



**DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO: AVANÇOS E INSUFICIÊNCIAS NO
PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA**

DOI: 10.17058/barbaroi.v1i61.16189



Maria Aparecida Milanez Cavalcante

Universidade Federal do Piauí – UFPI – Brasil

Jairo de Carvalho Guimarães

Universidade Federal do Piauí – UFPI – Brasil

Solange Maria Teixeira

Universidade Federal do Piauí – UFPI – Brasil



Resumo:

O presente estudo tem por objetivo, a partir de suas reflexões teóricas, realizar um balanço crítico da democracia liberal enquanto direito político e sua relação com os contextos de dois momentos do neoliberalismo, ortodoxo e heterodoxo, dos governos de FHC e Lula respectivamente, evidenciando as disputas de significados em torno de mecanismos democráticos no embate entre as forças sociais populares e as forças do neoliberalismo. Como referência de conteúdo para pensar esses momentos do neoliberalismo, lança-se mão de análise a partir da teoria democrática deliberativa, como alternativas possíveis para o avanço da democracia como processo argumentativo entre opiniões diversas, isto é, a possibilidade de que os arranjos argumentativos contribuam para a mobilização de grupos em desvantagem visando à consolidação da cidadania, via a participação ativa dos indivíduos. Adota uma metodologia qualitativa com uma revisão de literatura que visa a dar conta dos conceitos

políticos e da dimensão da historicidade que perpassam estas disputas de significados. Para tanto, o estudo se apoia nas concepções de Santos (2013), Dagnino (2004a; 2004b), Nogueira (2011), Avritzer (2000), Boito Jr. (2018), Maranhão (2014) e Saad Filho (2018). Conclui-se que o neoliberalismo tem promovido uma participação que se apresenta mais como representação de interesses particulares, e que mesmo com as inflexões causadas pela ampliação de mecanismos de participação durante o neoliberalismo heterodoxo, ainda é necessário avançar em termos de uma participação mais autônoma do sujeito coletivo, na relação sociedade-Estado, e que os arranjos deliberativos – traduzidos aqui como instrumentos legítimos que buscam viabilizar a demarcação de territórios como formas ampliadas de participação do corpo coletivo – sejam capazes de propiciar que interesses distintos possam argumentar sobre suas posições.

Palavras-chave: Democracia; Confluência Perversa; Cidadania; Neoliberalismo Ortodoxo-Heterodoxo.

Introdução

Partir para uma análise da gestão pública brasileira como dimensão de disputas políticas entre Estado e a sociedade para a garantia de direitos de cidadania exige, por um lado, lançar recursos que ajudem a compreender os significados construídos em torno da instituição recente de direitos e de democracia, tomando como marco político e regulatório a promulgação da Carta Constitucional de 1988 (Constituição Cidadã do Brasil). Por outro lado, é imperioso delinear os projetos em disputa de significados (DAGNINO, 2004a), os quais giram em torno, especialmente, da compreensão de sociedade civil, no que diz respeito à participação e à cidadania.

Conforme sustenta Santos (2013, p. 228), a partir das concepções de Rousseau, “a vontade geral tem de ser construída com a participação efetiva dos cidadãos, de modo autônomo e solidário, sem delegações que retirem transparência à relação entre soberania e governo”. Sobre este discurso, tem-se que não apenas os fatores que asseguram a cidadania em ambientes democráticos precisam ser considerados, mas, do mesmo modo, a inadiável necessidade de inserção do sujeito no processo participativo, como elemento orientador das ações deliberadas e consensuadas, com vistas a demarcar o território político – sempre em

disputa – na relação sociedade-Estado, atuando, inclusive, como instrumento de Controle Social das práticas dos gestores públicos.

Sobre a cidadania, embora Saes (2016) reconheça que Marshall (1967) identifica a proteção social conquistada no século XIX, especialmente, pela política *bismarckiana*, critica o pensador de “Cidadania e Classes Sociais” por não deixar evidente o papel específico das classes trabalhadoras no processo de formação e evolução da cidadania. Saes (2016) atribui a deficiência de análise, nesta perspectiva, ao fato de Marshall ter superestimado as iniciativas das classes dominantes e da burocracia estatal.

A garantia dos direitos universais de participação, sem restrições de renda, raça ou gênero são muito recentes, como apresentado por Wanderley Guilherme dos Santos em entrevista ao IPEA (2005, p. 2): “em 1924, as mulheres votaram pela primeira vez na Inglaterra. Na Suíça, a população votou pela primeira vez em 1970, ou seja, praticamente ontem”. Ainda mais que o voto, com a participação efetiva e como elemento de construção democrática é relativamente fraca, *pari passo*, face às insuficiências de direitos constitucionais.

Nos anos de 1980, emergiu no Brasil o projeto democrático e popular em torno do processo de abertura democrática, com a retomada de direitos políticos, que possibilitou um arsenal de propostas constitucionais que formataram a institucionalização do Estado Democrático de Direito. Além da definição deste regramento jurídico para os direitos de cidadania, pode-se falar, aqui também, que resultante das lutas sociais deste período manifesta-se uma sociedade civil que joga do lado dos interesses inerentes às concepções de intervenção estatal para a construção de um Estado de Bem-Estar Social, com reivindicações de direitos sociais com cobertura ampla e participação cidadã.

Esta, por sua vez, significaria o reconhecimento dos direitos políticos, que além do reestabelecimento de eleições livres, também possibilitou uma organização da sociedade em torno do aparelho estatal. Ou seja, a penetração da sociedade civil nos processos decisórios inerentes ao nível executivo foi consignada “com a criação de espaços públicos em que o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (DAGNINO, 2004a, p 142).

Na outra ponta do cabo de guerra, a emergência dos anos de 1990 é marcada pelo ordenamento da política neoliberal orquestrada pelo Consenso de Washington e com a retomada do ideário *hayekiano*/liberal de diminuição do gasto social e a instituição da intervenção estatal mínima, pela disseminação da vulgata ideológica da desobrigatoriedade do

Estado com o bem-estar e da eficiência do mercado. Esse projeto não exclui a democracia liberal como meio político para intervenção política, e busca, portanto, construir significados novos sobre a sociedade civil, incorporando-a à esfera estatal como forma de neutralizar lutas sociais e reprimir grupos não alinhados aos interesses que venham a promover uma relação público-privada como esfera de realização das necessidades.

Neste sentido, uma análise sobre o núcleo duro da relação neoliberalismo e democracia exige partir de um modelo teórico desenvolvido por Dagnino (2004a), que perceba as disputas de significados, no âmbito discursivo, mas com efeitos práticos, sobre sociedade civil, participação e cidadania, que nos anos 1990 é dominado por uma “confluência perversa” (DAGNINO, 2004a). Mas, sobretudo, é imprescindível não cair em análises somente sobre formas participativas, enaltecendo-as como mecanismos democráticos. Antes de tudo é preciso entender quais projetos estão em disputa e que o neoliberalismo tem sido a forma hegemônica de acumulação do capitalismo desde a crise do modelo *fordista/keynesiano* de produção no sistema mundial e incubado durante os processos de transição democrática nos Estados nacionais da América Latina para a construção de um novo modelo de dependência.

Assim, a cidadania democrática compreende um vigoroso chamado à participação na vida social e no Estado e “constitui um princípio de igualdade, realizada na igualdade jurídica e materializada numa sucessão de direitos. Assim, é relevante o papel da participação no conjunto da democracia liberal” (VIEIRA, 1992, p. 73). Isto significa que a liberdade para participar na vida social e política com direitos preservados por uma lei comum se torna fundamental no ambiente democrático contemporâneo que deem sustentação ao modelo neoliberal de acumulação.

No pensamento de Vieira (1992), a participação política necessita da igualdade política, jurídica e de solidariedade, ou seja, “a participação política consoma-se pela solidariedade com outras pessoas, tendo por objetivo manter ou modificar interesses e ideologias predominantes, dentro do quadro capitalista” (VIEIRA, 1992, p. 74). O impasse reside na constatação de que os bens extraeconômicos, que para Wood (2003, p. 227) são constituídos da “[...] emancipação de gênero, igualdade racial, paz, saúde ecológica, cidadania democrática”, são solapados pelos desígnios capitalistas, face à demarcação dos espaços pelo campo econômico, na modernidade. Para Wood (2003, p. 229), o capitalismo é “[...] incomparavelmente indiferente às identidades sociais das pessoas que explora”, considerando

que não é o seu propósito abonar ações voltadas para estabelecer novos marcos de igualdade social, mas para fortalecer a acumulação do capital a qualquer custo.

Este dilema da participação política já era vivenciado pelos socialistas, ainda no século XIX, em que visavam transmutá-la do âmbito meramente político para o âmbito social, por meio das associações produtivas, como alternativa à produção capitalista. A democracia política, neste período, expressa especialmente no voto, era vista como uma “arma já pronta para a classe trabalhadora: Deveria esta arma ser descartada ou deveria ser manejada, no sentido da emancipação política para a emancipação social?” (PRZEWORSKI, 1988, p. 42). Ou seja, o dilema se dava para os partidos socialistas, se a burguesia respeitaria a ordem jurídica da democracia – expressa pelo voto – em caso de sua derrota. Desta forma, a história é testemunha de que a burguesia não está apta a experimentar pela forma jurídica suas próprias armadilhas, e para isso, usa do poder, por vezes jurídicos ou de força, sendo o Estado o seu representante, para mudar as normas que ela mesma construiu.

Já sobre a sociedade civil, o assunto é complexo e contraditório, na medida em que ocorre uma tentativa de disjunção entre Estado e sociedade civil, negando sua relação dialética nos processos de formação de consenso em uma sociedade democrática. Assim, o princípio primeiro, para desenvolver o entendimento, é que não há sociedade civil sem Estado e “nenhuma sociedade civil é imediatamente política” (NOGUEIRA, 2011, p. 107).

Em análise afim com o conceito de confluência perversa (DAGNINO, 2004a) sobre a relação entre sociedade civil e as forças do projeto neoliberal nos processos de produção de consenso, Nogueira (2011) critica a sociedade civil, por se esvaziar no conteúdo político necessário à produção de consensos com resultados democratizantes, entregando-se a interesses particulares imediatos e concorrenciais, abandonando o projeto político-societal. Entende que o resultado de tal entrega ao projeto neoliberal tenham provocado a sua apropriação por este, como “recurso argumentativo principal do projeto neoliberal, que a ela imaginou transferir boa parte dos encargos antes atribuídos ao Estado” (NOGUEIRA, 2011, p. 110).

Porém, o projeto civilizatório contemporâneo, especialmente no caso brasileiro, e a necessidade de ampliar os espaços de debate com vistas a assegurar uma cidadania substantiva – indispensável para o estabelecimento de uma democracia concreta, não contingencial – implicam na apreensão de novos significados no domínio da compreensão, da participação efetiva e da assertividade política por parte do sujeito coletivo. São, por assim,

dizer, fundamentos de uma engenharia social capaz de remeter o sujeito comum, livre e pensante ao estágio da autonomia e da emancipação.

Na mesma linha sobre o desalinhamento ou o desinteresse do sujeito no tocante à mobilização em busca da formação de territórios de disputa, diante do Estado, pensam Santos (2013), para quem o princípio da cidadania na atualidade está restrito à atuação do sujeito comum no espectro das cidadanias política e civil, sem a contemplação dos direitos sociais, muito pela opacidade da sua participação, e também Miguel (2014), para quem o distanciamento entre representantes e representados constitui o pano de fundo para o enfraquecimento da cidadania no país, provocando uma clivagem entre os atores sociais, resultando na ampliação das desigualdades sociais.

Por seu turno, Chauí (2007), alerta para a farsa da democracia, cujo sentido remete ao fortalecimento das posições de mercado como fios condutores das relações entre sociedade e Estado. Na visão da autora, uma democracia orientada pelo mercado, não apenas aprofunda as desigualdades sociais, mas, principalmente, utilizam mecanismos cujos propósitos “[...] destinam-se apenas a conservar a impossibilidade efetiva da democracia” (CHAUÍ, 2007, p. 148). Do mesmo modo pensa Wood (2003, 29), para quem, discutindo os riscos da democracia sob as variantes oblíquas do capitalismo, em um ambiente pautado pelo mercado – cuja orientação está assentada em princípios antidialéticos – e pela hegemonia estatal na condução de políticas econômicas, “[...] a economia em si é despolitizada e esvaziada de conteúdo social”, desfalecendo, assim, as possibilidades de avanços no que diz respeito aos direitos sociais.

A confluência entre esses projetos – o popular democrático e o neoliberal – que envolvem a sociedade civil e as forças neoliberais é o fato de que “ambos os projetos requerem uma sociedade ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004b, p. 97). Uma identidade de propósitos aparente, que se manifesta apenas na forma, neutraliza os conteúdos contraditórios, elimina os recursos históricos de análise. “A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia” (DAGNINO, 2004b, p. 97). Desta forma, o neoliberalismo caminha para uma generalização de sua racionalidade concorrencial (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17) em direção à sociedade civil, “como forma de conduta e de empresa como modelo de subjetivação”.

Assim, no processo de disputa de significados, a sociedade civil passou a ser entendida e atuar como subsidiária dos interesses neoliberais, com transferência de serviços sociais para as entidades como as Organizações Não-Governamentais e o Terceiro Setor que se constituíram neutras de significados produzidos pelo projeto democratizante, reificando a sociedade civil como sinônimo de responsabilidade social.

A égide do neoliberalismo e da democracia-liberal: substituição das funções estatais pelas do mercado

Tomando-se como objetivo debater a relação entre democracia e neoliberalismo, parte-se, inicialmente sobre o entendimento desta vertente do capitalismo. Como tese explicativa sobre o neoliberalismo é que “antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma *racionalidade* e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados” (DARDOT;

LAVAL, 2014, P. 17, grifos dos autores). As condutas esperadas pelo neoliberalismo é que sejam universais e comandadas pelo próprio indivíduo, não deixando qualquer aresta de construção subjetiva em torno de ações ou objetivos coletivos emancipatórios. Estas doutrinas encontram terreno e solo fértil para seu crescimento e reprodução, visto que nos anos de 1980 tem-se o esgotamento dos ideários de esquerda em torno da construção do socialismo. De outra forma, “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2014, p. 17).

Tendo em vista estas condições das relações entre classes e definhamento da perspectiva revolucionária e, até mesmo, do esmaecimento das propostas da social-democracia, impulsionadas pela entrada em um novo ciclo recessivo de acumulação, surgem articulações em torno das teses de Hayek, contra o Estado intervencionista do período longo expansivo do capitalismo, promovido pelo modelo teórico, político e produtivo *keynesiano*, que garantiu, no Pós-guerra o pleno emprego e a expansão dos direitos sociais, ampliação do gasto social com desmercadorização de serviço sociais públicos, o que caracterizou um padrão de *Welfare State* em países de capitalismo central, com Bem-Estar Social durante o século XX (ESPING-ANDERSEN, 1991; 1995).

Estas teses dão início às medidas de regulação de tendência neoliberal. Para Anderson (1995) as críticas de Hayek não são contra o Estado forte em si, mas um Estado que seja intervencionista no combate aos sindicatos, que conseguiram poder de pressão para as conquistas trabalhistas e de direitos. As disseminações da receita neoliberal se dá inicialmente em países de capitalismo avançado, a exemplo dos governos Thatcher na Inglaterra e Regan nos Estados Unidos. O primeiro assim aplica a receita neoliberal:

Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia –, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado (ANDERSON, 1995, p. 11).

No Brasil, a agenda neoliberal ganha estruturação formal e política a partir dos anos de 1990, com as Reformas Administrativa do Estado, promovida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Propostas a partir da disputa de poder político em torno do Estado por frações que buscavam interpretar e construir proposta para a crise fiscal do Estado. Nestas disputas, parte na frente – com a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República – a interpretação da centro-esquerda pragmática, do social-liberalismo, que adotou o receituário defendido pela centro-direita pragmática de obediência ao ajuste fiscal orientado por organismos macroeconômicos, de reformas orientadas para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 1998), por essa razão aqui denominado de neoliberalismo ortodoxo, ancorado na lógica da redução do Estado, corte de gastos públicos, privatizações, desregulamentação financeira, dentre outras típicas do receituário clássico do neoliberalismo.

As medidas empreendidas por esta fração política hegemônica (POULANTZAS, 1977) com pretensões de reconstrução do Estado visava, além de medidas econômicas como recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal, “a contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 58).

Para Diniz (1998), o movimento para a reforma do Estado representou, no caso brasileiro, não somente os imperativos do cenário global da ordem econômica, mas seus determinantes internos, a exemplo da “crise fiscal, cujo aprofundamento colocou em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica que, num prazo de cinquenta anos, transformou o Brasil num país urbano-industrial” (DINIZ, 1998, p. 115). Percebe-se um movimento do Estado para a incorporação do mercado e da sociedade civil como “corresponsáveis” no processo de desenvolvimento e proteção, distanciando-se do modelo nacional-desenvolvimentista, de intervenção estatal e administrativo-burocrático, hegemônicos nos períodos de 1930-1964 e de 1964-1988.

No período nacional-desenvolvimentista, a intervenção e o controle do Estado junto à classe operária eram convenientes, tendo em vista que as vantagens de proteção para as relações trabalhistas e um sindicato corporativista permaneciam vinculados ao projeto industrializante. “Para muitos, o corporativismo era a única maneira de se realizar o ideal popular democrático” (SERPA, 1999, p. 141).

Este corporativismo e tutela do Estado também estavam associados às condições sócio-históricas em que surge a classe operária no Brasil. A situação do mercado de trabalho, no início dos anos 1930, era favorável aos empregadores, “que passaram a ter uma massa operária de origem agrária desprovida de experiência de luta sindical, de vida associativa e participação política fora dos quadros do clientelismo rural” (RODRIGUES, 1990 *apud* SERPA, 1999, p. 141).

O modelo corporativista ainda predominante no período autocrático-burguês, com as funções de controle do Estado e da proibição do direito de greve, nos anos 1970-80, ganha uma pedagogia diferenciada e inovadora, no cotidiano de lutas da organização sindical, garantido a partir da formação de novas lideranças políticas galgando uma matriz discursiva, do chamado Novo Sindicalismo, com o afastamento da forma corporativista, mas também em convivência com ela sobre uma inflexão para a defesa de lutas sociais mais amplas nos anos de 1970, com o processo de abertura democrática.

Conforme salienta Serpa (1999, p. 128), o “país vivenciou as mais variadas manifestações coletivas das classes populares contestando a ordem social”. Destacaram-se os “movimentos populares de bairros de periferia da Grande São Paulo a formação do ‘Movimento do custo de vida’, o aparecimento das comunidades de base, as greves a partir de 1978 e a formação do Partido dos Trabalhadores” (SERPA, 1999, p. 128). Ademais, constitui-se com espaço de

cultura política própria do sindicato, imbuindo a este espaço, por renovadores sindicais, a reelaboração do “cotidiano da luta sindical, atribuindo novos significados às suas práticas, e elaboraram suas representações sobre os acontecimentos e sobre si mesmos” (SERPA, 1999, p. 129). Restou evidenciado que a greve foi o seu principal instrumento de luta política e social.

Sentida esta inflexão nos anos 1980, esta cultura política sofre abertamente com a crise econômica resultante do processo de reestruturação produtiva, expressa imediatamente pela ampliação da taxa de desemprego e a adoção de uma nova gestão do trabalho, flexibilizado no interior da fábrica. A perspectiva de luta sindical, também, sofre uma regressão, posto que os anos anteriores foram marcados pela defesa de pautas do Bem-Estar Social, e nos anos 1990 passa a adotar uma postura defensiva frente a atividade reguladora instituída pelo neoliberalismo – privatização, reforma da previdência, desregulamentação do mercado de trabalho – e, conforme Boito Jr. (2018, p. 186), “as reivindicações dos trabalhadores em greve passaram a ser fundamentalmente reivindicações defensivas – pela manutenção do emprego, pelo pagamento de salários atrasados, pelo cumprimento de direitos”.

É evidente, neste sentido, que a perspectiva de luta sofre regressão, comparada aos anos 70 e 80, que estava ligada a uma perspectiva emancipatória e/ou por Bem-Estar Social, numa perspectiva universalista e de responsabilidade do Estado, que passa para o campo da defesa dos direitos já conquistados ou pela manutenção do emprego.

Como paradoxo ao processo democratizante que vinha passando o Brasil na transição para o Estado Democrático de Direito, em relação à América Latina, o descompasso entre Estado e sociedade civil, caracteriza a crise, conforme Diniz (1998, p. 116) “o caso brasileiro ilustra a extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional”. Para a autora, teria sido necessária a formulação de um novo paradigma para pensar a Reforma do Estado, que rompesse com a ambiguidade “entre a ênfase nas diretrizes liberais no comando da economia, por um lado, e o alto grau de centralização e fechamento do processo decisório, por outro” (DINIZ, 1998, p. 119).

Para a saída do impasse da baixa eficácia governamental, atribuída ao paradigma da intervenção estatal centralizadora e burocrática (BARBOSA, 2010), para as forças neoliberais de democracia-liberal, seria necessário partir da esfera apenas decisória, para a formulação de estratégia de implementação de políticas com ênfase na relação entre Estado e sociedade. A

adoção de “um paradigma que combine as noções de governabilidade e “governança” para repensar a Reforma do Estado” (DINIZ, 1998, p. 121). Assim, emerge a aproximação teórica e política com formulações que repensam a atuação da sociedade civil na esfera pública (HABERMAS, 2014), por intelectuais de perspectiva democratizante, que fortaleça a noção de democracia associativa, de modo que “o interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação, onde se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais” (DINIZ, 1998, p. 122).

A reforma do Estado proposta por Bresser-Pereira (1998) como um dos mecanismos de controle e reforma teve na descentralização político-administrativa o elemento que iria resolver o problema da função estatal considerada por seus defensores como ineficiente, e que orientou a formulação de diretrizes para uma reforma gerencial. A descentralização era uma das diretrizes que, segundo seus formuladores, viabilizaria a equidade, a justiça social, a redução do clientelismo e o aumento do controle social. Segundo Arretche (1998, p. 128), construiu-se uma imagem negativa da centralização associada “a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas”.

Um novo ciclo que caracteriza os paradoxos agregadores da ortodoxia neoliberal à relação entre Estado e sociedade na emergência dos anos de 1990 é a expressão de uma transição para o modelo liberal-democrático, marcado por um lado por lutas sociais arrefecidas e integradas em parte aos interesses de uma elite conservadora, que substituiu o Estado militar em seus processos de esmaecimento provocado pela queda do crescimento econômico. Também representa um modelo democrático-liberal que promoveu processos de descentralização do poder, contraposto à centralização do período militar, mas negligenciando os processos de *accountability*.

A descentralização político-administrativa como diretriz organizativa da administração pública e dos bens públicos é normatizada na Constituição de 1988, e é um processo que já vinha ocorrendo desde os anos de 1980, pelo esgotamento do Estado desenvolvimentista. Segundo Arretche (1998, p. 130) nos anos 80, na América Latina, ocorreram fóruns de democracia de base territorial como “experiências bem-sucedidas de participação popular em gestões municipais, tais como o Orçamento Participativo, difundiram a ideia de que, mais próxima de formas de democracia direta”.

No Brasil, no início do governo Sarney, eclodiram “propostas em torno da descentralização e regionalização de programas nacionais de saneamento e habitação” (ARRETCHE, 1998, p. 144). Quanto ao problema da descentralização não ser garantidora de ampliação democrática, tal concepção está associada à questão de que a não descentralização do nível decisório que possibilita este ideal, mas a forma como as decisões são tomadas em cada nível. Para Arretche (1998, p. 133) “é necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir”.

Sob a agenda neoliberal constituída por forças externas resultantes do Consenso de Washington, as instituições multilaterais passaram a orientar os Estados-Nações que adotaram esse receituário às plataformas políticas, como: projetos de desenvolvimento, controle da dívida pública, privatização das empresas estatais, enxugamento das responsabilidades do Estado, aqui denominado de neoliberalismo ortodoxo, implementado no Brasil desde Fernando Collor de Mello e com nova etapa no governo de Fernando Henrique Cardoso. “A participação da sociedade assumia definitivamente, no discurso oficial, o papel de contribuir com o Estado na racionalização de custos, compartilhando e mesmo assumindo a execução direta de serviços e políticas públicas” (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 57).

As novas relações entre Estado e sociedade civil também receberam influências das reconfigurações territoriais, em termos de uma sociedade globalizada. Ou seja, conforme Teixeira (1999) tem-se hoje uma *sociedade civil global*. Para este autor, o conceito refere-se à “atores heterogêneos que atuam no sistema internacional em torno de alguns valores e da criação de espaços públicos nos quais seja possível debater as políticas desenvolvidas pelos organismos internacionais e reverter tendências perversas da globalização” (TEIXEIRA, 1999, p. 138). A superação desta perversidade reside, especialmente, no caráter competitivo de mercado que tem sido atribuído à sociedade civil.

Por outro lado, a existência da articulação entre sociedade civil local e sociedade civil global pode promover uma influência para a constituição de uma sociedade mais democrática. Uma das manifestações desta atuação da sociedade civil global, especialmente as ONG’s, têm sido por meio de denúncias, formação de foros e audiências públicas com vistas a tornar públicas as ações (projetos, intervenção local, ajuste estrutural) impostas pelos organismos multilaterais aos países periféricos, sem considerar as dimensões locais, mas estritamente, como forma de reversão da dívida pública. Assim, “o esforço das organizações da sociedade

civil para ampliar a participação cidadã em termos globais, busca atingir os centros estratégicos de decisão da política mundial que afetam direta ou indiretamente as populações locais e suas organizações” (TEIXEIRA, 1999, p. 145). Encontra-se, desta forma, as distinções de significados atribuídos à sociedade civil e à democracia, pela ação prática em torno das construções de cidadania e dos direitos, estabelecidas pelo modelo político neoliberal ortodoxo como transferência de responsabilidades públicas para a esfera privada e da ideologia da responsabilidade social e, por outro lado, uma ação prática marcada pela heterodoxia no embate ao modelo neoliberal, visto que mesmo reivindicando ampliação dos direitos e de cidadania, ainda se mostra insuficiente para uma ruptura com o modelo capitalista de acumulação.

Com efeito, percebe-se a transferência das atribuições de características sociais do Estado para o conjunto da sociedade, cujo destino é regrado pelas normatizações do mercado, o qual determina neste perverso jogo de um só vencedor, que modelagem é cabível na formação da cidadania, quase sempre sob os discursos de uma democracia abstrata.

O neoliberalismo heterodoxo: uma nova participação social e cidadania política?

Nos anos 2000 no Brasil novas forças políticas e sociais constituem um movimento em torno da construção de hegemonia. Mas, incidem novos rumos para a política econômica e social no contexto do neoliberalismo? Torna-se importante distinguir as agendas governamentais a partir das eleições presidenciais de 2002, bem como os processos de planificação e da relação entre Estado e sociedade, não somente dos mecanismos internos participativos, mas também das forças maiores que permitem ou bloqueiam esses mecanismos participativos. A vitória de Lula em 2002 e a possível formação de uma nova coalizão política, não apagou a esperança de que sua base de apoio formada nos anos 70 e 80, e ainda depositária de um projeto democratizante, tornasse constitutiva de um ambiente que fortalecesse a democracia e a cidadania. Por outro lado, o tipo de aliança que necessitou formar para ascender ao poder o que Saad Filho (2018) denomina de “aliança de perdedores”, composta por estas forças de esquerda e por forças conservadoras que defendiam a política neoliberal, produzem efeitos para a construção de uma versão do neoliberalismo marcado pela heterodoxia.

Com isso, o projeto democratizante dos anos 1980, que já havia sido abandonado para a reconstrução do Partido dos Trabalhadores em reforço à construção de uma agenda eleitoral

para uma candidatura viável à conquista do poder, não ganha hegemonia. E resulta em necessidades constantes de novas reconfigurações de alianças com setores do mercado que objetivam a estabilidade monetária, dentre outras características do modelo econômico neoliberal.

Baseado em autores como Boito Jr (2018) e Maranhão (2014) para os quais a política neodesenvolvimentista dos governos do PT não foi uma ruptura com “o núcleo central das políticas neoliberais”, a exemplo das políticas econômicas incentivadoras dos mecanismos de liberalização do mercado, especialmente, o financeiro e a adoção de políticas sociais compensatórias de alívio da condição de pobreza, contrarreformas regressivas na Previdência Social, dentre outras. Porém, os elementos clássicos de redução de gasto público, privatizações e austeridade fiscal não estavam presentes de forma dominante, ao contrário, com ampliação de políticas sociais e dos espaços de participação, fundamenta a tipificação apresentada neste artigo do neoliberalismo dos 13 anos dos governos do PT, como de neoliberalismo heterodoxo¹.

O prefixo “neo”, para Boito Jr. (2018, p. 106), refere-se ao fato de que o “neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal”. E quais seriam as características desse novo modelo econômico e social que caracterizou a “era Lula” e que se diferencia do velho desenvolvimentismo? Boito Jr. (2018, p 106) assim caracteriza a política neodesenvolvimentista:

- a) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que o propiciado pelo velho desenvolvimentismo;
- b) confere importância menor ao mercado interno, posto que mantém a abertura comercial herdada de Collor e de FHC;
- c) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local;
- d) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro;
- e) tem menor capacidade distributiva da renda;
- f) o novo

¹ Destaca-se que a partir de 2016, a etapa do neoliberalismo heterodoxo dá lugar, mediante golpe parlamentar, a uma nova etapa do neoliberalismo no Brasil, um novo ajuste fiscal neoliberal é implementado com a retomada da ortodoxia neoliberal de corte de gasto público, austeridade fiscal, reforma da Previdência Social, Reforma Trabalhista, Lei da Terceirização, dentre outras. É exemplar a Emenda Constitucional n.95/2016 na retomada dos cortes e congelamentos de gastos públicos. Inicia-se um período ainda mais restritivo para estratégias democráticas de participação, pois esse neoliberalismo beira ao ultraneoliberalismo autoritário com o neoconservadorismo nos valores, daí o desmantelamento dos Conselhos de Direitos, Fóruns, as críticas ao Supremo Tribunal, os canais de contato com a população de forma online e por redes sociais e não pelos mecanismos democráticos e institucionais.

desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista.

Para Saad Filho (2018, p. 150) “o novo-desenvolvimentismo surgiu na América Latina na década de 2000, como uma alternativa heterodoxa ao neoliberalismo”. Um movimento político e ideológico de crítica ao antigo desenvolvimentismo por ter falhado no processo de internalização das fontes de inovação e crescimento de produtividade e por ter concentrado renda e riqueza. Esse novo-desenvolvimentismo marcado pela heterodoxia neoliberal propõe “uma forte interação entre o Estado e setor o privado para apoiar políticas de distribuição e de elevação do crescimento econômico nos domínios fiscal, financeiro, monetário, cambial, trabalhista e social” (SAAD FILHO, 2018, p. 150). Assim, os governos do PT, especialmente a partir de 2006, são marcados pela heterodoxia neoliberal manifestada pela ampliação do gasto social, dos mecanismos de participação, mas não mais representando o projeto democrático-popular da transição democrática, ou de uma suposta “democracia socialista”. A heterodoxia neoliberal articula componentes do novo-desenvolvimentismo e do neoliberalismo.

De forma compensatória, na construção dessa aliança político-ideológica, entre Estado e setor privado, o governo buscou integrar quadros progressistas de sindicatos e Organizações Não Governamentais (ONG's), intelectuais em cargos governamentais, do alto escalão, que passaram a influenciar a máquina burocrática da administração pública. Para Saad Filho (2018, p. 145) esse fato de penetração de lideranças populares na estrutura do Estado “marcou uma mudança qualitativa na frágil democracia brasileira [...] garantiu o apoio da burocracia às ambições distributivas do PT e promoveu as reivindicações dos pobres por melhorias nos serviços públicos”. Por outro lado, produziu paradoxos à forma das lutas sociais, visto que a integração de setores trabalhistas à burocracia do Estado exigiu a formação de uma arena restrita de negociações e de reivindicações, colocando-se em conflito com demais organizações políticas, partidárias e sindicais radicais. Tal representatividade garantia uma legitimidade do governo no atendimento de demandas da classe trabalhadora e das frações burguesas com vistas à neutralização dos antagonismos embrionários.

Também, foram ampliados e diversificados os conselhos gestores de políticas públicas, articulando um conjunto amplo de políticas públicas. Conforme Almeida e Tatagiba (2012, p. 70) “nos oito anos de governo Lula, foram criados dezesseis novos conselhos nacionais, número que compreende a mais da metade dos então existentes no país”. De acordo com Gohn (2004), neste novo cenário,

[...] a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. Essas demandas passam a ser tratadas como parte da ‘Questão Social’ do país (GOHN, 2004, p. 23).

Almeida e Tatagiba (2012) colocam que as agendas de estudos sobre conselhos devem alargar-se para além de sua dinâmica interna, onde seus ambientes se situam para incluir o que buscam e as relações que criam. “Isso significa olhar as conexões que os conselhos estabelecem – ou não – com as demais instituições e públicos do seu entorno, como forma de apreender o seu poder relativo e sua capacidade de funcionar como instância de democratização da política pública” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 72). O fato é que a existência – necessária – destes conselhos “[...] não é para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com QUALIDADE [grifo da autora] e para todos” (GOHN, 2004, p. 24), impondo ao sujeito natural uma permanente vigilância para a defesa das causas sociais.

Muitos autores consideram que esses mecanismos de participação e decisão – fóruns, conselhos, conferências – mesmo não garantindo o projeto democratizante, mudaram os patamares de luta política (GOHN, 2004). Para Almeida e Tatagiba (2012, p. 73), os conselhos gestores e a outras instâncias participativas “não estão destinados a cumprir com as apostas democratizantes que inspiraram sua criação, nem sua incapacidade intrínseca para cumpri-las pode ser afirmada unilateralmente”. Enquanto espaço de democratização da gestão pública, possuem limitações postas pela dinâmica burocrática dos processos participativos e da dependência dos governos. Sob esta perspectiva, “podemos dizer então que no caráter híbrido dos conselhos gestores repousa tanto o seu potencial para democratizar as decisões políticas quanto os riscos de essas decisões atendam meramente interesses específicos” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 77).

A democratização da gestão social funda-se na concepção de um Estado Social de Direito e, portanto, “comprometido com a cidadania de todos os cidadãos de uma nação. Ancora-se em princípios constitucionais que dão forma e conteúdo às políticas, programas e aos serviços públicos. Reconhece no Estado a autoridade reguladora das ações públicas” (CARVALHO, 2012, p. 42).

No Estado de Direito delineado pela teoria do discurso, a soberania do povo não se encarna mais numa reunião de cidadãos autônomos facilmente identificáveis. Ela se retira para os círculos de comunicação de foros e corporações, de certa forma destituídos de sujeito. Somente nesta forma anônima, o seu poder comunicativamente diluído pode ligar o poder administrativo do aparelho estatal à vontade dos cidadãos. Veremos que, o Estado de direito democrático, o poder político diferencia-se em poder comunicativo e administrativo (HABERMAS, 2010, p. 173).

Para Nogueira (2011, p. 64) a reforma democrática do Estado exige como fundamento essencial “a proposição de um sistema (político, técnico, ético, jurídico e administrativo) que supere o formalismo da democracia liberal mediante uma inovadora combinação de representação e participação, que elimine as práticas de privatização do que é público”.

Em reflexão sobre uma teoria democrática deliberativa, de concepção decisionística, Avritzer (2000) problematiza que a escolha dos representantes por meio do voto sem representar as opiniões do povo, elimina a esfera de diálogos entre Estado e sociedade civil, sendo um mecanismo democrático limitado, posto que apenas se realiza pela liberdade de escolher indivíduos que estariam tomando decisões. Este modelo decisionístico é superado pelo modelo argumentativo, proposto por Habermas (2010), a partir da participação e da argumentação pública, ou seja, ocorrendo uma relação entre Estado e sociedade civil que vai além da vontade geral.

Assim, o modelo argumentativo planta a ideia de um consenso discursivo e de uma ação que seja intersubjetiva e voltada para o consenso comunicativo, a partir da partilha de significados, com a utilização pragmática da linguagem para imprimir características reflexivas em relação ao mundo. Porém, interpela um problema para a teoria *habermasiana*: esta exclui a possibilidade de arranjos deliberativos no nível público, ou seja, a opinião é informal e deve manter-se informal, não sendo capaz de criar arranjos institucionais uma vez que se limita à influência do sistema político.

Bohman (1996), resgatado de Avritzer (2000), supera a concepção habermasiana, entendendo que "a deliberação pública [é] um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas" (BOHMAN, 1996 apud AVRITZER, 2000, p. 42). Esta concepção busca ultrapassar a concepção argumentativa de Habermas (2010), na medida em que “critica os limites da influência do público no sistema político, ou seja, que para ocorrer a

deliberação é necessário que os participantes em atividade conjuntas reconheçam que eles influenciam e contribuem nos desfechos do processo” (AVRITZER, 2000, p. 42). A finalidade é transformar a influência quase fictícia dos públicos no sistema político em uma influência real, de forma a materializar um processo público de institucionalização da democracia deliberativa. Pergunta-se: Quais seriam as formas e quais seriam os locais da institucionalização da deliberação pública?

Para Avritzer (2000) no local da democracia deliberativa argumentativa, em fóruns entre o Estado e a sociedade civil seriam necessários: arranjos deliberativos com formas ampliadas de participação capazes de propiciar que interesses distintos possam argumentar sobre suas posições; que as formas deliberativas tenham a possibilidade de testar múltiplas experiências detidas pelos atores sociais, ou seja, “inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados” (AVRITZER, 2000, p. 44); pluralismo cultural e experimentação administrativa. Ou seja, procurar incentivar formas de socialização da informação e de experimentação que permita o acomodamento das diferenças e da diversidade (pluralismo de interesses) em novos arranjos administrativos definidos na relação entre Estado e sociedade civil. Tais arranjos precisam ocorrer fora do campo do Estado para garantir que os processos argumentativos tenha a flexibilidade que requerem. No entanto, seus resultados de discussões devem gerar instituições capazes de acomodar um novo pluralismo democrático.

Avritzer (2000) nos apresenta debates sobre teorias democráticas e modelos de deliberação pública, de modo que cria chaves para pensarmos a Participação e a Democracia, defendendo que a ampliação da participação contribui para a argumentação e que as formas e experiências desta constituem arranjos com maior pluralismo cultural e experiência administrativa. Essas reflexões nos levam a situá-las nas relações existentes entre Estado e sociedade civil, especialmente com a redemocratização brasileira, com a Carta Constitucional de 1988, e mais especificamente o Orçamento Participativo (OP) identificado com o Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002), caracterizam-se como experiência de participação local e forma de democratização de políticas públicas.

Assim, Avritzer (2000) insere um elemento importante neste contexto: de pensar as correlações de forças e da política de partidos, a esfera pública e os governos que ampliam ou reduzem a participação social e a construção de experiências dos arranjos institucionais de democracia deliberativa. É fato que o Orçamento Participativo (OP) contribui para o

aperfeiçoamento da relação sociedade-Estado, caracterizado pela participação ativa dos grupos de interesse, fortalecendo os instrumentos institucionais de ação – política, administrativa – com fulcro no domínio da formação da cidadania (GURGEL, 2020).

Outro desafio ligado ao caráter deliberativo, nos mecanismos de participação, como os conselhos municipais, na esfera local e com permanente resistência na tradição clientelista do poder público, necessita de reformulação de novas práticas por parte dos gestores locais. Caminhar no entendimento de que “a participação popular na definição e na efetivação das políticas públicas é essencial, criando-se um diálogo entre a sociedade civil e os gestores, além de mecanismos de transparência e acessibilidade de todos às informações relativas aos processos” (ZANARDI et al., 2019, p. 15). Estes autores chamam a atenção de que quanto que a ampliação da diversificação dos meios de comunicação no espaço local, e com cidadãos capazes de fazer uso desses meios, produzirá um “espaço aberto para os debates públicos, a transparência das decisões e consequentemente a construção da cidadania” (ZANARDI et al., 2019, 15).

Destaca-se que não somente a instituição de espaços participativos garantirá a ampliação da argumentação e do poder decisório da sociedade civil, pois formas sócio-históricas dessa relação entre Estado e sociedade civil podem construir barreiras para a ampliação da esfera pública, como o clientelismo, ou mesmo o conservadorismo, quando tais espaços são suprimidos e retoma-se o ceticismo de Max Weber, e do modelo decisionístico em que é considerada apenas a máquina burocrática como esfera eficiente, neutra na tomada de decisões, negando a pluralização cultural, e instituindo a homogeneização cultural. Arrisca-se a apontar que na conjuntura atual brasileira, vemos esta expressão em que a forma de governo “liberal conservador”, promove uma redução da esfera pública, da participação social e mais complexamente, da extinção dos Conselhos de Políticas Públicas com o Decreto n. 9.759/2019 [Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública Federal], ou seja, de espaços e formas institucionais de participação, de deliberação e fiscalização nos processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas.

Apresenta-se como importante para as análises atuais sobre participação social e democracia deliberativa pública, ir para além do que Avritzer (2000) coloca na primeira característica para a argumentação deliberativa todos os casos (Orçamento Participativo, fóruns ambientais, Conselhos de Gestores) implicam a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em

favor de uma forma ampliada e pública de deliberação, tendo em vista que o aparelho do Estado está composto por forças que visam a eliminar formas de democracia-popular e instituir formas autoritárias e conservadoras, convocando a necessidade de resistências e novas estratégias para a sociedade civil na relação com o Estado. Portanto, como campo do conhecimento, o deslocamento dos estudos de experiências para as correlações de forças e interesses políticos antagônicos é condição que exige um olhar mais crítico e assertivo da parte dos sujeitos sociais, tendo em vista a supremacia do mercado na determinação de fatores que desmerecem e ferem os contornos da mobilização cidadã.

Considerações Finais

Observa-se que a democracia pressupõe o direito de participação entre iguais por uma lei comum, como princípio de seu regime. Mas é válido entender que esta igualdade torna-se frágil frente à lógica de produção capitalista, tendo em vista as relações de dominação ancoradas na classe social dominante sobre a classe social dominada. E mesmo em caso de realização de concessões políticas e sociais – como direito universal ao voto, participação na esfera pública para a classe subordinada – ainda assim, aparece como forma aparente de igualdade.

Pensar o processo histórico, político e social de gestão pública como arena de disputas entre Estado e sociedade, remete à constituição em primeira instância dos direitos políticos, os quais permitem a participação como cidadania política no processo de gestão social e pública. Com a ampliação e diversificação da esfera pública e dos processos de participação em que seja valorizada a dimensão argumentativa no âmbito da construção entre Estado e sociedade civil.

O neoliberalismo heterodoxo recebe a herança da Administração Pública gerencial, porém busca ampliar a participação democrática com ampliação do número de instituições participativas (IP's) e os Conselhos Gestores e de Direitos. Tais mecanismos também revelam a estratégia em torno da ampliação democrática, diferente do período neoliberal ortodoxo, que tinha na descentralização político-administrativa o discurso de execução de mecanismos democráticos, mas não é a descentralização de recurso para os diferentes entes federados que irá abolir os mecanismos de dominação.

No contexto posterior aos governos do PT, retoma-se a ortodoxia neoliberal ancorada na redução de gasto público, desregulamentação do mercado financeiro, reformas regressivas nos direitos sociais e trabalhistas e restrições da democracia participativa, posta em prática por governos de centro-direita e extrema-direita, com marcas de autoritarismo e conservadorismo.

Tendo em vista que os conceitos e as convicções apresentados neste estudo não esgotam a temática, e com o propósito de aprofundar a compreensão da dinâmica que modula as conexões e elos que perduram entre democracia e neoliberalismo e, adicionalmente, buscando-se aprimorar as discussões teóricas, contribuindo para entender como se desenvolve o constructo cidadania no ambiente brasileiro, recomenda-se que novos estudos sejam promovidos, principalmente em espaços públicos de debate, discernimento, dissenso e consenso, isto é, esferas dialéticas. Com efeito, a análise crítica é ampliada, permitindo o aperfeiçoamento das concepções e dos necessários movimentos visando ao consubstanciamento da cidadania e ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

DEMOCRACY AND NEOLIBERALISM: ADVANCES AND INSUFFICIENCY IN THE PROCESS OF CONSOLIDATION OF CITIZENSHIP

Abstract:

The present study aims, from its theoretical reflections, to carry out a critical assessment of liberal democracy as a political right and its relationship with the contexts of two moments of neoliberalism, orthodox and heterodox, of the governments of FHC and Lula respectively, evidencing the disputes of meanings around democratic mechanisms in the clash between popular social forces and the forces of neoliberalism. As a content reference to think about these moments of neoliberalism, an analysis is made from the deliberative democratic theory, as possible alternatives for the advancement of democracy as an argumentative process between different opinions, that is, the possibility that the argumentative arrangements contribute for the mobilization of disadvantaged groups aiming at the consolidation of citizenship, through the active participation of individuals. It adopts a qualitative methodology with a literature review that aims to account for the political concepts and the dimension of historicity that permeate these disputes of meanings. Therefore, the study is based on the concepts of Santos (2013), Dagnino (2004a; 2004b), Nogueira (2011), Avritzer (2000), Boito Jr. (2018), Maranhão (2014) and Saad Filho (2018). It is concluded that

neoliberalism has promoted participation that presents itself more as a representation of particular interests, and that even with the inflections caused by the expansion of mechanisms of participation during heterodox neoliberalism, it is still necessary to advance in terms of a more autonomous participation of the collective subject, in the society-State relationship, and that deliberative arrangements – translated here as legitimate instruments that seek to enable the demarcation of territories as expanded forms of participation by the collective body – are capable of enabling different interests to argue about their positions.

Keywords: Democracy. Perverse Confluence. Citizenship. Orthodox-Heterodox Neoliberalism.

DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO: AVANCES E INSUFICIENCIA EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Resumen:

El presente estudio pretende, a partir de sus reflexiones teóricas, realizar una valoración crítica de la democracia liberal como derecho político y su relación con los contextos de dos momentos del neoliberalismo, ortodoxo y heterodoxo, de los gobiernos de FHC y Lula respectivamente, evidenciando las disputas de sentidos en torno a los mecanismos democráticos en el choque entre las fuerzas sociales populares y las fuerzas del neoliberalismo. Como referencia de contenido para pensar estos momentos del neoliberalismo, se hace un análisis desde la teoría democrática deliberativa, como posibles alternativas para el avance de la democracia como proceso argumentativo entre diferentes opiniones, es decir, la posibilidad de que los arreglos argumentativos contribuyan para la movilización de grupos desfavorecidos con el objetivo de la consolidación de la ciudadanía, a través de la participación activa de los individuos. Adopta una metodología cualitativa con una revisión de literatura que tiene como objetivo dar cuenta de los conceptos políticos y la dimensión de historicidad que permean estas disputas de significados. Por lo tanto, el estudio se basa en los conceptos de Santos (2013), Dagnino (2004a; 2004b), Nogueira (2011), Avritzer (2000), Boito Jr. (2018), Maranhão (2014) y Saad Filho (2018). Se concluye que el neoliberalismo ha promovido una participación que se presenta más como una representación de intereses particulares, y que aún con las inflexiones provocadas por la expansión de los mecanismos de participación durante el neoliberalismo heterodoxo, aún es necesario avanzar

en términos de una participación más autónoma. del sujeto colectivo, en la relación sociedad-Estado, y que los arreglos deliberativos –traducidos aquí como instrumentos legítimos que buscan viabilizar la demarcación de territorios como formas ampliadas de participación del cuerpo colectivo– son capaces de posibilitar que distintos intereses se discutan sobre sus posiciones.

Palabras clave: Democracia. Confluencia perversa. Ciudadanía. Neoliberalismo ortodoxo-heterodoxo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política.** *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública.** *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, São Paulo, CEDEC, São Paulo, n. 50, p. 25-43, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>. Acesso em jun. 2019.

ANDERSON, P. **Balanço do Neoliberalismo.** In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARRETCHE, M. **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas.** In: GERSCHAN, S.; VIANNA, M. L. W. (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997, p. 127-152.

BARBOSA, J. L. **Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade.** *Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales (Scripta Nova)*, v. XIV, n. 331 (51), p. 1-10, ago., 2010.

BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT.** Campinas, SP: Editora da UNICAMP/São Paulo, SP: Editora Unesp, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** *Lua Nova: Revista de Ciência Política*, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em jan. 2021.

CARVALHO, M. do C. B. de. **Gestão social: uma questão ainda em debate no século XXI.** In: JUNQUEIRA, L. A. P. [et al.] (Org.). *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LCTE Editora, 2012, p. 42-57.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.** 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

DAGNINO, E. **Construção Democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa.** *Política e Sociedade: revista de sociologia política*, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004a.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela, p. 95-110, 2004b.

DINIZ, E. **Crise, governabilidade e Reforma do Estado: em busca de um novo paradigma.** In: GERSCHAN, S.; VIANNA, M. L. W. (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997, p. 115-126.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Wanderley Guilherme dos Santos: a democracia ainda é jovem.** Rio de Janeiro: Ano 2. Edição 12, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. **O futuro do Welfare State na nova ordem mundial.** *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, São Paulo, n. 35, p. 73-112, 1995.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State.** *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

GOHN, M. da G. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** *Revista Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago., 2004.

GURGEL, C. **Democracia participativa brasileira e a participação social nas cidades: a experiência do orçamento como instrumento de controle externo: da legitimidade para uma cidadania com responsabilidade – confiança e participação.** *Caderno de Direitos e Políticas Públicas*, a. 2, v. 2, n. 2, p. 21-49, jun/dez, 2020.

HABERMAS, J. **Para a reconstrução do Direito (2): os princípios do Estado de Direito.** In: HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio

Beno Siebeneichler. 2 ed. Revista pela nova gramática da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010, p. 169-210, v. I.

HABERMAS, J. ***Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa.*** São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MARANHÃO, Cezar. **A ideologia neodesenvolvimentista: crise do capital, novas estratégias e velhas promessas da classe dominante brasileira.** In: MONTAÑO, C. *O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos de “terceiro setor”.* São Paulo: Cortez, 2014, p. 301-340.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social.** In: MARSHALL, T. H. *Cidadania, classes sociais e status.* Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro, Zahar, 1967, p. 57-114.

MIGUEL, L. F. ***Democracia e representação: territórios em disputa.*** São Paulo: Editora Unesp, 2014.

NOGUEIRA, M. A. ***Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.*** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

POULANTZAS, N. ***Poder Político e Classes Sociais.*** Tradução de Francisco Silva, revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRZEWORSKI, A. **A social-democracia como fenômeno histórico.** *Lua Nova: Revista de Cultura Política.* São Paulo, v. 4, n. 15, p. 41-81, out., 1988.

RIBEIRO, N.; RAICHELIS, R. **Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas.** *Serviço Social e Sociedade,* São Paulo, n. 109, p. 45-67, mar. 2012.

SAAD FILHO, A. **O neoliberalismo sob o Partido dos Trabalhadores.** In: SAAD FILHO, A.; MORAIS, L. *Brasil: Neoliberalismo versus Democracia.* 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018

SAES, D. A. M. de. **Cidadania e Capitalismo: uma abordagem teórica.** In: SAES, D. A. M. *Cidadania e classes sociais: teoria e história.* São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2016, p. 9-50.

SANTOS, B. S. ***Pela mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade.*** 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SERPA, M. Â. N. A **instituição d sindicato é necessária hoje?** *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XX, n. 60, p. 125-159, jul. 1999.

TEIXEIRA, E. C. A **participação cidadã na sociedade civil global.** *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, São Paulo, n. 46, p. 135-168, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n46/a07n46.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

VIEIRA, E. *Democracia e Política Social*. São Paulo: Cortez; São Paulo: Autores Associados, 1992.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

ZANARDI, F.; MUELLER, A. A.; MATUSIAK, M. de O.; SILVA, E. B. da. **A importância do Controle Social e da participação dos conselhos municipais nas políticas de combate à pobreza.** *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n. 54, p. 6-30, jul./dez. 2019.

Sobre os autores:

Maria Aparecida Milanez Cavalcante é doutoranda no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPI (2019-2022). Bolsista de doutorado pelo Programa de Demanda Social da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), período 2020-2022. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Piauí (2012-2014). Graduada em Bacharelado em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (2007-2011). E-mail: cida_milanez@hotmail.com

Solange Maria Teixeira é graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), mestre em Serviço Social pela PUC-SP, doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Pós-doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Professora Associada da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP). Bolsista de produtividade em pesquisa 1D (CNPq). E-mail: solangeufpi@gmail.com

Jairo de Carvalho Guimarães é graduado em Administração (FACE), mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC), doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Adjunto IV da

Universidade Federal do Piauí (UFPI) e subcoordenador do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP). E-mail: jairoguimaraes@ufpi.edu.br