



Revista Parlamento e Sociedade



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO



Mesa

2014

Presidente

José Américo (PT)

1º Vice-Presidente

Marco Aurélio Cunha (PSD)

2º Vice-Presidente

Aurélio Miguel (PR)

1º Secretário

Claudinho de Souza (PSDB)

2º Secretário

Adilson Amadeu (PTB)

1º Suplente

Gilson Barreto (PSDB)

2º Suplente

Dalton Silvano (PV)

2015

Presidente

Antonio Donato (PT)

1º Vice-Presidente

Edir Sales (PSD)

2º Vice-Presidente

Toninho Paiva (PR)

1º Secretário

Aurélio Nomura (PSDB)

2º Secretário

Paulo Frange (PTB)

1º Suplente

Eduardo Tuma (PSDB)

2º Suplente

Noemi Nonato (PROS)

Revista

**Parlamento
e Sociedade**

Revista **Parlamento e Sociedade**

v.2 n.3 julho/dezembro 2014

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.2	n.3	p.1-112	jul./dez. 2014
-----------------------------	-----------	-----	-----	---------	----------------

A Revista **Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

Secretaria e Redação

Escola do Parlamento
Câmara Municipal de São Paulo
Palácio Anchieta - Viaduto Jacareí, 100
13º andar, sala 1302A
São Paulo - São Paulo - CEP 01319-900

Solicita-se permuta

e-mail: revista@camara.sp.gov.br
versão eletrônica: www.camara.sp.gov.br

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da Câmara Municipal - SGP.32

Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.

- Vol. 2, n. 3 - (2014). - São Paulo : CMSP, 2013-

Semestral

**Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano
(Debates)**

**Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade
ISSN 2318-4248**

**1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo – Periódicos
3. Políticas Públicas – Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.**

CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

Editor Geral	Christy Ganzert Gomes Pato
Editor Científico	Leonardo Barbagallo
Editor Executivo	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca
Conselho Editorial	Christy Ganzert Gomes Pato, Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Antonio Rodrigues de Freitas Jr., Emerson Rildo Araújo de Carvalho, Fábio Pierdomenico, Lara Mesquita Ramos, Leonardo Barbagallo, Tatiana Braz Ribeiral
Comitê Científico	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (FGV – EESP), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV); parecerista ad hoc: Roberto Tadeu Noritomi (CMSP)
Equipe Editorial	Luciano Freitas
Fotografia da capa	Acervo iconográfico da CMSP – CCI.1
Revisão	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Maria Edite de Souza Bispo
Projeto gráfico e diagramação	Equipe de Comunicação – CCI.3
Editores, CTP, impressão e acabamento	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
Tiragem	2 mil exemplares

Sumário

9 Editorial

ARTIGOS

- 11** O fio do tempo na tessitura do poder simbólico: passado, presente e futuro na efeméride dos 190 anos do Parlamento brasileiro
Antonio Teixeira de Barros
- 39** Entendendo os conflitos: para um conceito de conflito intersubjetivo de justiça
Antonio Rodrigues de Freitas Jr.
- 53** Uma leitura atual sobre a construção política e social na filosofia de Blaise Pascal
Arlindo Nascimento Rocha
- 73** Caminhos da Participação Cidadã em São Paulo: um estudo do Conselho Participativo Municipal
Cláudio Luis de Camargo Penteado
Livia de Souza Lima
Thiago Henrique Desenzi

Editorial

A Escola do Parlamento apresenta o terceiro número da Revista Parlamento e Sociedade, publicação semestral que objetiva promover discussões e reflexões sobre aspectos da vida social e política, enfocando, sempre que possível, o Poder Legislativo na vida brasileira e sua interface com as políticas públicas.

Neste número a revista conta com quatro artigos.

Antonio Teixeira de Barros, ao analisar os pronunciamentos de integrantes do Congresso Nacional durante a sessão solene em homenagem aos 190 anos do Parlamento brasileiro, realizada em 14 de maio de 2013, identifica o tempo como operador simbólico. As imagens e representações são acionadas exaustivamente pelos oradores de modo ritualizado, colocando o poder simbólico acima do poder político, configurando assim uma excepcionalidade em relação à dinâmica concorrencial da democracia liberal, na qual o uso do discurso para demarcação de posições ideológicas dá lugar ao enaltecimento da instituição.

Danilo Praxedes Barbosa se debruça sobre a complexa tarefa de definir o termo “conflito” na esfera jurídica. O autor busca apresentar uma definição que possa delimitar, com precisão metodológica, o conceito teórico de conflito.

Arlindo Nascimento Rocha joga luz sobre a relevância do pensamento político na obra de Blaise Pascal. Filósofo do século XVII, que teve até recentemente seus escritos políticos ignorados, Pascal é hoje apontado como um grande talento da antropologia-política e social e suas considerações sobre o homem moderno foram reconhecidas pela relevância que apresentam.

No artigo “Caminhos da participação cidadã em São Paulo: um estudo do conselho participativo municipal”, Cláudio Luis de Camargo Penteado, Livia de Souza Lima e Thiago Henrique Desenezi abordam o processo de criação dos conselhos participativos municipais de São Paulo como ferramenta e constituição de uma administração pública descentralizada. Os autores buscam destacar a importância do desenvolvimento de ferramentas que busquem mitigar a lacuna entre a sociedade e as instituições do governo.

Na certeza da relevância para a compreensão do pensamento e da realidade política e social do conjunto de artigos aqui apresentados, todos enviados espontaneamente e avaliados por pareceristas – aos quais a Revista Parlamento e Sociedade é grata – desejamos a todos uma ótima leitura.

ARTIGO

O fio do tempo na tessitura do poder
simbólico: passado, presente e
futuro na efeméride dos 190 anos do
Parlamento brasileiro

Antonio Teixeira de Barros

O fio do tempo na tessitura do poder simbólico: passado, presente e futuro na efeméride dos 190 anos do Parlamento brasileiro

Antonio Teixeira de Barros¹

Resumo

Análises das representações políticas construídas pelos parlamentares durante a sessão solene em homenagem aos 190 anos do Parlamento brasileiro. Por se tratar de uma efeméride, as representações sobre o passado, o presente o futuro foram o fio condutor dos argumentos, de forma ritualizada. As imagens relativas ao passado evocam o heroísmo e as virtudes de figuras emblemáticas da história política. A história do parlamento é personificada na biografia heroica de figuras icônicas da política. Além disso, o parlamento é representado como vítima de perseguições políticas nos regimes ditatoriais. O presente tem como foco os seguintes elementos: as dificuldades nas relações interpoderes, a incompreensão perante a opinião pública e a imagem negativa decorrentes dos escândalos de corrupção. Quando se referem ao futuro, os oradores enfatizam os desafios: conquistar legitimidade perante a opinião pública e fortalecer os projetos de transparência e de permeabilidade às demandas da sociedade, na figura da “voz das ruas”.

Palavras-chave: Parlamento. Democracia. Discurso político. Memória política. Poder simbólico.

Abstract

Analyses of political representations constructed by parliamentarians du-

¹ Doutor em Ciências Sociais. Docente e pesquisador do Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro de Formação da Câmara dos Deputados - CEFOR (Brasil)

ring the formal session in honor of the 190 years of the Brazilian Parliament. Because it is an ephemeris, representations of the past, present the future were the thread of the argument, so ritualized. The images of the past evoke the heroism and virtues of the emblematic figures of political history. The history of parliament is embodied in heroic biography of iconic figures from politics. Moreover, parliament is represented as a victim of political persecution in dictatorial regimes. This focuses on the following elements: relationship difficulties in relations between the branches of government; misunderstanding in public opinion, the negative image stemming from corruption scandals. When referring to the future, the speakers emphasized the challenges: gaining legitimacy in public opinion, and strengthen project transparency and permeability to the demands of society, in the figure of the “voice of the streets.”

Keywords: Parliament. Democracy. Political discourse. Political memory. Symbolic power.

Introdução

Em geral os parlamentares fazem discursos para estabelecer ou reforçar vínculos eleitorais, além de demarcar posições políticas e ideológicas perante o Poder Executivo ou os opositores partidários. Contudo, existem ocasiões excepcionais, que fogem à lógica concorrencial da democracia liberal. Entre tais exceções estão as sessões solenes, que ocorrem especialmente para a celebração de efemérides, entre outros casos previstos pelo regimento interno das instituições legislativas. Como se caracterizam, então, os discursos parlamentares nessas solenidades? O que eles dizem? Como os argumentos são articulados? Como as diferentes perspectivas são ordenadas nos casos em que a disputa política está fora de cena?

A partir de tais questões, este artigo analisa os pronunciamentos de integrantes do Congresso Nacional durante a sessão solene em homenagem aos 190 anos do Parlamento brasileiro, realizada em 14 de maio de 2013, no plenário do Senado Federal, em Brasília. A escolha dessa efeméride se justifica pelo seu caráter peculiar em termos de sessão solene no Congresso Nacional. Consideradas um expediente ornamental na ordem política do Poder Legislativo (MESSEMBERG, 2007), essas cerimônias, em geral, servem para prestar homenagens a instituições, grupos e segmentos sociais que compõem a base eleitoral dos parlamentares, com vistas à conexão eleitoral. Entretanto, no caso da sessão em homenagem aos 190 anos do Parlamento brasileiro, seu caráter é diferenciado

e excepcional, pois o foco não são segmentos ou parcelas do eleitorado, mas os próprios representantes.

Outra peculiaridade é que não se trata de um evento político no sentido eleitoral ou partidário, mas algo que unifica e congrega todo o corpo parlamentar, em sua dimensão abstrata. Não há, portanto, demarcadores de identidades e afirmação de sectarismos. A homenagem proposta não opera com a lógica da economia da grandeza (BOLTANSKI e THEVENOT, 1991), mas da grandeza institucional, representada pelo capital simbólico pertencente ao corpo político em sua totalidade, como uma *instituição imaginada*. É o próprio parlamento e seu estatuto institucional, sua honra e sua reputação que se torna o objeto dos discursos. Trata-se de uma dimensão política distinta do cotidiano de disputas, conflitos e concorrência.

Após a análise do conjunto de discursos pronunciados na ocasião, constatamos que houve uma arquitetura argumentativa pautada no ordenamento convergente de perspectivas em torno do tempo e da memória do Parlamento brasileiro. Observamos que as evocações sobre o passado, o presente e o futuro foram recorrentes em todos os pronunciamentos. Mediante tal constatação, decidimos focar este estudo no eixo desse ordenamento e suas confluências, o qual tem o tempo como operador simbólico. As imagens e representações são acionadas exaustivamente pelos oradores de modo ritualizado, colocando o poder simbólico acima do poder político.

Pressupostos que orientam a análise

A partir de tal constatação, optamos por guiar a análise pelas formulações de Norbert Elias sobre o tempo e de Pierre Bourdieu (e outros autores de abordagem de modo similar e complementar) acerca do poder simbólico, aplicado ao campo da análise de cerimônias públicas e situações cerimonializadas.

O tempo expressa a rede de configurações sociais nas quais estamos inseridos, além de demarcar escalas históricas da política e regular relações sociais (ELIAS, 1989). No caso de uma efeméride política, deparamo-nos com uma oportunidade concreta para o exame de questões suscitadas pela alusão ao pensador mencionado. Do ponto de vista social, as efemérides expressam certa forma de memorial diário, um marcador no calendário de um grupo, comunidade ou instituição. Apesar de apresentar diversas possibilidades de analisá-las, em geral elas se referem a datas de relevância histórica, segundo a lógica do tempo como elemento relevante no processo civilizatório e na experiência humana de modo geral (ELIAS, 1989; 1994).

O calendário representa, em pequena escala, um modelo empírico de evolução e sucessão de temporalidades socialmente delimitadas, numa relação dialética de proximidade e distanciamento com o fato em si. Em suma, a experiência do tempo só é compreensível à luz de uma reconstrução do passado, com afirma o autor já mencionado.

Todos os processos políticos são regulados pelo tempo, desde a campanha eleitoral, a duração do mandato, a época de recesso parlamentar, o controle do uso da tribuna legislativa pelos parlamentares, os dias da semana destinados às sessões ordinárias, extraordinárias, deliberativas, de debates ou de homenagens. A antropologia política já explora esses temas de variadas formas, a exemplo dos estudos de Palmeira e Goldman (1996), Barreira e Palmeira (1998), Palmeira e Barreira (2006).

Quanto ao estudo das formas simbólicas, trata-se de um campo de especial interesse para as ciências sociais, a exemplo da abordagem interpretativa de Clifford Geertz (1989; 1997; 2001), que define a análise cultural como a elucidação de significados, ou seja, a explicação interpretativa dos significados que estão incorporados às formas simbólicas. São esses elementos aparentemente invisíveis que moldam a percepção e a edificação das representações dos indivíduos. Afinal, como nos lembra o postulado de Ruth Benedict (1972), a cultura é uma lente através da qual as pessoas enxergam o mundo.

A partir desse modo de se analisar o campo simbólico é que Hannah Arendt (1993) contesta o argumento de Aristóteles de que o homem seria um *animal político*. Para Arendt, aceitar o postulado aristotélico implicaria acatar o pressuposto de que a política seria algo inerente à natureza humana (inato), ou seja, todo ser humano já nasceria político. Ao contrário, argumenta a pensadora alemã, a política é uma construção humana e não um dado da natureza. A política é algo que se constrói e se realiza *entre os homens*. Portanto, é da relação entre os cidadãos que nascem as instituições, as estruturas e as normas que regem e orientam todas as formas políticas. A pluralidade da política, na visão da autora, é decorrência da pluralidade dos humanos. Os sentidos políticos variam em função das culturas e suas diferenciações.

Ao adotar tal argumento, na realidade Hannah Arendt adere às concepções heurísticas do campo da Antropologia Filosófica, que tem alguns expoentes tais como Ernst Cassirer, especialmente nos três volumes da obra *Filosofia das Formas Simbólicas* ([1923] 1998a; [1925] 1998b; [1929] 1998c). Conforme Cassirer, as variadas modalidades de conhecimento e de relação dos homens com o mundo passam pela mediação das formas simbólicas, entendidas por ele como

toda *energia do espírito*, “em cuja virtude um conteúdo espiritual de significado é vinculado a um signo sensível concreto e lhe é atribuído interiormente” ([1956], 1975, p. 163). Essa *energia do espírito* deve ser compreendida como aquilo que o sujeito faz e que passa pela mediação simbólica, ou seja, o sentido da ação humana é ativado pelos símbolos socialmente construídos. Por isso, em sua visão, todos os modos de relação do homem com o ambiente político e social é articulado pelas diversas construções simbólicas mobilizadas por uma determinada sociedade.

Coube a Pierre Bourdieu a tarefa de sistematizar o conceito de *poder simbólico* e sua inserção no campo da análise das práticas sociais e políticas. Segundo Bourdieu (2007, p. 8), os diferentes universos simbólicos são instrumentos de conhecimento e de construção do mundo. O autor afirma ainda que o poder simbólico seria um poder de *construção da realidade*, tendente a estabelecer uma ordem que torna possível haver concordância entre as inteligências, uma vez que os símbolos são instrumentos de integração social por serem instrumentos de conhecimento e de comunicação. Trata-se do que Bruno Latour (2000) denomina de *poder de ordenamento*, ou seja, de edificar as relações sociais a partir de hierarquias com seus respectivos valores do ponto de vista simbólico.

Cabe retomar aqui a função que o tempo exerceu na tessitura do poder simbólico, a partir do ordenamento convergente dos discursos em torno do passado, do presente e do futuro. Esses arranjos discursivos confluentes reiteram a dimensão ritualística típica dos discursos parlamentares, conforme apontam Rai (2010a), (Rai, 2010b), Crewe (2010), Armitage (2010) e Waylen (2010).

A história do Parlamento no palco da cerimônia

A efeméride mobilizou várias equipes de servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal durante meses seguidos de reuniões, debates e divisão de tarefas. O planejamento da solenidade ficou a cargo de um grupo conjunto de profissionais da área de relações públicas, com o apoio de documentaristas, historiadores e jornalistas. Trata-se de um conjunto articulado, uma rede de profissionais dos mecanismos de registro da memória institucional. A rede de humanos, contudo, seria ineficaz sem o suporte dos documentos digitalizados, dos bancos de dados e de imagem, ou seja, os sistemas informatizados, constituindo uma *rede sociotécnica* (LATOUR, 2012), na qual os atores humanos e não humanos exercem funções similarmente relevantes em termos de resgate do registro da memória institucional.

O resgate das antigas fotografias do Parlamento exerceram um papel fun-

damental no processo de pesquisa, o que resultou na montagem de uma exposição pública como evento integrante da efeméride. Todo esse aparato de registro de imagens reforçam as teses de Walter Benjamin (1985) que apontam para a fotografia como uma metáfora da memória. Outra fonte de consulta relevante, segundo informaram os organizadores da solenidade, foram os jornais antigos, reiterando a função social do jornalismo como marcador temporal e como registro da identidade de grupos sociais, comunidades e instituições (BERGAMO, 2011).

Toda a pesquisa resultou em um kit de publicações distribuídas aos convidados da cerimônia, cujo foco era a exaltação da memória histórica do Parlamento. Além de uma edição especial impressa do Jornal da Câmara e do Jornal do Senado e uma revista do portal infantil Plenarinho (www.plenarinho.leg.br), destaca-se um livreto de 116 páginas, em edição colorida, com a imagem estilizada da bandeira brasileira na capa. Nessa publicação, a apresentação, assinada pelo presidente do Senado e pelo presidente da Câmara, resumia a história que motivou a solenidade:

Ao comemorarmos 190 anos de Parlamento nacional no Brasil, no mês de maio de 2013, aproveitamos para lembrar a história de nossas tradicionais instituições e reafirmamos nosso compromisso com a democracia.

O Brasil surge como Nação em 1822 para em seguida começar o processo de consolidação do seu Parlamento. Assim, a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa de 1823 inicia o caminho que os trabalhos legislativos terão no novo País. No entanto, com a outorga pelo Imperador de uma nova constituição em 1824, a recém criada Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e a Câmara do Senado, se depara com a necessidade de, em seguida, organizar os seus trabalhos. Dessa forma, em 1826, o Senado Imperial inicia as suas deliberações legislativas e formula o seu Regimento Interno e, no mesmo ano, a Câmara dos Deputados elabora sua lei interna.

Instituído o sistema bicameral no Parlamento, este criara raízes profundas no nosso ordenamento político para nunca mais ser abandonado, se justificando plenamente com a adoção posterior do federalismo. Muitas das nossas tradições legislativas começaram a tomar forma nesse período. O voto nominal, o sistema de instrução por pareceres de Comissões, o registro das sessões em atas, a capacidade de apresentar projetos de lei, o po-

der de emendar proposições, a direção dos trabalhos pela Presidência do Senado e o ordenamento dos debates são todos institutos que já aparecem nesse momento inicial nos respectivos Regimentos e terão profunda identificação com o processo legislativo brasileiro ao longo da sua trajetória.

O trecho citado é emblemático do tom discursivo que seria adotado pelos oradores ao longo da cerimônia, ao mesmo tempo em que exerce a função de situar e contextualizar a própria história do parlamento, objeto da efeméride aqui analisada.

A cerimônia como ambiente discursivo ritualizado

A cerimônia foi realizada numa terça-feira, cuja abertura ocorreu às 11h45. Segundo informações obtidas previamente com o corpo funcional responsável pela organização do evento, na terça pela manhã é o momento costumeiro de desembarque de parlamentares que chegam de suas bases e ficam até quinta em Brasília. Trata-se de uma escolha estratégica a fim de facilitar o comparecimento do maior número de parlamentares, mas de modo a não interferir na agenda das sessões deliberativas².

A solenidade foi conduzida pelo presidente do Congresso Nacional. Entretanto, cabe uma ressalva acerca da relevância da atuação do Secretário-Geral da Mesa do Congresso Nacional³, responsável pela direção protocolar do rito cerimonial da solenidade. Sua atribuição institucional é prestar assessoramento direto à Mesa Diretora no desempenho de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais (BRASIL, 2011). Apesar da relevância da função, trata-se de uma figura sem visibilidade pública e sem lugar na composição da Mesa.

O papel do secretário é apenas orientar e subsidiar a autoridade instituída, mas de modo discreto e sem interferência notável. Isso, contudo, não reduz sua importância e sua função de “guardião da tradição”, isto é, uma espécie de sacerdote do ritual das cerimônias (GIDDENS, 2009, p. 124). Segundo o autor, a tradição é impensável sem guardiães, porque estes têm acesso privilegiado à verdade e esta “se manifesta nas interpretações e práticas dos guardiães”, de modo similar aos contextos e rituais religiosos.

2 Destinadas à votação de projetos em plenário, com a presença majoritária dos parlamentares.

3 Trata-se de cargo técnico, mas nomeado pelo Presidente do Congresso Nacional. O atual titular é servidor de carreira e permanece no posto há mais de 15 anos, exatamente pela expertise acumulada.

Essa ideia é reforçada pela concepção de que o cerimonial “está diretamente inserido como produtor do poder simbólico, dinamizando as estruturas de representação como forma de comunicação não-verbal utilizando ritos, rituais, cerimônias, marcando-se pela construção de instrumentos de referências de poder (LOBO FILHO, 2009, p. 4). As regras de cerimonial público expressam um sistema de organização que visa a evidenciar e demarcar as hierarquias das próprias instituições, de seus representantes e dos convidados. São sistemas que expressam as estruturas do poder simbólico (BOURDIEU, 2007) das instituições e das autoridades que as representam. O cerimonial público, portanto, deve ser entendido como forma simbólica de poder (THOMPSON, 2009), pela perspectiva da formação cultural que remete à construção coletiva dos símbolos, valores, ideias e representações do mundo social.

No caso em estudo, o Secretário-Geral da Mesa tem como função garantir que o caráter ritualizado da situação seja preservado. Por se tratar de uma ocasião formal, há necessidade de distanciamento da plateia, da manutenção da ordem hierárquica e da ordem de precedência protocolar. Do ponto de vista antropológico, a formalidade é entendida como uma propriedade do contexto social em situações cerimonializadas (IRVINE, 1979).

A sessão teve lugar no Plenário do Senado Federal e foi aberta com 45 minutos de atraso⁴. Os ritos iniciais foram proferidos pelo presidente do Congresso Nacional, senador Renan Calheiros, que convidou a tomar assento à mesa as autoridades que representavam instituições dos Três Poderes da República⁵, saudou os militares presentes na plateia, o corpo diplomático, a imprensa e os demais cidadãos presentes. Em seguida foi executado o Hino Nacional Brasileiro, pela banda de música da Polícia do Exército Brasileiro, que ocupou a galeria superior do Plenário do Senado. A sonoridade da melodia cívica, em sua versão instrumental suave, reforçou o tom predominante no ambiente, de sobriedade e austeridade. Além da ornamentação com flores, folhas e galhos naturais, o ambiente contava com as bandeiras devidamente hasteadas, o brasão da República exposto ao lado

4 Trata-se de conduta comum nas atividades do parlamento, segundo informaram os servidores responsáveis pelo evento. “Raramente algum evento programado tem início com atraso menor de uma hora, o que já se tornou hábito”, disse um deles. Ao observarmos a plateia, só o corpo diplomático, os militares e as autoridades estrangeiras pareciam descontentes com o atraso injustificado.

5 Fizeram parte da mesa: o presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves; a ministra do Superior Tribunal de Justiça, Eliana Calmon (representando o Poder Judiciário); a secretária-executiva do Ministério da Cultura, Janine Pires, e o ministro da Previdência Social, Garibaldi Alves (ambos representando o Poder Executivo); e o deputado federal Alessandro Mollon (PT-RJ), autor do requerimento parlamentar para a realização da solenidade.

do crucifixo. A configuração sóbria do ambiente, com carpete e mobiliário azul (cor oficial do Senado) atribuía ao local um timbre solene e austero ao mesmo tempo, característica reforçada pelo vestuário dos parlamentares e demais autoridades, quase todos de terno azul marinho. As mulheres também usavam vestes sóbrias. A disposição hierárquica dos convidados foi demarcada pela posição central do presidente da Mesa, ladeado pelos demais oradores e representantes dos Poderes da República.

O conjunto desses elementos remete ao argumento de que

As cerimônias jamais poderão desprezar rituais, gestos, sons, cores, formas, movimentos, como signos de expressão representacional para a comunicação de ideias. Sequer deixar de utilizar de recursos como a música, a dança, desfiles, ritmos, as curvaturas, os cumprimentos e saudações gestuais e rituais, os brasões de heráldica, os pendões da vexilologia, os trajes, alegorias, recursos de artes plásticas e arquitetura, em fim, todas essas fontes de signos (LINS, 2002, p. 42).

Nesse contexto, o simbólico torna-se performático, o que reforça a importância do cerimonial no âmbito dos eventos ritualizados do parlamento, especialmente no que se refere à manutenção do status institucional das casas legislativas e de seus integrantes (RAI, 2010a; CREWE, 2005). Dessa forma, a triangulação composta pelo poder, o cerimonial e os símbolos é uma das características inerentes ao campo das atividades parlamentares. Essa triangulação reforça o estoque de poder simbólico já existente, ou seja, reitera tanto para “os de fora” como para “os de dentro” as visões dominantes e hegemônicas de política. Trata-se de uma forma de exercer o poder no plano cognitivo (ARMITAGE, 2010).

O tempo como operador simbólico do ordenamento convergente de perspectivas políticas

Como se trata de uma data comemorativa que remete à memória de 190 anos de atuação de uma instituição, a variável tempo foi predominante em todos os pronunciamentos, com evocações recorrentes e ritualizadas sobre o passado, o presente e o futuro. Para facilitar a leitura do texto, apresentamos um esquema com uma síntese das representações evocadas pelos oradores, no que se refere à dimensão temporal, o principal elemento que contribuiu para conformar a homogeneidade dos discursos (**Quadro 1**).

Quadro 1 – Resumo do esquema argumentativo dos oradores em perspectiva simbólica convergente

Período	Representações evocadas
Passado	• Discursos que evocam o heroísmo e as virtudes de figuras emblemáticas que atuaram no parlamento em diferentes fases da história política. O passado do parlamento é personificado no traçado biográfico heroico de figuras já consagradas pela história política. • O parlamento como vítima de perseguições políticas nos regimes ditatoriais do Estado Novo e do golpe militar de 1964. • A história do parlamento como patrimônio político da sociedade e como legado para as futuras gerações de políticos e cidadãos; o passado evocado como inspiração para a vocação política de jovens.
Presente	• As dificuldades nas relações interpoderes, tanto com a alegada preponderância do Poder Executivo (com a recorrente edição de medidas provisórias), tanto com a concorrência legislativa com o Poder Judiciário, por meio da chamada judicialização da política. • A incompreensão perante a opinião pública, o que se reflete nas frequentes pesquisas que revelam a baixa confiança da população no Poder Legislativo, nos partidos políticos e nos parlamentares. • A imagem negativa decorrentes dos escândalos, denúncias de corrupção, uso indevido da cota parlamentar e dos meios públicos, a exemplo das notícias sobre abusos na cota de passagens aéreas e no uso dos aviões da Força Aérea Brasileira para compromissos particulares.
Futuro	• Os desafios para os partidos, as instituições legislativas e os próprios parlamentares para a conquista da legitimidade e da confiança da população. • Como conquistar apoio e legitimidade perante a opinião pública das decisões tomadas pelos parlamentares. • A implementação de projetos de transparência, accountability, responsivity e de permeabilidade às demandas da sociedade, na figura da “voz das ruas”.

Fonte: Autor.

O passado é atualizado pelo ritual e, assim, deixa de ser “um passado perdido” e se torna uma inspiração para motivar o moral dos parlamentares no presente, na trilha argumentativa de que o passado não deve ser visto como relíquia cultural (PEIRANO, 1995). O tempo de reveste de sentido social, além de constituir ele próprio um fator que exerce coerções e interliga estruturas sociopsicológicas individuais com estruturas sociais mais amplas, incluindo o campo político (ELIAS, 1989).

O primeiro orador, após os ritos de abertura da solenidade, foi o presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), o qual foi anunciado como “o mais antigo parlamentar em exercício no Congresso Nacional, com 32 anos consecutivos de mandato, desde 1971”. O critério de antiguidade aqui é destacado como um valor simbólico de distinção política e de honra parlamentar. O orador iniciou seu pronunciamento como legado histórico do parlamento:

É inegável a contribuição histórica do Parlamento brasileiro para o atual momento democrático por que passa o País. Nunca vivemos um período de democracia tão plena quanto agora e o ambiente do Parlamento é o melhor espelho disso. Basta uma passagem pelos corredores da Câmara e do Senado para sentir-se que o Congresso Nacional tornou-se, realmente, a Casa do povo. Esse é o maior legado que podemos deixar para a população brasileira.

Nessa retomada histórica do legado político e da memória do Parlamento, o presidente da Câmara rememorou momentos emblemáticos do passado e disse que, ao longo dos anos, “o Parlamento mudou a sociedade e foi mudado por ela”. E acrescentou enfático: “Mesmo nos momentos em que esteve fechado, o Parlamento continuou a existir para uma sociedade que sempre manteve a democracia como sua maior aspiração”.

Logo após evocar o passado como objeto simbólico de culto e farol hermenêutico para o presente, o orador indicou a mudança e a inovação como méritos das instituições políticas, uma operação argumentativa com o sentido de que a história e a memória são importantes, mas devem ser (re)interpretadas e traduzidas em novos traçados para reconfigurar os sentidos políticos do presente, em vistas ao fortalecimento da identidade. Afinal, como afirma Giddens (2009, p. 125), “a identidade é a criação da constância através do tempo, a verdadeira união do passado com um futuro antecipado”.

É nessa moldura hermenêutica que o orador afirma: “O Parlamento mudou

a sociedade e foi mudado por ela”, apontando para uma relação dialética e dinâmica entre o passado e o presente, ao mesmo tempo que indica, de forma diplomática, a cooperação política entre as duas instituições legislativas (Câmara e Senado) e os diversos segmentos organizados da sociedade civil. A singularização é usada como estratégia discursiva para reforçar a imagem de simetria política evocada pelo seu enunciado. Trata-se de uma fala que deve ser entendida em sua dimensão ritualizada (PEIRANO, 1995), com a função de reforçar o papel do Estado e da Sociedade, ambos postos estrategicamente no mesmo patamar de poder pelo orador.

Na trilha das mudanças no cenário atual, Alves destaca o papel do Parlamento como protagonista de inovações políticas, com a instituição do voto direto e igualitário, a valorização das instituições políticas, a revisão e atualização do ordenamento jurídico constitucional e os recentes projetos de transparência, interatividade e participação. Como a “Casa do Povo, o Congresso Nacional tem o dever de cada vez mais interagir com a sociedade”, afirmou ao destacar os avanços nessa área, como os diversos mecanismos de informação, comunicação e interação oferecidos pelas duas instituições que compõem o Congresso Nacional. Ainda fincado no solo do presente, o orador ressaltou que “o Parlamento é pilar da democracia, a base da importante função de fiscalizar as atividades do Poder Executivo e revisão das leis”. Ao ressaltar os avanços registrados no presente, também chamou atenção para os desafios e o horizonte futuro: “Para exercer o papel de esteio da democracia precisamos ficar atentos à participação, às demandas da sociedade”.

Alves afirmou ainda que, para continuar a exercer plenamente o papel de base da democracia, o Congresso precisa estar em processo de contínua atualização, incorporando novas tecnologias ao processo legislativo, pautando os temas pelas reais demandas da sociedade e, de fato, abrindo as portas à efetiva participação da população. É oportuno ressaltar seu lugar de fala como presidente de uma das casas do Congresso Nacional, que se reflete no reconhecimento dos desafios, mas também na estratégia discursiva de justificação social (BOLTANSKI e THEVENOT, 2001), ou seja, de resposta às críticas recorrentes à atuação deficitária do Poder Legislativo. Como forma de justificação, ele destacou os avanços e os feitos de sua gestão e de seus antecessores no comando político da Câmara dos Deputados. A fim de conferir maior credibilidade aos argumentos, optou pela menção a casos reconhecidos como iniciativas robustas no campo da participação da sociedade nos trâmites do Poder Legislativo:

Como exemplo de evolução e de aproximação com os anseios populares, podemos destacar a criação da Comissão de Legislação Participativa, que desde

2001 recebe sugestões da sociedade civil. Esse mecanismo deu à população a chance de sugerir o projeto da Lei da Ficha Limpa, que chegou à Comissão com mais de um 1,3 milhão de assinaturas.

Ao encerrar seu pronunciamento, Alves evocou mais uma vez o passado, em forma de retrospecto, com ênfase para os períodos críticos em que os parlamentares foram perseguidos pelos regimes de exceção. Assim, tenta sensibilizar a plateia e os demais ouvintes da mensagem para os riscos, o sofrimento e a renúncia que envolvem o exercício do mandato parlamentar, sobretudo no contexto histórico mencionado.

O segundo orador, senador Renan Calheiros, presidente do Congresso Nacional, repetiu o ritual de saudações e cumprimentos aos integrantes da Mesa e às autoridades convidadas, citando-as nominalmente, em uma extensa lista de chamada, com o intuito de evitar saudações genéricas. O cumprimento personalizado também valoriza as propriedades relacionais, mas de modo a colocar um ponto focal simbólico em cada agente nomeado e identificado.

Em seguida, o seu pronunciamento refletiu bem o esquema apresentado no Quadro 1, o qual foi dominante nos discursos proferidos. Iniciou pela retrospectiva política da atuação do Congresso Nacional, apresentando o passado como um farol simbólico para iluminar o presente e o futuro. O senador lembrou a importância do filósofo Montesquieu que definiu, na obra *O Espírito das Leis*, a separação dos poderes de governo em Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um com sua função, que se complementam e fiscalizam um ao outro, evitando abusos e arbitrariedades. “É o que comumente chamamos de sistema de freios e contrapesos. É esse sistema o adotado na maioria absoluta das nações democráticas do mundo, entre os quais o nosso país”, enfatizou. Em sua avaliação, “trata-se de uma visão política irretocável” e reiterou os argumentos sobre autonomia e harmonia entre os Três Poderes.

É oportuno considerar, mais uma vez, a força das circunstâncias do presente na formulação dos pronunciamentos, em um período de um longo período de notícias políticas divulgadas pela imprensa sob o signo de uma “crise interpoderes”, no qual os representantes das instituições da República foram representadas como atores em franco antagonismo, em narrativas críticas retoricamente moduladas pelo noticiário. Os jornais chegaram a usar expressões metafóricas coloquiais para expressar esse antagonismo, tais como “guerra entre os poderes”, “poderes em

choque” e similares, nos primeiros meses do ano de 2013.⁶ O que a imprensa anunciou como “crise” se refere às repercussões relativas à aprovação de medidas pelo Congresso Nacional contrárias à agenda institucional do Poder Judiciário e de conflitos entre parlamentares da base aliada em votações de medidas provisórias e projetos originados no Poder Executivo⁷.

A ênfase ao tom de pacificação de Calheiros deve ser entendido, portanto, a partir desses traços conjunturais, como forma de justificação pública perante as críticas que surgiram desses embates. Em decorrência disso, o orador refere-se sempre ao Congresso Nacional como “uma cidadela em defesa da democracia e da cidadania”, apontando para o plano unificado e abstrato do Poder Legislativo como instituição portadora de verdades atemporais, na lógica da *verdade formular*, ou seja, uma verdade em si (GIDDENS, 2009).

Similar ao presidente da Câmara, o dirigente do Senado também recorreu à lógica paradoxal da *política desinteressada* (BARREIRA e BARREIRA, 2012), ao enfatizar a dimensão de vítima de perseguição política tanto da instituição quanto de seus integrantes, em vários períodos da história, considerados por ele “tristes episódios, pelos quais passou o Congresso Nacional brasileiro”. Ele citou, entre eles, o fechamento total do Parlamento durante a ditadura que imperou no país de 1937 a 1945 e os atos institucionais de 1966, “quando o regime militar fechou o Congresso, cassou mandatos parlamentares, censurou os meios de comunicação e eliminou partidos políticos. Desde então, o Congresso Nacional percorreu uma longa trajetória de batalhas, renúncias, sacrifícios de seus membros, o que implicou algumas derrotas, mas também conquistas, que simbolizam a própria luta dos cidadãos brasileiros pela democracia. Ainda temos gravado na memória os terríveis episódios nos quais o Parlamento brasileiro foi sacrificado e impedido de exercer sua função. Foram anos de chumbo onde o Congresso foi amordaçado e até fechado”.

Nesse horizonte histórico, o orador enfatizou a resistência do Parlamento ao regime ditatorial. Enquanto a ditadura foi associada à censura, a atuação do parlamento foi diferenciada pela defesa da liberdade de opinião, em uma assimetria favorável à reputação do parlamento: ditadura x democracia. Ao diferenciar o papel

6 Tais metáforas foram recorrentes nos jornais no início de 2013. A constatação resultou do acompanhamento do noticiário realizado pelo pesquisador no período, como parte do processo de compreensão hermenêutica do objeto de estudo (GIDDENS, 2009).

7 No primeiro caso, destacam-se a criação de novos tribunais sem o apoio do Supremo Tribunal Federal e a proposta de emenda à Constituição que submetia determinadas decisões do STF ao Congresso Nacional, cuja repercussão negativa foi unânime no meio jurídico e também no âmbito do Poder Legislativo. No segundo caso, destacam-se os embates na votação do Orçamento da União, da distribuição dos *royalties* do petróleo e da Lei dos Portos.

institucional do parlamento no âmbito do Estado, o orador usa uma lógica de distinção da identidade do Poder Legislativo, como “única instituição do Estado que não aderiu ao regime político de exceção e manteve-se em defesa da democracia, das liberdades civis e dos direitos de cidadania”. Um dos eixos do pronunciamento foi o papel do parlamento na transição democrática, na qual o Congresso Nacional “exerceu a nobre missão de contribuir para a redemocratização, com uma das arenas políticas mais emblemáticas desse período, a Assembleia Nacional Constituinte que durou de 1986 a 1988 e resultou na Constituição Cidadã que ainda hoje é a bússola de nossa democracia”.

Renan Calheiros acrescentou que as rememorações das vicissitudes que afetam o Congresso Nacional devem servir para todos refletirem sobre a sua importância para a vida do País. O sacrifício, contudo, em sua interpretação dramática, não ficou no passado, mas permanece no tempo presente, “no trabalho diuturno exercido pelos parlamentares, que nem sempre é visível ou bem compreendido pelo cidadão”. Ressaltou que a responsabilidade dos senadores e deputados é grande e as atividades são múltiplas:

Além dos trabalhos no Plenário, o mandato de cada um exige a participação em comissões, audiências públicas, frentes parlamentares, a fim de elaborar e dar encaminhamento a projetos de lei, propostas de emenda constitucional, a votações do Orçamento, além de fiscalizar a aplicação do dinheiro público. A supressão do direito de exercermos tais funções se constitui numa grave ameaça à democracia e é, sempre, um dos primeiros atos dos regimes autoritários.

Glorificado o passado, o orador passou a tratar da importância do Parlamento para a justiça social, para a cidadania e para a democracia:

Nada mais simbólico da normalidade democrática de uma nação do que um parlamento funcionando com liberdade, e onde todos os partidos representativos dos mais diversos segmentos da sociedade têm voz ativa, tal como ocorre hoje aqui no Congresso Nacional.

No plano do contexto atual, o orador selecionou como *framing* privilegiado a atuação do Congresso Nacional no campo da justiça social e sua conexão com os anseios populares. “O Congresso sempre manteve um clamor pela justiça, a exemplo da recente Lei do Trabalho Doméstico”. O tom do pronunciamento foi a defesa da justiça social e o reconhecimento da dignidade do trabalho doméstico no Brasil:

Esta emenda, que eu prefiro chamar de Emenda da Igualdade, beneficiará diretamente mais de sete milhões de pessoas, das quais 97% são mulheres que deixam suas casas para cuidar das nossas. Deixam seus filhos para cuidar dos nossos filhos. O Brasil está assumindo que a igualdade é a regra. E regra tem que começar dentro de casa.

Aqui, o senador usa como estratégia retórica a reiteração de um discurso institucional do Senado, cujo ponto alto foi o pronunciamento do mesmo orador em rede nacional de rádio e televisão, por ocasião da promulgação da emenda constitucional sobre o tema, em 2 de abril de 2013.⁸

Em termos de desafios futuros, os argumentos repetiram as justificações em resposta às críticas de falta de transparência, amenizadas no discurso de Calheiros, como “o desafio descontínuo processo de revisão e de correção de imperfeições”. Nesse campo, além de elencar todos os instrumentos, canais e mecanismos de transparência, comunicação, informação, consulta à documentação e interatividade institucional, o orador anunciou como novidade, “a iniciativa inédita do Senado Federal de disponibilizar ao público da internet um banco de discursos históricos de senadores”.

Por fim, o orador sublinhou a pluralidade da representação política do Congresso Nacional e de seus integrantes, como uma virtude democrática e um mecanismo de revigorar sua identidade institucional. Encerrou com os cumprimentos e saudações a todos os parlamentares que fazem parte do corpo político atual e com uma homenagem “a todos os que aqui já não mais estão, mas deixaram a marca imortal de sua biografia inscritas na história política do Brasil”.

O terceiro orador na ordem de precedência foi o autor do requerimento para a realização da solenidade, o deputado federal Alessandro Mollon (PT-RJ). Após cumprir o ritual de saudações e cumprimentos, ele expôs os motivos que o levaram a apresentar requerimento parlamentar solicitando autorização da Mesa Diretora do Congresso Nacional para a realização da solenidade:

A intenção do requerimento, de minha autoria, era exatamente para que pudessemos comemorar esses 190 anos. E a palavra ‘comemorar’ significa fazer memória juntos. Comemorar juntos, nos lembrarmos da história e dos momentos mais marcantes do Parlamento brasileiro.

8 A íntegra do pronunciamento está disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/jornal/edicoes/2013/04/03/em-rede-nacional-de-radio-e-televisao-renan-calheiros-comemora-promulgacao-da-pec-das-domesticas>>.

Como se vê, logo na abertura o orador já demarca sua fala nos moldes do esquema apresentado no **Quadro 1**. Em seguida, o autor do requerimento destacou que a efeméride tem valor fundador no traçado da trajetória institucional do Poder legislativo, ou seja, a instalação da primeira Assembleia Constituinte do país, que se deu em 3 de maio de 1823, por iniciativa do monarca D. Pedro I, oito meses após a Independência do Brasil. Na oportunidade, foi criada a Câmara dos Deputados na cidade do Rio de Janeiro, então a capital do país. Após singularizar e substancializar a relevância do Parlamento brasileiro, o orador remete para o plano da história da civilização humana no sentido mais amplo:

A história do Parlamento brasileiro, a história do Parlamento no mundo, é a história da conquista, da transferência da soberania de um rei para o povo. E isso se deu através do Parlamento. Pela resistência do Parlamento, nos séculos da Baixa Idade Média, e pelas revoluções populares na Europa, deu-se a transferência desse conceito para a soberania popular - o povo como o soberano.

Ao ressaltar a dimensão histórica, Alessandro Mollon evocou o peso simbólico da primeira Assembleia Constituinte realizada no Brasil, cuja instalação ocorreu em 3 de maio de 1823: “Trata-se da primeira experiência de representação política da nossa história”. Em seguida acentuou “o caráter plural e diverso que a representação adquiriu ao longo do tempo, um patrimônio cívico intangível de valor inestimável.

O passado também foi evocado para demarcar a dimensão heroica da instituição e de seus expoentes humanos, com a resistência parlamentar à ditadura sendo exaltada, com ênfase para os anos em que o Parlamento resistiu ao arbítrio, ao pensamento único, ao obscurantismo, à tortura e à repressão, “perdendo, inclusive, membros seus, mas resistindo bravamente à ditadura e sendo uma das principais referências do nosso País na luta contra o totalitarismo”.

A consolidação democrática e o legado social da Carta Magna de 1988 foi outra ênfase no pronunciamento de Mollon:

E, ao celebrar, Srs. Presidentes, o aniversário de 190 anos do Parlamento e de 25 anos, em breve, da Constituição Cidadã, é hora também de lembrar aquele momento que talvez tenha sido o de maior encontro do Parlamento com o povo: o da Assembleia Nacional Constituinte, quando, nas audiências públicas, na mais ampla manifestação da população diretamente aqui no Parlamento, nas emendas populares, a Casa se abriu de maneira inesquecível à participação popular.

O cenário dos próximos dez anos, rumo aos 200 anos, foi destacado pelo orador como o período para a discussão institucional acerca dos desafios mais imediatos e concretos:

Talvez o nosso desafio seja pensar os próximos 10 anos, para o bicentenário da nossa Independência. Ou seja, de que maneira o Parlamento pode contribuir para que, em 2022, ao celebrarmos 200 anos de Independência, possamos celebrar o País que nós queremos? Qual é a melhor contribuição que o Parlamento pode dar para isso? De que maneira, nos próximos 10 anos, podemos trabalhar para fortalecer o Poder Legislativo, o mais plural, o mais aberto e o mais democrático dos Poderes, para que o Brasil se sinta melhor representado nesta Casa?

Além dos oradores principais, todos os líderes partidários presentes no momento da solenidade tiveram oportunidade de se pronunciar, embora em curto espaço de tempo e sem acréscimos substanciais em termos de conteúdo discursivo⁹. Em resumo, esses oradores repetiram os cumprimentos e saudações às autoridades e, praticamente todos, usaram a mesma fórmula adotada pelos pronunciamentos anteriores, resumidos no **Quadro 1**. Trata-se de uma estratégia de reiteração e reafirmação dos sentidos tacitamente negociados pelos oradores. Além disso, a homogeneidade das perspectivas discursivas devem ser compreendidas como resultado impremeditado da internalização das práticas parlamentares, ou seja, como fruto do *habitus* político, nos termos de Pierre Bourdieu. Esse modo operatório de repetir os argumentos é uma forma típica de comunicação política, como se observa nas campanhas eleitorais e nos debates legislativos, a fim de fixar os sentidos pretendidos pelos oradores.

A reverência da plateia

A interação com a plateia é outro aspecto a ser considerado na conformação dessas representações expressas pelos oradores. Os ocupantes da Mesa e da tribuna recorrem, cada um a seu modo, a *estratégias de manipulação de impressão pessoal*, a autoapresentação e a retórica institucional em torno da reputação do parlamento. Para a análise desse tópico, recorreremos à contribuição de Erving

9 Conforme informações dos servidores responsáveis pela organização da cerimônia, essa prática é habitual e se justifica apenas como ritual dos líderes partidários para “marcar presença”, garantir visibilidade nas mídias legislativas e assegurar a inclusão de seus pronunciamentos nos anais do Congresso Nacional.

Goffman sobre *A arte de manipular a impressão* (2011). Por meio desse recurso, os oradores buscam gerenciar e regular as significações transmitidas aos que estão na plateia. Segundo essa lógica, o orador faz uma espécie de edição em tempo real da sua autoapresentação, o que implica omitir algumas informações e escolher o que deseja comunicar, a fim de causar boa impressão a seu interlocutor.

Nessa perspectiva, observa-se que entre os oradores, do ponto de vista das estratégias de interação com os convidados, a convergência simbólica do repertório aponta para uma lógica de monocultura discursiva que simplifica os sentidos, mas com o propósito de lhe conferir densidade e espessura. Reduz a polissemia a fim de fixar determinadas representações e focar nelas as estratégias de interação com a plateia. Assim, a lógica da economia da grandeza parlamentar, pautada pela distinção e a reputação diferenciada, é abdicada em um pacto tácito, em favor de uma lógica de que reforça o poder simbólico do parlamento. Desse modo, a política da reputação dá lugar à reputação da política, numa coalização simbólica, cujo regime de verdade tem como suporte um mutirão semântico, uma coprodução, algo que se aproxima da noção de James Clifford sobre a criação de universos de significação comuns.

A interação, nesse caso, enquadra-se no ponto de vista dos modos de regulação social das aparências. Assim, pode-se afirmar que a solenidade constituiu um modo de regular e manter as aparências, a fim de esconder as mazelas relacionadas aos conflitos e disputas inerentes ao campo político. Contudo, como ressalta Sennett (2012, p. 64), as aparências exercem função de extrema relevância no mundo social, tanto em termos de diplomacia cotidiana quanto no caso de relações políticas institucionais. “Manter as aparências é um ritual de cooperação que permite que os fortes e os fracos passem a compartilhar um mesmo código de honra”, ao parafrasear Frank Anderson Stewart (1994).

A convergência simbólica do repertório moral regula os sentidos, com o propósito de lhe conferir densidade, espessura e reverência, resultado de *A arte de manipular a impressão* (GOFFMAN, 2011), estratégia sublinhada por todos os oradores, conforme o esquema apresentado no **Quadro 1**. Em suma, os pronunciamentos dos oradores apresentaram como essência um engajamento retórico voltado para legitimar essa fachada de política consensualmente reiterada, em torno da honra e da reputação institucional do parlamento.

Cabe ainda uma breve observação a respeito do comportamento da plateia, uma vez que, conforme Goffman (2011), as técnicas de manipulação da impressão nos contextos de interação humana fazem parte de um jogo em que tanto os que falam quanto os que ouvem exercem papéis que interferem no pro-

cesso interacional. No caso em discussão, cabe salientar o perfil dos convidados, habituados aos rituais das cerimônias e à disciplina protocolar das solenidades, como no caso dos diplomatas, militares e magistrados. Essa característica da plateia favoreceu uma configuração relacional pautada pela postura reverente e disciplinada durante toda a solenidade. Essa postura de reverência certamente estimulou os oradores em suas *estratégias de manipulação da impressão*. Diante de um público que não fosse habituado aos rituais de cooperação e às formalidades protocolares, certamente a postura dos oradores teria sido diferente, fruto de *atributos e práticas defensivas de interação*, conforme preconizam as análises de Goffman já referidas.

Outro fator relevante no que se refere à confluência de perspectivas, com o tempo em destaque, com largas referências à história do Parlamento, se deve ao conhecimento da plateia sobre o assunto. Militares e diplomatas são reconhecidos como conhecedores da história de seu país e de suas instituições, além de elevado espírito cívico e patriótico. O culto à história do Parlamento nos pronunciamentos dos oradores lembra a visão filosófica de Kosik (1976) de que os humanos fazem e refazem a história política. Isso implica entender que a história é criada, mas sua continuidade resgata o que já foi previamente (re)construído pelas gerações precedentes. Trata-se do que o autor denomina de *reprodução espiritual e racional da realidade*, um dos norteadores da práxis humana.

Considerações finais

A análise da cerimônia mostra que o cotidiano legislativo, marcado pelas operações críticas situadas em contextos bem demarcados de contradição hermenêutica e de disputas de poder, dá lugar a um momentâneo ritual de consenso simbólico que aponta para a glorificação e a honra do parlamento como instituição. As diferentes ordens de economia da grandeza política são unificadas em um único esquema de fluência discursiva, portador de um valor universal, um capital simbólico ecumênico e sacramental. Todos formam um só corpo político e abdicam algum tempo das disputas inter e intrapoderes, além dos conflitos e tensões entre partidos, lideranças, facções etc.

A necessidade de inimigos, um imperativo na política (BAILEY, 1998), é suplantada em nome de um interesse momentaneamente unificado sob os símbolos e rituais de agregação e cooperação moral. Durante a cerimônia, a política deixa de ser um jogo de antagonismos no qual se procura reforçar o prestígio e a honra dos aliados e combater a reputação dos inimigos. Todos se unem em um campo simbólico de aliança perante a opinião pública. A pulsão

narcísica que constrói heróis individuais é substituída pela pulsão cívica e um engajamento retórico republicano em defesa do Parlamento, da Política e da Democracia, no plano mais abstrato e distante dos antagonismos e dos jogos de competição por poder, reputação, honra, reconhecimento público e visibilidade. Em vez de demarcação de identidades partidárias e discursos dialéticos típicos da política de reputação (BAILEY, 1998), passamos a presenciar uma estetização do narcisismo institucional que busca um ordenamento de perspectivas e um consenso que coloca o simbólico acima do político. A democracia liberal com sua lógica concorrencial e assimétrica adquire sentido republicano, por meio dos discursos transformados em interações-rituais que unificam o corpo político e recriam sua autoimagem, tecida com discursos de justificação articulados pela ordem simbólica.

O ritual ecumênico em termos partidários agrega os diferentes e une os “inimigos” em um mesmo espírito de confraternização, um espírito republicano abstrato que nunca consegue se materializar no plano objetivo dos campos conflituosos da democracia liberal. Saem de cena a representação teatral calçada nas metáforas de guerra e adotam-se metonímias de comunhão, à guisa de uma eucaristia política.

A efeméride dos 190 anos do Parlamento transformou o plenário do Senado em metáfora da plenitude simbólica da imagem de unificação da democracia como “governo do povo”. Assim, a solenidade sublinha um texto marcado por entrelinhas que destacam o plano superlativo do Parlamento como instituição política que abriga os planos relativos de disputas, mas que se coloca como algo maior que o nível experiencial dos sectarismos e facções da política diária.

O trânsito político tortuoso nos contextos de disputas é substituído por uma ponte de equivalências simbólicas. Essa ponte une no mesmo plano os partidos, as duas instituições do Poder Legislativo (Câmara e Senado), os Três Poderes e os 513 deputados e os 81 senadores. São todos irmanados pelo poder simbólico, a fim de regular a suspensão temporária das hierarquias e classificações de grandeza concorrencial, típicos do poder político. A solene fraternidade ensejada pelos ritos cerimoniais de celebração da efeméride faz todos desviarem o olhar do horizonte hermenêutico da democracia concorrencial e sua lógica de política agonística. A democracia é representada como objeto simbólico de culto político e de veneração pública como um valor cívico em si.

Tal qual observou Moura (2007), em etnografia de cerimônia diplomática, também no caso da solenidade em homenagem aos 190 anos do Parlamento, ela reafirma o *status* da Casa, demonstrando sua grandeza e tradição. Por isso o

tempo aparece como uma encruzilhada simbólica, que cruza representações de um passado idealizado, o realismo do cotidiano presente e os desafios de um futuro imaginado. Nos três casos, os discursos procuram glorificar e reforçar o *status* político da Instituição. A própria efeméride favoreceu que o tempo exercesse o papel de fio condutor dos argumentos, de forma ritualizada. As imagens do passado foram usadas como compostos simbólicos sedimentados na memória da plateia: o heroísmo de figuras da história política e suas biografias e as perseguições políticas nos regimes ditatoriais, que impuseram a censura aos parlamentares. As representações sobre o presente acionam elementos que fazem parte do cotidiano político construído nas páginas dos jornais: as dificuldades nas relações interpoderes, a incompreensão perante a opinião pública, a imagem negativa decorrentes dos escândalos de corrupção. O futuro imaginado remete para o campo dos desafios, evocando mais vez a coragem, a sabedoria e a vocação política dos parlamentares. Passado e futuro são afastados do ponto de vista da história, mas reunidos sob o aspecto simbólico.

Referências

- ARENDT, H. **A dignidade da política**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.
- ARMITAGE, F. The speaker, parliament ceremonies and power. In: **The Journal of Legislative Studies**, v. 16, n. 3, set. 2010, p. 325-337.
- BARREIRA, C.; BARREIRA, J. A. F. Campos de ajuda e modos de pertencimento: uma mapa moral da representação política em campanha eleitoral. In: **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 18, n. 37, p. 307-335, jan./dez., 2012.
- BARREIRA, I. & PALMEIRA, M. **Candidatos e candidaturas: enredos da campanha eleitoral no Brasil**. São Paulo: Annablume, 1998.
- BERGAMO, A. Reportagem, memória e história no jornalismo brasileiro. In: **Mana**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, ago. 2011, p. 233-269.
- BOLTANSKI, L.; THEVENOT, L. **De la justification: les économies de la grandeur**. Paris: Gallimard, 1991.
- BRASIL. Congresso. Senado. **Regimento Comum**. Brasília: 2011.

BAILEY, F. G. **The need for enemies**: a bestiary of political forms. London: Cornell Univ. Press, 1998.

BENJAMIN, W. **Obras escolhidas**. São Paulo: Brasiliense, 1985, 1. v.

BENEDICT, R. **O Crisântemo e a Espada**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

BEVILAQUA, C. B. Etnografia do Estado: questões metodológicas e éticas. In: **Campos**, Curitiba, v. 3, 2003, p.51-64.

_____. Entre o previsível e o contingente: etnografia do processo de decisão sobre uma política de ação afirmativa. In: **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 48, n. 1, jun. 2005, p. 167-225.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CASSIRER, E. **Filosofia de las Formas Simbólicas I**: el lenguaje. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998a [1923].

_____. **Filosofia de las Formas Simbólicas II**: el pensamiento mítico. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998b [1925].

_____. **Filosofia de las Formas Simbólicas III**: fenomenología del reconocimiento. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998b [1929].

_____. **Esencia y efecto del concepto de símbolo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1975 [1956].

CREWE, E. **The Lord of parliament**: mannsers, rituals and politics. Manchester: Univ. Press, 2005.

_____. An Anthropology of the House of Lords: socialization, relationships and rituals. In: **The Journal of Legislative Studies**, v. 16, n. 3, set. 2010, p. 298-324.

ELIAS, N. **Sobre el tiempo**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

_____. **O processo civilizador**: uma história dos costumes (vol. 2). Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1989.

_____. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

_____. **Nova luz sobre a antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

IRVINE, J. T. Formality and Informality in Communicative Events. **American Anthropologist**, v.81, n. 4, December, 1979, p. 773-790.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LATOUR, B. **Políticas da natureza**: como fazer ciência na democracia. Bauru: EDUSC, 2004.

_____. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: EDUFBA; São Paulo: EDUSC, 2012.

LINS, A. E. **Evolução do cerimonial público brasileiro**. Brasília: Comunigraf, 2002.

LOBO FILHO, S. **Gestos, rituais e simbologias**: a linguagem do cerimonial. Disponível em: <<http://www.cncp.org.br/UserFiles/File/GESTOSRITUAIS-SESIMBOLOGIAS.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

MOURA, C. R. **O instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira**: um estudo sobre carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

GOFFMAN, E. A arte de manipular a impressão. In: **A representação do eu na vida cotidiana**. 18. ed., Petrópolis, Vozes, 2011, p. 191-215.

MESSENBERG, D. A Elite Parlamentar Brasileira (1989-2004). In: **Sociedade e Estado**, Brasília, vol. 22, n. 2, 2007, p. 309-370.

PALMEIRA, M.; BARREIRA, C. (Orgs.). **Política no Brasil**: visões de antropologia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006.

PALMEIRA, M.; GOLDMAN, M. (Orgs.). **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996.

PEIRANO, M. **A favor da etnografia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RAI, S. M. Ceremony and ritual in parliament. In: **The Journal of Legislative Studies**, v. 16, n. 3, set. 2010, p. 281-283.

_____. Analysing ceremony and ritual in parliament. In: **The Journal of Legislative Studies**, v. 16, n. 3, set. 2010, p. 284-297.

SENNETT, R. **Juntos**: os rituais, os prazeres e a política de cooperação. Rio de Janeiro: Record, 2012.

STEWART, F. A. **Honor**. Chicago: Chicago Univ. Press, 1994.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 2009.

WAYLEN, G. Researching ritual and the symbolic in parliaments: an institutionalist perspective. In: **The Journal of Legislative Studies**, v. 16, n. 3, set. 2010, p. 353-365.

ARTIGO

Entendendo os conflitos:
para um conceito de conflito
intersubjetivo de justiça

Antonio Rodrigues de Freitas Jr.

Entendendo os conflitos: para um conceito de conflito intersubjetivo de justiça

Antonio Rodrigues de Freitas Jr.¹

Quem quer que se aproxime da literatura devotada ao tema genérico da gestão não judiciária dos conflitos poderá constatar um grande e não resolvido esforço em conceituar conflitos².

Dificuldade compreensível.

Não existe um, nem apenas um fenômeno que comporte, com propriedade, ser denominado conflito.

Assim os dilemas intrapsíquicos; as diferenças no plano exclusivo das idéias ou doutrinas, as competições e disputas esportivas, econômicas ou políticas, as manifestações violentas infensas ao limite físico da autoridade ou da auto-continência;

1 Bacharel, Mestre, Doutor e Livre-Docente em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor-Associado da Faculdade de Direito da USP-Largo de São Francisco e do programa GV-LAW. Foi Secretário Nacional de Justiça (2002) e, no presente, é Procurador Legislativo do Município de São Paulo, advogado, integrante do Fórum Nacional de Mediação-FONAME e Diretor Executiva da Escola do Parlamento do Município de São Paulo..

2 Um clássico no assunto prefere afirmar que “existe conflito quando quer que ocorram atividades incompatíveis” (Deutsch, 1973:10). Ao prometer uma definição para conflito, Mayer (2000:4) resolve-se pelo seguinte atalho: “O que é conflito? Conflito pode ser visto como ocorrendo em dimensões cognitivas (percepção), emocionais (sentimentos), e comportamentais (ações)”. E fica por aí. Marinés Suares (1996: 78) vai mais além, e, ao tratar da distinção entre disputa e conflito, propõe: “No campo da mediação entenderemos por conflito: - um processo interacional, que como tal nasce, cresce, desenvolve-se e pode às vezes se transformar, desaparecer e/ou se dissolver, e outras vezes permanecer relativamente estacionário; - que se dá entre duas ou mais partes (...); - em que predominam as interações antagonônicas sobre as interações atraentes ou atrativas; - interações nas quais as pessoas que intervêm o fazem como seres totais (...) - por vezes, porém não obrigatoriamente, agressivas; - que se caracteriza por ser um processo co-construído pelas partes; - um processo complexo e como tal não pode ser abarcado totalmente por uma definição”. Maria Inês Targa (2004: 28) apóia-se no dicionário e chama de conflito o “embate dos que lutam. Discussão acompanhada de injúrias e ameaças; desavença. Guerra. Luta, combate. Colisão”. Num dos competentes trabalhos acadêmicos realizados no Brasil sobre o tema, Lília Sales reúne ao menos nove diferentes definições para mediação de conflito mas não se ocupa de explicitar o que entende, ela própria, por conflito (2003: 23-27). Um enunciado próximo que é proposto neste estudo encontra-se em Sampaio e Braga Neto (2007: 31) para os quais, enfatizando a finalidade didática da proposição, “pode-se definir (conflito) como um conjunto de propósitos, métodos ou condutas *divergentes*, que acabam por acarretar um choque de posições antagonônicas, em um momento de divergências entre as pessoas, sejam físicas, sejam jurídicas”.

apenas para dar alguns exemplos mais próximos.

No campo do direito e das investigações judiciais em geral, é muito comum empregar o termo conflito com referência na projeção judiciária a que são submetidas as controvérsias. Para esses casos o tratamento judiciário constitui a regra na maioria das sociedades do Ocidente.

Entre os juristas que enfatizam a associação de conflito e jurisdição, há os que se inclinam por um olhar pré ou para-processual do problema intersubjetivo, e para esses torna-se central a idéia de “lide” ou pretensão resistida. Outros, por sua vez, reservam o emprego do termo “conflito” para designar mais especificamente a ação (processo, demanda, litígio, controvérsia ou disputa) judiciária. Por esses dois olhares, todavia, o importante na caracterização do conflito é apreendê-lo como um fenômeno susceptível a alguma intervenção da justiça estatal.

Não há porque sustentar que o termo conflito deva ser prisioneiro de qualquer dessas ou mesmo de outras apropriações. De igual modo, não há também motivo que valide a conceituação arbitrária do conflito exclusivamente por uma de suas diversas acepções ou campos de utilização.

Isso não autoriza, por outro lado, que em cada uma das regiões específicas do conhecimento a noção de conflito possa ser empregada de modo impreciso e mediante acepções não explicitamente delimitadas. A generalidade ou a heterogeneidade com que a noção de conflito é empregada, antes que dispensar, muito ao contrário, impõe um redobrado esforço de rigorosa conceituação. Até para que, nas pesquisas e interlocuções interdisciplinares, possa ficar claro com que exata acepção, a cada momento e em cada circunstância, o termo “conflito” é utilizado.

A instrumentalidade do conceito

Quem quer que se proponha a formular uma definição – vale dizer, explicitar os ingredientes que devem estar presentes na delimitação de um conceito, em qualquer região do conhecimento metodologicamente controlado – desempenha um esforço marcadamente teórico.

Isso não quer dizer, por outro lado, que a finalidade teórica de um conceito seja apenas ou necessariamente a de proporcionar combustível para o debate teórico e a construção doutrinária.

No caso da noção de conflito é possível e até mesmo recomendável postular um exercício de conceituação teórica com vistas a objetivos de aplicação prática. É precisamente esse o propósito que anima as proposições deste estudo: apresentar uma definição que possa delimitar, com precisão metodológica, o

conceito teórico de conflito, voltado predominantemente a objetivos práticos no terreno do que se convencionou chamar teoria (ou ciência) social aplicada.

As políticas de justiça como endereço

Tais objetivos impõem-nos um roteiro de trabalho bem definido: precisamos antes de mais nada saber em que região prática o conceito a ser elaborado deverá desempenhar sua utilidade analítica, avaliativa e preditiva.

Indo direto ao ponto: o conceito de conflito aqui sugerido tem o propósito de servir de ferramenta para análise, avaliação e predição, visando à intervenção pacificadora sobre os problemas intersubjetivos que exibem divergência no plano moral. Em síntese, para aqueles problemas de demandam iniciativas políticas de justiça; e como tais, invariavelmente, iniciativas de interesse público – ainda que não restritas ao Judiciário – nem mesmo ao Estado.

Por esses motivos não se tratará aqui de toda espécie ou gênero próximo de conflito ou disputa. Nossas atenções orientam-se apenas para um fenômeno conflitual determinado a que chamaremos, à falta de melhor qualificação, de conflito intersubjetivo de justiça.

Qual a nota específica dessa espécie de disputa? Os sujeitos nela envolvidos não convergem no que respeita à forma moralmente mais justa para sua solução.

É essa espécie de disputa que interessa a jurisdição e é também – embora não só – dessa espécie que se ocupam os chamados meios alternativos de solução de disputas, os ADRs³.

Certas modalidades de ADR como a arbitragem, por exemplo, podem ser empregadas para resolver disputas em que não haja divergência moral, ou seja, em que as pretensões controvertidas não são pautadas por valores de justiça. São de árbitros, por exemplo, as avaliações de desempenho das ginastas em certames desportivos; e ao pontuarem o desempenho não estão a praticar nenhum juízo de justeza ou moralidade. Por outro lado, a mesma arbitragem poderá ser empregada na solução de um verdadeiro conflito de justiça, em que o pomo da desavença resida, por exemplo, na interpretação do alcance ou significado de uma cláusula contratual prefixada.

Disputas meramente comerciais, esportivas, certames públicos tais como concursos e licitações, etc., são exemplos de disputas – não raro acirradas – que

3 A sigla ADR difundiu-se na literatura enquanto abreviação da expressão anglo-americana *Alternative Dispute Resolution* e será doravante empregada com tal acepção para maior clareza expositiva.

entretanto não constituem problema de justiça; exceto se porventura os interessados puserem em questão a justeza das próprias regras concorrenciais, esportivas ou editais. Observe-se que, nesse caso, a controvérsia moral não incide diretamente sobre a disputa e sim sobre as regras que a antecedem e as devem presidir.

O ponto a reter é o seguinte: para as políticas públicas de justiça que ambicionam oferecer meios pacíficos de administração de conflitos, realmente importam aqueles que se expressem por função da divergência em torno de valores morais.

É bem verdade que a compreensão de outras manifestações conflituais, que não caracterizam conflitos intersubjetivos de justiça, como por exemplo a dos conflitos intrapsíquicos, pode e com frequência chega a proporcionar considerável utilidade, seja no plano dos ADRs, seja no da própria jurisdição. Mas não é menos certo que tais fenômenos humanos, do interesse principal da psicologia ou de outras áreas do conhecimento, conquanto tangencialmente auxiliares, não dão conta da agenda específica da divergência moral.

As disputas em geral e os conflitos de justiça em espécie: semelhanças e contrastes

Com o que foi dito até aqui, podemos avançar afirmando que a noção de conflito de justiça não deve ser confundida com a de controvérsia ou disputa, mediante o detalhamento de seus pontos de coincidência e de contraste.

Nos conflitos de justiça, assim como nas disputas, estão presentes: 1) dois ou mais atores, 2) duas ou mais possibilidades de decisão alocativa; 3) dois ou mais comportamentos praticados em sentido contraposto. Diversamente, porém, do que ocorre nas disputas, nos conflitos de justiça contrastam-se necessariamente duas ou mais apropriações morais sob a mais justa hipótese de decisão alocativa.

Desse modo, se todo conflito de justiça tende a se expressar sob a forma de disputa, nem toda disputa tem subjacente um descompasso entre os sujeitos, no tocante ao tema da justa decisão alocativa.

Exemplificando:

Duas ou mais corporações podem enfrentar-se numa disputa em torno de uma agenda comercial qualquer. Como é próprio das relações inter-empresariais, a competição estará presente e certo equilíbrio, se e quando possível, será aquele alcançado por uma equação de poder, fortuna ou habilidade. Em outros termos, a disputa, nesse caso, revela apenas contraposição de interesse, sem que essa contraposição seja orientada por valores de justiça distintos. É por isso que se afirma que decisões de mercado são medidas de equação de poder, não de justiça.

Peguemos outro cenário. As mesmas corporações podem disputar quanto à participação de cada qual na reparação e mitigação de danos ambientais, ocasionados pelo consórcio, formado por ambas, para a construção de uma plataforma de extração de petróleo. Nesse caso claramente estará em questão não apenas o que cada uma pretende ganhar e aceita conceder, mas a justa medida pela qual cada uma deve ser responsabilizada pelo sinistro. E assim por função, seja da culpabilidade, seja da participação relativa de cada qual. Eis o fator específico que nos permite afirmar estarmos, nesse caso, diante de uma disputa em que se projeta um verdadeiro conflito de justiça.

Seja na desprestigiada facilitação de uma negociação, seja numa intervenção visando a reconstruir a relação entre os atores envolvidos numa disputa, é imperioso saber se possuem subjacente um conflito de justiça ou se se trata apenas de um exercício de poder, fortuna ou habilidade.

A distinção é relevante e está longe de exibir interesse apenas acadêmico.

Num típico conflito de justiça, é papel dos poderes públicos prover os meios para sua pacífica administração. Simetricamente, é de igual modo direito subjetivo público dos atores sociais o acesso a tais mecanismos. Já no caso de uma simples disputa econômico-comercial ou desportiva, por exemplo, cabe ao mercado e interessa sobretudo aos atores envolvidos a busca de mecanismos que facilitem sua equação.

Para um conceito

Com isso já estamos em condições de apresentar os ingredientes conceituais para a noção de conflito intersubjetivo de justiça.

O sujeito

Em primeiro lugar cabe realçar que nos ocupamos aqui de conflitos intersubjetivos; vale dizer: conflitos que envolvem dois ou mais atores revestidos de subjetividade.

A afirmação é aparentemente pueril e parece até certo ponto redundante. Se se cuida de conflito “intersubjetivo”, é intuitivo que envolvem mais que um sujeito.

O ponto relevante para o qual se quer chamar a atenção consiste exatamente em saber o que se entende por sujeito de conflito?

Certa tradição da literatura dos ADRs, orientada estritamente para conflitos de família e vizinhança, tende a reconhecer como sujeito de conflito apenas pessoas; ou seja, seres humanos.

É fora de dúvida que seres humanos podem desempenhar o papel de sujeitos de conflito de justiça. Há, porém, outros sujeitos de conflitos de justiça que não são nem seres humanos, nem sequer necessariamente compareçam revestidos de personalidade jurídica (vale dizer, tampouco exibem a qualidade de pessoa por ficção jurídica).

É o caso dos atores institucionais, empresariais, associativos, sindicais, partidários, religiosos, etc. Esses entes podem ser – e de fato são – relevantes sujeitos de conflitos de justiça, conquanto não sejam pessoas humanas, nem para tanto sequer formalmente constituídos como pessoas jurídicas na forma da lei.

A redução do sujeito de conflito de justiça ao qualificativo de pessoa é, como se vê, imprecisa e tende a ignorar ou subestimar o importantíssimo papel desempenhado pelos atores institucionais coletivos na massificação dos conflitos contemporâneos. Conflitos que comportam, e para os quais não raro, o emprego de ADR poderá ser de grande proveito.

O objeto

Nas disputas em geral, e nos conflitos de justiça em especial, os sujeitos encontram-se diante do que se convencionou chamar de problema alocativo.

O que vem a ser um problema alocativo?

Problema alocativo é o que emerge do ônus decidir a quem destinar: um bem, material ou imaterial, que se supõe escasso, ou um encargo, material ou imaterial, que se reputa inevitável (FREITAS, 1994; 2009, p. 517-534).

Aproximemo-nos um pouco mais da idéia de problema alocativo.

Como dito, duas são as circunstâncias em que emerge o que chamamos aqui de problema alocativo: 1) na hipótese de suposta escassez de bens de qualquer natureza (materiais ou imateriais), ou 2) na de suposta inevitabilidade da imposição de um encargo (ônus, perda, exclusão), também aqui de qualquer natureza.

Escassez material ou presumida

A escassez de bens pode ocorrer numa circunstância de escassez material de bens necessários a todos os integrantes de um dado grupo ou comunidade, como por exemplo uma situação de desabastecimento alimentar decorrente de um evento natural e incontornável de graves proporções, do que resulta uma situação inevitável de fome a ser suportada por seus membros. Nesse caso, de escassez material ou objetiva, o problema alocativo reside na dificuldade (e daí o

substantivo problema) de se estabelecer critérios universalmente concertados entre os seus destinatários, uma vez que em situações ordinárias ninguém preferirá a fome ao alimento. Nesse cenário, a escolha que a situação objetiva impõe implica eleger não somente aqueles a quem os alimentos serão destinados, mas sobretudo aqueles a quem não serão destinados. No limite, escolhas revestidas por esse grau de tragicidade poderão implicar decisões entre a vida e a morte.

Ainda nas circunstâncias de escassez absoluta, para a construção de parâmetros destinados à solução dos conflitos, é relevante ter presente a medida em que a escassez foi deliberada ou conscientemente produzida, ou mesmo deliberadamente não evitada (CALABRESI e BOBITT, 1978: p. 17-28). Daí a importância de distinguir os dilemas que subjazem a deliberações de primeira ordem (que dizem respeito ao quanto e ao quê produzir, dentro de um quadro previsível de limitações naturais), daqueles presentes na decisões de segunda ordem (referentes ao quanto e a quem será destinado o que foi produzido).

Mais frequentes parecem ser os problemas alocativos decorrentes da escassez presumida de bens, vale dizer, os casos em que escassez é construída pela percepção subjetiva dos atores, antes que um dado material da realidade.

A distinção, conquanto possivelmente útil sob o ângulo teórico, na maioria das situações de conflito acaba por exibir, em geral, importância secundária.

E assim porque os sujeitos comportam-se conforme cálculos, cenários, prospecções e receios balizados pela “escassez” aferida segundo suas respectivas percepções; pouco importando, nesse particular, a acuidade das medidas. Desse modo, retornando ao exemplo do desabastecimento de alimentos: nada está a indicar que as dificuldades alocativas do problema seriam substancialmente diversas se a escassez fosse apenas fruto de uma percepção equivocada dos sujeitos, e não um dado de realidade.

O quadro de realidade em que se situam e se movem os sujeitos é aquele que percebem como sendo verdadeiro.

Bens ou encargos

Sob o ângulo lógico, a alocação positiva de um bem escasso é o equivalente matemático da alocação negativa de um encargo. Assim, por exemplo, o problema alocativo consistente na identificação de critérios de justiça mediante os quais se seleciona um receptor de órgão ou um calouro no ensino universitário é logicamente equivalente àquele presente na alocação de carga tributária, de dispensa no emprego, de *overbooking* no embarque a uma aeronave.

De modo simétrico, por um ângulo reverso, a cada destinação positiva de

um bem escasso corresponderá uma privação, assim como a cada encargo imposto corresponderá um efeito exoneratório.

A conduta

Um problema alocativo hipotético somente exibirá grandeza de conflito se, e na medida em que, os sujeitos nele envolvidos reproduzirem comportamento de antagonismo.

Fora desse cenário, estaremos tão somente diante de uma situação de contradição abstrata e não propriamente de relação de conflito.

Não são poucos os casos em que a intenção que preside a ação de um sujeito é interpretada por outros como se movida por propósitos diversos daqueles genuinamente colimados.

Importa notar que a maior ou menor consciência e intencionalidade, por parte dos sujeitos, acerca da contraposição vetorial de seus comportamentos, não é essencial para a caracterização do conflito (embora seja de grande importância como fator a ser considerado na intervenção mediadora).

Para a materialidade do conflito é necessária a ação vetorialmente contraposta dos sujeitos. Não a consciência nem a intencionalidade da contraposição.

Também a situação reversa sustenta o conceito. Ainda que um sujeito aja, consciente e intencionalmente, visando a colidir com sua contraparte, a ação somente proporcionará materialidade ao conflito se for recebida nessa qualidade.

Eis um caso em que bem se ajusta o célebre provérbio: *"it takes too for tango"*.

O valor

Já nos detivemos acima na importância do fator moral para a caracterização das disputas como conflitos de justiça. A essa altura cabe apenas acrescentar mais algumas afirmações relevantes.

Quando se afirma a não coincidência, entre os sujeitos, acerca da solução mais justa para um problema alocativo, procuramos realçar que por trás da pretensão e da ação residem aspectos morais que estão a merecer tratamento. E por aspectos morais designam-se não apenas aqueles que sejam reconhecidos e validados pelo sistema jurídico como igualmente aqueles que porventura o transgridam.

Moralidade, nesse sentido, não é sinônimo de juridicidade nem de legalidade.

Essa distinção é particularmente relevante para a mediação porque a solu-

ção por ela alcançada não passa pelo balizamento nem pelo aconselhamento de terceiros. Nem, tampouco, pela tentativa de produzir uma decisão que melhor se acomode ao repertório de justiça validado pelo sistema jurídico.

É bem verdade que de mediações não poderão resultar decisões ilícitas, ainda que conformes com o repertório da moralidade de seus protagonistas. O controle da legalidade – melhor seja talvez afirmar o controle sobre eventuais ilegalidades – será realizado após o término do processo, como condição necessária à validação da conduta dos sujeitos. Não, porém, como pauta de valores a serem perseguidos durante o curso do processo. Nisso reside, com certeza, uma das mais relevantes notas diferenciais entre a mediação e a jurisdição.

Em conclusão

Levando em conta os parâmetros acima, podemos agora concluir sugerindo uma definição para o conceito de conflito intersubjetivo de justiça.

Nessa direção, denominam-se **conflitos intersubjetivos de justiça** as situações em que estejam presentes, simultaneamente, (1) no plano objetivo: um problema alocativo incidente sobre bens tidos por escassos ou encargos tidos por inevitáveis, sejam tais bens e encargos de natureza material ou imaterial; (2) no plano comportamental: consciente ou inconsciente, intencional ou não, contraposição no vetor de conduta entre dois ou mais sujeitos; (3) no plano moral: percepções não convergentes, sobre como tratar o problema alocativo, sob o ângulo dos valores de justiça.

São Paulo, inverno de 2012.

Referências

CALABRESI, Gido; BOBBITT, Philip. **Tragic Choices**: the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources. New York – London: W.W.Norton & Company, 1978.

DEUTSCH, Morton. **The Resolution of Conflict**. Constructive and Destructive Processes. New Haven – London: Yale University Press, 1973.

FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues de. Legal norms, local norms and bargaining procedures in Layoff: the case of Brazil. In: ENGELTAD, Fredrik (Org.). **Layoffs and local justice**. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 1994.

_____. Conflitos de Justiça e limites da Mediação para a difusão da Cultura da Paz. In: SALLES, Carlos Alberto de. (Coord.). **As Grandes Transformações do Processo Civil Brasileiro**. Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MAYER, Bernard. **The dynamics of conflict resolution**: a practitioner's Guide. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e Mediação de Conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SAMPAIO, Lia Regina Castaldi; BRAGA NETO, Adolfo. **O que é mediação de conflitos?** São Paulo: Brasiliense, 2002.

SUARES, Marínés. **Mediación**. Conducción de disputas, comunicación y técnicas. Buenos Aires: Paidós, 1997.

TARGA, Maria Inês Corrêa de Cerqueira César. **Mediação em Juízo**. São Paulo: LTr, 2002.

ARTIGO

Uma leitura atual sobre a construção
política e social na filosofia de
Blaise Pascal

Arlindo Nascimento Rocha

Uma leitura atual sobre a construção política e social na filosofia de Blaise Pascal

Arlindo Nascimento Rocha

“Rei e tirano – também sobre isto eu terei cá minhas ideias. Tomarei cuidado em cada viagem. Grandezas de estabelecimento, respeito de estabelecimento. O prazer dos grandes consiste em poder fazer as pessoas felizes. É próprio da riqueza ser dada liberalmente. O particular a cada coisa precisa ser procurado. A proteção é própria do poder. Quando a força ataca a aparência, quando um simples soldado pega o barrete de um primeiro presidente e o joga pela janela [...]”.

Blaise Pascal

Resumo

Este artigo tem como objetivo central abordar a construção política de Blaise Pascal, que nas últimas décadas despertou interesse pelo seu pensamento que emerge, em primeiro plano, das concupiscências, a partir das quais se constituem a força, a imaginação, os costumes e as leis; e, com elas, a distinção entre as grandezas naturais e de estabelecimento. Seu pensamento deságua, numa contundente antropologia política, social e existencial. Assim, busca-se apresentar sua construção político-social, que é talvez o mais necessário e lúcido relativamente à condição humana que vive uma espécie de vazio, aniquilado pelo consumo, e marcado pela impossibilidade de obter um adequado grau de satisfação existencial. Sua visão política tem fundamento nos múltiplos pertencimentos do sujeito numa sociedade que favorece a transformação das condições existenciais nas quais o homem “pós-moderno” vivencia experiências desprovidas do sentimento de auto realização pessoal e de fuga da sua verdadeira condição insuficiente.

Palavra-chave: Pensador político. Antropologia política. Grandezas de estabelecimento. Grandezas naturais. Condições existenciais.

Résumé

Cet article a pour objectif/but l'abordage de la construction politique de Blaise Pascal, philosophe que pendant les dernières années a éveillé sa pensée qui émerge dans un premier plan des concoupsances à partir desquelles on constitue la force, l'imagination,, les habitudes, les lois.... Et avec tout cela la distinction entre grandeurs naturelles et d'établissement. Sa pensée va vider dans une contundante anthropologie politique, sociale et existentielle. Ainsi, il arrive de présenter sa construction politique, social peut-être le plus nécessaire, le plus lucide relativement à la condition humaine qui vit un espèce de vide anihilé par la consommation et marqué par l'impossibilité d'obtenir un degré adéquate de satisfaction existentielle. Alors, sa vision politique est fondamentée sur les multiples appartenement du sujet dans une société qui favorise la transformation des conditions existentielles par lesquelles l'homme post-moderne prend partie des expériences dépourvues de sentiments d'auto-réalisation personnelle et de fuite de sa vraie condition insuffisante. Mots clés: penseur politique, anthropologie politique, grandeurs d'établissement, grandeurs naturelles, conditions existentielles.

Mots clés: Penseur politique. L'anthropologie politique. Grandeurs d'établissement. Grandeur naturelle. Conditions existentielles.

Introdução

Blaise Pascal, (1623-1662), natural de “Clermont-Ferrand”, matemático, geômetra, físico, teólogo e filósofo moralista francês, foi também um extraordinário pensador político, que nas últimas décadas despertou interesse pelo seu pensamento. A importância dessa retomada tem sido pela crescente dissolução da imagem de um Pascal desinteressado pelos problemas éticos, políticos e sociais: em seu lugar tem aparecido um pensador consciente e enraizado nos problemas políticos de seu tempo, tendo em vista a atualidade do seu pensamento.

A reflexão política de Pascal incide sobre aquilo que os homens não deixam de apresentar no espaço social, ou seja, signos, visando legitimar sua autoridade face aos demais. Ele é considerado um extraordinário teórico da política, mas ainda desconhecido, uma vez que, seu pensamento político encontra-se

dissolvido em diversos fragmentos na sua obra maior, *Pensées*¹, (*Pensamentos*), e por isso, durante muito tempo sua erudição política permaneceu desconhecida do grande público.

Pascal se vê na pele de um sociólogo e político, um cidadão integrado na sociedade de sua época preocupado com a política e com os governantes, que no final da sua vida pronuncia palavras que mais tarde seriam transformados na obra que hoje conhecemos como “*Os três Discursos sobre a condição dos Grandes*”.

Pascal analisa o mistério que marca a condição humana, revelando “uma sensibilidade aguda para o fato de que o homem parece ser, um ser que, quando exposto a demasiada luz, se dissolve”. O conhecimento das coisas é um conhecimento do meio (*milieu*), isto é, um conhecimento das aparências. Ele submete todo tipo de atitude e conhecimento a uma contingência irremediável. o que nos leva a verificar que a “insuficiência humana” é algo passível de ser constatada de forma empírica em todas as dimensões da vida humana. “A hipótese explicativa do mito da queda é uma forma de iluminar um fato que por si só se impõe”, ou seja, o ser humano é empiricamente corrompido e,

[...] a ausência de uma referência para o conhecimento resulta da própria situação do homem como um ser do meio. Não somente como um meio entre o nada e o todo, meio entre meios, mas também como um meio que, na expressão de Catherine Chevalley, pode ser chamado de “interação generalizada” (CHEVALLEY, 1995, p. 40).

No pensamento de Pascal, ainda no séc. XVII é evidente a grande preocupação com os limites da racionalidade, o que o leva a fundar uma antropologia baseada na insuficiência racional do ser humano. Essa mesma preocupação torna-se mais visível no início do séc. XX, contrariando a teses dos racionalistas de que a natureza e a razão aparecem em relação constante, Segundo Hazard (1974) “a natureza era racional, a razão era natural, acordo perfeito”. Dessa forma, para os racionalistas, o conhecimento racional tinha uma potência quase

1 Obra apologética de Blaise Pascal, escrita com o intuito de defender a cristianismo, foi publicada postumamente em 1670. Atualmente se dispõe de cinco tipos de edição, que seguem, na verdade, quatro princípios diferentes. A edição de Prosper Faugère, que tentou adivinhar a Apologia de Pascal, a partir dos fragmentos que dispunha; a de L. Lafuma, e Ph. Salier, que conservaram a ordem original dos maços, baseando-se o primeiro na primeira cópia e o segundo na segunda cópia; a de Brunschvicg, que classificou os fragmentos segundo uma ordem subjetiva; enfim, a de E. Marteneau, que tentou reconstruir os discursos a partir dos quais Pascal recortou seus fragmentos [...] (ADORNO, 2000, p. 17).

ilimitada, inclusive como facilitador da autonomia para o homem.

Contrariamente, Pascal, no frag. 199 dos *Pensamentos*, mostra que o conhecimento humano só pode ser um conhecimento mediano: “[...] que fará o homem senão perceber alguma aparência do meio das coisas, num desespero eterno de conhecer quer seu princípio, quer seu fim?”. A interpretação pascaliana da situação do homem e dos espaços infinitos que o assombram, mostra que o homem é,

[...] um nada em relação ao infinito, tudo em relação ao nada: um meio entre nada e tudo. Infinitamente afastado de compreender os extremos, o fim das coisas e o seu princípio estão para ele invencivelmente ocultos num segredo impenetrável; igualmente incapaz de ver o nada de onde foi tirado e o infinito que o absorve (PASCAL, 1995, p. 143).

Essa conclusão apresentada pelo autor parece contraditória, mas, segundo Parraz, torna-se compreensível, já que partindo do universo “[...] como referencial para ver o homem, este se torna um nada e, utilizando-se do homem como referencial para ver o infinito em pequenez, ele se torna um todo” (2008, p. 186).

Para Pascal, o homem parece, assim, condenado a uma errância sem fim entre todas as posições possíveis, sem poder jamais atingir a perfeição ou a totalidade dos seus conhecimentos. É verdade que jamais o conhecimento atingirá a essência das coisas, mas a errância e a oscilação permitem, na realidade, uma acumulação de pontos de vista que é a condição mesma do progresso do conhecimento, cuja perfeição não se dará se não no infinito, por aproximações sucessivas (ADORNO, 2000, p. 116).

Nas próximas páginas, teremos como foco principal o pensamento político pascaliano que concebe a ordem civil como a ordem da concupiscência, isto é, uma ordem que é produzida e regulada pela concupiscência. Trata-se de mostrar a novidade dessa ideia para em seguida apontar o modo como Pascal concebeu sua visão política, que emerge da concupiscência da carne, à qual se reporta a ordem civil.

Terei como suporte principal, a obra *Pensamentos Sobre Política*, de André Comte-Sponville, organizado a partir da obra de Brunschvicg, sem nenhuma ambição sistemática, mas de fácil e agradável leitura, como afirma o autor.

Uma leitura atual sobre construção política e social de Blaise Pascal

Analisando as grandes transformações atuais, principalmente aquelas que tornaram o marco da civilização ocidental, como seria possível não duvidar de certos discursos que almejam colocar a razão, como verdade última e julgadora absoluta de toda e qualquer ordem de conhecimento como queriam os modernos? Segundo Blaise Pascal² na sua obra póstuma *Pensées*, “o último passo da razão é reconhecer que há uma infinidade de coisas que a ultrapassam”.

Blaise Pascal, considerado um dos maiores pensadores da França do sec. XVII, dedicou alguns fragmentos ao poder, à justiça ou à força dispersas na obra póstuma *Pensées* (*Pensamentos*) sem ordem e por vezes esquecidos, perdendo assim, a força e a coerência. Para amenizar esse problema, André Comte-Sponville³, resolveu reunir, a partir da edição de Brunschvicg, os pensamentos políticos de Pascal, na obra intitulada *Pascal - Pensamentos Sobre Política*.

No final da obra, ele acrescenta ainda, os extraordinários *Três discursos Sobre a Condição dos Grandes*⁴, redigido por Pierre Nicole que os anotou e os publicou, cerca de dez anos mais tarde (1670), em seu *Traité de l'éducation d'un prince*, sob o título *Discours de feu M. Paschal sur la condition des Grands*. Suas palavras, pronunciadas em diferentes ocasiões, teriam como destinatário um filho da nobreza, certamente, o filho mais velho do duque de Luynes, futuro duque de Chevreuse.

A reflexão política de Pascal incide sobre aquilo que os homens não deixam de apresentar no espaço social, signos, mais geralmente sobre os signos cujo jogo, troca, composição, circulação constitui a própria vida desse singular domínio; ela

2 Blaise Pascal (1623-1662) é considerado um dos grandes nomes da filosofia e da matemática moderna, criando dois novos ramos: a teoria das probabilidades e a geometria projetiva. Foi um dos maiores representantes da corrente teológica denominada “jansenismo” (cf. nota 23), quando em 1659 decidiu deixar a pesquisa matemática para se dedicar ao pensamento teológico e se tornar um dos maiores críticos do pensamento iluminista.

3 Ex-aluno da *École normale supérieure* da rue d'Ulm, foi amigo de Louis Althusser. Por muito tempo foi *maître de conférences* da Universidade de Paris I: *Panthéon Sorbonne*, da qual se demitiu em 1998 para dedicar-se completamente a escrever e proferir conferências fora do circuito universitário. Desde 2008 é membro do *Comité Consultatif National d'Éthique* (Comitê Consultivo Nacional de Ética) do seu país.

4 Discursos pronunciados por Blaise Pascal, em seu leito, possivelmente no final de 1660, a seu amigo Pierre Nicole, que os anotou e os publicou, cerca de dez anos mais tarde (1670), em seu *Traité de l'éducation d'un prince*, sob o título *Discours de feu M. Paschal sur la condition des Grands*. Um dos últimos esforços reflexivos de Pascal, que iria morrer em 1662, esses discursos retomam, de modo sistemático, os fragmentos classificados sob o título “Razões dos efeitos” nos *Pensamentos*. Trata-se, portanto, de uma reflexão em torno do político. A ocasião em que ela se desenvolveu foi seu envio, em forma de carta, para Charles Honoré de Chevreuse, herdeiro do duque de Luynes.

é imediatamente *hermenêutica*, interrogação sobre a maneira de interpretar esses signos que, todos, podem lê-lo. Assim, esses signos exteriores de respeitabilidade, que, em grande quantidade os magistrados ostentam: suas roupas vermelhas, seus arminhos, com que se envolvem os palácios onde julgam, as flores de lis, todo esse aparato augusto era muito necessário. (ADORNO, 2000, p. 117).

Todos conhecem os fragmentos famosos e sublimes sobre os dois infinitos, a aposta, a morte, miséria e grandeza, razão e coração, o divertimento, angústia... Mas o que se sabe sobre a tirania? A propriedade? As leis? A escolha dos governantes? Sobre as pompas necessárias e mentirosas do poder? Léon Brunschvicg, em sua edição dos *Pensamentos*, chegou a agrupar esses fragmentos políticos em sua seção V, sob o título pascaliano de *Razão dos efeitos*. Mas, os editores mais recentes, renunciando com Louis Lafuma a ordenar os fragmentos não classificados pelo próprio Pascal, quase todos abandonaram esse agrupamento. O único editor recente, a empreender um novo reagrupamento temático dos pensamentos, foi o Sr. Francis Kaplan, que não privilegiou o bastante o pensamento propriamente político.

Mesmo assim, Blaise Pascal, é considerado por muitos como sendo um extraordinário teórico da política, mas desconhecido, e que se arriscava, apesar dos avanços da erudição pascaliana, a permanecer assim por muito tempo. Seu pensamento é talvez mais atual e necessário em nossa época, por ser mais lúcido, mais desiludido, mais desesperado quando chamado a interpretar os signos sociais exteriores pelos quais a virtude da força, da justiça e do poder se mostram ou são vazios de significados, e, mesmo assim, tende a preencher a ausência das qualidades reais.

Numa entrevista à *Revista Cult*, o filósofo, Luís Felipe Pondé, assegura que: “a obra de Pascal ainda está em processo de reconhecimento. É uma obra difícil e pouco trabalhada no Brasil. Na França, evidentemente, é muito trabalhada. Fora de lá, Inglaterra um tanto. No Japão, há um *scholar* pascaliano. Não há nenhum trabalho que eu conheça importante publicado sobre Pascal fora da França. Seu pessimismo antropológico é que afasta muita gente dele, e não sua matemática. Sua teologia dura e ‘anti-humanista’, pouco simpática ao humanismo hedonista de nossa época, tende a assustar as pessoas. Todavia, qualquer pessoa que gosta de pensar a condição humana a sério em Pascal tende a trabalhá-lo. A descrença no ser humano, com o ceticismo político, críticas da democracia [...] crítica ao hedonismo materialista e a cultura da auto-estima”.

O extraordinário em Pascal é talvez o seu ceticismo, quando se refere ao estado atual da condição humana. Ele faz uma descrição do homem antes e de-

pois da queda. Antes, o homem possuía dois amores, um infinito, direcionado ao objeto infinito, Deus, e outro, finito, que é direcionado ao objeto finito, ou seja, a si mesmo. Com a queda, Deus abandona o homem e este passa a ter uma capacidade de amor infinito sem objeto, direcionando todo o amor infinito a si mesmo e às criaturas, ou seja, aos objetos finitos.

Após a queda, Pascal elabora uma antropologia da insuficiência e, como não poderia deixar de ser nesse domínio e em outros, ele não crê em nada: nem na justiça, nem nas leis, nem na tradição, nem no progresso. Ele só acreditava em Deus. O resto lhe parecia sob a luz impiedosa e desprovido de qualquer justificação e legitimação absoluta no que se refere ao homem, o que lhe valeu o título de mestre da descrença. Segundo ele, só há fatos, e os fatos nada fundamentam. Ao contrário de Galileu, Pascal afirma que o mundo não é um livro, do qual as matemáticas seriam a língua. Assim, para Pascal, o mundo não nos diz nada, ou seja, nada tem a dizer, e tal é o sentido do fragmento dos *Pensamentos*: “O silêncio eterno desses espaços me apavora”. Daí a física ser incapaz de encontrar Deus, ou mesmo buscá-lo, razão pelo qual, Descartes é “inútil” e incerto.

Porém, é preciso frisar que, jamais Pascal recusou totalmente o conhecimento racional, mas insiste rigorosamente nos seus limites. Para ele, ambos os filósofos Platão e Aristóteles se enganaram, uma vez que, não há nem mundo inteligível nem natureza finalizada. Há somente um mundo, há somente um universo infinito e seu silêncio eterno.

Para Pascal, é preciso renunciar a viver conforme a natureza, como diziam os antigos, especialmente em se tratando da política, ou seja, renunciar a toda ideia de um direito natural. No frag. 304 o nosso autor descreve a formação do Estado como um processo natural de dominação no qual a força desempenha o papel principal.

[...] Imaginemos, portanto, que os vemos começando a se formar. É fora de dúvida que lutarão até que a parte mais forte oprima a mais fraca e que haja, em fim, um partido dominante. Determinando isso, os senhores, que não desejam a continuação da guerra, ordenam que a sucessão da força que tem nas mãos se processe como lhe convém [...] (PASCAL, 1979, p. 114).

A única lei que vigora nessa disputa é a do mais forte. Ao contrário dos

contratualistas, Hobbes, Locke e Rousseau⁵, que celebram um contrato para por fim à guerra, dispondo, a partir daí, da garantia e segurança da propriedade por meio das leis instituídas e tendo como reguladora dos eventuais conflitos a figura do soberano. Segundo Pascal:

[...] não é estranho que [os estados] se conservam ao se curvar, e isso não é propriamente se conservar, pois, com o tempo eles acabam por perecer inteiramente: não há estado que tenha durado, mais de mil anos [...] (PASCAL, 1994, p. 73).

Pascal, ao contrário de um utópico, conhece bem os homens para depositar neles qualquer esperança. Seu anti-humanismo leva-o a afirmar, que, crer no homem seria pecar contra Deus, daí essa “violência desesperada”, como diz Maritain, que Pascal emprega para “desnudar” a realidade para tudo julgar como fato, não conforme o direito.

Portanto, quando se trata de política, para Pascal, não há nem justiça natural, nem verdadeiro bem, nem poder realmente legítimo. O homem, animal desnaturado; “certamente existem leis naturais, mas essa bela razão corrompida tudo corrompeu” (fr. 76), restando o fato da força e das relações de força, ou seja, na política, a disputa é entre o poder e a luta pelo poder. Um rei nada vale, um duque nada vale, mas é um fato, e esse fato é a força. A mesma coisa acontece à riqueza: ela não é jamais devida nem merecida, certamente a igualdade dos bens é justa, mas a força decidiu de outro modo, e a riqueza é uma força que atenta sobre os direitos do homem.

O mundo da força, portanto, está longe de se reduzir às forças físicas: o poder é o jogo de forças, sobretudo imaginárias ou simbólicas. A imaginação começa a desempenhar seu papel depois que a força estabeleceu seu império.

[...] é aí que a imaginação começa a desempenhar seu papel. Até então a pura força o fazia, agora é a força que se liga a imaginação a um certo partido[...] ora, esse laços que ligam o respeito, a este ou àquele em particular são laços de imaginação (PASCAL, 1994, p. 35).

Portanto, a força é que é primordial e continua sendo, mas, às vezes nos

5 Esses três grandes pensadores modernos marcaram a reflexão sobre a questão política. É possível encontrar um ponto comum que perpassa o pensamento deles a respeito da política: a ideia de que a origem do Estado está no contrato social. Parte-se do princípio de que o Estado foi constituído a partir de um contrato firmado entre as pessoas. Aqui se entende o contrato como um acordo, um consenso, não como um documento registrado em cartório. Além disso, a preocupação não é estabelecer um momento histórico (data) sobre a origem do Estado. A ideia é defender que o Estado se originou de um consenso das pessoas em torno de alguns elementos essenciais para garantir a existência social.

esquecemos disso, ludibriados que somos pelos símbolos ou pelo hábito, e nada seria sem ela. Existe apenas força, da qual a opinião faz parte e se origina. É a própria política: não se trata de ter razão, mas ser mais forte, isto é, mais numeroso.

Não há melhor regime possível, não há sociedade ideal, mas nem todos os males se equivalem. Aliás, sabe-se que Pascal, por mais obediente às leis que fosse, não se privou de seu direito à crítica. Para ele, a política não é tudo, a moral também tem suas exigências, escarnecendo do poder assim como o poder escarnece da moral. Ante uma lei iníqua, alguém pode ser condenável, moralmente, por resignar-se a ela ou por obedecer a ela. A moral não pode se reduzir à política como tão pouco a política à moral. O que pode a virtude contra a força? O que vale a força contra a virtude? Pascal considera apenas a força e o efeito que dela deriva, e, não podendo assim fazer que o justo fosse forte, se faz com que o forte fosse justo.

Pascal é o filósofo que separa as ordens, e por isso, sua filosofia é trágica. Esse trágico é do homem, esse trágico é o próprio homem. Em política, ele se interessa por aquilo que é, não pelo que deve ser. Por isso, descreve a metáfora das três ordens que representam três movimentos que se dirigem cada qual a um objeto diferente ou a um modo diferente de considerar o mesmo objeto da parte da vontade: a ordem da carne, do espírito e da vontade: os carnais [*charnels*] são os ricos, os reis. Eles têm por objeto o corpo; os curiosos e eruditos [*savants*], eles têm por objeto o espírito; e os sábios que tem por objeto a justiça.

Segundo Pondé (2001, p. 30), percebe-se, entre outras coisas após a leitura de ambas as citações, a relação estreita entre a divisão das ordens e o tema das três concupiscências básicas: a concupiscência da carne, concupiscência dos olhos e orgulho. Porém, segundo Pascal, a ordem da política é a ordem da carne: “os carnais são os ricos, os reis: eles têm por objeto o corpo”. As três ordens são distintas e opostas com frequência⁶. Que sejam hierarquizadas é uma evidência. Mas, essa hierarquia é sem eficácia, uma vez que, por mais que sejam hierarquizadas permanecem distintas e independentes umas das outras. Cada ordem considerada em si mesma é ao mesmo tempo completa e fechada em si mesma, o que Jean Mesnard chama “princípio da independência, da comunicabilidade das ordens”.

6 Concupiscência da carne, concupiscência dos olhos, orgulho [...] nas coisas da carne, reina propriamente a concupiscência; nas espirituais a curiosidade, na sabedoria, o orgulho propriamente [...] (PASCAL 1994, p. 64).

A política não basta, e nem pode bastar, e, muito menos o conhecimento. O apolitismo não é mais do que uma tirania invertida, que faz o jogo de todas; quem quer fazer o anjo faz a besta. Contudo, a ordem política e jurídica constitui certamente “uma regra admirável” punindo o crime, a violência e a violação de qualquer ordem.

Como foi referido, a reflexão política de Pascal incide sobre aquilo com que os homens não deixam de apresentar no espaço social. Assim, no frag. 298, dos *Pensamentos*, “Justiça e força”, Blaise Pascal, sintetiza com genialidade os limites da justiça e poder. Assim, transcrevemos conceitos tão necessários no nosso mundo político, onde a possibilidade do renascimento dos totalitarismos é sempre uma ameaça. Num momento em que as pesquisas valem mais do que a ética, sendo parâmetro único para conquista do poder vale a pena reler o que escreveu o pensador francês. No fragmento supracitado, Pascal expõe o modo pelo qual a força passou a ser justificada.

“É justo que o que é justo seja seguido, É necessário que o que é mais forte seja seguido. A justiça sem a força é impotente, a força sem a justiça é tirânica. A justiça sem a força será contestada, pois sempre há malvados; a força sem a justiça é acusada. É preciso, pois reunir a justiça e a força e, para tanto, fazer com o que é justo seja forte ou o que é forte seja justo. A justiça está sujeita a disputas: a força é fácil de reconhecer e incontestável. Assim, não se pôde dar a força à justiça, porque a força contradisse a justiça, dizendo que está era injusta; e assim, não podendo fazer com que o que é justo fosse forte, fez-se com que o que é forte fosse injusto”. (PASCAL, 1988, p. 113)

A interpretação dos signos sociais deve estabelecer se remetem a qualidades reais ou se não são mais do que dignos vazios. O fato de as pessoas imaginarem que são fortes por estabelecimento ou por natureza não muda nada como se deve respeitar; o que muda, em contrapartida, é o modo de estabelecimento. Como Hobbes (1588-1679), Pascal descreve um estado de natureza caracterizado por uma guerra permanente e total de todos contra todos. Segundo Pascal (1994, p. 150),

Todos os homens se odeiam naturalmente entre si. Utilizamos como podemos a concupiscência para fazê-la servir ao bem público. Mas é só fingimento, e a falsa imagem da caridade; pois, no fundo é só ódio.

Os homens só saem desse estado graças à instituição de signos que substituem a força como qualidade real. A interpretação dos signos sociais permite distinguir radicalmente aqueles naturais, pertencentes à ordem da carne, que remetem a qualidade bem real, daqueles, arbitrários e pertencentes à ordem do espírito, que são vazios. Estes últimos têm absoluta necessidade de apoio da força.

A definição em ordens permite definir noções políticas tradicionais de maneira específica. Mas seu interesse consiste no fato de que ela fundamenta a visão da política e da sociedade. Como já vimos, Pascal divide as coisas em três ordens: corpo, espírito e caridade. As duas primeiras pertencem à categoria geral da concupiscência, pois estão sob a ação da vontade ferida pelo pecado original, mas a caridade constitui uma ordem intimamente diferente: é apenas quando a vontade está curada de seu pecado que ela pode orientar-se para as coisas segundo a caridade. Entretanto, de uma a outra, há uma relação de figuração, sendo o reino da concupiscência uma figura do reino da caridade. E a grandeza do homem reside na sua capacidade de extrair da concupiscência a figura da caridade.

Pode-se, a partir dessa figuração e tirar a conclusão de uma justiça parcial da ordem da sociedade? Para responder a essa pergunta, deve-se ler os *Três Discursos Sobre a Condição dos Grandes*, especialmente o terceiro dos discursos. Três discursos breves, simples, mas de uma riqueza extraordinária que revelaram Pascal na veste de um sociólogo e político, de um cidadão integrado na sociedade de sua época e preocupado pelo bem andamento e funcionamento da coisa pública a cargo dos governantes.

Esses discursos, segundo Aquino (2005), foram pronunciados por Blaise Pascal, em seu leito, possivelmente no final de 1660, ao seu amigo Pierre Nicole, que os anotou e os publicou, cerca de dez anos mais tarde, em seu *Traité de l'éducation d'un prince*, sob o título *Discours de feu M. Pascal sur la condition des Grands*⁷. Um dos últimos esforços reflexivos de Pascal, que viria a morrer em 1662. Esses discursos retomam, de modo sistemático, embora menos ousados conceitualmente, os fragmentos classificados sob o título “Razões dos efeitos” nos *Pensamentos*. Trata-se, portanto, de uma reflexão em torno do político.

Nesse discurso, Pascal retoma, de forma concisa e, às vezes, elíptica, as três dimensões de seu pensamento, que seguem da divisão do texto em três

7 No francês do século 17, o termo “*grand*” indica, entre outras coisas, importância social, na maior parte das vezes com base em título nobiliário. A análise pascaliana da condição dos “grandes” trata, então, da humana condição os nobres governantes.

discursos. Os três tratam da grandeza, da dignidade do cargo exercido. Em primeiro lugar, está a reflexão sobre a condição humana que ocupa a maior parte dos maços que iriam compor sua apologia da religião cristã. Adverte e previne contra o defeito de se desconhecer a si próprio e de imaginar que todos os bens que usufrui um homem que se reveste de altas dignidades lhe sejam devidos por sua posição e façam parte dele como se fossem direitos de nascença.

Em segundo lugar, encontra-se a concepção pascaliana da segunda natureza, cuja origem são os conceitos teológicos de pecado original e queda, em que o homem se encontra em seu estado de decaimento após o pecado original. A existência humana se constitui como “hábito”, “costume”, e não como “*nature vraie*”. Pascal adverte contra o defeito de se considerar senhor de tudo e acima de todos, pouco importando as qualidades e virtudes que devem honrar a pessoa de todo o governante. Ao exigir o respeito e a submissão dos outros, o dignitário deve cultivar o respeito que deve a seus semelhantes e subalternos. Nesse ponto, a concepção pascaliana de segunda natureza embasa a crítica das noções de lei natural e direito natural; constitui sua distinção entre grandezas de estabelecimento e grandezas naturais.

É importante assinalar que Pascal na sua apologética considera unicamente as grandezas naturais, ou seja, as qualidades que independem de qualquer instituição externa:

Há no mundo duas espécies de grandezas: grandezas de estabelecimento e grandezas naturais. As grandezas de estabelecimento dependem da vontade dos homens, que julgaram com razão dever honrar certas posições e associar a elas certos respeitos. [...] As grandezas naturais são aquelas que independem da fantasia dos homens, porque consistem em qualidades reais e efetivas da alma ou do corpo, que tornam ambos mais estimáveis, como as ciências, a luz do espírito, a virtude, a saúde, a força (1994, p. 83-84).

Observa-se claramente que Pascal mantém “em segredo” que todo o estabelecimento legal nasce da força e, pela ação da imaginação do povo como elemento de legitimação da lei que lhe é inerente.

Em terceiro lugar, admoesta o dignitário a não se deixar levar pela licenciosidade e pelas oportunidades que têm de satisfazer a todas as suas inclinações por causa de sua posição e de seus bens, esquecendo de que sua grandeza deve estar a serviço dos outros e não a serviço de seus próprios caprichos e desregramentos, levando ao desprezo e abandono daqueles que lhe são submissos.

De modo sucinto, Pascal concebe o desenvolvimento positivo das concupiscências, das necessidades e dos desejos humanos como “qualidades naturais”. Esta concepção assentada no respeito ou estima pelas qualidades distintivas dos indivíduos.

Com o propósito de contextualizar os reflexos atuais do pensamento político de Pascal, coloca-se a seguinte questão: o que tal pensamento é capaz de oferecer aos democratas? Talvez um pouco de lucidez acerca deles próprios e da democracia. Os democratas devem defender a democracia contra os tiranos, ou seja, contra quem pretende impor o poder do verdadeiro (tirania dos especialistas: tecnocracia) ou do bem (tirania dos sacerdotes ou dos moralistas: ordem moral). Mas o ridículo ameaça também a democracia por dentro. Uma tirania democrática não é algo contraditório: no dia em que votarmos para saber o que é verdadeiro ou o que é o bem, serão o fim da liberdade do espírito.

Com certeza, o pensamento político de Pascal é muito atual e nos auxilia na compreensão da sociedade em que vivemos. Ele é muito conhecido pelo seu pensamento um tanto quanto trágico e podemos dizer até um pouco pessimista em relação à antropologia e ao estado em que o ser humano se encontra. Para ele, a sociedade humana nada mais é que uma organização das forças da luxúria de uma forma tão pouco prejudicial, e tão benéfica quanto possível.

A inquietação política moderna traz à tona a atualidade do pensamento pascaliano e marca profundamente a visão de mundo. As questões levantadas por Pascal em seu “ceticismo”, dos últimos séculos que refluía a confiança nas ciências na busca de controlar a natureza, ao mesmo tempo em que “*rien est vrai, tout est permi*”, mostram sua faceta atualíssima, na medida em que corriqueiramente acreditamos numa sociedade mais justa e igualitária baseado em princípios democráticos.

Para Pascal, a sociedade mostra-se como o reino da força pura. Por isso, tentar tornar mais justa a sociedade é a última e a mais perigosa das ilusões. Sociedade essa, que, segundo Pondé (2014), é disjuntiva (conflituosa, contraditória, sem nenhuma cura possível), gerando conflitos contínuos dentro da estrutura, causando problemas intermináveis a serem administradas por instâncias responsáveis pela vida social e política. Ele concebe a ordem civil como uma ordem da concupiscência, isto é, uma ordem que é produzida e regulada pela concupiscência.

Ele concebe dois tipos distintos de sociedade: a Igreja e o Estado. A primeira é uma sociedade hierarquizada na qual só a vontade da cabeça, isto é, Jesus Cristo: todos os membros devem conformar-se à sua vontade. Já o Estado

é o produto da imaginação, não tem nenhum fundamento transcendental.

Pascal observa que as leis civis devem ser respeitadas não porque têm uma justiça fundamental, mas porque são leis: sua vantagem é que, uma vez tendo sido estabelecidas pela força, limitam os distúrbios, a sedição e o derramamento de sangue, o que as tornam legítimas. Porém, ele não nega que, às vezes é necessário, como acontece atualmente, protestar contra certos abusos do poder político, quando existe conduta abusiva na utilização de recursos financeiros, públicos ou privados, ou de acesso a bens ou serviços em virtude do exercício de cargo público que tenha potencialidade para gerar desequilíbrio entre os candidatos, afetando a legitimidade e a normalidade das eleições.

Considerações finais

Segundo Pascal, a interpretação dos signos na política deve estabelecer se remetem a qualidades reais ou a signos vazios. Para ele, a presença de signos exteriores demonstra que, seus usuários não possuem nenhuma “ciência”, possuindo, portanto, apenas ciências imaginárias. Ele é um forte crítico da lei e considera a justiça e a verdade como dois pontos sutis que os nossos instrumentos são demasiado redutores para tocar exatamente. Pascal condena fortemente os ideais imperfeitos, porém, mostra que o homem deve usar as regras da sociedade em que vive para marcar sua jornada terrena. Para ele o homem está condenado à pobreza perpétua.

Pascal reconhece que o homem é incapaz de conhecer a verdade, uma vez que, sua natureza foi corrompida pelo pecado, e, entre as escolas que prejudicam seu julgamento, há aqueles que chamam de “poderes enganosos”. A “força” é um conceito-chave na concepção política de Pascal, pois embora elogie a autoridade, porque faz cumprir as leis, apresentando-os como justos, ao mesmo tempo é cético em relação a eficácia da mesma, uma vez que, nenhum homem está preparado para governar os demais, tendo em conta que ambos se odeiam mutuamente. Pascal é realmente muito pessimista relativamente ao destino e ao lugar que o homem ocupa na sociedade e o que ele pode fazer na política.

Sobre a matéria dos “grandes”, presente nos *Três discursos Sobre a Condição dos Grandes*, editados postumamente por Pierre Nicole, pode-se concluir que, ao contrário de alguns, temerosos de um Pascal revolucionário, seu discurso político é legitimado pelas bases clássicas, que são claras em autores anteriores. Para Pascal, prevenir qualquer revolta é a garantia da paz no Estado. Para tanto, não basta a arte do bem governar: é preciso usar a força. Ora, como

a força não se deixa manipular por se tratar de uma qualidade palpável, ao passo que a justiça se presta a isso, por ser uma qualidade espiritual, manipula-se a justiça para justificar a força. Esvaziado o velho conceito de justiça: “dar a cada um o que lhe é devido”, esta passa a ser o disfarce da força. Os homens passaram a conviver em paz, apesar da concupiscência. Mas, para que essa convivência seja pacífica, é preciso adequar a justiça ao reino da concupiscência.

A inquietação política moderna traz à tona a atualidade do pensamento pascaliano que marca profundamente a visão do mundo e dos princípios democráticos. É visível que o ser humano convive com vários sintomas negativos a respeito do funcionamento dos mesmos. Em primeiro lugar, a síndrome atitudinal da desconfiança e da insatisfação associada à indiferença em face das alternativas a respeito do regime político e, com menos intensidade, com a preferência pelo autoritarismo. Ou seja, a desconfiança e a insatisfação geram distanciamento, cinismo e alienação em relação à democracia. Em segundo lugar, os cidadãos desconfiados e, ao mesmo tempo, insatisfeitos com o funcionamento da democracia são aqueles que, colocados diante de alternativas anti-institucionais, preferem um regime democrático para o qual os partidos políticos e o parlamento têm pouca ou nenhuma importância.

Referências

ADORNO, F. P. **Pascal**. São Paulo: Estação Liberdade, 2008, 1. ed. (Coleção Figuras do Saber).

CHEVALLEY, C. **Pascal Contingence et Probabilités**. Paris: PUF, 1995.

CUNHA, P. F. **Pascal, Justiça(s) e Poder(es)**. Convite ao Estudo da Filosofia Jurídica e Política em Blaise Pascal. Disponível em: <file:///C:/Users/PC/Downloads/2879-8045-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.

HAZARD, Paul. **O Pensamento Europeu do século XVIII**, v. I e II. Tradução de Carlos Grifo Babo. Lisboa: Editora Presença, 1974.

PARRAZ, I. **O duplamente infinito e a situação do homem na natureza em Blaise Pascal**. Disponível em: <http://www.pucsp.br/~posfil/Pragmatismo/cognitio_estudos/cog_estudos_v5n2/cog_est_52_Parraz.pdf>. Acesso em: 5 out. 2014.

SILVA, A. G. PASCAL: **Cientista e Filósofo Místico**. São Paulo: Lafonte, 2011. (Coleção Filosofia Comentada).

PASCAL, B. **Três Discursos sobre a Condição dos Grandes**. Tradução de João Emiliano Fortaleza de Aquino. Disponível em: <<http://www.uece.br/kalagatos/dmdocuments/V2N4-Tres-discursos-sobre-a-condicao-dos-randes.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. **Pensées** (trans. Honor Levi) Oxford: Oxford University Press, 1995.

_____. **Pensamentos**. Tradução de S. Milliet. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

PONDÉ, L. F. **A Era do Ressentimento**. 1. ed. São Paulo: LeYa, 2014.

_____. **O Homem Insuficiente**: Comentários de Antropologia Pascaliana. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2001. (Coleção Ensaios de Cultura).

CURI, Fabiano. Entrevista. Revista CULT. São Paulo, ed. 88. Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/meditacoes/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

SPONVILLE, A.C. **Pascal - Pensamentos sobre Política**. 1. ed. Tradução de Paulo Nunes. São Paulo: Martins Fontes, 1994 – São Paulo. (Coleção Clássicos).

ARTIGO

Caminhos da Participação Cidadã em São Paulo: um estudo do Conselho Participativo Municipal

**Cláudio Luis de Camargo Penteado
Livia de Souza Lima
Thiago Henrique Desenzi**

Caminhos da Participação Cidadã em São Paulo: um estudo do Conselho Participativo Municipal

Cláudio Luis de Camargo Penteado¹

Livia de Souza Lima²

Thiago Henrique Desenzi³

Resumo

As instituições políticas estão concentrando esforços consideráveis com o fim de preencher uma perceptível lacuna existente entre Estado e Sociedade e uma das ferramentas utilizadas neste sentido encontra-se nas práticas de participação cidadã na formulação, avaliação e implementação de políticas públicas. Tendo isso em mente, o presente artigo pretende abordar o processo de criação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo como uma ferramenta de constituição de uma administração pública descentralizada e participativa. Em dezembro de 2013, 1.113 Conselheiros foram eleitos diretamente da sociedade civil para trabalhar juntamente às 31 Subprefeituras de São Paulo, consolidando assim uma premissa estabelecida no planejamento orgânico da cidade desde 1989, após uma série de resistências exercidas pelas elites políticas locais. Neste sentido, com o intuito de analisar a construção do processo de tal política pública, este artigo propõe uma reflexão sobre sua consolidação, explorando as motivações políticas que resultaram na criação do Conselho. Além disso, este artigo também se propõe a observar os caminhos tomados na construção de tal processo que

1 Graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor titular na Universidade Federal do ABC e pesquisador associado junto ao NEAMP (PUC-SP) – email: claudiocpenteado@gmail.com.

2 Graduanda em Sociologia e Política na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – email: livdesouzalima@gmail.com.

3 Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Graduado em Sociologia e Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Especialista em Gestão e Políticas de Cultura pela Universidade Metodista de São Paulo e Mestrando em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC – email: thiago.desenzi@gmail.com.

por fim resultou nas eleições para conselheiros participativos. A proposta geral é problematizar a dinâmica desse processo, sendo capaz de avaliá-lo criticamente à luz do arcabouço teórico da democracia.

Palavras-chave: Participação Cidadã. Descentralização. Políticas Públicas.

Introdução

Muito tem sido discutido, no debate político contemporâneo, acerca do estado de nossas instituições políticas e governo com respeito ao apoio da sociedade e à sua legitimidade em manter-se como um sistema organizacional adequado. As questões que podem surgir deste debate vão desde a crença no declínio do próprio modelo representativo até a perspectiva que contesta o atual estado do relacionamento entre o povo e suas instituições políticas. O debate é de fato relevante uma vez que a própria ideia de democracia moderna foi tornada possível pela representação e os modelos de democracia vigentes são classificados como democracias representativas, realizando dessa forma a junção entre o ideal democrático e o conceito de representação. No entanto, este debate evolui a um assunto essencial que é a ligação existente entre o que supostamente significa o conceito de democracia – literalmente o governo do povo – e a representação. Sendo assim, a questão a ser colocada é aquela que nos faz refletir sobre as maneiras pelas quais o povo pode governar e ao mesmo tempo ser representado ou, ainda, como é possível construir e manter o governo do povo por meio da representação? E é nesta questão que repousa a crise que permeia muito do debate político corrente, mesmo que essa discussão seja tão antiga quanto a própria democracia, cujos conteúdos são parte do arcabouço teórico da literatura sobre representação, bem como um bem explorado tema de pesquisas na área (LAVALLE; VERA, 2011; MANIN, 1995; URBINATI, 2006).

Desde algum tempo, as falhas acumuladas do sistema representativo foram catalisadoras da discussão e defesa de modelo democrático mais participativo e inclusivo (AVRITZER, 2007; FUNG; WRIGHT, 2003). No Brasil esta tendência adentrou as práticas e os debates políticos. Um variado número de mecanismos de participação foram desenhados e implementados, em grande parte impulsionados pela Constituição de 88, que foi também um marco na recente redemocratização brasileira depois de um período de 20 anos de governos autoritários. Desde então o Brasil tem adotado práticas participativas tradicionais como plebiscitos e referendos, mas também dispositivos inovadores como conferências, conselhos e audiências públicas tanto em níveis locais quanto

federais. (AVRITZER, 2009; DAGNINO; TATAGIBA, 2007).

As principais considerações que permeiam tais discussões, não somente no Brasil mas de uma maneira geral, são as esperanças sobre o quanto estes mecanismos de governança interativa são capazes de alargar a esfera pública e dar aos cidadãos mais possibilidades de participação política para além do voto nas eleições de dois em dois anos. Em uma conexão direta com as dúvidas suscitadas pela própria estrutura de representação, tais práticas participativas são acompanhadas de grandes expectativas no caminho a democracias melhores e mais inclusivas.

Mesmo que tais esperanças sejam concretizadas, práticas participativas não podem ser consideradas como substitutas instantâneas ao modelo representativo estabelecido, mas podem muito bem significar uma mudança no relacionamento entre Estado e Sociedade, conformando-se em um novo tipo de modelo representativo (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Dentro desta linha de pensamento, pesquisas e estudos sobre participação cidadã devem ter este horizonte em mente, entendendo tanto o potencial como os limites que qualquer prática política possui. Para que se possa trabalhar com tal abordagem, um estudo sobre participação cidadã deveria abranger as variáveis envolvidas que fazem parte do universo da experiência, uma vez que cada uma delas guarda suas particularidades.

Este fato não é diferente no caso do objeto central deste artigo – o Conselho Participativo Municipal (CPM). Este espaço participativo, muito embora regulado e institucionalizado em agosto de 2013, tem uma longa história que tem seu início há 20 anos e é permeada por um intenso debate político na cidade de São Paulo. A história do CPM está repleta de particularidades da política brasileira nacional, bem como de importantes especificidades locais que certamente influenciaram e provavelmente continuam a influenciar as funções e práticas do Conselho. Sendo assim, nosso objetivo é ser capaz de descrever como essas nuances políticas foram sendo reveladas e quais foram os pontos essenciais que podem interferir ou não o funcionamento do espaço.

Com o fim de alcançar tal objetivo, este artigo intenciona desenvolver um histórico compreensivo do Conselho Participativo Municipal, disponibilizando, dessa forma, um bom entendimento sobre as dinâmicas existentes neste espaço de participação em referência aos primeiros seis meses de funcionamento deste.

Em adição a isso, também objetivamos relatar como este espaço foi concebido, a fim de construir uma estrutura de análise dos dados coletados pelos exemplos aqui pesquisados. Com estes elementos, pretendemos observar

o funcionamento do CPM, desenvolvendo considerações à luz das teorias e premissas da democracia participativa.

Conselho Participativo Municipal - um breve histórico

O processo de implementação do Conselho Participativo Municipal (CPM) na cidade de São Paulo remonta o ponto de tensão pós redemocratização no Brasil, constituído pela ascensão dos movimentos sociais organizados e demais esferas de participação da sociedade civil frente a um histórico perfil político centralizador e conservador dotado de ampla atuação e poder nas esferas institucionais do município. Tal conflito veio historicamente a caracterizar as políticas de participação e controle social mais por suas inconstâncias do que por sua eficácia e reconhecimento através da sociedade – sendo assim definido através da analogia de Leonardo Avrtizer (2004) – de modo que a participação social em São Paulo funciona como uma “sanfona” que se expande e contrai de acordo com o entendimento do conceitual democrático e dos demais interesses políticos estratégicos do partido que controla as ações do poder público municipal.

Com a aprovação da Constituição “Cidadã”⁴ em 1988, o Brasil viu emergir a urgência da instauração das instâncias de participação social, pois a Carta Magna apontava a obrigatoriedade de tais aparatos institucionais em distintos níveis e campos da administração públicas, sendo que, por objetivo central, conforme aponta Enid Rocha (2008), havia a busca de fomentar uma cultura de cidadania democrática através da disposição de aparatos de transparência e controle social quanto a políticas públicas postas em prática pelo Estado.

É no seio desta demanda emanada pela Constituinte de 1988 que São Paulo dá início aos debates da Lei Orgânica do Município (LOM), ordenamento jurídico local de caráter constitucional e mandatório a ser redigido por cada um dos municípios da Federação, em consonância com os ditames da Constituição Federal e da Constituição Estadual. O texto base promulgado em 4 de abril de 1990 trazia em seu cerne a temática da participação popular, instituindo como diretriz a criação das Subprefeituras, que buscavam descentralizar a administração e aproximar a esfera de poder da população local. Paralelamente, buscavam a criação dos Conselhos de Representantes para instaurar uma instância de participação popular consultiva quanto à administração local bem como de fiscalização de tais políticas.

4 Nome conferido à Constituição Brasileira de 1988 devido à grande permeabilidade às demandas da sociedade e à participação popular durante a constituinte.

A então prefeita Luiza Erundina, eleita através do Partido dos Trabalhadores, teve como bandeira central de campanha o incentivo às políticas de participação social, entendimento este que é amplamente difundido em tal partido, sendo elemento essencial de sustentação político-eleitoral e também traço estrutural histórico da formação deste. Tal disposição, conjuntamente, estava em consonância com a trajetória e sustentação político-eleitoral de Luiza Erundina, sendo estas densamente relacionadas com movimentos sociais e as diversas organizações associativas da sociedade civil no município de São Paulo.

Contudo, conforme dispõe estudo de Calderon (2000), os debates quanto à aprovação da LOM vieram a ser delineados por uma intensa tensão entre situação e oposição, posição esta que veio a ser traço característico da relação entre Legislativo e Executivo durante o restante da Legislatura da prefeita. Segundo estudo de Calderon e Chaia (2002), o Partido dos Trabalhadores dispunha naquele período de uma visão um tanto quanto estreita em relação às alianças políticas, não se utilizando da “tradicional” repartição das administrações regionais entre os vereadores e demais partidos em troca de apoio político. Dentro desta perspectiva de falta de apoio para implantação de suas políticas, os dispositivos centrais de participação popular contidos na LOM, sendo estes as Subprefeituras e o Conselho de Representantes, não foram regulamentados e implantados durante tal Legislatura.

As administrações que sucedem a primeira experiência petista em São Paulo, no período de 1993 a 2000, são centralmente marcadas por características conservadoras e autoritárias no modelo de gestão pública, o que veio a esvaziar amplamente os poucos e frágeis espaços de participação existentes na cidade naquele momento. O projeto de lei que criava as Subprefeituras foi revogado já no início da gestão do prefeito Paulo Maluf, sucessor de Luiza Erundina, dando início a uma política caracterizada pela distribuição de cargos entre os vereadores e a centralização da alocação de recursos na administração central.

Após ampla crise de corrupção no município dentro do governo de Celso Pitta, sucessor e aliado de Maluf, o Partido dos Trabalhadores volta a chefiar o Executivo municipal no ano de 2001. O partido em muito havia se alterado no ínterim dessas duas gestões, sendo agora caracterizado por um claro projeto de poder em escala nacional, o que veio a conferir uma gestão mais “burocratizada”

e “profissional”, em consonância com a definição teórica de Clauss Offe (1984)⁵. Segundo Avritzer (2004), a relação para com o Legislativo municipal foi amainada utilizando-se do já tradicional mecanismo de distribuição de cargos e da concessão de privilégios políticos como forma de obter apoio.

A então prefeita Marta Suplicy trouxe novamente à tona a emergência da aplicação de mecanismos de participação popular na cidade de São Paulo, e desta forma, baseada em relação para com o Legislativo, consegue implantar as Subprefeituras a partir da regulação da matéria conforme previsão da LOM. Contudo, para a consolidação do empreendimento de descentralização do poder municipal baseado na criação das Subprefeituras era condicionante à implantação do Conselho de Representantes. Este órgão de controle social local foi regulamentado através da Lei 13.881 em julho de 2004 (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2008 b); entretanto, não teve tempo hábil à sua implantação prática, devido a uma liminar do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que suspendia a vigência e aplicação dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município e da lei que regulamentava a matéria. Tal liminar fora advinda de uma ação pública de inconstitucionalidade da Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo, que se baseava na premissa de que tanto o artigo quanto a Lei que regulamentavam os Conselhos seriam inconstitucionais, pois não estariam em consonância com os dispositivos jurídicos expostos na Constituição Estadual de São Paulo e também na Constituição Federal em relação à autoridade do Poder Executivo municipal em legislar sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração local. Vale ressaltar que até presente data não houve julgamento no mérito de tal ação.

No ano de 2005 toma posse o Partido da Social Democracia Brasileira através de José Serra, partido não vinculado historicamente nem quanto as suas bases políticas à implantação de espaços de participação social. É amplamente notável neste período que o processo de descentralização e participação social vem a sofrer um grande revés, apontando mais para um processo de recentralização (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2008a). No período que se estende até 2012, também dentro do mandato de Gilberto Kassab (sucessor e aliado político de José Serra), as subprefeituras foram cada vez mais enfraquecidas a partir do seu uso como moeda de troca política a partir do corte de seus orçamentos disponibilizados pelo poder central.

5 De acordo com este autor, a trajetória dos partidos em relação a consolidação de um projeto de poder dentro de uma democracia tende à burocracia técnica, não necessariamente agindo de acordo com uma ideologia fixa, mas em consonância com uma estratégia política focada na manutenção do poder.

Quanto aos Conselhos de Representantes, conforme aponta nosso estudo elaborado anteriormente (DESENZI; LIMA, 2012), não é possível atribuir à administração municipal nesse período a responsabilidade pelo encaminhamento jurídico que veio a dismantelar a implantação destes espaços. Contudo, dado ao não interesse da Prefeitura para a implantação destes espaços, não houve mobilização política efetiva no sentido de anular tal liminar judicial, ou mesmo buscar alternativas a tal instrumento.

Em 2013, Fernando Haddad assume o cargo de prefeito, trazendo de volta ao governo o Partido dos Trabalhadores, dentro de um acirrado pleito eleitoral. Uma de suas primeiras ações foi a reestruturação da administração municipal por uma reforma pontual, tendo readequação e otimização da administração como uma meta. Nas discussões para essa reforma, surge como uma possibilidade a criação e institucionalização Conselho Representativo. A emenda que regulamentou o Conselho foi então aprovada⁶ por quase maioria na Câmara Legislativa.

Além disso, verificamos que a aprovação e consolidação deste Conselho era uma demanda antiga de alguns movimentos da sociedade civil ligados a tal temática na cidade São Paulo. Tais grupos se mobilizaram continuamente mesmo durante os períodos de restrição dos espaços de participação, com maior ou menor intensidade, de forma a manter na pauta esta política pública, quanto a criação deste espaço de participação. Nesta administração, encontraram no Executivo espaço aberto para discussão e encaminhamento desta pauta, bem como uma forma de estabelecer pressão acerca desta, tendo em vista tal premissa estar vinculada já ao programa de governo tratado com as bases políticas do PT ainda quando das eleições.

Além desta articulação política somada à pressão dos movimentos da sociedade civil, em nossas entrevistas realizadas pudemos verificar que a aprovação do Conselho junto ao Legislativo municipal já havia feito parte das discussões prioritárias junto à base governista. Dessa forma, justifica-se a baixa resistência quanto à apresentação de tal projeto de lei dentro da reforma administrativa municipal, partindo de uma emenda de um partido diferente do do líder do Executivo municipal.

Como tal, o CPM nasce em São Paulo sendo regulamentado através de um decreto em agosto de 2013, institucionalizando a participação cidadã de modo

6 A proposta foi feita através do Vereador José Police Neto, que paradoxalmente é membro do Partido Social Democrata (PSD), que nunca fora formalmente entusiasta da participação cidadã.

descentralizado através deste espaço na cidade de São Paulo, em consonância com a premissa estabelecida na Lei Orgânica do Município de 1989. O mecanismo é definido como um organismo autônomo da sociedade civil, de caráter consultivo, que torna possível a representação cidadã em cada uma das 32 subprefeituras da cidade. Na seção seguinte, vamos nos concentrar no processo de implementação do Conselho.

O processo de implementação, eleições e resultados

Após a regulamentação do decreto, o que se seguiria em São Paulo com respeito ao Conselho Participativo Municipal (CPM) foi o período no qual ocorreram muitas decisões sobre sua implementação. A Secretaria de Relações Governamentais (SRG) foi o órgão designado pela prefeitura que ficaria a cargo da implementação do Conselho, não somente discutindo e comunicando as regras do processo, mas também estando em contato constante com as organizações civis envolvidas. De agosto a dezembro, mês das eleições, muitos debates foram travados com o fim de contribuir com o processo e também para garantir um espaço de participação o mais democrático possível. Como observadores do processo, podemos dizer que se tratou de um momento político efervescente na cidade quando muitas associações desejavam contribuir para o Conselho, sendo habilitados para isso tanto por terem uma considerável capacidade de interlocução com as esferas de governo quanto por gozarem de forte capilaridade entre as comunidades, o que podem na verdade ser dois elementos conectados.

Lugar comum no momento era a crença de que os cidadãos deveriam acolher este mecanismo para que o mesmo se tornasse um espaço real de participação política. O que se torna visível a partir de tais percepções é que a implementação do Conselho é por si mesma uma instância de participação pelo grande volume de discussão gerada juntamente à inclusão de muitas organizações que incorporaram o espírito de engajamento político. Dessa forma, o CPM já nasceu cheio de expectativas e, na verdade, traz muitas possibilidades de descentralização e de aproximar as comunidades de suas instâncias político-administrativas.

A legitimidade do Conselho, além de ser um espaço participativo institucional regulado por lei, é também embasada pela sua composição, uma vez que os Conselheiros seriam, e de fato foram, escolhidos por meio de eleição direta. Como sustentado pelas teorias sobre representação (URBINATI; WARREN, 2008), as eleições foram historicamente consideradas e construídas

como uma medida de democracia e igualdade uma vez que conceitualmente respalda o consenso e a inclusão na estrutura representativa. Além disso, eleições são a fundamentação para uma autorização visível, dessa maneira concebendo e selando um pacto entre os representantes e seus representados.

As eleições para o CPM podem ser consideradas inclusivas uma vez que todo eleitor, com mais de 18 anos, domiciliado no município de São Paulo, poderia ser um candidato. Uma das regras colocadas era a de que cada candidato deveria ter sua candidatura validada por 100 apoiadores, por meio de assinaturas, o que insere uma medida de vocação política no processo. Com isso, não somente os candidatos deveriam circular como um agente político em busca de apoio de sua comunidade, bem como auxiliou na publicidade da formação deste espaço de participação na cidade, consistindo em um fator positivo de engajamento geral.

As eleições foram realizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o que significou que a organização e sistematização seriam acompanhadas e apoiadas pela instituição, o que confere seriedade desejada ao processo. As eleições para o Conselho aconteceram nos moldes de qualquer eleição regular, com as mesmas regras e procedimentos, mesmo que os locais de votação fossem extremamente reduzidos. Todo eleitor deveria ter a oportunidade de votar em locais próximos a seus domicílios e uma comissão local ficaria responsável por fiscalizar e garantir a realização de tais prerrogativas. No entanto, algumas observações negativas podem ser encontradas no acordo selado entre o Tribunal Eleitoral e a SRG, no entorno dessa eleição específica.

A maior crítica a respeito desse acordo é o fato de que o mesmo veio a interferir em uma eleição verdadeiramente descentralizada uma vez que o Tribunal não poderia conferir ou diferenciar o domicílio residencial do eleitor, uma vez que seu voto estava ligado ao seu título de eleitor que nem sempre está de acordo com o local de sua residência. Em termos práticos, isso significa que um eleitor da zona Sul poderia votar em um candidato da zona Norte, por exemplo. Dessa forma, este fator tornou-se uma barreira à descentralização haja vista que o plano ideal versava sobre a possibilidade de os eleitores elegerem candidatos que fossem de suas comunidades e vizinhanças, de maneira que houvesse uma proximidade entre os Conselheiros e seus públicos.

Este fator específico foi justificado pelo Governo como uma prerrogativa técnica que de forma alguma poderia ser modificada, também reforçando a necessidade de utilizar o TSE para organização e realização de eleições de tal magnitude, o que significa que eles deveriam seguir as suas regras. No

entanto, essa decisão foi de alguma forma entendida, principalmente pelas organizações civis envolvidas no processo, como uma possível manobra política esquematizada pelos grupos políticos conservadores e tradicionais. Isto se deve ao fato de que, uma vez que as eleições não eram estritamente locais, tais grupos políticos poderiam mobilizar apoio para si mesmos em qualquer parte da cidade de acordo com seus interesses individuais.

De todos os modos, esta é apenas uma observação a ser aqui exposta como uma percepção pública que poderia ser melhor explorada e investigada por futuras pesquisas.

Um ponto crítico também foi encontrado na relação entre a comunicação geral do processo e os prazos finais do mesmo. Como explanado anteriormente, o CPM foi oficialmente decretado em agosto, e o prazo final para inscrição de candidaturas foi dia 7 de outubro, estabelecendo dessa forma um período de 60 dias para que os candidatos se organizassem e também colhessem as assinaturas necessárias para validação de seu registro.

Entendemos que a comunicação do processo seria um papel da Prefeitura, levando em consideração a novidade do processo e o desconhecimento quase que geral do mesmo. A Prefeitura estava de fato trabalhando com um tempo limitado para atrair um máximo número de candidatos, assim como os candidatos trabalharam com pouco tempo para que se fizessem conhecer e realizar as suas campanhas. Mesmo que isso possa ser considerado como uma falha técnica, não se pode negar o fato de que um processo que precisaria ocorrer de forma tão rápida perderia em qualidade de planejamento e execução.

Falta de comunicação e um período tão curto de organização e publicidade tiveram seus resultados nas urnas, e mais acentuado do lado dos eleitores. Em 8 de dezembro, não muitas pessoas estiveram presentes nas urnas para as eleições do CPM, uma vez que foi possível reunir cerca de 120 mil votos, o que representa apenas 1,4% do total de eleitores de São Paulo, uma cidade composta por quase 12 milhões de habitantes. Por outro lado, foi computado um total de 2.762 candidatos, estabelecendo uma relação de 2,5 candidatos por vaga, o que pode ser considerado um número expressivo se considerada a novidade do espaço e também o pouco tempo de divulgação e comunicação.

Além disso, mesmo que essa eleição tenha sido realizada pelo TSE, a mesma não era compulsória, mas sim opcional e, sendo assim, um número reduzido de pontos de votação foram colocados à disposição dos públicos, e alguns desarranjos foram encontrados no sistema que deveria orientar os eleitores às suas seções de votação correspondentes.

Todos estes fatores técnicos sendo considerados, que na realidade foram principalmente obstáculos à uma eleição mais inclusiva e participativa, são pontos que podem ser mitigados nas próximas eleições do com, que deverão acontecer em aproximadamente um ano (o mandato de Conselheiro tem dois anos de duração). Isso ilustra a necessidade de atenção da parte da comunidade de observadores da participação social em níveis local e nacional, bem como das esferas da administração pública envolvidas no processo.

Particularidade técnicas e burocráticas não foram os únicos obstáculos encontrados no período compreendido entre a promulgação do decreto do CPM e as eleições, haja vista que alguns fatores da disputa política também devem ser expostos. É importante salientar que opositoristas ao governo submeteram medidas judiciais com o fim de suspender as eleições ao CPM. Estes agentes políticos eram em sua grande maioria filiados a partidos da oposição que alegaram que o Partido dos Trabalhadores (PT) seria o único beneficiado pelo processo. Na concepção deles, o PT, ao tornar tal instrumento disponível tinha, como motivação central, orquestrar uma posição política confortável para si próprio, fazendo do Conselho primordialmente uma estratégia política. Independentemente da veracidade de tal acusação, esta declaração é interessante para compreender o quanto o Conselho estava inserido na disputa política local e dessa forma se tornando um relevante artigo no cenário total.

Mesmo que, como aqui exposto, o CPM foi permeado por disputas políticas, falta de organização e comunicação, bem como o fato de algumas medidas burocráticas terem funcionado como barreiras, o Conselho está, finalmente, e há um ano, existindo como um mecanismo de participação na cidade de São Paulo. Mencionando adicionalmente que essas lutas podem e devem ser lembradas em conexão aos 20 últimos anos de disputas políticas que foram mais que barreiras, mas obstruíram o espaço por completo. Sendo assim, podemos falar de vitória pois, após tantos acontecimentos, os nomes dos 1.113 Conselheiros eleitos, advindos da população civil, foram oficialmente publicados.

Além disso, o Conselho é também composto por imigrantes, abrindo a possibilidade de uma representação mais próxima deste nicho de habitantes da cidade de São Paulo. É ainda um espaço frágil, uma vez que sua regulação não esta inteiramente institucionalizada como lei e ainda é dependente de vontades e dinâmicas políticas. Estes fatores à parte, inicia-se uma grande experiência de participação que traz consigo o potencial de ser um lugar que acolha o engajamento popular.

Motivações políticas acerca da criação do conselho

Em Hannah Arendt (2010), a própria ideia de governo representativo perdeu em parte, e com o tempo, todas as práticas que permitem que os cidadãos participem da política para além do voto. Além disso, Arendt argumenta que a representação foi fortemente influenciada e está permeada pelas problemáticas encontradas no sistema de partidos, ou seja, a burocratização e a tendência de não representar nenhum interesse além dos seus próprios.

Teóricos políticos que apontaram para as imperfeições pertencentes ao sistema partidário eleitoral expuseram explicitamente tais traços argumentados por Arendt. O sistema de partidos é relacionado, pela teoria política especializada no assunto, como um mecanismo competitivo que não mais é orientado por ideologias e encontra-se bem distante dos públicos que professam representar.

Claus Offe (1984) argumenta que um partido político está em constante batalha por posições governamentais, não mais expressando a vontade do povo, mas sendo um resultado das dinâmicas acionadas pelos imperativos da competição política. Maurice Duverger (1970), em sua obra seminal sobre partidos políticos, chega à conclusão de que as instituições partidárias não podem ser caracterizadas pelas suas doutrinas, ideologias ou mesmo composição social, mas por suas estruturas. Além disso, o autor argumenta que “leis e rituais secretos” preenchem a existência de um partido onde apenas os seus membros internos tornam-se cientes das sutilezas ali exercidas.

Parece que tais desdobramentos têm sido lugares-comuns na imaginação social que torna-se, cada vez mais, desencantada com o governo representativo, a comunidade política e os partidos. Esta afirmação não pode ser negada apesar de que ainda seus desdobramentos devem ser significados mais profundamente, uma vez que há diferentes tendências que podem nos dar uma pista a respeito dos padrões de desconfiança política. De acordo com Pippa Norris (1999, p. 5), “deveríamos buscar explicações baseadas em tradições históricas, a ‘performance’ dos governos, ou o funcionamento de sistemas políticos específicos” a fim de dar uma explanação mais sólida e empírica sobre desconfiança política.

Uma vez que o que esta em jogo é a saúde da democracia e seu alargamento, tais desdobramentos são assuntos de especial preocupação e, sendo assim, a democracia representativa acaba por se tornar em um desafio de governança. Tendo isso em mente, é possível fazer uma conexão que perpassa o contexto das estratégias de governo em face de condições conjunturais, tornando possível o

entendimento da governança interativa como uma tecnologia de governo sendo adotada por muitas democracias modernas não apenas como uma ideologia, mas também como ferramentas da nova administração pública⁷.

No Brasil, é interessante notar que o aumento das oportunidades de participação institucional e a ascensão de governos de orientação mais à esquerda são fatores profundamente associados, consistindo em um projeto político que pode ser denominado democrático-participativo ou democrático-popular (TATAGIBA, 2011). Tal afirmação é demonstrada no próprio histórico do Conselho Participativo Municipal (CPM) em São Paulo que teve seu destino manejado por disputas políticas, causando avanços ou recuos sobre sua implementação a depender do projeto político no poder.

Como desenvolvido aqui, o PT é um partido que assumiu, desde a sua concepção, o compromisso de manter um diálogo vasto junto aos movimentos sociais e a sociedade civil organizada. Sendo assim, o partido desfruta de uma antiga legitimidade junto a esses estratos, gozando de vantagens competitivas sobre seus oponentes no que se refere ao diálogo social nas esferas institucionais ou populares. Uma vez que a demanda por mais participação social vem da sociedade civil organizada, não é impossível fazer uma conexão entre uma estratégia política do partido de uma forma geral e sua tentativa de ser responsivo à sua própria base política. Dessa forma, no jogo político, institucionalizar espaços de participação tem um grande potencial de privilégio ao PT e fortalecê-lo como uma estratégia política consistente.

No entanto, estratégias políticas têm seus potenciais e metas, mas não é determinadamente esperado que os agentes sociais irão agir e responder em conformidade com os planos almejados. Urbanização e modernização trouxeram a sociedade brasileira a novos patamares de demandas por direitos sociais, civis e políticos. Isto ficou claro durante os movimentos populares em massa que levaram milhões às ruas em junho de 2013 por todo o país. Isto pode significar a emergência de mais cidadãos críticos que demandam por uma administração pública capilar com um poder de resposta que não foi ainda alcançado pelos governos. Sendo assim, poderíamos considerar que as expectativas sobre os espaços de participação cidadã são altas do lado da sociedade e, com relação ao CPM, esta impressão pode ser sentida pelos dados coletados.

Descentralização, transparência e controle social são definitivamente possibilidades possuídas pelo Conselho e expectativas incorporadas pelos seus

7 Torfing (TORFING, et al., 2012) ilustra brevemente estes argumentos.

membros. Na próxima sessão vamos expor algumas considerações sobre os Conselhos em uma perspectiva comparada.

Uma percepção sobre os primeiros seis meses de funcionamento

Com o intuito de estudar o trabalho dos primeiros seis meses de funcionamento do Conselho Participativo Municipal (CPM), escolhemos por técnica de análise uma seleção de sete distintos Conselhos dentre os 32 existentes na cidade de São Paulo. A seleção foi feita de modo aleatório, tendo por base o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁸ da região, de modo a captar as percepções iniciais deste trabalho com enfoque central na visão dos conselheiros para com tal espaço, buscando verificar em que dimensão a dinâmica ali disposta vem a corroborar com as premissas da democracia participativa, não sendo pretensão dos dados aqui obtidos ser um diagnóstico da integridade dos conselhos da cidade.

As subprefeituras escolhidas foram Pinheiros, Lapa e Sé, com IDH muito elevado; Butantã e Casa Verde, com IDH Elevado; e Cidade Ademar e M'boi Mirim, com IDH médio. Tal separação buscou minimamente verificar distintos espaços de participação, tendo em vista sua composição socioeconômica e as dinâmicas locais em relação à tipificação de demandas, de modo a conferir uma resposta mais significativa quanto às respostas obtidas no presente estudo.

A metodologia de análise se utilizou primeiramente da técnica da observação participante junto à reunião de cada um dos Conselhos escolhidos, de forma que o observador pudesse captar a sistemática de discussão, bem como as subjetividades verificadas neste processo de interação.

Nesta ocasião eram escolhidos de modo aleatório, com base na própria dinâmica da reunião, dois conselheiros para serem entrevistados, tendo em vista compreender o funcionamento do Conselho a partir da percepção do próprio conselheiro, buscando captar não apenas a visão deste para com o funcionamento pragmático deste espaço, mas também em relação a seus anseios, satisfações e frustrações no processo de participação, em consonância com as expectativas de participação em tais espaços verificadas na sociedade civil.

8 De acordo com dados do Atlas do desenvolvimento humano no Brasil (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2003).

Conforme descrito na primeira parte deste artigo, temos por linha central verificar como tal espaço de participação vem a se comportar de modo a aumentar a qualidade da democracia. Entendemos que a sistemática de funcionamento de cada um dos Conselhos, de forma particular, é condição essencial para a melhoria de tais indicadores. Tendo em vista se tratar de um conceito amplo que ainda carece de uma definição rígida quanto a sua forma, utilizamo-nos de três categorias amplas para verificar tal pressuposto, sendo observados centralmente aspectos relevantes quanto a: (i) mobilização; (ii) discussão e deliberação; (iii) interação e controle social.

Entendemos por mobilização (i) os procedimentos de relacionamento do CPM junto à sociedade bem como os demais Conselhos⁹, ambos em nível local, no sentido de verificar de que forma tal espaço confere uma fluidez efetiva para a participação da sociedade civil local; por discussão e deliberação (ii), vamos buscar verificar como o processo de debate e decisão vem acontecendo em tais espaços, no sentido de analisar se existe ali um processo efetivo de discussão entre os distintos atores que o compõe e a forma ao qual tais decisões então sendo tomadas; e, por interação e controle social (iii), vamos nos ater à relação do CPM para com a administração municipal, e também aos mecanismos relacionados ao controle social junto às ações desenvolvidas pela subprefeitura, de forma a entender se a administração pública efetivamente atua no sentido de fomentar tal espaço de participação, e também, se este exerce de fato um controle quanto as ações ali desenvolvidas.

Abaixo relatamos aspectos gerais quanto à percepção dos conselheiros no processo de implementação do conselho, tendo como ponto de partida o próprio processo de campanha e eleição. Em seguida, analisaremos os tópicos conforme divisão antes ilustrada.

Aspectos gerais

Primeiramente iniciamos nossas entrevistas buscando entender quais as motivações centrais que conduziram tais indivíduos a participar das eleições do CPM. De um modo geral, a maioria dos entrevistados dispunha de um histórico de participação em movimentos sociais, sendo citados dentre estas associações de bairro, igrejas, ONGs e outros. Dentre estes, houve ampla percepção de que

9 Os conselhos institucionalizados, a partir de 1990, são os Conselhos Temáticos, os Conselhos Tutelares e os Conselhos Gestores, sendo todos constituídos na cidade de São Paulo.

participar do Conselho poderia trazer maior legitimidade quanto a suas pautas e demandas já pleiteadas através destes espaços não institucionalizados de participação social.

Um dos receios centrais que fora levantado quando do processo de formação do CPM se relacionava ao aparelhamento destes espaços a partir dos partidos políticos, de forma a utilizar tais arenas de decisão como uma extensão de seu poder político vigente, que por vezes se configuram sob o domínio de um vereador em específico (CALDERON; CHAIA, 2002).

Nossa amostra não apresentou vinculações desta ordem, sendo mais presentes afirmações quanto ao apartidarismo e afinidades políticas sem vínculo formal. Fora relatado que alguns movimentos sociais que dispõe de laços mais estreitos junto a partidos políticos, operam de forma conjunta na busca de seus interesses setoriais, sendo caso mais visível o do Movimento de Moradia no CPM-Sé, que, de acordo com os conselheiros entrevistados e o acompanhamento na reunião, determinam as pautas ali discutidas. Entretanto, em nenhum destes espaços houve clara cooptação partidária dentro do processo de composição.

Cabe também ser citado de forma ilustrativa que alguns dos conselheiros entrevistados relataram haver ocorrido apoio financeiro e logístico a algumas lideranças locais a partir de poderes políticos consolidados localmente; centralmente através da figura de um vereador em específico. Contudo, apontam que mesmo diante deste aporte não houve um grande êxito na eleição destas lideranças, e centralmente devido a problemas quanto ao remanejamento das seções eleitorais promovida pela administração municipal junto ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo¹⁰.

Tal fato também foi citado pelos conselheiros como prejudicial no comparecimento dos eleitores às urnas, tendo em vista as grandes distâncias que teriam de ser percorridas pelos eleitores, sendo que alguns destes informaram haver usado o veículo particular para o deslocamento de seus eleitores pois, caso contrário, estes não teriam condições de comparecer ao local de votação.

Fora também verificado que alguns destes conselheiros eleitos estão pela primeira vez ocupando um cargo em espaços de participação popular institucionalizados, tendo entendido no conselho uma ferramenta para

10 Sob alegação técnico-econômica, a Prefeitura de São Paulo juntou algumas seções eleitorais em apenas um local de votação, causando uma série de transtornos quanto ao deslocamento dos eleitores no dia da eleição.

contribuir junto à comunidade local, trazendo suas demandas e habilidades específicas junto à administração pública, em sentido entusiasta com e para com a participação cidadã.

Mobilização

O primeiro fator de mobilização destacado nas entrevistas se refere ao processo de coleta de assinaturas. A expectativa disposta pela administração municipal quando da inclusão desta exigência para a candidatura se confirmou, visto que os conselheiros passaram a divulgar suas candidaturas e por consequência o próprio conselho em suas localidades. Aqueles que dispunham de mais proximidade com movimentos sociais e associações se utilizaram destas estruturas para a coleta das assinaturas e divulgação da candidatura, sendo que aqueles não vinculados a movimentos sociais tiveram de ir aos espaços públicos locais para divulgação da candidatura e coleta de assinaturas. Cabe salientar que as redes sociais e a internet foram citadas como elementos centrais na divulgação destas candidaturas, sendo utilizado não apenas como canal de divulgação, mas também de diálogo, onde mesmo durante a campanha eram ativamente utilizados para o debate junto à comunidade.

No momento atual de funcionamento destes Conselhos não existe nenhum dispositivo regimental que regule a forma da participação da sociedade civil, cabendo inclusive a observação de que, durante as reuniões acompanhadas, não houve a presença de praticamente nenhum indivíduo externo ao Conselho. A divulgação das ações do Conselho e a sua relação para com a sociedade se dá a partir das redes sociais centralmente, a partir de relatos pontuais dos conselheiros em suas páginas.

O relato mais presente nas entrevistas realizadas como um problema essencial deste Conselho se refere à definição da função do conselheiro, ideia esta que vamos melhor explorar na próxima seção. Contudo cabe ilustrar que existe uma ampla ausência de consenso quanto à função exata a ser desempenhada pelo conselheiro, fato este que por vezes traz à tona uma percepção de mandato representativo a partir dos conselheiros eleitos frente a uma concepção que tal modelo de participação mediada, sendo parcialmente parte do Estado pela institucionalização, e parte externa devido a não haver um vínculo trabalhista, viria a munir o agente público de uma maior amplitude de pontos de vista existentes na sociedade local (O PAPEL..., 2013), e não da totalidade destes, de acordo com a premissa representativa. Desta forma, verificamos que existe uma discussão presente em todos os Conselhos estudados quanto à autoridade do

conselheiro em decidir em nome da sociedade local e sua função de canalizar a participação dos demais membros da localidade.

No presente momento, a maioria dos Conselhos estudados está estruturando a realização de audiências públicas junto à sociedade local, através dos distritos de cada um dos conselheiros, de modo a dialogar com a comunidade, atendendo à premissa de tornar o Conselho um lugar permeável e de amplo diálogo para com os anseios locais e, paralelamente, fortalecer a divulgação desse espaço junto à sociedade.

Quanto à relação com os demais Conselhos locais existentes na região e também na cidade de São Paulo foi verificado de que forma ampla os CPMs estudados não dispõem de canais formais de relação para com estes espaços, havendo uma inter-relação de caráter mais informal, pois muitos dos conselheiros fazem parte de outros Conselhos, sendo estes temáticos, gestores e também tutelares, tais como Conselho de Saúde, Conselho dos Idosos, Conselho de Segurança e Conselho de Meio Ambiente. Desta forma, fazem a interlocução com as pautas que estão sendo debatidas nestes espaços de modo informal.

Fora também relatado que a interlocução seria realizada através dos Grupos de Trabalho (GTs). Os Grupos de Trabalho se caracterizam por uma divisão disposta dentro do CPM, com previsão regimental, de forma a discutir assuntos específicos com um menor número de conselheiros e munir o pleno de informações mais estruturadas acerca das pautas em debate. A participação em cada um dos GTs é de livre escolha para cada um dos conselheiros, de acordo com sua aptidão.

Cabe ilustrar que um dos pontos de maior tensão no processo inicial de estruturação do CPM fora a aprovação do regimento interno em cada uma das unidades deste. A Prefeitura de São Paulo divulgou um texto base onde cada um dos Conselhos deveria discutir seu conteúdo e deliberar quanto a sua aprovação, de forma que cada conselho pudesse funcionar a partir do entendimento de cada espaço em específico. Assim, verificamos que cada CPM apresenta uma estrutura particular em alguns aspectos de funcionamento, neste ponto em especial quanto ao formato dos Grupos de Trabalho.

Em alguns casos, os GTs se concentram em eixos temáticos que vêm replicar os conselhos temáticos existentes, centralmente quanto a saúde e educação. Assim, os conselheiros membros destes GTs em específico teriam a responsabilidade de fazer tal articulação. Nos conselhos do Butantã e Lapa fora adotado um interessante ferramental institucional nos debates de formulação do regimento interno (haja vista terem processos amplos de discussão quanto ao regimento); assim, criaram

Grupos de Trabalho Específicos para a interlocução com os demais Conselhos temáticos, de forma que estes pudessem munir de informações os conselheiros. Contudo vale salientar que tais GTs ainda não iniciaram efetivamente suas ações.

Assim podemos verificar que os Conselhos analisados como um todo ainda não dispõem de uma estrutura eficiente quanto à mobilização da sociedade local para participação nos processos de discussão e deliberação ali proferidos, bem como ainda não dispõem de uma visão cristalizada quanto a definição sintética da função do Conselheiro e consequentemente do Conselho. Cabe salientar que o Conselho ainda carece de uma legitimidade à sociedade devido a não ser conhecido, haja vista o baixo comparecimento às urnas citado anteriormente. Desta forma, faz-se necessária a mobilização no sentido de ampliar os canais de comunicação do conselho para com a sociedade, bem como quanto a efetiva articulação com os demais conselhos no sentido de fortalecer as demandas dos espaços de participação cidadã como um todo.

Discussão e deliberação

Um dos maiores avanços dentro da proposta estipulada para o CPM se refere à potencial composição representativa de todos os estratos que compõe a área abrangida pela Subprefeitura. Contudo, tais delimitações geográficas apresentam verdadeiros abismos entre seus distritos e mesmo dentro destes distritos no que se refere aos indicadores de desenvolvimento humano refletidos na qualidade e disposição dos serviços públicos disponíveis a tais habitantes. Caso a se ilustrar do distrito do Butantã, na Subprefeitura do Butantã, que detém ao mesmo tempo o Morumbi, um dos bairros mais abastados da cidade, juntamente com bairros mais carentes tais como o Real Parque e Jardim Panorama. Tal particularidade acarreta na composição de um Conselho mais marcado por uma heterogeneidade. Uma sociedade política menos homogênea apresenta maiores entraves à constituição do processo de discussão e deliberação, agravadas ainda pelo histórico nacional de pouca habitualidade com as esferas de participação democrática (AVRTIZER, 2009).

Utilizamos aqui esta breve discussão de forma a subsidiar um dos pontos centrais relatados em grande parte das entrevistas e dos conselhos estudados no que se refere à dificuldade do processo de discussão devido aos diversos patamares de conhecimento dos conselheiros e, de forma mais aguda, quanto aos distintos estratos sociais aos quais estes fazem parte. Utilizando as palavras de uma conselheira, houve ali “um verdadeiro choque cultural”. Contudo, tal elemento ao mesmo tempo é verificado como um grande empecilho e um grande motivador,

pois estes também ilustraram que tal diferença é um dos fatores mais positivos dos conselhos, e que devem ser alvo de melhoria para a busca da melhor forma de articulação entre tais diferenças. Somamos ainda nossa observação participante, que pode verificar localmente tais tensões ali manifestadas muito mais por distintos formatos de discurso e compreensão do que por posicionamentos muito distintos em relação a pautas em discussão.

Um dos pontos de maior tensão no início dos trabalhos do CPMs se deu quando da aprovação do regimento interno, tendo em vista o momento inicial de estranhamento dos conselheiros a partir dos relatos obtidos junto aos entrevistados. De forma a compreender tal dinâmica, partimos de uma concepção quanto à homogeneidade e heterogeneidade em nossa observação participante nas reuniões realizadas, tendo por base nossa percepção quanto a tais categorias e, ainda, com base nas entrevistas realizadas. Tal categorização busca entender os distintos comportamentos de discussão verificados nos conselhos estudados.

Os Conselhos tidos por mais homogêneos em sua composição ficaram por conta de Pinheiros e M'boi Mirim. Nesses espaços não houve grande discussão para a aprovação do regimento. O primeiro foi marcado pela coesão no processo de discussão junto ao grupo e na aprovação sem maiores polêmicas, mesmo com o largo tempo utilizado nas discussões e concepção deste. O segundo foi marcado pela ausência de discussão e aprovação sem maiores alterações quanto ao texto base. Cabe salientar que tais conselhos apresentam um dos maiores antagonismos dentro dos indicadores de IDH da cidade de São Paulo. Contudo, são dotados de uma maior homogeneidade quanto a sua composição socioeconômica territorial.

Os demais conselhos analisados foram mais marcados pela heterogeneidade em sua composição, sendo que vieram a apresentar maiores problemas quanto à aprovação do regimento. Houve uma percepção de que a falta de orientação e preparação pela Prefeitura dentro do processo de posse quanto às funções a serem desempenhadas pelo Conselho, bem como a não exatidão quanto às reais atribuições da função deste conselheiro, vieram a contribuir para um acirramento das tensões iniciais nestes espaços, acentuadas pelo processo de reconhecimento destes dentro de tais espaços.

As entrevistas apontam que houve inicialmente uma tensão, pois os conselheiros não tinham conhecimento e uniformidade quanto à importância da discussão e aprovação do regimento interno. Alguns destes, que já tinham experiência em outros espaços de participação, estavam mais familiarizados. Contudo, outros estavam se deparando pela primeira vez com tais instrumentos jurídicos e técnicos. Fora relatado que houve uma percepção que tal discussão não

era “trabalho”, no sentido de se tratar uma embromação de tempo.

Entretanto, cabe aqui a ilustração que o conceito de “trabalho” fica um tanto quanto vago dado não haver este entendimento claro e unânime quanto ao que seria este trabalho designado ao Conselheiro, variando muito entre um entendimento mais localizado de micro demandas a entendimentos mais amplos quanto à discussão de políticas locais. Mesmo quanto à função destes, existe a amplitude da dúvida, onde a função seria de aconselhar, de decidir, de representar, de canalizar; enfim, uma série de conceitos referentes a tal espaço de participação que acabaram não dispondo de uma resposta contundente dentro do processo de concepção do Conselho.

Destacamos a observação de uma conselheira entrevistada de que tal falta de orientação e preparo veio a acirrar tensões político partidárias em tais espaços, gerando assim uma tensão relacional, salpicada por discussões compostas de insultos pessoais e rotulações entre os membros. A ocorrência desses “choques culturais” dentro desta heterogeneidade que apresentamos anteriormente remarcou o início dos trabalhos do conselho, potencialmente tendo contribuído para um esvaziamento posterior de tais espaços.

Devemos ainda ilustrar que fora verificado na totalidade dos Conselhos estudados problemas relacionados ao quórum de participantes na reunião, sendo que em nenhuma das ocasiões fora verificado o comparecimento de todos os conselheiros eleitos, sendo a média de comparecimento de cerca de dois a três quartos do total.

Cabe um destaque quanto ao trabalho empreendido no Conselho de Cidade Ademar, que disponibilizou uma comissão específica para trabalhar o texto do regimento interno, deixando o pleno do Conselho aberto para outras discussões de ordem mais prática, que não tivessem este espaço de tensão exacerbado. Tal ação conduziu a aprovação do texto sem maiores dificuldades, a partir das alterações dispostas por tal grupo específico. Cabe também salientar que tal conselho apresentou a dinâmica mais fluida em sua relação de trabalho e na relação para com a subprefeitura que as demais, tendo ainda grande apoio da gestão da subprefeitura.

O respeito quanto à diversidade de opiniões entre os distintos conselheiros nos conselhos foi marcado por um início turbulento, conforme indicamos anteriormente, na maior parte dos conselhos. A percepção em geral é que tal acirramento vem se atenuando, sob um amplo entendimento que este se trata de um espaço novo, e que tais atores estão se ajustando, buscando uma forma de trabalhar em maior harmonia.

Conforme descrito por Avelar (2004), podemos entender o espaço de participação como propulsor de uma cultura democrática, no sentido de estimular não apenas a discussão, mas de qualificar a discussão na forma do entendimento do ponto de vista alheio, em arenas de discussão com o objetivo do bem público. Salientam que há uma presença de movimentos sociais e partidos políticos, que eventualmente se articularam na composição de maioria e eleição da mesa coordenadora. Contudo, isso não ocorre em todos os conselhos, sendo que há um sentimento que tais condicionantes não alteram a possibilidade de discussão e respeito do pleno deste espaço, cabendo uma exceção do CPM-Sé, que apresenta uma influência mais aguda do movimento de moradia de acordo com os conselheiros entrevistados.

Em duas ocasiões coube ao Conselho deliberar pautas em regime de urgência solicitadas pela administração central. Em ambos os casos foram verificadas distintas tipificações e formas de discussão e escolha dentre os conselhos, prevalecendo uma análise mais sensível das necessidades de cada distrito do que uma análise fundamentada em diagnósticos e estudos de viabilidade.

Como ponto importante a ilustrar, apontamos que devido ao não funcionamento efetivo dos Grupos de Trabalho, no sentido de alimentar o pleno do conselho com informações e discussões já amadurecidas, há uma percepção de dificuldade na elaboração das pautas de discussão, tendo em vista a dificuldade de colocar em discussão a pauta sem estar previamente debatida e compreendida por um grupo menor e específico. Ainda neste sentido foi amplamente citado o problema da comunicação entre os membros do conselho, pois existem aqueles que detêm uma maior habilidade para o uso da internet e outros que nem mesmo dispõem de computador e acesso à rede de computadores.

Desta forma, até mesmo a comunicação quanto a data de realização das reuniões ordinárias e extraordinárias é alvo de críticas, cabendo ao coordenador de cada um dos conselhos a responsabilidade de entrar em contato com cada um dos conselheiros, utilizando outros meios, para viabilizar tal informação. Tal processo de comunicação é percebido como de suma importância, dado o curto espaço de tempo das reuniões poder ser otimizado a partir de debates prévios ou mesmo do acesso mais rápido a materiais relativos à deliberação. Todos os conselhos estudados apresentaram os mesmos problemas quanto ao processo de comunicação junto aos conselheiros, de modo mais ou menos acentuado em cada um destes.

Interação e controle social

Um ponto central verificado em todas os CPMs pesquisados se refere à substituição do subprefeito como empecilho central a consolidação deste espaço, centralmente neste momento inicial de estruturação e consolidação. Das sete Subprefeituras alvo desta pesquisa, cinco delas sofreram troca de subprefeitos por rearranjos estruturais da Prefeitura e também por concessões a aliados políticos, tendo centralmente impacto a aprovação de matérias de interesse da prefeitura junto ao Poder Legislativo municipal (BERGAMIM; RODRIGUES, 2014).

De acordo com os conselheiros, a troca do subprefeito fez reiniciar todo o trabalho desenvolvido por estes junto à estrutura da subprefeitura, visto que o recém empossado subprefeito demanda um tempo até se inteirar das dinâmicas locais e da forma ao qual estão se conferindo os processos de relação para com o CPM, sendo ponto pacífico dentre a maioria dos entrevistados que a troca do subprefeito é fator extremamente prejudicial ao funcionamento do conselho.

Cabe aqui ilustrar que tal ponto de vista fora alvo de estudo de Stephanie McNulty (2011), que constata que o suporte da liderança do executivo local em consolidar o espaço de participação cidadã é condição essencial para o sucesso deste e, com base nesta afirmação, verificamos que aqueles conselhos que não apresentaram troca dos subprefeitos têm uma percepção muito mais positiva quanto ao seu funcionamento que as demais, sendo estes o CPM de Pinheiros e Cidade Ademar.

Dentre os demais CPMs, verificamos, naqueles onde o subprefeito se posiciona de modo aberto e entusiasta, que a ação do Conselho teve uma melhor avaliação inicial, sendo que nos espaços onde o subprefeito não se posicionou de forma a apoiar o Conselho verificamos que não houve maiores avanços no trabalho, bem como apresentaram uma pior avaliação inicial dos trabalhos.

Cabe salientar um interessante fato ocorrido na Subprefeitura de Butantã, onde logo no início da reunião ordinária os conselheiros de um modo geral posicionaram sua abertamente sua indignação quanto a postura da Prefeitura em relação à substituição do subprefeito sem o devido debate com o CPM. Entenderam aquilo como uma afronta ao que fora construído e ao trabalho do Conselho, e assim estavam se articulando para o encaminhamento de ofícios às secretarias vinculadas, administração central e subprefeitura, tentando marcar seu repúdio. Tal atitude configura claramente uma posição de empoderamento deste espaço de participação, tendo em vista o controle social para com as

atitudes desenvolvidas para estarem em consonância com os objetivos da sociedade civil através dos conselheiros ali reunidos.

Em termos gerais, observou-se um bom relacionamento dos CPMs para com a subprefeitura, no sentido de atendimento das demandas de infraestrutura e das pautas pontuais dos Conselheiros, canalizadas de forma mais rápida através da subprefeitura em seus canais de atendimento. Contudo, fora ilustrado que, assim como a administração central, não houve uma preparação adequada da subprefeitura para a recepção do CPM em termos de promover uma orientação quanto aos processos burocráticos locais e a orientação dos conselheiros.

Cabe salientar ainda que em nenhum dos casos houve qualquer indicação quanto ao apoderamento ou imposição das pautas e demandas através da subprefeitura. As questões se concentraram mais em pontos estruturais do caráter relacional, sendo necessário ainda ilustrar que algumas das subprefeituras já disponibilizaram recursos financeiros ao funcionamento do Conselho tendo em vista a melhoria da infraestrutura disponível (computador, sala de trabalho, linha telefônica, etc.), arcando com custas de transporte em vistoria e outras correlatas ao funcionamento, como café, água, lanches e demais.

Quanto à definição das pautas, os Conselhos como um todo apresentaram autonomia na definição destas, não sofrendo nenhuma imposição por parte da subprefeitura. A Prefeitura, por sua vez, neste espaço inicial de seis meses de funcionamento, colocou a necessidade da votação em regime de urgência da priorização de demandas locais, e também indicou a necessidade de que o conselho priorizasse e aprovasse as obras a serem executadas pela subprefeitura, conforme descrevemos anteriormente. Contudo, não houve qualquer pressão sobre a forma ou o conteúdo, apenas quanto ao prazo, o que na visão da maioria dos conselheiros foi prejudicial tendo em vista o curto espaço de tempo para uma discussão mais ampla junto ao conselho e com a comunidade em geral.

A priorização das demandas locais e a aprovação das obras a serem executadas pelas subprefeituras configuraram um importante avanço no sentido da ampliação do controle social. O conselho pode debater e deliberar aquilo que entendia como prioritário dentro da previsão orçamentária do próximo ano, conferindo assim uma maior proximidade deliberativa do poder público junto aos anseios da comunidade local. A priorização das obras a serem executadas pela subprefeitura foi também um elemento de controle social impactante, tendo em vista, por exemplo, o caso do CPM-Cidade Ademar, onde o subprefeito pessoalmente compareceu à reunião extraordinária para explicar as motivações que levaram a escolha de tal intervenção, bem como do valor financeiro destinado

a cada uma destas obras. Pode também explicar os procedimentos burocráticos que adornam tal processo. O conselho teve a oportunidade ali de elencar aquelas intervenções tidas por apropriadas na visão destes e descartar aquelas tidas por desnecessárias.

Os demais mecanismos de controle social previstos a partir dos Grupos de Trabalho ainda não entraram em funcionamento, não podendo ser alvo de nossa análise. Assim, verificamos como pontos centrais no incremento do controle social os pontos acima listados.

Considerações finais

Tomando por base a definição de Lúcia Avelar (2004), entendemos que participar é a possibilidade que os indivíduos têm de influenciar o processo político, residindo aqui potencialmente uma possibilidade efetiva da construção de uma igualdade concreta dentre os atores que compõe o processo de decisão política. Ainda em consonância com esta autora, verificamos que a participação se comporta como uma dimensão processual, tendo caráter formativo dentro da sociedade, centralmente dentro da sociedade brasileira, pouco habituada com a participação política (CARVALHO, 2001).

Neste sentido pudemos analisar que o Conselho Participativo Municipal caminha a passos largos no sentido de influenciar o processo político, haja vista que em seis meses de funcionamento foi capaz de definir a agenda quanto a intervenções locais e estruturar as premissas que vão estabelecer instâncias de controle social para com as ações das Subprefeituras. Além disso, é interessante verificar que os Conselheiros estão se mantendo vigilantes, de forma ampla, através dos conselhos analisados quanto as ações das subprefeituras, estando aptos a verificar inclusive denúncias e irregularidades nestes espaços.

Especificamente sobre os nossos dados coletados para este artigo, foi possível perceber que, acerca da categoria de mobilização há um amplo espaço para desenvolver outras ferramentas a fim de tornar a lacuna entre a sociedade e as instituições do governo menor e, neste caso, a diferença desta nova representação social e a sociedade local em si mesma. Assim, enfatizamos a visão geral acerca deste assunto através da compreensão dos próprios Conselheiros eleitos, que entendem a urgência e importância deste mecanismo.

A segunda categoria analisada, sobre discussões e deliberações, pode mostrar que a predominância dos partidos políticos não é tão intensa como se poderia esperar. E também pode apontar que esse tipo de espaço de representação política tende a um menor atrelamento aos partidos políticos tradicionais em sua

representação. No entanto, são necessários outros estudos sobre a totalidade dos Conselhos e Conselheiros de entender melhor esse movimento.. Além disso, o processo de deliberação está acontecendo de modo a empoderar os envolvidos, apontando para um processo de organização e estruturação da discussão que permite tal dinâmica.

Finalmente, as interações e controle social podem mostrar que até agora a administração municipal e o poder local não atuam junto ao Conselho Participativo Municipal (CPM) de forma a limitar sua atuação, mas, inversamente, buscam fortalecer esse espaço de participação e canalizar sua legitimidade. Tendo isso em mente pudemos verificar que a ferramenta de controle social do Conselho já detêm uma importância significativa, e que potencialmente tende a ampliar a efetividade dos Conselheiros neste sentido com a maturação de tal espaço.

Ademais, cabe salientar que existe uma ampliação dos conceitos de territorialidade e proximidade, uma vez que há uma identificação por membros do Conselho junto às demandas locais. Como tal, é necessário ter em consideração que o cerne das premissas democráticas deve ser moldado pelas particularidades locais, não devendo ser padronizado e uniformizado em termos estruturais. Como pudemos observar, diferentes dinâmicas locais estão impactando o desenho institucional dentro dos espaços de participação, sustentando assim a urgência da descentralização em relação à dinâmica da própria localidade.

A orientação que impulsiona a implementação do CPM, como exposto neste trabalho, está caminhando no sentido de alterar parcialmente as lógicas da forma de atuação do governo municipal na cidade São Paulo, considerando os diversos conflitos encontrados na concepção e processo de implementação deste espaço. Dentro dessa ideia, entendemos aqui que o CPM vem a estabelecer um aprimoramento no “tecido de relações” entre sociedade e governo, trazendo assim uma maior possibilidade de efetividade da deliberação pública através de seu caráter de inclusividade e de proximidade às demandas sociais, o que vem a dialogar diretamente com a condicionante do resgate da legitimidade dos governos junto à sociedade em referência às características da sociabilidade contemporânea (ROSANVALLON, 2011).

É perceptível que o Conselho Participativo Municipal, a partir das unidades aqui estudadas, ainda necessita de um maior espaço de tempo para a consolidação de seus processos e consequente maior legitimidade em relação a seus propósitos. Contudo, podemos comparar o trabalho que ali vem sendo desenvolvido a uma semente que foi plantada, e esta depois de germinada dificilmente deixará de crescer, sendo que isto se refere ao processo de formação

quanto à participação e empoderamento destes 1.113 conselheiros eleitos através de suas comunidades.

Os conselheiros entrevistados, de modo amplo, se colocaram como entusiastas do processo de participação, dentro do entendimento da consolidação como arena de discussão e também quanto a satisfação pelo trabalho de forma conjunta dentro dos múltiplos pontos de vista locais em prol de um bem público comum.

Para concluir, gostaríamos de usar das palavras de Hannah Arendt através da articulação de Hanna Pitkin (2004). A autora afirma que a representação democrática só pode ser possível partindo de uma de uma vivida, participativa e concreta democracia direta em seu nível local. Acreditamos que o Conselho Municipal Participativo caminha no sentido de potencializar tal ideal. Assim, poderá efetivamente contribuir para a construção de uma relação mais sólida em nível local, conferindo então o sentido amplo de legitimidade na relação entre a sociedade civil e Estado.

Referências

ARENDT, H. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

AVELAR, L. Participação Política. In: **AVELAR, L.; Cintra, A. O. Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 223-235.

AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BERGAMIM JR, G.; RODRIGUES, A. Prefeito Haddad substitui subprefeitos técnicos por aliados políticos. **Folha de S.Paulo, São Paulo**, 18 jul. 2014. Disponível em <<http://folha.com/no1487720>>. Acesso em: 2 ago. 2014.

CALDERON, A. I. **Democracia local e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2000.

CALDERON, A. I.; CHAIA, V.; **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 17.^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DESEZENI, T. H.; LIMA, L. Perfil comparativo das políticas públicas de descentralização e participação popular na administração da cidade de São Paulo (1989-2009). **Revista Científica Hermes**, São Paulo, n. 7, p. 107-132, 2012.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Rio de Janeiro, 2003.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. New York: Verso, 2003.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 84-95, 2011.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 4-27, out 1995.

MCNULTY, S. L. **Voice and vote: decentralization and participation in post-Fujimori Peru**. Stanford: Stanford University Press, 2011.

NORRIS, P. (Ed.). **Critical citizens: global support for democratic governance**. New York: Oxford University Press, 1999.

O PAPEL dos conselhos participativos., Vídeo de curso online ministrado por

Vera Alves Cepêda. Estado de São Paulo: Voto Consciente, 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jYtf7afbH3M>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PITKIN, H. Representation and democracy: uneasy alliance. **Scandinavian Political Studies**, Oslo, v. 27, n. 3, p. 335-342, 2004.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

ROCHA, E. A. Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F.; VAZ, F. T. (Coord.). **20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008. p. 131-148.

ROSANVALLON, P. **Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity**. Tradução: Arthur Goldhammer. Princeton: Princeton University Press, 2011.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (Org.). **São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política)**. São Paulo: 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011. p. 233-252.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. ; Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? In: TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Desafíos de la construcción democrática en Brasil: participación**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008a. p. 105-149.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C.; Movimientos sociales y sistema político: los desafíos de la participación. In: TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Desafíos de la construcción democrática en Brasil: participación**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008b. p. 13-103.

TORFING, J. et al. **Interactive governance**: advancing the paradigm. New York: Oxford University Press, 2012.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

URBINATI, N.; WARREN, M. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, p. V11. 387-412, jun. 2008.

**POLÍTICA EDITORIAL
E NORMAS PARA
APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS**

Política editorial e normas para apresentação de artigos

A REVISTA PARLAMENTO E SOCIEDADE tem como eixo temático o campo designado por “Políticas Públicas e Poder Legislativo no âmbito do Município”, considerando, todavia, que tal eixo não se constitui cartesianamente, incorporando, por conseguinte, reflexões que ao extrapolá-lo seja no campo jurídico de constituição dos entes federativos, seja no campo da teoria social, exploram e expõem as injunções políticas, econômicas, sociais e culturais que configuram sua dimensão propriamente genérica. Desta forma, o eixo desta REVISTA constitui-se como âmbito da particularidade no conjunto das reflexões sobre a constituição e as relações entre Sociedade Civil e Estado, seja o campo das políticas públicas – sua formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle social –, seja no campo do Poder Legislativo e de suas relações com os demais Poderes do Estado.

A REVISTA recebe e publica artigos das variadas áreas do conhecimento social – Ciências Sociais, História, Filosofia, Direito, Arquitetura e Urbanismo, Administração e Gestão Públicas, Educação e Economia, no tratamento crítico-compreensivo do eixo já mencionado, caracterizando-se menos por ser veículo de uma dada área do conhecimento do que por incorporar a contribuição das variadas áreas para a compreensão de temáticas relacionadas ao eixo adotado e dos seus elementos constitutivos: as Políticas Públicas, o Poder Legislativo e o Município.

Os artigos enviados à REVISTA PARLAMENTO E SOCIEDADE devem ser inéditos serão submetidos para avaliação do Comitê Científico e devem ser endereçados ao e-mail artigos@camara.sp.gov.br ou pelo Correio (Viaduto Jacaré nº 100, sala 1302A, 13º andar, São Paulo, SP, CEP 01319-900, aos cuidados do Conselho Editorial). Caso o artigo seja remetido pelo Correio, pede-se que sejam enviadas duas cópias, uma delas sem identificação de autoria, além de um CD-ROM com o artigo em formato WORD.

Os artigos devem ter até 30 laudas de 2.100 caracteres, redigidos conforme os padrões da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) abaixo especificados:

Folha: Carta (letter)

Editor de texto: Word for Windows 6.0 ou posterior

Margens: esquerda, direita, superior e inferior de 2cm

Fonte: Times New Roman, tamanho 12

Parágrafo: espaçamento anterior: 0 ponto; posterior: 0 ponto; entre linhas: 1,5; alinhamento justificado.

Título: breve e suficientemente descritivo

Fonte: Times New Roman, Negrito, Tamanho 12, Entrelinhas 1.0

Seções e subseções:

Fonte: Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0, com numeração progressiva a critério do Autor

Resumo: 200 palavras contendo objetivo, método, resultado e conclusão

Fonte: Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0

Palavras-chave: três palavras-chave separadas por ponto

Fonte: Times New Roman, Tamanho 11

Referências: citadas no corpo do texto com indicação do sobrenome, ano e página de publicação.

Referências bibliográficas completas apresentadas no final do texto, em ordem alfabética, conforme NBR-6023

Diagramas, Quadros e Tabelas: devem apresentar título e fonte. No corpo do artigo devem ser feitas referência a eles.

Imagens: devem ser em alta resolução, de no mínimo 150dpi, sob pena e não serem publicadas por falta de qualidade para impressão.

Informações Complementares

No mesmo Arquivo, o autor deverá enviar:

Página 1: Título do Artigo, identificação do(s) autores, com nome completo, instituição à qual está(ao) ligado(s), cargo(s), endereço para correspondência, fone fax e e-mail.

Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es) e o conteúdo deste periódico está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 3.0 No-Comercial Unported (CC-BY-NC).

Vereadores da 16ª Legislatura

Abou Anni (PV)	Juliana Cardoso (PT)
Adilson Amadeu (PTB)	Laércio Benko (PHS)
Adolfo Quintas (PSDB)	Marco Aurélio Cunha (PSD)
Alessandro Guedes (PT)	Mario Covas Neto (PSDB)
Alfredinho (PT)	Marquito (PTB)
Andrea Matarazzo (PSDB)	Marta Costa (PSD)
Anibal de Freitas (PSDB)	Milton Leite (Democratas)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	Nabil Bonduki (PT)
Antonio Donato (PT)	Natalini (PV)
Ari Friedenbach (PROS)	Nelo Rodolfo (PMDB)
Arselino Tatto (PT)	Netinho de Paula (PDT)
Atílio Francisco (PRB)	Noemi Nonato (PROS)
Aurélio Miguel (PR)	Orlando Silva (PC do B)
Aurélio Nomura (PSDB)	Ota (PROS)
Calvo (PMDB)	Patrícia Bezerra (PSDB)
Celso Jatene (PTB)	Paulo Fiorilo (PT)
Claudinho de Souza (PSDB)	Paulo Frange (PTB)
Conte Lopes (PTB)	Pr. Edemilson Chaves (PP)
Coronel Camilo (PSD)	Quito Formiga (PR)
Coronel Telhada (PSDB)	Reis (PT)
Dalton Silvano (PV)	Ricardo Nunes (PMDB)
David Soares (PSD)	Ricardo Teixeira (PV)
Edir Sales (PSD)	Ricardo Young (PPS)
Eduardo Tuma (PSDB)	Roberto Tripoli (PV)
Eliseu Gabriel (PSB)	Rodolfo Despachante (PHS)
Floriano Pesaro (PSDB)	Salomão Pereira (PSDB)
George Hato (PMDB)	Sandra Tadeu (Democratas)
Gilson Barreto (PSDB)	Senival Moura (PT)
Goulart (PSD)	Souza Santos (PSD)
Jair Tatto (PT)	Toninho Paiva (PR)
Jean Madeira (PRB)	Toninho Vespoli (PSOL)
Jonas Camisa Nova (Democratas)	Ushitaro Kamia (PSD)
José Américo (PT)	Valdecir Cabrabom (PTB)
José Police Neto (PSD)	Vavá (PT)
	Wadih Mutran (PP)

