aberto na era da internet : pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração da leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.
- FARIA, Maria Auxiliadora de; DULCI, Otávio Soares. *Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo mineiro*. Belo Horizonte: ALMG, 2005.
- FARINETTI, Marina. *Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. 2000.
- FEHER, Michel. *Rated Agency: Investee Politics in a Speculative Age*. Nova Iorque: Zone Book, 2018.
- FEHER, Michel. *S'apprécier, ou les aspirations du capital humain*. *Raisons Politiques*, n. 28, 2007, pp. 11-31.

- FEREJOHN, John e PASQUINO, Pasquale. "Constitutional Courts as Deliberative Institutions", In: SADURSKI, W. (ed.). *Constitutional Justice: East and West*. Kluwer: Dordrecht, 2003.
- FEREJOHN, John. *Accountability and authority: notes of a political theory of accountability*. Colloquim on law, economics and politics. Nova Iorque: New York University, 1997.
- FERES, Cláudia. O que há de radical na teoria democrática contemporânea. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 25, n. 73, jun/ 2010.
- FERNANDES, Antônio Sérgio. Path dependency e os estudos históricos comparados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciência Sociais*.n. 53, São Paulo, 2002.
- FERRARI FILHO, Fernando e CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. A noção de incerteza nos pós-keynesianos e institucionalistas: uma conciliação possível?. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 11, n. 1, jul. 2001.
- FERREIRA, Antonio Casimiro. A análise metateórica no contexto de transição paradigmática. *Oficina do CES*, n. 86, 1996. Disponível em www.ces.uc.pt.
- FERREIRA, Antonio Casimiro. *Política e Sociedade*. Porto: Vida Econômica, 2014.
- FERREIRA, Antonio Casimiro. *Sociedade da Austeridade e direito do trabalho de exceção*. Porto: Vida Econômica, 2012.
- FERRERO, Guglielmo. *Potere*. Milano: Comunitá, 1947.
- FERRO, Miguel Sousa. A iniciativa legislativa popular. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. V. XLIII. N. 1. Lisboa: Coimbra Editora, 2002.
- FEYERABEND, Paul K. *Contra el Método*. Barcelona: Ariel, 1974.
- FIGEIREDO, Júlia M. e SARAIVA, João V. M. *Práticas participativas em parlamentos*. Relatório. Belo Horizonte: UFMG/ ALMG, 2016.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Julia M. e SARAIVA, João V. M.. *Práticas participativas em parlamentos*. Relatório. Belo Horizonte: UFMG, 2016.
- FINCHELSTEIN, Federico. *Del fascismo al populismo en la historia Buenos Aires*, Taurus, 2018.
- FINCO, Matteo; LIMA, Fernando R. S. Teoria sistêmica e direitos humanos. *Revista Pensamento Jurídico*, v. 13, n. 2, São Paulo, jul/dez, 2019, pp.
- FINLEY, Moses. *Democracia Antiga e Moderna*. Rio de Janeiro, Graal, 1988.
- FIORINA, Morris P. "Voting Behaviour". In: MUELLER, Dennis C. (ed.). *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- FISCHER, Nilton Bueno e Moll (orgs.). *Por uma nova esfera pública*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- FISHKIN, James. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FLEISCHER, David. "Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais". In: *Os Custos da Corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

FLEURY FILHO, Sabino Fortes. O Poder Legislativo estadual e a regulamentação de políticas públicas: aspectos de um dilema institucional. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FJP, 2004.

FRANCO, Rolando. Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. CEPAL, 1996.

FRANK, Robert. "The role of moral sentiments in the theory of intertemporal choice", in LOWENSTEIN, G e ELSTER, Jon (eds.). Choice over time. Nova York: Russell Sage Foundation, 1992.

FRASER, Nancy. "Social Justice in the age of identity politics: Redistribution; Recognition and Participation". In: FRASER, N. e HONNETH, A. Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange. Londres: Verso, 2003, p. 7-109.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of the actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (org.) Habermas and the public sphere. Cambridge: MIT Press, 1992.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the world: democracy in crisis. Freedom House, 2018. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf. Acesso em: 7 de maio de 2021.

FREIRE, André et alii. O parlamento português, uma reforma necessária. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2002.

FREITAS, Ronildo Welbert de. Democracia e participação cidadã: um estudo sobre a participação da sociedade civil na Assembleia Legislativa de Minas Gerais no ano de 2005. Monografia de Especialização em Administração Pública. Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/ Fundação João Pinheiro, 2006.

FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. Informática Pública. V. 3, n.1, Maio, 2001.

FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: Boudon, R. (org.). Tratado de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.

FRIEDMANN, Wolfgang Gaston. Law and Social Change in Contemporary Britain London: Stevens & Sons, Ltd., 1951.

FUCKS, Mário. Inovação Institucional e opinião pública. Um estudo sobre a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Cadernos E-Legis, v.9, n. 19, 2016, pp. 87-102.

FUKS, Mario. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, p. 79-94, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Construção do Novo Ciclo Estratégico. ALMG. Diagnóstico de Ambiente. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUNG, Archon e WRIGHT, Erik Olin (orgs.). Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Nova Iorque: Verso, 2003.

FUNG, Archon e WRIGHT, Erik Olin. Thinking about Empowered Participatory Governance. In: FUNG, Archon e WRIGHT, Erik Olin (orgs.). Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Nova Iorque: Verso, 2003.

- FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: MORAN, M.; REIN, M. et al. (eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 667-683.
- GARCIA, Estebán G. La participación ciudadana en el derecho parlamentario español. Paper apresentado no IV Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid, 23-24 de setembro de 2012.
- GARFINKEL, Harold. "A conception of, and experiments with, trust as a condition of stable concerted actions". In: HARVEY, O. J. *Motivation and Social Interaction*. Nova Iorque: Ronald Press, 1963.
- GAUTHIER, David. "Commitment and choice: an essay on the rationality of plans", in: FARINA, F.; HAHN, F. e VANICCI, S. (eds.). *Ethics, Rationality and Economic Behavior*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: A Experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GENRO, Tarso. *Crise da democracia. Direito, democracia e neoliberalismo na ordem global*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GENRO, Tarso. *O futuro por armar. Democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GEVA-MAY, Iris. "Reinvenção de Governo: o caso de culturas políticas e estabelecimento de políticas públicas". In: RSP, a. 54, n. 3, jul-set/2003.
- GHIRALDELLI JR., Paulo. *Neopragmatismo, Escola de Frankfurt e Marxismo*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- GHIRALDELLI JR., Paulo. *Richard Rorty*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GIDDENS, A. e PIERSON, C. *O sentido da modernidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- GIDDENS, A., BECK, U., e LASH, A. *A reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in modern social order*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- GIDDENS, Anthony. "Structuralism, post-structuralism, and the production of culture". In: *Social theory and modern sociology*. Stanford: Stanford University Press, 1987.
- GIDDENS, Anthony. "Two Theories of Democratization". In: *Beyond Left and Right*. Stanford: Stanford U. P., 1994.
- GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via e seus Críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.
- GIDDENS, Anthony. *Beyond left and right: the future of radical politics*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- GIDDENS, Anthony. *Central Problems in Social Theory*. Basingstoke: Macmillan, 1979.
- GIDDENS, Anthony. *La modernidad desmembrada y ambivalencia*. In: BERIAIN, J. (comp.). *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia e riesgo*. Barcelona: Anthropos, 1996.
- GIDDENS, Anthony. *Las Nuevas Reglas del Método Sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu, 1993.
- GIDDENS, Anthony. *Modernity and self-identity: self and society in the later modern age*. Cambridge: Polity Press, 1991.

- GIDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social*. São Paulo: Unesp, 1998.
- GIDDENS, Anthony. *Social theory and modern sociology*. Stanford: Stanford University Press, 1987.
- GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. Madrid: Alianza, 2000.
- GIDDENS, Anthony. *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press, 1984.
- GIDDENS, Anthony. *Two Theories of Democratization*. In: GIDDENS, A. *Beyond Left and Right*. Stanford: Stanford University Press, 1994.
- GILIOMEE, Hermann e SIMKINS, Charles. "The Dominant Party Regimes of South Africa, Mexico, Taiwan and Malaysia: A Comparative Assessment". In: GILIOMEE, Hermann e SIMKINS, Charles (org.). *The Awkward Embrace: One-Party Domination and Democracy*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 1999.
- GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to Lose a Constitutional Democracy*. *UCLA Law Review*, n. 65, 2018, pp. 77-169.
- GODOY, Marcelo M.; Barbosa, L. S.; Barbosa, D. H. D. *Elites modernas na transição para a periferia do capitalismo periférico*. In: CEDEPLAR. *XVII Seminário sobre a economia mineira*. Belo Horizonte: UFMG, 2016.
- GODOY, Marcelo M.; LOPES, V. T. *Estado, transportes e desenvolvimento regional. A "era rodoviária" em Minas Gerais, 1940-1980*. In: CEDEPLAR. *XVII Seminário sobre a economia mineira*. Belo Horizonte: UFMG, 2016.
- GOMES, Adriana. *Emendas populares: garantia de participação*. *Revista do Legislativo*, n. 42, 2009, pp. 73-74.
- GONÇALVES, Guilherme Quaresma; CASALECCHI, Gabriel Ávila. *O impacto do Parlamento Jovem sobre a confiança dos jovens mineiros*. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 15, n. 24, jul-dez, 2013, pp. 71-103.
- GONZALO, Miguel Angel. *Participación en el Parlamento*. Disponível em www.sesiondecontrol.com/actualidad. Acesso em 21/6/2013.
- GOODMAN, Russell B. (ed.). *Pragmatics. Critical Concepts in Philosophy*. V. I. Londres: Routledge, 2005.
- GOULD, C. Carol. *Diversity and democracy: representing differences*. In: BENHABIB, S. (org.). *Democracy and difference*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- GREENER, Ian. "The potential of path dependence in political studies". In: *Politics*. V. 25, n. 1, 2005, p. 58-79.
- GREENER, Ian. *Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning and path dependency perspectives*. *Governance*, v. 15, n. 2, abr/2002, p. 25-47.
- GRIFFITH, Jeffrey; LESTON-BANDEIRA, Cristina. *How are Parliaments using new media to engage with citizens? The Journal of Legislative Studies*, v. 18, n. 3-4, 2012, pp. 496-513.
- GUERRA, Isabel. *Participação política: universo em mutação? Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo e democracia local*. 15-16 de maio de 2008.
- GUIDI, Leda. *E-Democracia em Bologna: a rede cívica Iperbole, e como construir uma comunidade participativa online*. *Informática Pública*. V. 3, n.1, Maio, 2001.

- GÜNTHER, Gotthard. Cybernetic ontology and transjunctional operations. Vordenker, Neuss, 2004. Disponível em: http://www.vordenker.de/ggphilosophy/gg_cyb_ontology.pdf. Acesso em 15/5/2020.
- GUTMAN, Amy e THOMPSON, Dennis. Democracy and Disagreement. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- GUTTING, Gary. "Rorty's Critique of Epistemology". In: GUIGNON, Charles e HILEY, David (eds.). Richard Rorty. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- GUTTING, Gary. Pragmatic liberalism and the critique of modernity. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- GYÓRFI, Tamás. "The constitutional limits of legislative power". In: Rechtstheorie, v. 33, n. 2/4, 2002, p. 355-368.
- HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia : entre a Faticidade e a Validade. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural na esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984a.
- HABERMAS, Jürgen. Soberania Popular como Procedimento. Novos Estudos CEBRAP, n. 26, março, 1990b.
- HABERMAS, Jürgen. Theory of communicative action. V. I. Boston: Beacon Press, 1984b.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 2, n. 3, jan./jun, 1995, pp. 105-121.
- HABERMAS, Jürgen. Uma conversa sobre questões da teoria política. Novos Estudos: CEBRAP, n.º 26, março de 1990a.
- HACKER, P. M. S. Wittgenstein's place in twentieth-century analytic philosophy. Mass.: Blackwell, 1997.
- HALL, M. & WINSTEN, C. "The ambiguous notion of efficiency", in Economic Journal, n. 69 (269), março/junho 1959, p. 71-86.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R.. "As três versões do neo-institucionalismo". In: Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and The Three New Institutionalisms. Political Studies, n. 44, 1996, pp. 936-957.
- HAMBURGER, Esther Império. "Sobre o Clientelismo". Trabalho apresentado na Reunião Anual da SBPC. Belo Horizonte, julho, 1985.
- HAMILTON, A. et alii. O Federalista. Campinas: Russel, 2003.
- HARVEY, David. Social Justice, postmodernism and the city. In: International Journal of Urban and Regional Research. Dez.1992.
- HATHAWAY, Oona A. Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System. Iowa Law Review, n. 86, 2003, pp. 101-164.
- HAYEK, Friedrich. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HAYEK, Friedrich. Os fundamentos da liberdade. Brasília: UnB, 1983.

- HEINEMANN, Fritz. *A Filosofia no Século XX*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.
- HEINZ, Flávio M. (org.). *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1987.
- HELD, David. *Political theory and the Modern State*. Stanford: SUP, 1989.
- HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- HENRIQUES, M. S.; ALBUQUERQUE, T. e CALDEIRA, J. A. *Mobilização para a vigilância civil de parlamentos*. Relatório. Belo Horizonte: UFMG/ ALMG, 2016.
- HERBRECHTER, Stefan. *Posthumanism: A Critical Analysis*. Londres: Bloomsbury, 2013.
- HERITAGE, John. *Garfinkel and Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press, 1984.
- HESPANHA, António Manuel. *O debate acerca do Estado Moderno*. In: TENGARRINHA, José (coord.). *Historiografia Portuguesa Hoje*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- HESPANHA, Pedro. "Individualização, fragmentação e risco social nas sociedades globalizadas", In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, out/2002.
- HETHERINGTON, Marc J. *The political relevance of political trust*. *The American Political Science Review*, v. 92, n. 4, 1998, pp. 791-808.
- HIBBING, J. R.; THEISS-MORSE, E. *Congress as public enemy: public attitudes toward American political institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- HIBBING, John R.; THEISS-MORSE, Elizabeth (eds.). *What is it about government that Americans dislike?* Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- HICKMAN, Larry A. *Philosophical Tools for Technological Culture: Putting Pragmatism to Work*. Bloomington: Indian University Press, 2001.
- HINTIKKA, Jaako e HINTIKKA, M. B. *Uma investigação sobre Wittgenstein*. Campinas: Papirus, 1994.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- HOBHOUSE, Leonard T. *Social Development*, 1924.
- HOBHOUSE, Leonard T. *The Elements of Social Justice*, 1922.
- HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- HOFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- HOLEMS, M. e SHAND, D. "Management Reform: some practitioner perspectives on the past ten years". In: *Governance*, n. 8, v. 4, 1995.
- HUTTON, D. G. *Wee Too Can Prosper*. Londres: Allen & Unwin, 1953.
- INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- INNERARITY, Daniel. *La sociedad invisible*. Madrid: Espasa Calpe, 2004.
- JACOBSON, Gary C. *The Political of Congressional Elections*. Nova Iorque: Longman, 1997.
- JAMES, William. *O Pragmatismo e outros textos*. São Paulo: Abril, 1973.

- JAY, Martin. *The Dialectical Imagination. A History of The Frankfurt School and The Institute of Social Research 1923-1950*. Berkeley, University of California Press, 1996.
- JELLINEK, Georg. *Teoria General Del Estado*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2002..
- JESSOP, Bob. *State theory. Putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- JESSOP, Bob. "Globalização, regionalização, mercado e Estado". In: *Currículo sem fronteiras*, v. 2, n. 2, jul-dez/2002.
- JESSOP, Bob. "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination". In: *Social Policy & Administration*, v. 33, n. 4, dez/1999, p. 348-359.
- JESSOP, Bob. "The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism". In: *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 2, jun/2000, p. 323-360.
- JESSOP, Bob. *State power: A strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- JESSOP, Bob. *The future of the capitalist State*. Cambridge: Polity, 2002.
- JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. *Câmaras Municipais no Brasil. Ascensão e declínio*. Taubaté, 2003.
- KARLIN, S. e TAYLOR, H. *A First course in stochastic processes*. Nova Iorque: Academic Press, 1975.
- KAY, Adrian. "Path dependency and system memory". Paper to Policy & Politics Conference "Policy and Politics in a Globalising World". Bristol, Inglaterra, 2003.
- KEANE, John. *Democracy and media decadence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- KEANE, John. *Public Life and Late Capitalism. Towards a socialist theory of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- KEANE, John. *Transformações estruturais da esfera pública*. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, v.3, n.2, p. 6-28, mai.-ago. 1996.
- KELSEN, Hans. *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins College Publishers
- KINGDON, John. *Juntando as coisas*. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006.
- KNOTT, Eva M. "Preface". In: LUHMANN, N. *Social Systems*. Stanford, California: Stanford University Press, 1995.
- KOSELLECK, Reinhart. *Crítica e Crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- KRAAN, Dirk-Jan. *Budgetary Decisions: a public choice approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan press, 1992.

- KUHN, Thomas S. "As Ciências Naturais e as Ciências Sociais". In: KHUN, Thomas S. O caminho desde a estrutura. São Paulo: Unesp, 2006, p. 265-273.
- KUHN, Thomas S. A estrutura das Revoluções Científicas. São Paulo: Perspectiva, 1994.
- KUHN, Thomas S. O caminho desde a estrutura. São Paulo: Unesp, 2006.
- LACLAU, Ernesto e MOUFFE, Chantal. Hegemonía y estrategia socialista. Madrid: Siglo XXI, 1987.
- LACLAU, Ernesto. A razão populista. São Paulo: Três Estrelas, 2013.
- LADEIRA, Leonardo C. A lacuna na participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FJP, 2008.
- LAKATOS, I. e MUSGRAVE, A. A crítica e o desenvolvimento do conhecimento. São Paulo: Cultrix/Edusp, 1979.
- LAMBERT, Jacques. Os dois Brasis. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.
- LAMOUNIER, Bolívar. Ideologia conservadora e mudanças estruturais. Dados, n. 5, Rio de Janeiro, jun-dez, 1968, pp. 5-21.
- LANCASTER, Thomas D. Electoral Structures and Pork Barrel Politics. International Political Science Review. n. 7, v. 1, 1986, pp. 67-81.
- LANDÉ, C. H. "The Dyadic Basics os Clientelism". In: SCHMIDT, W. et alii (eds.). Friends Followers and Factions. Berkeley: University of California Press, 1977.
- LANDEMORE, Helene. Deliberative democracy as open, not (just) representative democracy. Dedalus, The Journal of American Academy of Arts and Sciences, n. 146, v. 3, 2017, pp. 1-13.
- LANDEMORE, Helene. Democratic Reason. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- LANDEMORE, Helene; AITAMURTO, Tanja. Five design principles for crowdsourced policymaking: Assessing the case of crowdsourced off-road traffic law in Finland. Journal os Social Media for Organizations, v. 2, n. 1, pp. 1-19.
- LANDEMORE. Helene. Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. Journal of Political Philosophy, v. 23, n. 2, mar/2014, pp. 166-191.
- LAVALLE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter P. e Castello, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006, p. 49-103.
- LAVALLE, Adrian G.; ISUNZA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. Lua Nova, v. 84, p. 95-140, 2011.
- LAZER, David; SOKHEY, A. E.; NEBLO, M.; ESTERLING, K.; KENNEDY, R. Expanding the Conversation: Multiplier Effects From a Deliberative Field Experiment. Political Communication, v. 32, 2015, pp. 552-573.
- LEGG, Keith e LEMARCHAND, René. Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis. Comparative Politics, v. 4, n. 2, jan/1972, pp. 149-178.
- LESTON-BANDEIRA, cristina. O parlamento e a opinião pública em Portugal: argumentos para reforma. Análise Social, v. 38, n. 167, 2003, pp. 467-482.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Parliamentary functions portrayed on european parliaments websites. Revista Sociologia Política, v. 17, n. 34, out/2009, pp. 13-27.

- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Studying the relationship between parliament and citizens. *The journal of legislative studies*, v. 18, n. 3/4, sep-dec/2012, pp. 265–274.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. *Parliamentary Affairs*, v. 60, n. 4, 2007, pp.655–674.
- LEVI, Lúcio. “Legitimidade”. In: BOBBIO, N. et alii. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1992.
- LEVI, Margaret. A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LINBACH, M. I. E ZUCKERMAN, A. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University press, 1997.
- LEVI, Margaret. Uma Lógica da Mudança Institucional. *Dados*, v. 34, n. 1, 1991, pp. 79-99.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LEWANSKI, Rodolfo. Institutionalizing Deliberative Democracy: the “Tuscany laboratory”. *Journal of Public Deliberation*. V. 9, 2013.
- LEWANSKI, Rodolfo. La democrazia deliberativa. *Nouvi orizzonti per la politica. Aggiornamenti Sociali*.V. 12, 2007.
- LEYDET, Dominique. “Crise da Representação. O modelo republicano em questão”. In: CARDOSO, Sérgio (org.). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.
- LIMA JR. Olavo Brasil, ; CAMARGOS, Malco Braga e CARDOSO, Maria das Dores. “O Legislativo Mineiro (1983-1995)”. *Revista do Legislativo*. n. 13, Belo Horizonte, jan-mar, 1996, p. 38-39.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas. O Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes de. Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. *Cadernos ASLEGIS*, v. 8, n. 25, jan-abr/2005, pp. 49’61.
- LIMA, M. M. B. e ALBUQUERQUE, P. A. M. (Orgs.). *Democracia, Direito e Política: Estudos Internacionais em Homenagem a Friedrich Muller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.
- LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: UnB, 1981.
- LINDBLOM, Charles. “The Science of the Muddling Through”. In: *Public Administration Review*, n. 19, 1959, pp. 79-99.
- LINERA, Alvaro Garcia. *El Estado. Campo de Lucha*. La Paz: Muela Del diablo editores, 2010.
- LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- LIPOVETSKY, G. e CHARLES, S. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarola, 2004.

- LIPOVETSKY, Gilles. "Tempo contra tempo, ou a sociedade hipermoderna". In: CHARLES, S. e LIPOVETSKY, G. Os tempos hipermodernos. São Paulo: Barcarola, 2004.
- LIPOVETSKY, Gilles. La Era del Vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo. Barcelona: Anagrama, 1986.
- LIPOVETSKY, Gilles. Metamorfoses da Cultura Liberal. Porto Alegre: Sulina, 2004.
- LIPOVETSKY, Gilles. O Império do Efêmero. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- LISSIDINI, Alicia. La democratización de la democracia en América Latina y más allá. In: LISSIDINI, A.; WELP, Y. e ZOVATTO, D. (orgs.). Democracia directa en Latinoamérica. Buenos Aires: Prometeo, 2008.
- LIVET, Pierre. As normas. Petrópolis: Vozes, 2009.
- LOVEJOY, Arthur Oncken. "The Thirteen Pragmatisms". In: Journal of Philosophy, v. 5, n.1, 1908, p. 5-12 e n. 2, p. 29-39.
- LOWE, Stuart; HUDSON, John. Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice. Birmingham: Policy Press, 2004.
- LOWI, Theodore. "Distribution, regulation redistribution: the functions of government". In: RIPLEY, R. (ed.). Public policies and their politics. Nova Iorque: Norton, 1966, pp. 27-40.
- LOWY, Theodore J.. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review. n. 32, Washington D.C., jul-ago, 1972, p. 298-310.
- LOWNDES, Vivien. Varieties of new institutionalism: a critical appraisal. Public Administration, n. 74, 1996, pp. 172-195.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os Conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. Ciências Sociais Unisinos. V. 38, n. 161, 2002.
- LUHMANN, Niklas e DE GIORGI, Rafaelle. Teoria de la sociedad. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1993.
- LUHMANN, Niklas. Teoria dos Sistemas na Prática. V. III. História, semântica e sociedade. Petrópolis: Vozes, 2020.
- LUHMANN, Niklas. Teoria dos Sistemas na Prática. V. II. Diferenciação Funcional e Modernidade. Petrópolis: Vozes, 2019.
- LUHMANN, Niklas. Organization and decision. Cambridge: Cambridge University Press, 2018a.
- LUHMANN, Niklas. Teoria dos Sistemas na Prática. V. I. Estrutura Social e Semântica. Petrópolis: Vozes, 2018b.
- LUHMANN, Niklas. O direito da sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- LUHMANN, Niklas. La paradoja de los derechos humanos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014a.
- LUHMANN, Niklas. Sociologia Política. Madrid: Trotta, 2014b.
- LUHMANN, Niklas. La moral de la sociedad. Madrid: Trotta, 2013a.
- LUHMANN, Niklas. Introduction to Systems Theory. Cambridge: Polity Press, 2013b.
- LUHMANN, Niklas. Los derechos fundamentales como institución. Aportación a la sociología política. México: Universidad Iberoamericana, 2010a.

- LUHMANN, Niklas. ¿Como es posible el orden social? Ciudad de México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2009.
- LUHMANN, Niklas. La sociedad de la sociedad. Ciudad de México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2007.
- LUHMANN, Niklas. Confianza. México: Anthropos, 2005a.
- LUHMANN, Niklas. El derecho de la sociedad. Ciudad de México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2005b.
- LUHMANN, Niklas. Theories of Distinction. Stanford: Stanford University Press, 2002.
- LUHMANN, Niklas. Poder, política y derecho. *Metapolítica*, v. 5, n. 20, dez. 2001.
- LUHMANN, Niklas. Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000.
- LUHMANN, Niklas. The Paradox of Form. Problems of Form. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- LUHMANN, Niklas. Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia. Valladolid: Simancas, 1998a.
- LUHMANN, Niklas. Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general. Barcelona: Anthropos, 1998b.
- LUHMANN, Niklas. Teoria de los Sistemas Sociales. México: Universidade Iberoamericana, 1998c.
- LUHMANN, Niklas. Causalità nel Sud. In: DE GIORGI, R.; CORSI, G. Ridescrivere la questione meridionale. Lecce: Pensa, 1998d.
- LUHMANN, Niklas. Por que uma teoria dos sistemas?. Conferência. In: NEVES, Clarissa E. B. e SAMIOS, E. M. B. (coord.). Niklas Luhmann, a nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: UFRGS, 1997a, pp. 37-48.
- LUHMANN, Niklas. Sobre os fundamentos teórico-sistêmicos da teoria da sociedade. In: NEVES, C. E. B.; SAMIOS, E. M. B. Niklas Luhmann: A nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1997b.
- LUHMANN, Niklas. Globalization or world society: how to conceive of modern society? *International review of sociology*, v. 7, n. 1, março, 1997c, pp. 67-79.
- LUHMANN, Niklas. Observaciones de la modernidad. Barcelona: Paidós, 1997c.
- LUHMANN, Niklas. La Costituzione come Acquisizione Evolutiva. In: ZAGREBELSKY, Gustavo et alii. *Il Futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996a, pp. 83-128.
- LUHMANN, Niklas. La ciencia de la sociedad. Barcelona: Anthropos, 1996b.
- LUHMANN, Niklas. Osservazioni sul Moderno. Roma: Armando, 1995a.
- LUHMANN, Niklas. Social Systems. Stanford: Stanford University Press, 1995b.
- LUHMANN, Niklas. Poder. Barcelona: Antropos, 1995c.
- LUHMANN, Niklas. ¿Como se pueden observar estructuras latentes? In: KRIEG, P.; WATZLAWICK, P. *El ojo del observador*. Barcelona: Gedisa, 1994a.
- LUHMANN, Niklas. Inklusion und Exklusion. Traducción del manuscrito. *Acta Sociológica*, n. 12, sep-dec/ 1994b, pp. 11-39.
- LUHMANN, Niklas. A improbabilidade da comunicação. Lisboa: Vega, 1993a.
- LUHMANN, Niklas. Risk: a sociological theory. Nova Iorque: Walter de Gruyter, 1993b.

- LUHMANN, Niklas. Teoría Política en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza, 1993c.
- LUHMANN, Niklas. Staat und Staatsräson im Übergang von traditioneller Herrschaft zu moderner Politik. In: Gesellschafts-Struktur und Semantik. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch, 1993d.
- LUHMANN, Niklas. Límites de la comunicación como condición de la evolución. Revista de Occidente, n. 118, Madrid, marzo, 1991, pp. 25-40.
- LUHMANN, Niklas. Essays on Self Reference. Nova Iorque: Columbia University Press, 1990a.
- LUHMANN, Niklas. Stato di diritto e sistema sociale. Napoli: Guida, 1990b.
- LUHMANN, Niklas. La moral social y su reflexión ética. In: PALACIOS, Francisco; JARAUTA, Xavier. Razón, ética y política: el conflicto de las sociedades modernas. Barcelona: Anthropos, 1989. pp. 47-58.
- LUHMANN, Niklas. "The Autopoiesis of Social Systems". In: GEYER, Felix; VAN DER ZOUWEN, Johannes (Eds.). Sociocybernetic Paradoxes: Observation, Control and Evolution of Self-Steering Systems. London: Sage, 1986, pp. 172-192.
- LUHMANN, Niklas. Sociologia do Direito I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983a.
- LUHMANN, Niklas. Sociologia do Direito II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983b.
- LUHMANN, Niklas. Struttura della società e semantica. Bari, Laterza, 1983c.
- LUHMANN, Niklas. The Differentiation of Society. Nova Iorque: Columbia University Press, 1982.
- LUHMANN, Niklas. Legitimação pelo procedimento. Brasília: UnB, 1980.
- LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. La differenziazione del diritto. Contributi alla sociologia e alla teoria del diritto. Bologna: Mulino, 1990.
- LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. Teoria della società. Milano: Aldine Franco Angeli, 1994.
- LUST, Ellen; WALDNER, David. Unwelcome Change: Understanding, Evaluating, and Extending Theories of Democratic Backsliding. Washington: U.S. Agency for International Development, 2015.
- LYNN, Segal. The Dream of Reality: Heinz von Foerster's Constructivism. Nova Iorque: Norton, 1986.
- LYOTARD, Jean-François. A condição pós-moderna. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.
- LYRA, Rubens Pinto. a democracia participativa na gestão pública brasileira. In: Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa. João Pessoa: UFPB, 2006.
- LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. Revista de Informação Legislativa. N. 141, Brasília, jan-mar/1999.
- MACHADO, Érica M. e SANTOS, Maria H. de C. "O jogo orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na terra do pork-barrel". Relatório Interno. Brasília: ENAP, 1995, p. 13.
- MACPHERSON, Crawford Brough. A Democracia Liberal. São Paulo: Zahar, 1978.
- MACROPLAN. Pesquisa de Diagnóstico Interno. Belo Horizonte: ALMG, 2009.
- MADISON, J., HAMILTON, A. e JAY, J. O Federalista. Campinas: Russell, 2003.

- MAGALHÃES, Maria Regina A. A Comissão de Participação Popular da ALMG: partilhamento de processos deliberativos entre sociedade civil e o parlamento. In: *Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: ALMG, 2009.
- MAGALHÃES, Maria Regina A. Participação Popular no Processo de Discussão e de Revisão do PPAG. Belo Horizonte: ALMG, 2010.
- MAGALHÃES, T. C. e COSTA, B. L.. Planejamento, participação e accountability: as audiências públicas e o PPAG em Minas Gerais. Paper. 31º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 22 a 26 de outubro, 2007.
- MAHON, Riane. Theorizing Welfare Regimes. *Social Politics*, v. 8, 2001.
- MAINWARING, Scott. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MANGUE, Denise Catarina Silva. (In)formação, um caminho para a participação política? Um estudo de caso sobre o programa de educação para a cidadania da ALMG. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan. Eleições e Representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 105-138.
- MANIN, Bernard. On Legitimacy and Political Deliberation". *Political Theory*. V. 15, n. 3, 1987.
- MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MANNARINI, Terri e FEDI, Angela. La qualità procedurale della deliberazione: parità, cooperazione e pluralismo. In: BOBBIO, Luigi. *La qualità della deliberazione*. Roma: Carocci, 2013.
- MANNARINI, Terri e TALO, Cosimo. Evaluating public participation: instruments and implications for citizen involvement. *Community Development*. V. 44, n. 2, 2013.
- MANNARINI, Terri. La partecipazione dialogico-deliberativa. In: CATELLANI, P. e SENSALLES, G. (orgs.). *Pensare, dire, fare politica*. Milano: Cortina, 2011a.
- MANNARINI, Terri. Promuovere convivenza. Interazioni dialogiche e processi di conoscenza nelle esperienze di governo partecipato. *Psicologia di Comunità. Gruppi, ricerca-azione e modelli formativi*. V. 2, 2011b.
- MARONGIU, Antonio. Il principio della democrazia e del consenso (qvod omnes tangit, ab omnibus approbari debet) nel XIV secolo. *Studia Gratiana*, n. 8, 1962, pp. 555 - 575.
- MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTÍ, José Luis. Defesa da concepção epistêmica da democracia deliberativa: razões, correção e autonomia política igualitária. *Cadernos da Escola do Legislativo*. V. 13, n. 20. Belo Horizonte, jan-jun, 2011.
- MARTÍ, José Luis. La paradoja de las precondiciones de la democracia deliberativa en Nino. *Cuaderno de Investigación*. n. 85. Colección bibliográfica. Medellín, 2011.
- MARTINO, Natalia C. Costa. Debates legislativos e a consolidação da burocracia penitenciária como grupo de pressão (1995 a 2018). Trabalho de Conclusão de Pós-Graduação. Belo Horizonte, Escola do Legislativo da ALMG, 2021.

- MARTINS, Humberto Falcão. "A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira". In: MOTA, F. P. e CALDAS, M. (org.). *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- MASCAREÑO, Aldo. Medios simbólicamente generalizados y el problema de la emergencia". *Cinta Moebio*, n. 36, 2009, pp. 174-197.
- MASCAREÑO, Aldo. *Sociologia del método: La forma de la investigación sistémica*. Ibero Forum, v. 2, t. 3, primavera, 2007, pp. 1-12.
- MASTERMAN, Margareth. A natureza do paradigma. In: LAKATOS, I. e MUSGRAVE, A. *A crítica e o desenvolvimento do conhecimento*. São Paulo: Cultrix/Edusp, 1979.
- MATA-MACHADO, Bernardo. O poder político em Minas Gerais: estrutura e formação. *Análise e Conjuntura*, n. 2, v. 1, Belo Horizonte, jan-abr, 1987.
- MATHIS, Armin. O conceito de sociedade na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Disponível em: <www.rebea.org.br/rebea/arquivos/Niklas.pdf>. Acesso em 18/11/2008.
- MATTHEIS, Clemens. The System Theory of Niklas Luhmann and the Constitutionalizations of the World Society. *Goettingen Journal of International Law*, n. 4, v. 2, 2012, pp. 625-647.
- MATURANA, Humberto. Conversações matrísticas e patriarcais. In: MATURANA, H. e VERDEN-ZOLLER, G. *Amar e brincar. Fundamentos esquecidos do humano*. São Paulo: Palas Athena Editora, 2015.
- MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. *Autopoiesis and Cognition: The Realisation of the Living*. Nova York: D. Reidel, 1980.
- MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. *De Maquinas y Seres Vivos*. Santiago do Chile: Ed. Universitária, 1972.
- MAUS, Ingebrog. *O Direito e a Política. Teoria da Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University press, 1974.
- MAYHEW, Leon. Public influence: a new paradigm. In: MAYHEW, Leon. *The New Public: Professional communication and the means of social influence*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1997.
- MCADAM, D., TARROW, S. & TILLY, C.. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, n. 76, 2009, p. 11-48.
- MCCHESENEY, F. *Money for nothing: politicians, rent extraction and political extortion*. Cambridge: Harvard UP, 1997.
- MCCUBBINS, Mathews D. Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control. In: COX, G. W. e KERNELL, S. (eds.). *The Politics of Divided Government*. Boulder: Westview Press, 1991.
- MCILWAIN, Charles HOWARD. *The American Revolution: A Constitutional Interpretation*. Clark: Lawbook Exchange, 2005.
- MCNABB, David E. *Research Methods for Political Science*. Armonk: M. E. Sharpe, 2004.

- MEDEIROS, Regina de Paula; MARQUES, Maria Elizabeth (orgs.). Educação política da juventude: a experiência do Parlamento Jovem. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.
- MELO, Marcus André. Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, a. 47, v. 120, n. 1, jan/abr/ 1996.
- MENDONÇA, R. F., FILGUEIRAS, F.; PEREIRA, M. A. Democracia, tecnologia e redes: ação social, movimentos e transparência. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.
- MENDONÇA, Ricardo F.; CUNHA, Eleonora S. M. Aprimoramento de Eventos da ALMG. Belo Horizonte: ALMG, 2012.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino (org.). Relatório de Pesquisa: A experiência de cidadãos com a participação política em instituições do poder público e em movimentos sociais. Belo Horizonte: ALMG, 2017.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schetino. Participação sem deliberação? In: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Maria de F. J. (orgs). Política e Desenvolvimento Institucional no Legislativo de Minas Gerais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2016.
- MERCURO, Nicholas e MEDEMA, Steven G. Economics and the Law: from Posner to post-modernism. Princeton: Princeton University Press, 1997, p. 84-85.
- MICHELS, Robert. Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna. Lisboa: Antígona, 2002.
- MIGUEL, Luis Felipe. "Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n. 51, 2003, pp. 123-193.
- MIGUEL, Luis Felipe. Consenso e conflito na democracia contemporânea. São Paulo: Unesp, 2017.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. N. 59, 2005, pp. 5-42.
- MIKENBERG, I., N. C. A. DA COSTA & R. CHUAQUI. "Pragmatic truth and approximation to truth". In: *The Journal of Symbolic Logic*. 51, 1986, pp. 201-221.
- MILBRATH, Lester W. Political Participation: How and why do people get involved in politics? Chicago: Randy McNally College, 1965.
- MILL, John Stuart. A Liberdade. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MILL, John Stuart. Considerações sobre o Governo Representativo. Brasília: UnB, 1980.
- MILLER III, James C. Monopoly Politics. Stanford: Hoover, 1999.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas. Eventos institucionais 1990/2009. Belo Horizonte: ALMG, 2009.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. ALMG avança no monitoramento dos resultados da participação. Boletim da Secretaria. 26 de maio de 2014.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Assembleia Legislativa amplia parceria com a sociedade. Belo Horizonte: ALMG, 2002.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Assembleia Legislativa de Minas Gerais: em defesa dos interesses de Minas e dos mineiros. Belo Horizonte: ALMG, 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Audiências Públicas. Belo Horizonte: ALMG, 1990.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão de Participação Popular. Análise estatística das audiências públicas do PPAG. Belo Horizonte: ALMG, 2004.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão de Participação Popular. Belo Horizonte: ALMG, 2008.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão de Participação Popular. Belo Horizonte: ALMG, 2010.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão de Participação Popular. Belo Horizonte: ALMG. 2013.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº 2694, de 10/12/2018. Dispõe sobre a política de participação na Assembleia Legislativa. Belo Horizonte: ALMG, 2018.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Direcionamento Estratégico 2013-2015. Belo Horizonte: ALMG, 2013.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Eventos institucionais: uma construção coletiva com a sociedade. Belo Horizonte: ALMG, 2000.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Formas de interlocução da Assembleia Legislativa de Minas Gerais com a sociedade civil. Belo Horizonte: ALMG, 2001.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Interlocução com a sociedade. Belo Horizonte: ALMG, 1999.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Monitoramento dos Resultados da Participação. Belo Horizonte: ALMG, 2014.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Parlamento Jovem. Assembleia Informa, v. 17, n. 6, junho-2008.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Planejamento estratégico e comunicação. Um estudo da reputação da ALMG. Belo Horizonte: ALMG, 2014.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Política de Comunicação da Assembleia de Minas. Belo Horizonte: ALMG, 2017b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Portal da Transparência. Disponível em <https://www.almg.gov.br/sobre/transparencia/index.html>. Acesso em 20/10/2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Projeto Estratégico: Práticas Participativas na ALMG: 2015-2017. Belo Horizonte: ALMG, 2017.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório de pesquisa de opinião. Belo Horizonte: ALMG, 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório de pesquisa de opinião: grupos focais com líderes e consultores da ALMG. Belo Horizonte: ALMG, 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório de pesquisa de opinião: grupos focais com líderes e consultores da ALMG. Belo Horizonte: ALMG, 2014.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório Institucional. Belo Horizonte: ALMG. 2013.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório Institucional. Belo Horizonte: ALMG. 2014.

- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório Institucional. Belo Horizonte: ALMG. 2017
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório Institucional. Belo Horizonte: ALMG. 2018.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório Institucional. Belo Horizonte: ALMG. 2019.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório Institucional. Belo Horizonte: ALMG. 2020.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Sugestões para a agenda da ALMG 2013-2015. Uma análise das sugestões apresentadas pelos participantes nos encontros regionais de prestação de contas. Belo Horizonte: ALMG, 2013.
- MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: ALMG, 1989.
- MISHRA, Ramesh. “Welfare as Citizenship”. In: BEAN, Philip et al (ed.). *Approaches to Welfare*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983, p. 27-38.
- MOELLER, Hans-Georg. *The Radical Luhmann*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2011.
- MOISÉS, José A.; WEFFORT, F. *Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2020.
- MOISÉS, José Álvaro (org). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.
- MONTERO, José Ramon; TORCAL, Mariano; TEORELL, Jan. La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos*. N. 132, Madrid, abr/jun, 2006,
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Abril, 1973.
- MORATÓ, Arturo Rodriguez. La reinencion de la política cultural a escala local el caso de Barcelona. *Sociedade e Estado*. V. 20, n. 2, Brasília, mai/ago, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Novos institutos consensuais da ação administrativa”. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 231, jan-mar/2003.
- MOREIRA, Eliane Carneiro. De eleitor para deputado : “eu confio em você como você confia no meu voto”. *Relatórios do NEPEL*, v. 4. Belo Horizonte: ALMG, 2007.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MORRIS, Christopher W. *Um ensaio sobre o Estado Moderno*. São Paulo, Landy, 2005.
- MOSCA, Gaetano. *Elementi di Scienza Política*. Torino: Torinese, 1982.
- MOUFFE, Chantal (Org.). *Desconstrucción y pragmatismo*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- MOUFFE, Chantal. “liberal socialism and pluralism: wich citizenship?”. In: SQUIRES, Judith. *Principled Positions: Postmodernism and the Rediscovery of Value*. Londres: Lawrence and Wishart, 1993.
- MOUFFE, Chantal. *Deliberative democracy and agonistic democracy*. Political Sciences Series. Institute of Advanced Studies. Viena, 2000b.
- MOUFFE, Chantal. *Democracy, Power and the Political*. In: BENHABIB, Seyla (ed.). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 245-256.

- MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia Política*, n. 25, 2005, p.11-23.
- MOUFFE, Chantal. Por un populismo de izquierda. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2018.
- MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. Londres: Verso, 2000a.
- MOUFFE, Chantal. *The return of the political*. Londres: Verso, 1993.
- MOUNK, Yascha. *El pueblo contra la democracia*. Barcelona: Paidós, 2018.
- MUELER, Dennis C. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MUENCH, Richard. *Theory of action*. Londres: Routledge, 1987.
- MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.
- MULLER, Friedrich. *Quem é o povo?*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- MUSELLA, Luigi. *Clientelismo*. Nápoles: Guida, 2000.
- NAGEL, Thomas. *The view from nowhere*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- NARRAFATE, Javier Torres. "Galáxias de Comunicação. O legado teórico de Luhmann". In: *Lua Nova*, n. 51, 2000.
- NEUMANN, Franz. *El Estado democrático e el Estado autoritário*. Buenos Aires: Paidós, 1968.
- NEUMANN, Franz. *The Rule of Law. Political Theory and the Legal System in Modern Society*. Leamington: Berg, 1986.
- NEVES, A. CASTANHEIRA. *Metodologia Jurídica. Problemas Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Ed., 1993. NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberative*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- NEVES, Marcelo. "Luhmann, Habermas e o Estado de direito". In: *Lua Nova*, n. 37, 1996, p. 93-106.
- NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- NEVES, Marcelo. *Constituição e Direito na modernidade periférica*. São Paulo: Martins Fontes, 2020.
- NEVES, Marcelo. *Entre subintegração e sobreintegração: A cidadania inexistente*. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 37, 1994, pp. 253-276.
- NINO, Carlos Santiago. *La Constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa; 2003.
- NIU, Emerson M. S., ORDESHOOK, Peter C. "Universalism in Congress". In: *American Journal of Political Science*, v. 29, n. 2, 1985.
- NOBRE, Marcos e COELHO, Vera S. P. (orgs.). *Participação e Deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

- NORTH, Douglass C. "Five propositions about institutional change". In: KNIGGHT, J. e SENED, I. Explaining Social Institutions. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.
- NORTH, Douglass C.. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass C.. Institutions. The Journal of Economic Perspectives, V. 5, n. 1, winter/1991, pp. 97-112.
- NORVAL, Aletta J. Aversive democracy: inheritance and originality in the democratic tradition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- NOZICK, Robert. Anarquia, Estado e Utopia. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.
- NUNES LEAL, Victor. Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- NUNES, Edson. A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- NUNES, João Arriscado. "O resgate da epistemologia". In: SANTOS, B. S. e MENESES, M. P. Epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2009.
- NYE, Joseph S.; ZELIKOW, Philip D.; KING, David C. (eds.). Why people don't trust government. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- O ESPAÇO da sociedade: as propostas aprovadas nos fóruns são transformadas em ações parlamentares ou encaminhadas aos órgãos competentes. Parceria, ALMG, v.1, 1992., p. 6.
- O'DONNELL, Guillermo. "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias". Lua Nova, São Paulo, n.44, 1998, p. 27-54.
- O'DONNELL, Guillermo e REIS, Fábio Wanderley (orgs.). A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.
- O'DONNELL, Guillermo. "Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina". In: Novos Estudos CEBRAP, N. 50, JULHO, 1998, P. 37-62.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa?. Novos Estudos CEBRAP, n. 31, São Paulo, outubro, 1991;
- O'DONNELL, Guillermo. Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. In: COLLIER, David (org.). O Novo Autoritarismo na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- O'DONNELL, Guillermo. La democratización y sus límites después de la tercera ola: Otra Institucionalización. Conferência Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges. National Research Institute/o International Forum for Democratic Studies, Taipei, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. Dados, v. 42, n. 4, 1999.
- OFFE, Claus. A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984
- OLIVEIRA, Fabiana. Compromisso com a participação. Revista do Legislativo, n. 42, 2009, pp. 4-19.

- OLIVEIRA, Luciano. “Os Excluídos ‘Existem’? Notas sobre a elaboração de um novo conceito”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 33, a. 12, fevereiro, 1997, p. 49-61.
- OLIVEIRA, Myriam Costa de (org.). *A Assembleia de Minas e a Construção Coletiva de Políticas Públicas: eventos institucionais 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.
- OLIVEN, Ruben George. “Cultura Brasileira e Identidade Nacional”. In: MICELI, Sérgio. *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-2002)*. São Paulo: Sumaré, 2002.
- OLLER JR. John W. The Antithesis of Entropy: Biosemiotic Communication from Genetics to Human Language with Special Emphasis on the Immune Systems. *Entropy*, n. 12, 2010, p. 631-705.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1993.
- ORENSTEIN, Luiz. Do mal ao bem coletivo: jogos de tempo e a possibilidade de cooperação. *Dados. Revista de Ciências Sociais*. v. 36, n. 1, 1993.
- PAIVA, Carlos Henrique Assunção. “A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)”. In: *História*, v. 28, n. 2, 2009.
- PARETO, Vilfredo. *Textos selecionados*. In: RODRIGUES, José Albertino (org.). *Pareto: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1984.
- PARETO, Vilfredo. *Traité de Sociologie Générale*. Genebra: Droz, 1968.
- PARSONS, Talcott. *Essays in Sociology Theory*. Nova Iorque: Free Press, 1964.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PAULA, Ana Paula Paes de. “Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social”. In: *RAE*, jan-mar/2005, p. 36-49.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PEARSON, Karl. *The Grammar of Science*. Londres: Black, 1941.
- PEDERIVA, João H.. Accountability, Constituição e Contabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, a. 35, n. 140, out-dez/1998, pp. 17-39.
- PEIRCE, Charles Sanders. On a Method of Searching for the Categories. In: PEIRCE: C. S. *Writings of Charles S. Peirce: A Chronological Edition*. V. 1. Indianápolis: Indiana University Press, 1982, pp. 515–528.
- PEIRCE, Charles Sanders. *Philosophical Writings of Peirce*. Selected and edited by J. Buchler. Nova Iorque: Dover, 1965.
- PENCO, Carlo. *Introduzione alla filosofia del linguaggio*. Roma: Laterza, 2004.
- PENELAS, Federico. La justificación como hecho social. *Dianóia*, v. XLVIII, n. 51, nov/2003, pp. 127-134.
- PEREDA, Carlos, ACTIS, W. e PRADA, M. A. La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad. *Papeles*. v. 99, 2007, pp. 149-163.
- PEREZ-LINAN, Aníbal. ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI? *Revista Nueva Sociedad*, n. 267, jan-fev/2017, pp. 35-45.
- PIATTONI, Simona. Clientelism in Historical and Comparative Perspective. In: PIATTONI, S. (org.) *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge University Press, 2001.

- PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, 2000a, pp. 251-267.
- PIERSON, Paul. The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance*, v. 13, n. 4, 2000b, pp. 475-499.
- PINTO, Júlio Roberto de Souza. Parlamento, representação e participação popular. *Observatório Jurídico*, n. 9, 2019, pp. 88-96.
- PINTO, Maria Célia. Interlocução institucional gera resultados. *Revista do Legislativo*, n. 42, jan/dez, 2009, pp. 20-24.
- PIRES, Edmundo Balsemão. *A Individuação da sociedade moderna*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2011a.
- PIRES, Edmundo Balsemão. Categorias e semiosis. Notas introdutórias ao pensamento do individual em C. S. Peirce. *Revista Filosófica de Coimbra*, n. 3, v. 2, 1993, p. 115-168.
- PIRES, Edmundo Balsemão. Communication and Consciousness in the Pragmatist Critique of Representation: W. James and C. S. Peirce. *European Journal of Pragmatism and American Philosophy*, V. III, n. 1, 2011, pp. 6-29.
- PIRES, Edmundo Balsemão. Diferenciação funcional e unidade política da sociedade a partir da obra de N. Luhmann. Coimbra: IEF/UC, 2003.
- PIRES, Edmundo Balsemão. Ensaio de um programa de filosofia política. *Revista Filosófica de Coimbra*, n. 36, 2009, pp. 259-296.
- PIRES, Edmundo Balsemão. Liberdade, força e individuação – a partir dos fragmentos sobre as “Épocas do Mundo” de Schelling. *Revista Filosófica de Coimbra*, n. 39, 2011b, pp. 57-100.
- PIRES, Edmundo Balsemão. O pensamento de Niklas Luhmann como teoria crítica da moral. In: SANTOS, J. M. *O pensamento de Niklas Luhmann*. Lisboa: Ta Pragmata, 2005, pp. 253-280.
- PIRES, Edmundo Balsemão. On the heuristic value of luhmann’s systems theory. *Constructivist Foundations*, v. 16, n. 3, 2021, p. 375–377.
- PIRES, Edmundo Balsemão. Policontextural ontology and Luhmann’s concept of world. In: PIRES, E. B.; NONNENMACHER, B., VON STULPNAGEL (orgs.). *Relations of the self*. Coimbra: Uiversidade de Coimbra, 2010, pp. 35-57.
- PIRES, Edmundo Balsemão. *Povo, eticidade e razão*. Lisboa: Imprensa Nacional, 2006.
- PIRES, Edmundo Balsemão. The epistemological meaning of Luhmann's critique of classical ontology. *Systema: Connecting Matter, Life, Culture and Technology*, v. 1, n. 1, 2013, pp. 5–20.
- PITIKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*. n. 67, São Paulo, 2006.
- PIZZORNO, Alessandro. *Le radici della politica assoluta*. Milão: Feltrinell, 1966.
- POGGI, Gianfranco. *A Evolução do Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- POGREBINSCHI, Thamy. Será o neopragmatismo pragmatista? Interpelando Richard Rorty. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 74, mar/2006, pp. 125-138.

- POLSBY, Nelson W. *How Congress evolves: social bases of institutional change*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2004.
- POLYA, George. *A arte de resolver problemas: um novo aspecto metodológico*. Rio de Janeiro: Interciência, 1978.
- PÓS, Willer Hudson. *Gestão democrática poderá evitar colapso das águas*. *Revista do Legislativo*, n. 34, 2002, pp. 38-41.
- POULANTZAS, Nicos e MILIBAND, Ralph. *Debate sobre o Estado capitalista*. Porto: Afrontamento, 1975.
- PRATA, Nilson Vidal. *Informação e democracia deliberativa: um estudo de caso de participação política na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.
- PRATA, Nilson Vidal. *Informação, democracia e Poder Legislativo: A dimensão informacional do processo de participação política dos cidadãos*. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 11, n. 17, 2009, pp. 29-58.
- PRATES, Antonio Augusto. *Organização e Instituição no Novo Institucionalismo*. *Teoria e Sociedade*, n. 5, Belo Horizonte, jun., 2000, pp. 123-146.
- PRIBAN, Jiri. *Introdução*. In: BAUMAN, Zygmunt. *Liquid Society and its law*. Aldershot: Ashgate, 2007.
- PRZEWORSKI, A., STOKES, A. E MANIN, B. (eds). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal". In: PEREIRA, L. C. Bresser e SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam. *A Escolha de instituições na transição para a democracia: uma abordagem da teoria dos jogos*. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, 1992.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Cia. Das Letras. 1991.
- PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y Representación*. In: <http://www.metapolitica.com.mx/meta/przeworski>, 2002.
- PUHLE, Hans-Jürgen. *Democratic Consolidation and Defective Democracies*. Working Paper, n. 47, Universität Frankfurt am Main, 2005.
- PUTNAM, Robert D. *Bowling alone*. Nova Iorque: Simon and Shuster, 2000.
- PUTNAM, Robert D. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976
- PUTNAM, Robert D.. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.
- PUTNAM, Robert. D. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e Outros Ensaio*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.

- QUIJANO, Anibal. “Colonialidade do poder e classificação social”. In: SANTOS, B. S. e MENEZES, M. P. Epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2009.
- QUINE, Willard Van Orman. “Dois Dogmas do Empirismo”. In: Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- QUINE, Willard Van Orman. Dois Dogmas do Empirismo. In: Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social em América latina. In: O’DONNELL, G. e TOCKMAN, V. E. (coord.). Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos. Buenos Aires: Piados, 1999.
- RAMBERG, Bjorn. “Richard Rorty”. In: ZALTA, Edward N. (ed). The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Disponível em <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2009/entries/rorty/>>. Acesso em 15.9.2008.
- RANCIÈRE, Jacques. La haine de la démocratie. Paris : La Fabrique, 2005.
- RANCIÈRE, Jacques. Le partage du sensible: esthétique et politique. Paris: La Fabrique, 2000.
- RASCH, William. Niklas Luhmann’s Modernity. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- REIS, Érika de Faria; MAGALHÃES, Maria Regina Alvares; MOREIRA, Mário Cesar Rocha. Impactos do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. Revista do Legislativo, n. 44, 2012, pp. 44-60.
- REIS, Fábio Wanderley. “Identidade, política e teoria da escolha racional”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. N. 6, v. 3, São Paulo, 1988.
- REIS, José (org.). A economia política do retrocesso. Coimbra: Almedina, 2014.
- REPUTATION INSTITUTE. Planejamento Estratégico de Comunicação. Estudo de Reputação da ALMG. Belo Horizonte: ALMG, 2014.
- RESENDE, Ciro A. S.; SILVA, Ismael D. O. Poder Legislativo e sociedade civil: o papel da Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais na ampliação da esfera pública. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- RIKER, William H.. The theory of political coalitions. New Haven: Yale University Press, 1963.
- RIKKI, Dean; GAGNON, Jean-Paul; ASENBAUM, Hans. What is democratic theory? Democratic Theory, v. 6, n. 2, 2019, pp. 5-20.
- ROBERTS, Bryan. A Dimensão Social da Cidadania. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, a. 12, n. 33, 1997.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. “Conexão Eleitoral”, geografia do voto e produção legislativa: um estudo de caso. Cadernos Metr pole, v. 23, n. 51, 2021, pp. 581-603.
- ROCHA, L. S. et alii. Introdu o   Teoria do Sistema Autopoi tico do Direito. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2005.
- RODRIGUEZ, D rio e ARNOLD, Marcelo. Sociedad y Teoría de Sistemas. Santiago: Editorial Universitária, 1999.
- RODRIGUEZ, José Rodrigo. Franz Neumann, o direito e a teoria crítica. Lua Nova, v. 61, 2004, pp. 53-73.

- ROMANO, Roberto. A boa notícia que vem de Minas. Folha de São Paulo, 14/9/1994, p. 3.
- RONIGER, Luis. Civil Society, Patronage and Democracy. *International Journal of Comparative Sociology*, a. XXV, n. 3-4, sep-dec/1994, pp. 207-221.
- RORTY, Richard. Consequências do pragmatismo. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- RORTY, Richard. Contingência, ironía y solidaridad. México: Paídos, 1991.
- RORTY, Richard. Democracy and philosophy. *Kritika & Kontext*, n. 33, 2007, p. 8-25.
- RORTY, Richard. Dewey and Posner on Pragmatism and Moral Progress. *The University of Chicago Law Review*, n. 74, 2007, pp. 915-927.
- RORTY, Richard. Ensayos sobre Heidegger y otros pensadores contemporâneos. Barcelona: Paidós, 1993.
- RORTY, Richard. Is truth a goal of inquiry? Davidson versus Wright. *The Philosophical Quarterly*, v. 45, n. 180, 1995, pp. 282-300.
- RORTY, Richard. Kuhn. In: NEWTON-SMITH, W.H. (ed.). *A Companion to The Philosophy of Science*. Malden: Blackwell, 2001, pp. 203-207.
- RORTY, Richard. Objetivismo, relativismo e verdade. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.
- RORTY, Richard. Para realizar a América. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- RORTY, Richard. *Philosophy and the mirror of nature*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- RORTY, Richard. Pragmatismo y Política. Barcelona: Paídos, 1998a.
- RORTY, Richard. Pragmatismo. In: CARRILLO, M. M. *Dicionário do Pensamento Contemporâneo*. Lisboa: D. Quixote, 1991.
- RORTY, Richard. Putnam and the relativist menace. *The Journal of Philosophy*, v. XC, n. 9, 1993, pp. 443-463.
- RORTY, Richard. Relativism: finding and making. In: NIZNIK, J. e SANDERS, J. (eds.). *Debating the state of philosophy*. Londres: Praeger, 1996.
- RORTY, Richard. Thomas Kuhn, rocks and the law of physics. In: *Common knowledge*, v. 1, n. 1, 1997, pp. 175-189.
- RORTY, Richard. *Truth and progress. Philosophical papers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998b.
- RORTY, Richard. Two Retrospective Essays. In: RORTY, R. (ed.). *The Linguistic Turn*. Chicago: Chicago University Press, 1992, pp. 361-374.
- RORTY, Richard. Verdade, Universalidade e Política Democrática. In: SOUZA, j. C. (org.). *Filosofia, racionalidade, democracia. Os debates Rorty e Habermas*. São Paulo: Unesp, 2005.
- ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie La politique à l'âge de La défiance*. Paris: Seuil, 2006.
- ROSANVALLON, Pierre. *La lègitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil, 2008.
- ROSANVALLON, Pierre. *La société des égaux*. Paris: Éd. du Seuil, 2011.

- ROSANVALLON, Pierre. *Le moment Guizot*. Paris: Gallimard, 1985.
- ROSANVALLON, Pierre. *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris: Ed. Du Seuil, 1992.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Rethinking the progressive agenda*. Nova Iorque: Macmillan, 1992.
- ROSENFELD, Michel e ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Berkeley: university of California, 1998.
- ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- ROSS, Fiona. *Interests and choice in the 'not quite so new' politics of welfare*. *West European Politics*, v. 23, n. 2, 2000.
- ROTH, Kenneth. *The Dangerous Rise of Populism. Global Attacks on Human Rights Values*. In: HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2017*. Nova Iorque: HRW, 2017, pp. 1-14.
- ROUSE, Joseph. "From Realism or Antirealism to Science as Solidarity". In: Guignon, C. e Hiley, D. (eds.). *Richard Rorty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- ROZAS, Miguel A. G. e CANO, Gonzalo Cravero. *Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas*. Paper apresentado no IV Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid, 23-24 de setembro de 2013.
- RUA, Maria da Graças. "Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade". *Revista do Serviço Público*. A. 48, n. 3, set/dez/1997.
- RUA, Maria das Graças. "Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos". In: RUA, Maria das Graças; & CARVALHO, M.I. (Orgs.). *O estudo da política*. Brasília: Paralelo, 2001.
- RUEDIN, Didier. *Testing Milbrath's 1965 framework of political participation: institutions and social capital*. *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*. Universidade de Oxford, 2007.
- SAEZ, Manuel Alcantara, MONTERO, Mercedes Garcia e LÓPEZ, Francisco Sanchez. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2005.
- SAMPAIO, Cláudia Costa. *Construção coletiva*. *Revista do Legislativo*, n. 39, 2005, pp. 58-65.
- SANCHEZ, Félix. *Orçamento Participativo: Teoria e Prática*. Porto Alegre: Palmarinca, 2000.
- SANJEEV, Prakash e SELLE, Per. *Investigating Social Capital*. Londres: Sage Publication, 2004.
- SANTOS, B. S. e MENESES, M. P. (eds.), *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 2009.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009b.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Reconhecer para libertar*. Porto: Afrontamento, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. "Para ampliar o cânone democrático". In: SANTOS, B. S. e AVRITZER, L. Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "A non-occidental west? Learned ignorance and ecology of knowledge." In: Theory, Culture and Society, v. 26 (7-8), 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crise do contrato social da modernidade e a emergência do facismo social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006, p. 316-340.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Porto: Afrontamento, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução a uma Ciência Pós-moderna. Porto: Afrontamento, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa. La reinvenición del Estado y el Estado plurinacional. Santa Cruz de la Sierra: CENDA/CEJIS/CEDIB, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Discurso e o Poder. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado Heterogêneo e o Pluralismo Jurídico, In: SANTOS, B. S. e TRINDADE, J. C. (eds.). Conflito e Transformação Social: uma Paisagem das Justiças em Moçambique. Porto: Afrontamento, p. 47-95, 2003a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. S. e MENESES, M. P. (orgs.). Epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2009b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, p. 237-280, 2002b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. Porto: Afrontamento, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pensar el estado y la sociedad: desafios actuales. Buenos Aires: Wadhuter, 2009a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 65, mai/2003, p. 4-12.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Quinze teses para aprofundar a democracia. Brasília: UnB, 2008. (cópia).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Sociologia Jurídica Crítica. Bogotá: Trotta, 2009a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Toward a new legal common sense. Londres: Butterworths, 2002a.

SANTOS, Fabiano (org.). O Poder Legislativo nos Estado. Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

- SANTOS, Fabiano e AMORIM NETO, Octávio. "The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Congress Members?". In: <http://www.cienciapolitica.org.br>.
- SANTOS, Fabiano. "Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963". In: *Dados*, n. 3, v. 38, Rio de Janeiro, 1995.
- SANTOS, Fabiano. Teoria das decisões legislativas. Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.
- SANTOS, J. M. dos (org.). O Pensamento de Niklas Luhmann. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2005.
- SANTOS, Manoel Leonardo W. D. et al. A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados – Avaliação do biênio 2001/2002. Monografia de Conclusão do Curso de Especialização em Poder Legislativo. Belo Horizonte: Escola do Legislativo/ALMG, 2002.
- SANTOS, Manoel Leonardo Wanderley. Lobbying na Câmara dos Deputados: evolução, estratégias e influência. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 21, 2019, pp. 23-34.
- SANTOS, Theotônio dos. Apresentação. A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- SANTOS, Wanderley G. dos. A democracia impedida. Rio de Janeiro: FGV, 2017.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça - A Política Social na Ordem Brasileira. 3.^a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Governabilidade e democracia natural. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 41, n. 2, 1998.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Razões da Desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- SARTORI, Giovanni. A Teoria da Democracia Revisitada. São Paulo: Ática, 1994.
- SAWARD, Michael. The representative claim. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- SCARTON, Elisabetta. Il Parlamento Napoletano del 1484. *Archivio storico per le province napoletane*, v. 124, 2006, pp. 117-140.
- SCHMITT, Carl. A crise da democracia parlamentar. São Paulo: Scritta, 1996.
- SCHMITT, Carl. O conceito do político. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SECCHI, Leonardo. "Modelos organizacionais e reformas da administração pública". In: *Revista de Administração Pública*, n. 43, v. 2, mar-abr/2009, p. 347-369.
- SEIDLE, F. L. e DOCHERTY, D. C. (eds.). Reforming Parliamentary Democracy. Kingston: McGill-Queens's University Press, 2003.
- SERMEÑO, Angel. "La teoría de sistema hoy". In: *Metapolítica*, v. 5, n. 20.
- SHEPARD, Geoffrey e VALENCIA, Sofia. "Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis". In: *Revista do Serviço Público*, n. 47, v. 3, 1996.

- SHEPSLE, Keneth e WEINGAST, Barry. Positive Theories of congressional institutions. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.
- SHEPSLE, Kenneth A., WEINGAST, Barry R. Political Preferences for the Pork Barrel: a generalization. American Journal of Political Science, v. 25, n. 1, 1981.
- SHEPSLE, Kenneth, e BONCHEK, Mark. Analyzing Politics: Rationality, Behaviors, and Institutions. Nova Iorque: W.W. Norton, 1997.
- SHUGART, Matthew. The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength. British Journal of Political Science. n. 28, 1998, pp. 1-29.
- SILVA, Ricardo. Pierre Rosanvallon e as Metamorfoses da Legitimidade Democrática. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 28 a 31 de julho de 2009.
- SIMON, Herbert A. "The Organization of Complex Systems". In: PATTEE, H. H. (ed.). Hierarchy Theory. Nova Iorque: Brazillier, 1973.
- SINTOMER, Yves e GRET, Marion. Porto Alegre. A esperança de uma outra democracia. Porto: Campo das Letras, 2003.
- SKIDMORE, William. Pensamento teórico em sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- SLOTERDIJK, Peter. "Luhmann and Derrida". In: Derrida, an Egyptian: On the Problem of the Jewish Pyramid. Wieland. Cambridge: Polity, 2009, pp. 1-10.
- SMITH, Graham. Democratic Inovations. Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- SOARES, Grazielle Mendes. Cidadania Online: o papel das novas tecnologias de informação e comunicação na ampliação do acesso à participação popular no legislativo mineiro. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Belo Horizonte: Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, 2013.
- SOMARRIBA, M. das Mercês Gomes. Movimento Reivindicatório Urbano e Política em Belo Horizonte: Balanço de uma década. Belo Horizonte: UFMG, 1993.
- SORJ, Bernardo e ALMEIDA, M. H. T. de. Sociedade e Política no Brasil Pós-64. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. O discurso científico na modernidade: o conceito de paradigma é aplicável ao direito? Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.
- SOUZA, Celina. "Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo". São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001.
- SOUZA, Celina. "Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças". In: Dados, v. 44, n.3, 2001.
- SOUZA, Jessé. "A Ética Protestante e a Ideologia do atraso Brasileiro". Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 13, n. 38, outubro, 1998.
- SPENCER, Herbert. Social Statics. Nova Iorque: Augustus M. Kelley, 1969.
- STANWORTH, P. & GIDDENS, A. (eds.). Elites and Power in British Society. Cambridge : Cambridge University, 1974
- STEINMO, Steven. The New Institutionalism. In: CLARK, B.; FOWERAKER, J. (eds.). The encyclopedia of democratic thought. Londres: Routledge, 2001.
- STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen e LONGSTRETH. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

- STICHWEH, R.; AHLERS, A.; KRICHEWSKY, D.; MOSER, E. Democratic and Authoritarian Political Systems in 21st Century World Society. V. 1: Differentiation, Inclusion, Responsiveness. Bielefeld: Transcript, 2021.
- STICHWEH, Rudolf. Zur Theorie der politischen Inklusions. Berliner Journal für Soziologie, v. 8, n. 4, Janeiro/ 1998, pp. 539-547.
- STICHWEH, Rudolf. Elementos chave de uma teoria da sociedade mundial. Revista Sociedade e Estado, v. 33, n. 2, maio-agosto, 2018, pp. 389-405.
- STICHWEH, Rudolf. Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie. Bielefeld: Transcript, 2016.
- STICHWEH, Rudolf. Wissen und das politische System. In: HORATSCHEK, A. M. Wissen im Widerstreit. Berlin: De Gruyter, 2020, pp. 159-170.
- SULLIVAN, Michael. Legal Pragmatism. Community, Rights, and Democracy. Bloomington: Indiana University Press, 2007.
- SUNSTEIN, Cass R. After the rights revolution. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- SUNSTEIN, Cass R. e ULMANN-MARGALIT, Edna. "Solidarity Goods". In: The Journal of Political Philosophy, v. 9, n. 2, 2001, p. 129-149.
- SUNSTEIN, Cass R.. Deliberative trouble. Why groups go to extremes? The Yale Law Journal. N. 1, 2000.
- SUNSTEIN, Cass R.. Group Judgments. Statistical means, deliberations and information markets. New York University Law Review. N. 80, 2005.
- SUNSTEIN, Cass. S. e HOLMES, Stephen. The Cost of Rights. Nova Iorque: W.W. Norton. 1999.
- SWYNGEDOUX, E. Neither global nor local: Globalization and the politics of the scale. In: COX, K. (ed.). Spaces of Globalization. Nova Iorque: Guildford, 1997.
- TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). A participação em São Paulo. São Paulo: UNESP, 2004.
- TEIXEIRA, Ruy A. The disappearing American voter. Washington: Brookings Inst., 1992.
- TEUBNER, Günther (org.). Autopoietic Law: A new approach to law and society. Berlin: De Gruyter, 1981.
- TEUBNER, Günther. O Direito como sistema autopoietico. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1993.
- TEUBNER, Gunther. Substantive and reflexive elements in modern law. Law and Society Review, v. 17, n. 2, 1983, pp. 239-285.
- THALER, Richard. "Mental Accounting and Consumer Choice". In: Marketing Science, v. 4, n.. 3, verão/1985.
- THOMPSON, M. e WILDAVSKY, A. "A cultural theory of information bias in organizations". In: Journal of Management Studies, n. 23.
- THORNHILL, Chris. Crise democrática e direito constitucional global. São Paulo: Contracorrente, 2021.

- TIBÚRCIO, Tiago. O Direito de Petição perante a Assembleia da República. Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISCTE, 2007.
- TIDEMAN, T. Nicolaus. Voting and preference revelation. In: MUELLER, Dennis C. (ed.). Perspectives on Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- TILLY, C., et alii. Class conflict and collective action. Londres: Sage, 1981
- TILLY, Charles. Stories, Identities, and Political Change. Lanham: Rowman & Littlefield, 2002.
- TOLCHIN, Susan J. The angry American: how voter rage is changing the nation. Boulder: Westview Press, 1999.
- TORCAL, M. e MONTERO, Ramon. Political Disaffection in Contemporary Democracies. London: Routledge, 2006.
- TSEBELIS, George. Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- TUDELA, Aranda J. Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley. In: LATRE, J. L. B. e GAYAN, S. G. (orgs.). Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI. Zaragoza: Gobierno de Aragon, 2013.
- TURNER, Brian (org.). Citizenship and Social Theory. Londres: Sage, 1993.
- UNGER, Roberto Mangabeira. A segunda via. São Paulo: Boitempo, 2001.
- UNGER, Roberto Mangabeira. Democracia realizada: a alternativa progressista. São Paulo: Boitempo, 1999.
- UNGER, Roberto Mangabeira. O direito e o futuro da democracia. São Paulo: Boitempo, 2004.
- URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 26, n. 82, 2013, pp. 5-16.
- URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Lua Nova. N. 67, 2006b.
- URBINATI, Nadia. Representative Democracy: Principles and Genealogy. Chicago: University of Chicago Press, 2006a.
- VARELA, Francisco; THOMPSON, Evan; ROSCH, Eleanor. The Embodied Mind: Cognitive Science and Human Experience. Cambridge: MIT, 1991.
- VELHO, Gilberto. Individualismo e Cultura. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- VERBA, Sidney, SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. Voice and equality. Civic voluntarism in American politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- VERDU, Pablo Lucas. A luta pelo Estado de direito. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- VERGARA, Luis. "Pasado y presente de la teoría de sistemas". In: Metapolítica, v. 5, n. 20.
- VIANNA, Luiz Werneck. A Democracia e os três Poderes no Brasil. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- VIEGAS, Sonia. Escritos. Filosofia Viva. Belo Horizonte: Tessitura, 2009.
- VIEIRA, José Ribas. A Cidadania: sua complexidade teórica e o direito. Trabalho apresentado no Seminário "Espaço Público", promovido pela PUC-Rio, 29 de agosto de 1997.

- VON FOERSTER, Heinz. On Self-organizing Systems and their Environment. In: YOUITS, M.G. ; CAMEROUS, S. (Org.). Self Organizing Systems. Londres: Pergamon Press, 1960, p. 36-75.
- VON FOERSTER, Heinz. Perception of the future and the future of perception. *Instructional Science*, V. 1, março, 1972, p. 31.43.
- VON FOERSTER, Heinz. Principles of self-organization: in a socio-managerial context. In: ULRICH, H.; PROBST, G.J.B. (Ed.). *Self-Organisation and Management of Social System*. Berlin: Springer, 1984, p. 2-25.
- VON FOERSTER, Heinz. *Understanding Understanding: Essays on Cybernetics and Cognition*. Nova Iorque: Springer, 2002.
- VOX POPULI Mercado e Opinião. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Pesquisa de Opinião 1993. 2 vls.. Belo Horizonte: ALMG, 1993.
- VOX POPULI Mercado e Opinião. Pesquisa. Opinião Pública sobre a Imagem da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: ALMG, 1990.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Democracy, Capitalism and Transformation*. Lecture at Documenta 11, Vienna, 16/32001.
- WALTON, Kevin. "A Realistic Vision? Roberto Unger on Law and Politics". In: *Res Publica*, v. 5, n. 2, p. 139-159.
- WALZER, Michael. *Esferas da Justiça: uma Defesa do Pluralismo e da Igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Publica*. v.14, n.1, Campinas, jun/2008.
- WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no Orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- WARREN, Mark. Participatory Deliberative Democracy in Complex Mass Societies. *Journal of Deliberative Democracy*, n. 16, v. 2, 2020, pp. 81-88.
- WARREN, Mark. Can We Make Public Spheres More Democratic Through Institutional Innovation? In: NIELSEN et al (eds.). *The Democratic Public Sphere: Current Challenges and Prospects*. Aarhus: Aarhus University Press, 2016, pp. 29-50.
- WATZLAWICK, Paul e KRIEG, Peter (orgs.). *El ojo del observador. Contribuciones al constructivismo*. Barcelona: Gedisa, 2000.
- WEBER, Maximillian C. E. *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB, 1999a.
- WEBER, Maximillian C. E. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- WEBER, Maximillian C. E. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1999b.
- WEBER, Maximillian C. E. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- WEBER, Maximillian C. E. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: Weber. São Paulo: Abril, 1974.
- WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1978.

- WERLE, D. L. e MELO, R. S. (orgs.). Democracia deliberativa. São Paulo: Esfera Pública, 2007.
- WHITE, Harrison C. Identity and Control. How social formations emerge. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- WILLIAMS, J. Michael (2004). "Leading from behind: Democratic Consolidation and the Chieftaincy in South Africa", *Journal of Modern African Studies*, 42 (1), 113-136.
- WILLKE, Helmut. Capacidad de rendimento del estado y la necesidad de nuevas formas de governance. *Persona y Sociedad*, v. 21, n. 2, 2007, pp. 9-16.
- WILLKE, Helmut. Formas de autoorientación de la sociedad. *Revista MAD*, v. 34, 2016, pp. 1-35.
- WILLKE, Helmut. Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.
- WILLKE, Helmut. La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. *Estudios Públicos*, v. 102, outono/2006, pp. 179-201.
- WILLKE, Helmut. The Tragedy of the State: Prolegomena to a Theory of the State in Polycentric Society. *ARSP (Archiv für Rechts und Sozialphilosophie/ Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy)*, v. 72, n. 4, 1986, pp. 455-467.
- WILSON, James Q.. Political Organizations. Nova Iorque: Basic Books, 1973, p. 332.
- WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. Policy Analyse. Nova Iorque: Campus, 1987.
- WITTGENSTEIN, Ludwig. Observações filosóficas. São Paulo: Loyola, 2005.
- WITTIGENSTEIN, Ludwig. Investigações Filosóficas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.
- WOLFE, Cary. What is Posthumanism? Beyond Humanism and Anthropocentrism. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.
- WOLKMER, Antonio Carlos. Ideologia, Estado e Direito, 2a. ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1995.
- WOOD, Peter. A bee in the mouth: anger in America now. Nova Iorque: Encounter Books, 2004.
- WRIGHT MILLS, C. A elite do poder. Rio de Janeiro : Zahar, 1981.
- WRONG, Dennis. The problem of order: what unites and divides society. Nova Iorque: Maxwell Macmillan, 1994.
- YOUNG, Iris Marion. Inclusion and Democracy. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.
- YOUNG, Iris Marion. Activist challenges to deliberative democracy. *Political Theory*, v. 29, n. 5, 2001a.
- YOUNG, Iris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, J. (org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UnB, 2001b.
- YOUNG, Jock. The Vertigo of Late Modernity. London, Sage, 2007.
- ZALUAR, Alba. A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ZAZURCA, Enrique Cebrian. El parlamento como esfera no institucionalizada: los foros deliberativos ciudadanos-representantes. Relatório ao Grupo de Investigação “Nuevas vías de participación política en democracias avanzadas”. Zaragoza: 2012.

ZIZEK, Slavoj (org.). Um Mapa da Ideologia. Trad. Vera Ribeiro. São Paulo: Contraponto, 1999.

ZOLO, Danilo. Complessità e democrazia. Torino: Giappichelli, 1987.

ZOLO, Danilo. La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti. Bari: Laterza, 1994.

ZOLO, Danilo. La democrazia difficile. Roma, Editori Riuniti, 1989.

