

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Wagner Caetano Alves de Oliveira

AVANÇOS E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PARTICIPATIVO DOS
TRABALHADORES NA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO-MÍNIMO NO
GOVERNO LULA (2003-2010) / Wagner Caetano Alves de Oliveira. Belo Horizonte:
FLACSO/FPA, 2023.

BELO HORIZONTE - MG

2023

Wagner Caetano Alves de Oliveira

AVANÇOS E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PARTICIPATIVO DOS
TRABALHADORES NA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO-MÍNIMO NO
GOVERNO LULA (2003-2010) / Wagner Caetano Alves de Oliveira. Belo Horizonte:
FLACSO/FPA, 2023.

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Paulo Malerba

Belo Horizonte – MG

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

DE OLIVEIRA, Alves Caetano Wagner

AVANÇOS E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PARTICIPATIVO DOS TRABALHADORES NA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO-MÍNIMO NO GOVERNO LULA (2003-2010) / Wagner Caetano Alves de Oliveira. Belo Horizonte: FLACSO/FPA, 2023.

94 f.;il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientador/a: Prof. Paulo Malerba

Wagner Caetano Alves de Oliveira

AVANÇOS E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PARTICIPATIVO DOS
TRABALHADORES NA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO-MÍNIMO NO
GOVERNO LULA (2003-2010) / Wagner Caetano Alves de Oliveira. Belo Horizonte:
FLACSO/FPA, 2023.

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,
Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade
Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação
Perseu Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de Magíster en
Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em

Prof. Paulo Malerba

FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Leonardo Avritzer

FLACSO Brasil/FPA

Prof. Me. Diego Matheus Oliveira de Menezes

FLACSO Brasil/FPA

RESUMO

O objetivo principal desta dissertação é analisar os impactos da política de participação social na busca pela valorização do salário-mínimo a partir do estabelecimento da Mesa de diálogo nos governos do Partido do Trabalhadores entre 2003 e 2016. Este trabalho busca destacar a importância da política de participação social na construção de políticas públicas e em especial a política para a valorização do salário-mínimo e seus efeitos para o enfrentamento da brutal desigualdade social brasileira, em particular para a melhora do rendimento médio dos trabalhadores da base da pirâmide social. Faremos um breve resgate do processo histórico da instituição do salário-mínimo e de sua evolução no Brasil a partir de 1940, durante o governo Getúlio Vargas. Trataremos também da formação do aparelho do Estado brasileiro, dos regimes políticos implementados, dos períodos democráticos e autoritários que influenciaram na trajetória do salário-mínimo e como se desenvolveu a participação social nesse período. Para alcançar o objetivo, em um primeiro momento, conceituamos a democracia como sistema de governo e suas vertentes, em especial a democracia participativa. Buscamos subsídios na leitura de textos de alguns autores que versam sobre os conceitos de democracia, democracia participativa e participação social na construção de políticas públicas. Em um segundo momento, buscamos apresentar o papel das centrais sindicais na elaboração e na negociação da política salarial para definir valor e método de correção do salário-mínimo, bem como interpretar o conceito qualitativo de sua valorização. Vamos mostrar como se deu a construção da proposta de implementação da Mesa de diálogo, do método de trabalho, de sua composição e representação. Da mesma forma, vamos destacar a importância do espaço político denominado “Mesa de diálogo” dentro do conceito da participação social na elaboração de políticas públicas pelo olhar das centrais sindicais e analisar o papel político desse método participativo inovador no Brasil. As políticas públicas e a valorização do salário-mínimo trazem impactos positivos de extrema relevância para as famílias brasileiras, sobretudo as que representam a base da pirâmide social.

Palavras-chave: Salário-mínimo. Democracia. Políticas Públicas. Participação social. Sindicalismo.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to analyze the impacts of the social participation policy in the search for the valorization of minimum wage from the establishment of the Dialogue Table in the Workers' Party governments between 2003 and 2016. This work seeks to highlight the importance of the policy of social participation in the construction of public policies and, in particular, the policy for valuing the minimum wage and its effects in confronting the brutal Brazilian social inequality, in particular for improving the average income of workers at the base of the social pyramid. We will make a brief rescue of the historical process of the institution of the minimum wage and its evolution in Brazil from 1940, during the Getúlio Vargas government. We will also deal with the formation of the Brazilian State apparatus, the political regimes implemented, the democratic and authoritarian periods that influenced the trajectory of the minimum wage and how social participation developed in this period. To achieve this objective, at first, we conceptualize democracy as a system of government and its aspects, in particular participatory democracy. We seek subsidies in reading texts of some authors that deal with the concepts of democracy, participatory democracy and social participation in the construction of public policies. Secondly, we seek to present the role of trade union centers in the preparation and negotiation of wage policy to define value and method of correction of the minimum wage, as well as interpret the qualitative concept of its valuation. We will show the construction of the proposed implementation of the Dialogue Table, the method of work, its composition and representation. In the same way, we will highlight the importance of the political space called "Dialogue Table" within the concept of social participation in the elaboration of public policies from the view of trade union centers and analyze the political role of this innovative participatory method in Brazil. Public policies and the appreciation of minimum wage bring positive impacts of extreme relevance to Brazilian families, especially those that represent the base of the social pyramid.

Keywords: Minimum wage. Democracy. Public policy. Social participation. Syndicalism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul
APEOESP	Associação dos Professores de São Paulo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAT	Central Autônoma dos Trabalhadores
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNS	Conferência Nacional de Saúde
CONCLAT	Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada da Assistência Social
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FS	Força Sindical
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
LO	Lei Orçamentária
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MG	Minas Gerais

MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
MET	Ministério do Trabalho e Emprego
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MR-8	Movimento Revolucionário 8 de outubro
NCST	Nova Central Sindical dos Trabalhadores
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNPM	Plano Nacional de Políticas para Mulheres
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Rio Grande do Sul
SEPPIR	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SDS	Social Democracia Sindical
SGPR	Secretaria Geral da Presidência da República
SM	Salário Mínimo
SNDH	Sistema Nacional de Direitos Humanos
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UGT	União Geral dos Trabalhadores
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE GOVERNO E SUAS VARIANTES NA CONCEPÇÃO DOS CLÁSSICOS E CONTEMPORÂNEOS.....	24
2.1 OS CONCEITOS DE DEMOCRACIA COMO REGIME POLÍTICO	24
2.2 REPUBLICANISMO, LIBERALISMO E A TEORIA DO DISCURSO NA DEMOCRACIA	26
2.3 O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA	27
2.4 A TEORIA CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA.....	31
2.5 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA PERSPECTIVA DE ROUSSEAU, MILL E COLE	33
2.6 A TEORIA CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SEU IMPULSIONAMENTO	36
2.7 DEMOCRACIA- NOVAS ABORDAGENS	38
2.8 O CASO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA	41
3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ERA LULA	45
3.1 O MOVIMENTO SINDICAL NO PÓS-DITADURA – O SURGIMENTO DO NOVO SINDICALISMO.....	45
3.2 O RECADO CENTRAL DURANTE A POSSE EM 01.01.2003.....	48
3.3 A ESTRUTURA GOVERNAMENTAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	48
3.4 CONFERÊNCIAS E CONSELHOS NACIONAIS.....	50
3.5 INTERFACES SOCIOESTATAIS.....	55
3.6 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO RESULTADO DE DELIBERAÇÕES DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS.....	57
3.7 ARRANJOS INTITUCIONAIS GOVERNO LULA.....	61
3.8 MESAS DE INTERESSE.....	62
4 AS MESAS DE DIÁLOGO, UM MÉTODO INÉDITO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	63
4.1 A INSTITUIÇÃO DO SALÁRIO-MINIMO NO BRASIL E SUA TRAJETÓRIA.....	63
4.2 A AGENDA DOS TRABALHADORES PARA O DESENVOLVIMENTO.....	67
4.3 AS MESAS: CONCEITO, FORMATO E DINÂMICA.....	70
4.4 MESA DE DIÁLOGO PARA RECUPERAÇÃO DO SALÁRIO-MÍNIMO.....	71

4.5 O PAPEL DAS CENTRAIS SINDICAIS E O ALINHAMENTO COM A POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	73
4.6 ASSESSORIA DO DIEESE ÀS ENTIDADES DOS TRABALHADORES.....	76
4.7 BENEFÍCIOS DIRETOS E INDIRETOS A PARTIR DA RECUPERAÇÃO DO PODER DE COMPRA DO SALÁRIO-MÍNIMO DE 2003 A 2015.....	78
4.8 NOVOS AVANÇOS NA POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	82
4.9 NEM TUDO É PLENO.....	84
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS.....	91

1 INTRODUÇÃO

A partir de 2003, o Brasil vive um contexto de mudanças política e econômica com a posse de um governo que tem forte ligação com o movimento dos trabalhadores. O presidente Lula tem sua origem política na atuação sindical entre os anos 1970 e 1980 e as centrais sindicais ligadas ao Novo Sindicalismo são organizadas também nesse período, lutando pelas reivindicações da classe trabalhadora, entre elas, a política de valorização do salário-mínimo (SM).

Neste espaço instituído para o debate, as Mesas de diálogo, qual o papel desempenhado pelas centrais sindicais? A participação social foi vivenciada nesse processo, de que modo ela se expressa nesse contexto? São questões respondidas ao longo desta dissertação.

O aparelho burocrático do Estado brasileiro se organiza a partir dos anos 1930 com o governo de Getúlio Vargas e o SM é instituído na década de 1940. Ao longo desses 90 anos, o país sofre processos de descontinuidade institucional, mesclando períodos autoritários com pequenos períodos democráticos. O golpe de 1964, último período autoritário, durou 21 anos com seu fim em meados dos anos 1980. Durante a ditadura não havia diálogo e muito menos negociações com movimentos sociais, que eram perseguidos pelo governo central, e os sindicatos passaram a exercer um papel puramente assistencialista, burocrático e seus dirigentes tinham pouca representatividade na base dos trabalhadores. Souen (2013), em sua dissertação de mestrado, aponta que o SM, com exceção do período de 1951 e início da década de 1960, teve recorrentes perdas do seu poder aquisitivo.

No Brasil, a luta pela redemocratização do país, em especial na década de 1980, contou com participação ativa dos movimentos sociais e parcela significativa da sociedade brasileira para colocar fim ao regime. A mobilização social cumpriu papel estratégico na campanha pelas “Diretas Já”, que era a luta por eleições livres e democráticas para os executivos Federal, Estadual e das capitais entre 1983 e 1984 e para convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, ficou conhecida como a Constituição Cidadã, trazendo o debate da importância da participação social para a construção de políticas públicas. Nesse cenário de um Brasil pós-constituente (em que a democracia é compreendida como um processo político, econômico, social, cultural e que contém esforços de organização de um sistema de governo no qual a participação social esteja inserida na criação de espaços políticos e organizativos como os conselhos municipais de saúde, orçamento participativo, conselhos municipais de planos de diretores, habitação, segurança alimentar, meio ambiente, conselhos tutelares e tantos outros implementados especialmente nas

administrações municipais no campo político à esquerda), abriu-se espaço para que a participação social ocupasse a centralidade de um novo modo de governar dentro de um regime democrático e na sua vertente popular, a democracia participativa.

A partir daí, significativas experiências municipais na década de 1990, frutos desse processo, foram vivenciadas no âmbito local (municípios) e muitas delas se tornaram referência nacional e até internacional, como foram os casos do orçamento participativo de Porto Alegre – RS, da Bolsa Escola e do Programa Abastecer de Belo Horizonte – MG, dos conselhos municipais em diversas áreas como Saúde, Meio Ambiente, Segurança Alimentar, Políticas Urbanas, Transporte Urbano e outros. Chama atenção o que Evelina Dagnino (2002) denominou de “nova cidadania”, segundo ela, nesse processo, os movimentos sociais não só lutaram para exigir o cumprimento dos direitos já previstos, mas também por novos direitos. O direito de participar efetivamente era a bandeira do movimento social popular. Essa mobilização também permitiu que avanços ocorressem no plano federal, a exemplo do Conselho Nacional de Saúde, movimento histórico na área e que com a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) se fortalece nacionalmente.

Outros movimentos que ganharam destaque nacional nesse processo foram: o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o Movimento Ação Cidadania de Combate à Fome e Segurança Alimentar, o Movimento Negro de Combate ao Racismo e o Movimento Sindical, que desde a década de 1980 também assumiu papel estratégico na luta pela redemocratização do país.

Durante a gestão do presidente Lula, de 2003 a 2010, na construção de políticas públicas, a política de participação social transformou-se em uma das estratégias de governo, estabelecendo uma nova relação entre governo e sociedade civil. A política de participação social foi uma forte aliada na elaboração e na gestão de políticas públicas no Brasil, baseada na construção coletiva, no diálogo e na transparência.

O Brasil viveu de 2003 a 2016 um *boom* de participação social nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2016), interrompido pelo golpe parlamentar apoiado pelas forças conservadoras e de centro-direita. É na gestão petista que a participação social ganha outra dimensão, sendo amplificada, como afirma o professor Leonardo Avritzer (2016), temos nesse período uma efervescência de participação social. As conferências nacionais realizadas, os conselhos nacionais criados ou reformulados, os espaços de diálogos sociais se ampliaram e ocuparam o centro político do governo.

Nesse sentido, um dos componentes importantes dessa política foram as Mesas de diálogo, que consistiam na discussão, construção, negociação e encaminhamento de temas e

políticas públicas específicas. As mesas eram compostas pelos atores sociais e governamentais das respectivas áreas, respeitada a lógica organizacional entre trabalhadores, empresários, lideranças sociais e parlamento. As reuniões periódicas dessas mesas contavam com assessoria de técnicos especializados e com a presença dos respectivos ministros. As Mesas de diálogo serão objeto de nosso estudo nesta dissertação.

Em 2004, a partir do movimento unitário das centrais sindicais, a marcha por um salário digno e documentos entregues ao presidente Lula, baseados em estudos feitos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), exigiam a instituição de uma política permanente de valorização do salário-mínimo, que poderia atingir naquele momento mais de 50 milhões de brasileiros dependentes desse piso nacional e teria como resultado a redução das desigualdades sociais e o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento econômico nacional.

Em 2005, foi instituída a “Mesa de diálogo de valorização do salário-mínimo” com o compromisso de discutir e elaborar uma política de valorização do SM, compreendida não só pelo seu aumento monetário, em sua correção anual, mas também no aumento do seu poder de compra e por uma expectativa de estabilidade de médio e longo prazo.

As centrais sindicais tiveram papel de representação, negociação e defesa dos interesses dos trabalhadores, em especial os de baixa renda, com rendimentos vinculados ao SM, que saltou dos 70 dólares em média para 300 dólares. No Brasil, historicamente, a correção do salário-mínimo era definida pelo Ministério da Fazenda e pelo presidente da República, obedecendo a lógica de caixa do governo e do orçamento federal, sem nenhum diálogo com o movimento sindical brasileiro ou qualquer outro setor social organizado representante dos trabalhadores.

Nesse processo negocial da Mesa do SM, durante o governo Lula, estabeleceu-se uma regra permanente com base no crescimento econômico do país que levava em consideração a inflação do ano anterior. Outros mecanismos de valorização do SM foram estabelecidos, mudando o perfil socioeconômico da base da pirâmide social brasileira, especialmente nas classes sociais C e D.

A hipótese da dissertação é que a Mesa de diálogo do SM constituiu-se em um espaço efetivo em que os representantes dos trabalhadores influenciaram a política salarial durante o governo do presidente Lula, no período de 2003 a 2010.

Para buscar respostas a essa pergunta conceituamos a democracia como sistema de governo e suas vertentes, em especial a democracia participativa. Trouxemos ao longo da escrita as contribuições de alguns autores sobre os conceitos de democracia, democracia

participativa e participação social na construção de políticas públicas. Segundo Amartya Sen (1999), a democracia foi o melhor acontecimento do século XX.

Dentre as diferenças de modelos democráticos, entendemos que a democracia participativa é o formato em que a participação social tem seu lugar de destaque, pois é esse modelo que permite a participação direta dos cidadãos e suas representações nas decisões que mais lhe interessam.

O professor Boaventura Santos (2002) declara que é preciso democratizar a democracia, aprender os caminhos da democracia. Santos aponta que a América Latina, na década de 1980, foi atingida por uma onda de democratização e, no Brasil, resultou na nova constituição e uma lei de participação cidadã, com incorporação de novos atores sociais, novos temas na política, um processo de inclusão até então ignorado pelo sistema político.

Carole Pateman, em *Participação e Teoria Democrática* (1992), traz a seguinte pergunta: Qual o lugar da "participação" numa teoria da democracia moderna e viável? Seu texto traz a preocupação de diversos teóricos em relação ao conceito de democracia como sistema, o conceito de democracia participativa e da participação social na política. Está presente no posicionamento desses teóricos a preocupação com a estabilidade do sistema, sendo que a "democracia", de qualquer forma, era considerada o ideal; o que se torna suspeita era a ênfase na participação.

As teorias da democracia apresentadas até agora, segundo Pateman, estavam mais preocupadas em mostrar que espécie de teoria é necessária para se considerar os fatos existentes em termos de atitudes e comportamentos políticos e, ao mesmo tempo, em não colocar em perigo os sistemas democráticos vigentes ao criar expectativas irreais e potencialmente desintegradoras.

Pateman diz que Schumpeter define democracia "como um método político" e sua crítica à doutrina clássica era o papel na tomada de decisões do povo, que ele considerava irrealista. A autora inclui nesse debate o conceito de Dahl, que diz que numa teoria de democracia moderna, a "igualdade política" refere-se à existência do sufrágio universal (um homem, um voto).

Por fim, o terceiro teórico da democracia, cujo trabalho é discutido por Pateman (*op. cit.*), é um autor europeu, Sartori. Com posição mais radical na revisão de antigas teorias da democracia, Sartori ressalta que não são apenas as minorias que governam, e sim as elites e em competição. Em Sartori, segundo Pateman, uma preocupação relevante permeia todo seu discurso: "o medo de que a participação ativa da população no processo político leve direto ao totalitarismo". Pateman traz também os teóricos da democracia participativa, tendo Rousseau

como seu principal expoente, autor do contrato social, onde a igualdade de condições econômicas é considerada fundamental na participação e John Stuart Mill, que considera o governo democrático e popular o melhor e o ideal de Estado. Mill considera a ideia da participação local como experiência para fortalecer a participação em níveis superiores. Por fim, Pateman apresenta a posição de Cole, que vê a participação na indústria como capaz de preparar a participação para diversos outros níveis, inclusive em assuntos públicos, que na sua visão possui a chave para uma forma de governo verdadeiramente democrática, sustentada na necessidade de organização coletiva em associações em nível local para “aprender democracia”.

A autora traz a experiência e pesquisas de diversos estudiosos sobre o tema da participação social e sobre a tomada de decisões e eficácia a partir do local de trabalho, as possibilidades e os limites da participação na indústria, das comissões de trabalho e dos sindicatos. A organização vertical, a representação, os níveis diferenciados de participação e de decisão dos representantes.

Boaventura Santos e Leonardo Avritzer (2002) consideram que na segunda metade do século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a democracia passou a ser disputada como forma de governo para contrapor o cenário de aprofundamento da crise. A busca pelo desenvolvimento econômico e social, posições hegemônicas e não hegemônicas, democracia participativa (seus potenciais e vulnerabilidades) estavam em debate. Democracia liberal, que prevaleceu na primeira metade do século, democracia participativa, democracia popular e democracia desenvolvimentista dentro de uma concepção marxista eram os modelos em discussão.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, a eleição direta para presidente e governadores no Brasil pós-ditadura, a ampliação da participação social na construção de políticas públicas são frutos desse processo. O Brasil democrático e popular vive nesse período um de seus melhores momentos históricos, os conceitos da democracia participativa se fortalecem nos espaços públicos e, como dito anteriormente, é no governo do presidente Lula que essa temática da participação social se amplifica ganhando outra dimensão e, nesse contexto, as Mesas de diálogo cumpriram um papel inovador de negociação coletiva no Brasil, as centrais sindicais brasileiras exerceram um protagonismo nesse processo.

Dessa forma, as Mesas de diálogo no governo Lula foram inovações de participação social no âmbito do movimento sindical brasileiro. Para implementação da Mesa do SM, exigiu-se, inicialmente, a construção das relações políticas das centrais sindicais com os setores empresariais, uma aproximação exercida pelos representantes do Governo Federal. O movimento sindical brasileiro, por décadas, estabeleceu boas relações com o movimento

sindical internacional e em especial com o europeu, diante disso, procuraremos entender se a experiência da Mesa de diálogo do SM buscou inspiração nos contratos coletivos de trabalho no modelo europeu.

Os resultados econômicos, a trajetória de recuperação do poder de compra do salário-mínimo, num contexto histórico, político e econômico, frutos desse processo, contribuíram de forma expressiva para elevar os salários, foram visibilizados pela mudança no perfil socioeconômico da base da pirâmide social brasileira, especialmente nas camadas de maior dependência dessa faixa salarial, os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os aposentados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Essa negociação repercutiu na qualidade de vida dos trabalhadores e suas famílias. Nesse período, o Brasil recuperou empregos formais, novas oportunidades de geração de renda, atingindo níveis de 4,8% de desemprego (o que é considerado pelos organismos internacionais como pleno emprego) e o salário-mínimo estava na casa dos 300 dólares.

A escolha deste tema se deve à minha relação estreita com o objeto de estudo, e essa relação decorre de minha trajetória profissional e política. Antes de viver uma experiência em âmbito nacional, ocupando um cargo público, tive a oportunidade de passar por experiências locais através de minha militância sindical na década de 1980, quando me filiei ao hoje chamado Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação, em Minas Gerais, que na época era apenas União dos Trabalhadores da Educação e era uma associação livre que passou a ser sindicato após a Constituição de 1988. Iniciei a militância sindical como representante de escola e, posteriormente, compus a diretoria do sindicato por 10 anos consecutivos. Também nesse período, já em 1981, me filiei ao Partido dos Trabalhadores. Essa experiência sindical está vinculada ao chamado Novo Sindicalismo, que foi responsável pela construção da Central Única dos Trabalhadores.

Em 1993, com a vitória do Partido dos Trabalhadores para a prefeitura de Belo Horizonte, fui convidado pelo prefeito Patrus Ananias e pelo então secretário de governo Luiz Dulci para compor a equipe da secretaria. Durante o mandato fui transferido para ocupar o cargo de administrador regional da Pampulha. Belo Horizonte possui nove administrações regionais que na época desenvolveu uma política de descentralização administrativa, mas também política, com a implementação do Orçamento Participativo, além de instituir diversos conselhos municipais descentralizados nas regionais. Em 1997, assumi o cargo de administrador regional centro-sul na gestão do então prefeito Celio de Castro.

Em janeiro de 2003, logo após a posse do presidente Lula, fui convidado novamente por Luiz Dulci, que na ocasião era ministro, para compor a equipe da Secretaria Geral da

Presidência da República do Brasil, assim, assumi a coordenação de uma das quatro secretarias que faziam parte dela. Inicialmente, era a Secretaria de Estudos e Pesquisas Políticas Institucionais, que mais tarde passou a ser Secretaria de Relações Políticas Sociais. A tarefa principal dessa secretaria seria acompanhar, organizar, colaborar no planejamento e na execução da agenda presidencial nos eventos externos ao Palácio do Planalto, especialmente nas viagens presidenciais.

Ao cumprir essa função nos dois mandatos do presidente Lula (2003 a 2010) e nos mandatos da presidenta Dilma (2011 a 2016), e estando presente nas ações da Secretaria Geral, pude acompanhar todo o processo de construção da política de participação social que foi implementada nesse período e presenciar a determinação do presidente Lula em assegurar a construção das políticas públicas ouvindo fortemente a sociedade civil através de diversos espaços que foram se consolidando ao longo do período.

A experiência no âmbito local, desde a representação sindical na escola até o cargo de administrador regional, teve muita relevância na minha formação política e profissional. Ao conduzir os projetos participativos na gestão municipal tivemos a oportunidade de aprender e exercer democracia na sua forma elementar, escutando as pessoas naquilo que lhe era mais urgente na rua ou no bairro. Ao chegar no âmbito nacional, essa experiência municipal contribuiu para formular nossa proposta de trabalho e ajudar na construção das políticas de participação social que a SGPR coordenaria no Governo Federal.

Este trabalho divide-se em três capítulos, além da introdução e das considerações finais.

Primeiramente, discutimos a democracia como sistema de governo e suas variantes nas concepções dos clássicos e contemporâneos. A democracia é um sistema de governo que evolui ao longo do tempo e tem diversas variantes, é o sistema que permite a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões e tem sido um dos principais temas discutidos na ciência política, contribuindo para diversas transformações no sistema político, econômico e social. Os impactos dessa transformação na relação social, no modo de produção e na convivência social trazidos pelos avanços tecnológicos são muito significativos.

Com os avanços da civilização, em especial a revolução industrial no século XVIII, que fortaleceu o sistema capitalista e estabeleceu um modelo de Estado, surgiram questionamentos sobre a viabilidade da democracia. Diversos autores passaram a considerá-la cada vez mais utópica, devido à exclusão do cidadão na participação na vida pública e à complexidade da representação. Isso gerou preocupações acerca da estabilidade do sistema democrático, levando Carole Pateman, em seu livro *As teorias da Democracia* (1992), a enfatizar a necessidade de

teorias que não comprometessem os sistemas democráticos existentes nem criassem expectativas irrealistas.

Neste capítulo, também abordamos a importância da participação social dentro do contexto da democracia, ressaltando seu papel fundamental. Nesse primeiro momento, nos concentramos na teoria do conceito de democracia trazido por Carole Pateman, que apresenta autores como Schumpeter, Dahl, Sartori e com recorte a partir dos avanços no debate dos conceitos de democracia representativa e democracia participativa de Stuard Mill, Cole e Rousseau e autores pós-modernos como Boaventura Santos e Leonardo Avritzer, entendendo que o debate da democracia e do modelo democrático está presente no mundo atual.

Entre os clássicos, as divergências de concepções se dividiam em minimalistas e maximalistas. Schumpeter minimalista, se baseava na existência das instituições representativas, escolhas pacíficas pelo voto entre as elites, e criticava fortemente o ideal coletivo. Para Schumpeter não existe a participação social. Max Weber, cuja influência sobre Schumpeter foi significativa, defendia a importância de um parlamento forte e sólido e via as eleições como um meio de legitimar o processo político, considerando-as como uma alternativa viável à participação direta das massas.

Já os maximalistas não concordam em se ater somente ao processo eleitoral. A democracia liberal prevalecia na primeira metade do século XX e baseava-se na defesa dos direitos e liberdades individuais para se proteger da ação do Estado. Com as consequências econômicas e sociais advindas do fim da guerra de 1917 e crise econômica de 1929 esse sistema entra em descrédito e perde legitimidade para ideologias do comunismo e o nazifascismo. Surge então a preocupação e o medo de que a participação social pudesse trazer um desequilíbrio no sistema democrático.

Nesse processo, o debate em torno do modelo de democracia foi marcado pela consideração da acumulação de capital e da distribuição social, abrangendo conceitos em disputa, como democracia participativa, democracia popular e democracia desenvolvimentista, sob uma perspectiva marxista.

Outro debate importante que trazemos no primeiro capítulo é o posicionamento de Jurgen Habermas sobre os três modelos normativos de democracia, sua leitura sobre o modelo de democracia dos Estados Unidos, o Republicanismo e o Liberalismo. Segundo Habermas, a concepção liberal determina ao Estado a função de mediador entre o aparelho de Estado e a sociedade: esse modelo se baseia no arranjo de interesses privados conflitantes. Na concepção republicana, Habermas diz que o espaço público, o político e a sociedade civil visam garantir a integração e o entendimento entre os cidadãos. Esse equilíbrio é o que legitima o poder estatal.

O autor também diz que a democracia republicana é sinônimo de auto-organização da sociedade. O terceiro modelo apresentado por Habermas é a Teoria do Discurso, que apresenta uma crítica ao modelo liberal e ao republicano pela perspectiva da deliberação, sugerindo uma articulação entre vários elementos dessas duas formas em uma nova forma.

Para entender o papel da participação social no contexto da democracia trouxemos o debate introduzido por Carole Pateman em *Participação e Teoria Democrática* (1992) onde a pergunta central é: qual o lugar da participação em uma democracia? Na teoria contemporânea da democracia participativa, Carole Pateman afirma que a democracia participativa é construída com os indivíduos e as instituições e não podem ser considerados isoladamente. A participação social assegura a estabilidade do sistema democrático e por isso deve ocorrer em outros espaços da sociedade. O fundamento básico dessa participação está na igualdade econômica e política e sem essa segurança o sistema pode ficar comprometido.

O capítulo traz também as contribuições sobre o tema através da resenha de Mauricio Rebello (2009). Rebello apresenta as posições de Pippa Norris, que analisa o método de estudo de Lijphart orientado pela visão do compartilhamento de poder e cita que a monarquia parlamentarista se aproxima mais da distribuição de poder do que o sistema presidencialista. Outro aspecto apresentado por Norris é a descentralização e o federalismo como forma de distribuição de poder. As novas abordagens sobre democracia também estão presentes no capítulo, em *Democratic deficit: critical citizens* de Norris.

Neste trabalho, o debate gira em torno da importância da posição crítica do cidadão. Para vários autores a relação de confiança nos atores e nas instituições está em declínio. Norris, em *Democratic deficit*, diz que o apoio popular à democracia está enraizado nos países democráticos e mesmo cidadãos de países não democráticos têm apreço pela democracia.

Para finalizar o capítulo, analisamos o caso da democracia brasileira. Leonardo de Castro em artigo publicado em 2018, “A crise da Democracia anunciada”, promove um debate em torno da crise de representação política no Brasil, utilizando os conceitos de déficit democrático de Norris. O Brasil vem de uma história de 300 anos de escravidão e pouco mais de 100 anos de República com períodos democráticos e períodos autoritários. Essa descontinuidade e inconstância política têm consequências no campo político, econômico e social. Em 1988, através da nova constituição, o Brasil optou por ser uma democracia e pela defesa do Estado Democrático de Direito e em 2016, devido a um golpe parlamentar midiático, esse processo democrático foi rompido novamente, destituindo uma presidenta legitimamente eleita sem que esta tenha cometido nenhum crime administrativo que justificasse juridicamente as razões do afastamento.

O segundo capítulo é apresentado em três etapas e discorre sobre a organização sindical e a evolução da participação social na era Lula tratando de suas diversas fases. Na primeira, abordamos o surgimento do Novo Sindicalismo no pós-ditadura, como se deu essa construção, a política de repressão da ditadura com cassações e intervenções nos sindicatos, as bandeiras de lutas, a pauta de reivindicações, as propostas e dificuldades para se criar a central sindical brasileira.

Apesar das pressões do Estado e dos patrões, o Novo Sindicalismo se qualificou com uma nova forma de atuação sindical, a sua característica mais importante foi se afirmar de maneira independente e autônoma em relação aos partidos políticos e ao Estado. A participação dos trabalhadores nas instâncias sindicais e a tomada de decisão possibilitaram maior abertura às demandas e mobilizações.

Vale aqui lembrar da grande e histórica assembleia dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo, no estádio da Vila Euclides, liderada por Lula. Vários movimentos grevistas se organizaram pelo país naquele momento: metalúrgicos, trabalhadores da construção civil, bancários, professores públicos e nos serviços de saúde. Naquele período, era proibida a sindicalização dos servidores públicos e esse direito só foi reconhecido na constituição de 1988. Em razão do modo inovador na ação sindical que se apresentava no final da década de 1970 e do receio da expansão da “República Sindicalista”, o governo respondeu fortemente com intervenções, cassações de dirigentes e até com extinção de sindicatos. Ao governo interessava o sindicalismo assistencialista.

A segunda fase trata da evolução do processo organizacional culminando na criação de sete centrais sindicais e na terceira fase são apresentados o discurso e a prioridade estabelecida pelo novo governo em janeiro de 2003, a estrutura governamental da participação social, o papel e a importância que as conferências e conselhos exerceram na política de participação social, interfaces socio estatais, arranjos institucionais presentes e as Mesas de diálogo ou Mesas de interesse.

A proposta de criação da central aparece desde 1978 e é apoiada pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Bancários de São Paulo e pela Associação dos Professores públicos do Estado de São Paulo (APEOESP) e de partidos de esquerda como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Para implementar a proposta de criação de uma central sindical, foi pensada desde 1977 a realização de uma Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT), que por algumas divergências e interferências foi adiada até 1981, e mesmo após a realização da primeira CONCLAT, o sonho de se criar uma central sindical foi adiado até 1983, quando foi aprovada a criação da Central

Única dos Trabalhadores, que se tornou rapidamente uma das maiores centrais do mundo, marcadamente constituída por lideranças e sindicatos do grupo denominado Novo Sindicalismo.

Esse processo dividiu as lideranças sindicais e a oposição ao novo sindicalismo partiu para constituição da Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora que posteriormente criou a Confederação Geral dos Trabalhadores. A Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, a União Geral dos Trabalhadores, a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil e a Nova Central Sindical dos Trabalhadores serão criadas a partir da fusão de algumas centrais e da divisão de outras ao longo do período até o ano de 2007.

Em relação aos compromissos do governo Lula, o combate à fome será uma das prioridades do presidente, que em seu discurso de posse deixa isso muito claro quando afirma que não descansará enquanto todos os brasileiros e brasileiras não puderem comer pelo menos três refeições ao dia. Naquele momento o país contava com 53 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, enfrentando a fome diariamente. A participação social também será um compromisso do governo Lula, para iniciar esse projeto seu primeiro ato foi instituir um espaço governamental para implementar a política da participação social e esse lugar institucional foi a Secretaria Geral da Presidência da República. As conferências e conselhos de políticas públicas vão se tornar nesse processo os espaços de maior participação popular e social, são quase 6 milhões de participantes em 74 conferências nos mandatos do presidente Lula e mais 29 no governo Dilma e 38 conselhos. Os conselhos se espalham pelo país e chegam a mais de 20 mil, reunindo mais de 60 mil conselheiros. Para além das conferências, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresenta um formato de interfaces socio-estatais da relação Estado e Sociedade e apresentam outros fóruns e canais de interlocução. Esse estudo demonstra a diversidade de espaços de interlocução entre Estado e Sociedade. O resultado é a implementação de vários programas, ações e políticas oriundas da participação social.

Já o último capítulo está dividido em subtemas, o primeiro que trata da instituição do salário-mínimo no Brasil e sua trajetória e o segundo subtema que trata do conceito, formato e dinâmica das Mesas de diálogo. No terceiro, trabalhamos especificamente a Mesa de diálogo para recuperação do salário-mínimo e o papel das centrais no alinhamento com a política de participação social. No quarto subtema tratamos dos resultados desse processo na Mesa de diálogo de valorização do salário com a quebra do jejum do diálogo entre as centrais e Governo Federal por mais de 40 anos e dos benefícios diretos e indiretos a partir da recuperação do poder de compra do SM nesse período. Por fim, abordamos também os novos avanços na política de participação social e apresentamos uma análise crítica de uma experiência de Mesa de diálogo

que não funcionou como as demais, deixando claro a necessidade de aprofundamento do debate e a importância de sua institucionalização. Assirati, em sua dissertação de mestrado (2013), afirma que as mesas são experiências relativamente novas e ganharam espaço, mas algumas delas, a exemplo da Mesa de Negociação e Diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragens, apresentam baixos resultados.

Como já mencionamos, o salário mínimo foi instituído no Brasil em 1940, durante o governo de Getúlio Vargas. Para se modernizar e entrar no rol dos países industrializados, o Brasil organiza o aparelho de estado e desenvolve uma política desenvolvimentista. No entanto, o SM, que cumpre um papel importante na economia, vai perdendo seu poder de compra ao longo do tempo, com alguns períodos de recuperação.

Com a eleição do presidente Lula em 2002, o movimento sindical se articula para colocar na pauta do Governo Federal a recuperação e valorização do SM. Em 2004 a marcha do SM é o começo desse processo e em 2007 as centrais sindicais organizam um seminário denominado Jornada pelo Desenvolvimento, que reúne 350 lideranças sindicais, empresariais, professores, trabalhadores e governo e ao final apresentam o documento síntese intitulado “Agenda dos Trabalhadores para o Desenvolvimento”. Esse seminário traz, em primeiro lugar, o ineditismo de reunir e unificar essas forças políticas e sociais para uma agenda comum. Em segundo lugar, quebra o jejum de 40 anos sem negociação com o Governo Federal em torno da pauta de valorização e recuperação do SM.

As Mesas de diálogo representaram uma abordagem inovadora de participação social que gerou resultados positivos em diversas negociações, abordando conflitos de longa data em diferentes setores sociais. O desenho institucional dessas Mesas levou em consideração a inclusão dos setores sociais envolvidos no conflito, bem como a participação ativa de representantes do Governo Federal. A qualidade da representação, tanto dos movimentos sociais quanto do próprio governo, juntamente com a capacidade negocial, autonomia e habilidade de alcançar pactos, foram critérios estratégicos para a obtenção de resultados significativos.

A Mesa de diálogo para a valorização e recuperação do SM foi instituída com a presença das sete centrais sindicais, da representação dos empresários e governo federal, entre eles o Ministério do Trabalho, da Fazenda, Casa Civil e Secretaria Geral. Essa mesa foi muito importante, pois assegurou para além do percentual de reajuste para correção das perdas, o aumento real e uma política permanente com base no crescimento econômico do país e na inflação. Outros ganhos foram conquistados nesse processo através da redução de impostos de produtos básicos da cesta de interesse dos trabalhadores, como, por exemplo, os materiais de construção, o crédito consignado, produtos da linha branca, veículos e outros bens.

Nesse processo, as centrais exerceram um papel importante, como já dito anteriormente, desde a realização da marcha em 2004, passando pelo seminário que culminou com a aprovação da Agenda para o Desenvolvimento, mas também pela sua capacidade de articulação com o empresariado e no congresso nacional pois todo o trabalho realizado precisava também da aprovação no parlamento brasileiro, além é claro da aprovação e reconhecimento dos trabalhadores.

Pesquisas conduzidas por institutos renomados, como o IPEA, e por pesquisadores reconhecidos, como Marcelo Nery, revelaram uma notável mobilidade social entre a população situada na base da pirâmide social brasileira. Essa mobilidade social foi impulsionada por melhorias significativas na renda, resultando em uma redução do grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho.

Outro resultado que não pode ficar de fora da avaliação dos resultados dessa Mesa foi a geração de empregos novos, foram gerados 20 milhões de empregos nesse período.

A partir de 2011, os avanços e desafios da política de participação social continuaram, no entanto, a decisão do governo da presidenta Dilma era de dar continuidade a esse processo e assim foi feito, novas conferências, novos conselhos e novas mesas de diálogo para aprofundar o processo de participação social. Em 2014 foi editado o decreto 8.243 de 23 de maio de 2014 com o objetivo de institucionalizar a política da participação social que não foi bem recebida pelo congresso nacional. Posteriormente, o decreto foi revogado no governo Bolsonaro.

Por fim, apresentamos o estudo de Assirati que, em sua dissertação de mestrado em 2013, analisa o funcionamento da Mesa de diálogo da plataforma energética que apresentou vários problemas em seu funcionamento. Diferentemente das demais mesas, a pouca representatividade do governo, a falta de interesse em tratar do tema e a pouca representatividade do Movimento dos Atingidos por Barragens são apontados pelo autor como pontos que contribuíram para o resultado negativo da mesa. Assirati afirma que apesar desse resultado específico, as mesas são um instrumento positivo que contribui para o processo participativo, mas que sua institucionalização, mecanismos de controle e critérios precisam ser melhor definidos.

Ao apresentar casos de sucesso e de insucesso, pretendemos aqui reforçar a compreensão da importância desse espaço e que todo e qualquer processo democrático precisa ser revisto e repensado a todo momento, pois a dinâmica democrática é intensa.

O quadro teórico que definimos traz autores e autoras discutindo o processo democrático, a democracia e em especial a democracia participativa, bem como experiências concretas de participação social vivenciadas ao longo do nosso último período no Brasil, assim

como estudos relacionados ao histórico da implementação do salário mínimo e, por fim, análises relativas ao processo negocial durante o governo do presidente Lula no período de 2003 a 2010.

Esta pesquisa foi norteadada pela leitura de textos, livros, teses, dissertações, cadernos e documentos das políticas relacionadas sobre o tema e seu histórico desde a implantação do SM no Brasil, além da legislação a respeito do tema. Os dados estatísticos amplamente estudados pelo DIEESE e pelo IPEA foram de fundamental importância para análise dos resultados alcançados, além dos dados oficiais divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Documentos e arquivos das centrais sindicais, a saber, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST), Social Democracia Sindical (SDS), presentes na Mesa de diálogo de valorização do SM e que são públicos também foram utilizados. Os dados econômicos e sociais são dados públicos e foram retirados dos sites e documentos oficiais do governo e das centrais sindicais.

2 A DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE GOVERNO E SUAS VARIANTES NA CONCEPÇÃO DOS CLÁSSICOS E CONTEMPORÂNEOS

A democracia é um sistema de governo que evolui ao longo do tempo e tem diversas variantes. Embora tenha sido criticada pelos clássicos da democracia, é amplamente considerada como um sistema legítimo de governo na atualidade, que permite a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões políticas.

2.1 OS CONCEITOS DE DEMOCRACIA COMO REGIME DE GOVERNO

A democracia é, sem dúvida, um dos principais temas discutidos na ciência política, especialmente nos dias de hoje, em que o mundo passa por transformações significativas de toda ordem no sistema político, econômico, social e principalmente tecnológico, uma nova revolução no modo de produção e de convivência social.

Existe quase unanimidade em torno do regime democrático que é praticado na grande maioria dos países desenvolvidos do mundo atual, no entanto, o seu significado não é o mesmo em qualquer lugar e época.

Com o processo da revolução industrial no século XVIII, iniciado na Inglaterra, e que se espalhou pelo mundo fortalecendo o sistema capitalista e o surgimento de um novo modelo de Estado, a complexidade da representação afasta cada vez mais o ideal de representação política e a democracia sendo entendida como uma utopia por diversos teóricos.

As teorias da democracia, segundo Pateman (1992), estavam preocupadas em mostrar que espécie de teoria é necessária para se considerar os fatos existentes em termos de atitudes e comportamentos políticos e, ao mesmo tempo, em não colocar em perigo os sistemas democráticos vigentes ao criar expectativas irreais e potencialmente desintegradoras. Existia no posicionamento dos teóricos uma preocupação com a estabilidade do sistema.

No regime democrático, alguns fatores são imprescindíveis para a sobrevivência do regime como sistema de governo, e existem concepções divergentes a respeito destes conceitos que se dividem em minimalistas e maximalistas. A teoria minimalista da democracia, de Schumpeter, se baseava na existência de instituições representativas, um consenso em torno da validade e legitimidade do sistema, compromisso mútuo entre as elites políticas para escolhas pacíficas, voto e eleições competitivas, são esses os pilares do sistema. Schumpeter faz forte crítica à teoria clássica dizendo que falta um ideal coletivo, aponta divergências nos

encaminhamentos das soluções em relação à vontade do povo - os indivíduos só interessam por política quando seus interesses estão em jogo - e acrescenta a manipulação através da propaganda política como ferramenta de distorção do sistema.

O sistema democrático de Schumpeter restringe o papel do povo à escolha do representante, de uma liderança pelo voto, produção de um governo. Não existe nessa teoria a preocupação com a participação popular, somente com a estabilidade do sistema. Schumpeter compara o sistema a um “mercado político”, os partidos disputam o eleitorado, os eleitores escolhem e os políticos decidem. Para esse processo democrático, Schumpeter define como critérios a existência de uma liderança preparada, leque de decisões públicas estreito, burocracia bem treinada, tolerância e autocontrole. Esse processo racional e burocratizado da democracia defendido por Schumpeter sofre grande influência de Max Weber pelo aumento da complexidade das relações sociais, por uma burocracia poderosa, que, na realidade, é quem governa as instituições e os partidos políticos. Weber defende um parlamento forte, as eleições legitimam o processo político e são vistas como alternativa à participação de massas.

Contrariamente a isso, para os teóricos maximalistas, o regime democrático não pode se ater somente a processos eleitorais. No início do século XX, prevalecia o conceito de democracia liberal, baseado nos princípios que resguardam direitos e liberdades individuais, para proteção contra a ação do Estado. Esse sistema entra em descrédito a partir da metade do século XX, em decorrência das consequências econômicas, políticas e sociais da Primeira Guerra Mundial de 1917 e do colapso econômico de 1929, com a quebra da bolsa de Nova York. A democracia liberal perde parte da legitimidade para ideologias do comunismo e o nazifascismo. Com essa crise, o estreitamento da participação política fica mais evidente, em razão do medo de que a participação pudesse causar um desequilíbrio no sistema democrático. Avritzer e Santos (2002) fazem uma varredura nos conceitos sobre a democracia na segunda metade do século XX, posições hegemônicas e não hegemônicas, democracia participativa, seus potenciais e vulnerabilidades. Com o fim de duas guerras mundiais na primeira metade do século e a crise de 1929, a democracia passou a ser disputada como forma de governo para contrapor o cenário de aprofundamento da crise e busca pelo desenvolvimento econômico e social.

Para Santos, o debate se dava em torno do modelo e da incompatibilidade com o sistema capitalista. Democracia liberal, que prevaleceu na primeira metade do século, democracia participativa, democracia popular e democracia desenvolvimentista dentro de uma concepção marxista eram os modelos em discussão, acumulação de capital e redistribuição social eram conceitos em disputa.

2.2 REPUBLICANISMO, LIBERALISMO E A TEORIA DO DISCURSO NA DEMOCRACIA

Jurgen Habermas (1995), um dos teóricos importantes da democracia, nos apresenta em seu texto “Três modelos normativos de democracia” conceitos e concepções acerca das leituras que permeiam esse debate. Ele traz a comparação entre dois modelos de democracia, especialmente dos Estados Unidos, o Republicanismo e o Liberalismo.

A concepção liberal do processo democrático determina ao Estado a função de mediação entre o aparato estatal e a sociedade. Nesse entendimento o Estado fica a serviço da sociedade de acordo com as suas determinações e por seus grupos de interesse representados pela economia, mercado e a política, que tem a função de agregar e impor ao Estado os interesses coletivos. O Estado liberal se centra como protetor na economia, normatizando diante da expectativa de pessoas privadas. O cidadão liberal é aquele com direitos subjetivos diante do Estado e de outros cidadãos, o Estado em defesa de seus interesses privados. O conceito de direito liberal está no sentido de uma ordem jurídica subjetiva que permite decidir cada caso em particular quais direitos cabem ao cidadão.

De acordo com Habermas (*op. cit.*), na concepção republicana, o espaço público, o político e a sociedade civil têm um significado estratégico que visa garantir a integração e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos. Além disso, uma comunidade ética, baseada no interesse comum, e os direitos estão consagrados em uma ordem jurídica objetiva que permite o tratamento com igualdade de direitos. Nessa concepção, os direitos de cidadania, entre eles comunicação política e participação, são entendidos como liberdades positivas.

No processo político, o desacordo entre o modelo liberal e republicano é mais profundo. No modelo liberal, a política tem objetivo de conservar ou adquirir posições de poder que são medidas pelos votos e leva as pessoas a se orientarem pelo interesse próprio, como uma ação de mercado. Na concepção republicana, a orientação não se dá apenas pelo voto, mas pela participação, pelo diálogo em uma atividade normativa, a persuasão, o convencimento, a argumentação racional, a contestação como forma de ordenar a vida social. É o balizamento entre opiniões majoritárias e o poder administrativo. É o que legitima o poder estatal, pois tem força vinculatória sobre a forma de exercer o poder.

Para Habermas, a democracia republicana é sinônimo de auto-organização política da sociedade. O autor declara que o modelo republicano tem vantagens e desvantagens, a primeira vantagem está na auto-organização da sociedade por cidadãos que defendem prioritariamente interesses coletivos em detrimento dos interesses privados. A desvantagem, segundo o autor,

está no estreitamento ético dos discursos políticos e idealismo excessivo. O modelo liberal, como já mencionado, se baseia no arranjo entre interesses privados conflitantes.

Habermas traz a teoria do discurso, o terceiro modelo de democracia, concebido a partir da crítica aos modelos liberal e republicano pela perspectiva da deliberação. Esse modelo articula elementos dessas duas formas em uma nova forma. A teoria do discurso respeita os limites entre o Estado e a sociedade, mas assegura a distinção entre o sistema de ação econômica e a administração pública. “O eixo do modelo liberal não é a autodeterminação democrática dos cidadãos deliberantes mas sim a normatização (em termos de Estado de Direito) de uma sociedade centrada na economia [...]” (HABERMAS, 1995, p.47).

Na teoria do discurso, o processo democrático associa conotações mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas que o processo republicano, concedendo um lugar central ao processo de formação da opinião e vontade comum, dando, contudo, ênfase aos direitos fundamentais e aos princípios do Estado de Direito para a institucionalização do processo democrático. Além disso, o modo e o estilo da política deliberativa e tomada de decisões baseia-se em conexões pragmáticas, compromissos e responsabilidades, buscando resultados racionais e equitativos. Nesse sentido a teoria do discurso se afastaria dos direitos universais do liberalismo e da ética comunitária do republicanismo, desenvolvendo-se com bases amplas e diversificadas de espaços públicos autônomos e em processos democráticos de formação de opinião e vontades políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito, afirmando-se contra os outros dois poderes, o econômico e o administrativo.

2.3 O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA

Para entendermos a importância da participação social na tomada de decisão dentro do processo político vamos nos valer do princípio básico do regime ao qual nos referimos, a democracia. A participação social é inerente ao regime democrático, mas qual é o lugar de participação em uma democracia? Essa é a questão que Pateman (1992) nos traz. A autora discute o posicionamento de diversos teóricos da democracia. O primeiro nessa análise é Schumpeter (1943) que em “Capitalismo, Socialismo e Democracia” trouxe uma revisão da teoria democrática clássica, evidenciando uma nova definição de democracia. Para Schumpeter, segundo Pateman, democracia é um método político, um tipo de arranjo institucional para tomada de decisões. Essa definição de Schumpeter colocou em evidência um novo conceito de democracia, ele faz uma crítica forte ao que denominou de “a doutrina liberal clássica da democracia”. Ao examinar o que chamou de doutrina clássica, percebeu suas deficiências

naquilo que era principal, ou seja, na participação e tomada de decisões por parte do povo, a crítica de Schumpeter se baseia nos fundamentos empiricamente irrealistas adotados pela teoria clássica. Em sua teoria revisada, o ponto central é a competição dos que tomam decisões pelo voto do povo. No arranjo institucional proposto, os indivíduos adquirem poder de decisão utilizando para isso a luta competitiva pelo voto do povo.

Segundo Pateman, a democracia se fortaleceu como consequência de uma preocupação com a estabilidade do sistema político a partir da emergência dos Estados totalitários no pós-guerra. No início do século, com o processo de industrialização e a complexidade das sociedades, emergem as preocupações com as formas burocráticas de organização dos estados, como assegurar um modelo democrático como ele era compreendido naquele momento de avanços tecnológicos?

A democracia baseada na participação de todos é posta em xeque pela Ciência Social. Não havia dúvida de que a democracia era o ideal, mas a ênfase na participação era questionada e, portanto, o conceito clássico da teoria democrática até então. No pós-guerra, a insegurança com o sistema político deixou estudiosos da sociologia e teóricos em dúvida quanto ao comportamento dos cidadãos, especialmente das classes de condição socioeconômica mais baixas, que geralmente não tinham interesse em atividades de política e por se depararem com atitudes não democráticas muito difundidas entre esses. No pós-guerra o crescimento das tendências fascistas e regimes totalitários causou grandes preocupações, pois eram altas as taxas de participação das massas.

Schumpeter diferencia a teoria democrática clássica, considerando-a como uma teoria de meios e fins, e apresenta a democracia como método político para decisões legislativas e administrativas. A competição da liderança se dá através desse método democrático, no qual se dá a disputa, característica distinta da democracia para outros métodos políticos que em tese qualquer indivíduo é livre para competir. Para Schumpeter, as condições básicas necessárias para o exercício do método democrático estavam nas liberdades civis, tolerância para opiniões divergentes, lealdade dos interesses envolvidos nos princípios existentes. No método democrático, Schumpeter não considerava elemento fundamental da democracia a universalização, defendia critérios qualificantes para a classe política. Os únicos meios de participação abertos eram o voto e a discussão, também não possui papel central ou especial a participação na tomada de decisões, pois o número de cidadãos deveria ser o suficiente para manter a máquina eleitoral e os arranjos institucionais funcionando. A característica fundamental dessa teoria é a competição entre os líderes pelo voto.

A teoria democrática de Schumpeter tem sua importância reconhecida para as teorias posteriores e seus conceitos sobre a participação e o método democrático foram quase universalmente aceitos.

No mesmo período histórico, Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto defendiam conceitos de democracia como as posições de Schumpeter para definir o papel e a participação política. Foram formuladores da teoria elitista da democracia, que em sua análise sobre o poder político dizia só haver uma forma de governo exercida por uma única classe política, a oligarquia. Em sua opinião, nas sociedades existem apenas duas classes: os governantes e os governados. Os governantes são as elites que detêm o poder e o restante da sociedade, os governados. Para os autores da teoria elitista da democracia, a elite, por ser minoria, se organiza melhor e de tal modo permanece no poder a longo prazo, só permitindo entrar na classe política, termo que utilizavam para definir a elite, aqueles que vão formar uma nova classe política. Segundo Mosca, sem uma classe política não se governa. Por mais que a maioria pretenda ser a nova classe política, ela forma uma nova minoria, a nova elite ou a nova classe política. Em 1883, em *Teoria de governo e governo parlamentar*, Mosca relata uma visão pessimista de que não somos nós que escolhemos nossos representantes, mas sim os nossos representantes que nos fazem escolhê-los. Os princípios, segundo Mosca, são o aristocrático (de cima para baixo) e o liberal (de baixo para cima), próprios da democracia. Portanto, para esses autores, segundo Avritzer (2019, p. 32-33), a disputa de poder não era mais nada que uma circulação entre as elites.

Na sequência, Pateman diz que Berelson traz uma orientação teórica distinta de Schumpeter (ver BERELSON, 1952)¹, porém com o mesmo objetivo. De acordo com a autora, Berelson examina as implicações da teoria da democracia clássica e o confronto com a evidência empírica. Ele analisa as exigências que essa teoria faz dos indivíduos e verifica que certas exigências tidas como necessárias no processo democrático não são encontradas no cidadão comum, como por exemplo, o interesse por assuntos políticos.

Esse paradoxo, segundo Berelson, mostra o engano dos autores clássicos, que consideravam e se concentravam no cidadão isolado sem considerar o próprio sistema político e as condições gerais, e traz elementos para a sobrevivência política da democracia, que são a limitação da intensidade do conflito, manutenção da estabilidade social e econômica, organização pluralista e um consenso básico. Considerava que os teóricos anteriores exigiam

¹ BERELSON, Bernard. Democratic theory and public opinion. *Public Opinion Quarterly*, p. 313-330, 1952.

uma cidadania politicamente homogênea, enquanto o que na verdade se encontra é uma heterogeneidade, o que é melhor e mais positivo para o funcionamento da democracia e para que o sistema político desempenhe funções contraditórias, se mantenha estável e flexível.

Berelson considera que a participação limitada e a apatia têm função positiva no conjunto do sistema, funcionando como amortecedor e choque das divergências e promovendo ajustes e mudanças. Por fim, ele considera importante os valores que a teoria clássica conferia aos cidadãos, aos indivíduos e diz que sua teoria é realista e precisa, por considerar que a participação deve ser exigida de uma minoria de cidadãos e defende que a apatia e desinteresse da maioria servem ao equilíbrio para a manutenção da estabilidade do sistema.

Dando sequência na análise sobre os trabalhos da teoria da democracia de Pateman, as proposições de Dahl², que a autora apresenta, têm ênfase na estabilidade do sistema político, maior que a análise de Schumpeter, mas que têm em comum a crítica de Schumpeter à teoria clássica da democracia.

Dahl apresenta dúvidas quanto à existência de uma teoria democrática, ele afirma a existência de teorias democráticas. Dahl, como menciona Pateman, teoriza a democracia como uma poliarquia (o governo das múltiplas minorias), enquanto Schumpeter define a democracia como um método político centrado no processo eleitoral, sendo que o controle dos líderes se dá pelos não líderes através do processo eleitoral. Para Dahl, o controle se dá através do relacionamento democrático e acredita que não se dará pelo máximo de participação, pois para ele é uma minoria que participa, a grande maioria é desinteressada do processo político.

Sobre a igualdade política, a poliarquia nos oferece o conceito do sufrágio, ou seja, um homem, um voto. É a competição entre aqueles que tomam decisões que cria a possibilidade da igualdade de oportunidade para influenciar a tomada de decisão e é por onde os grupos do eleitorado conseguem fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas. O consenso mínimo a respeito das normas é um dos pré-requisitos da poliarquia. A participação do cidadão é algo considerado pela poliarquia um perigo, pois uma grande participação coloca o sistema em risco,

² DAHL, Robert A.; DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. University of Chicago Press, 1956.

DAHL, Robert et al. Hierarchy, democracy and bargaining in politics and economics. **Political Behavior: A Reader in Theory and Research/Ed. by H. Eulau, SJ Eldersveld, MS Janowitz. Glencoe: Free Press, 1956a.**

DAHL, Robert. Modern Political Analysis. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall. **Inc**, v. 1, p. 970, 1963.

DAHL, Robert A. Further reflections on “the elitist theory of democracy”. **American Political Science Review**, v. 60, n. 2, p. 296-305, 1966.

pois as pessoas de baixa renda, para Dahl, apresentam baixa atividade política e revelam com maior frequência personalidades autoritárias.

O terceiro teórico do estudo de Pateman é Sartori, que, em seu livro *Teoria Democrática* (1962)³, apresenta uma posição mais radical em relação à revisão de antigas teorias da democracia. Sartori vai além de Dahl, ressaltando que não são as minorias que governam, mas as elites em competição. O autor chama a atenção para os perigos da instabilidade e a correlação entre a teoria e a prática, o abismo entre a teoria clássica e a realidade. O discurso de Sartori é permeado pelo receio de que a participação ativa da população leve direto ao totalitarismo pela reação e não ação quando em desacordo com as elites rivais. Um dos elementos trazidos pelo teórico é sobre a apatia do cidadão comum. Sartori defende que não há como explicar as razões, sejam elas pelo grau de instrução ou socioeconômico, ele afirma que o cidadão só se interessa por aquilo que faz parte de sua experiência pessoal, sua vivência. Pressionar para mudar a situação envolvendo aqueles que refutam participar pode colocar em perigo o sistema democrático.

Nesse sentido, havia uma preocupação entre esses autores em mostrar que espécie de teoria democrática era necessária, mas sem colocar em risco as experiências e sistemas em vigor. A preocupação com a estabilidade do sistema é apresentada por Eckstein em seu livro *Uma Teoria de democracia estável* (1966)⁴, ele concentra sua atenção nos pré-requisitos para estabilidade do sistema ao longo do tempo. O conceito de democracia de Eckstein é o mesmo defendido por Schumpeter, ou seja, as eleições definem as políticas e o poder. A questão da estabilidade colocada por ele dependia da capacidade de ajuste às mudanças, nas realizações políticas, de fidelidade e de compartilhamentos da tomada de decisão. Para Eckstein a estrutura de autoridade do governo não precisa ser necessariamente democrática em seu modo puro.

2.4 A TEORIA CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA

Pateman define que o método democrático contemporâneo se caracteriza nessa teoria pela escolha dos líderes em processos eleitorais, de competição, pelo voto do povo periodicamente e livres. O controle da maioria sobre os líderes se dá no processo de renovação eleitoral ou sanção de perda do mandato, pela ação de grupos ativos que atuam nos períodos

³ SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática*. [sl]: Fundo de Cultura Brasil. 1962.

⁴ ECKSTEIN, Harry. Appendix: A theory of stable democracy. **H. Eckstein Division and cohesion in democracy. A study of Norway**, p. 225-268, 1966.

entre as eleições. Nessa teoria a igualdade se dá pelo sufrágio universal. A participação nesse método restringe a proteção do indivíduo contra decisões autoritárias e a proteção de interesses privados. Sobre a estabilidade do sistema, reforça-se o conceito de que a participação da maioria pode desestabilizá-lo, portanto, o interesse da participação deve limitar-se ao mínimo necessário para manter o método democrático.

Segundo Pateman, a teoria contemporânea da democracia ganhou apoio quase universal entre os teóricos, mas também recebeu críticas ainda pouco ouvidas. A crítica vem em razão das divergências quanto à compreensão da teoria clássica e à mudança nos ideais promovidos pelos revisionistas. Para a autora, “a teoria contemporânea de democracia não é uma mera descrição do modo como operam certos sistemas políticos” (PATEMAN, 1992, p. 26). Existem critérios e padrões para definir o sistema democrático. Os autores trazidos por Pateman defendem a teoria democrática por entender que o sistema permite a escolha dos líderes, eles podem ser controlados e precisam prestar contas, a competição é realizada pelo voto. O outro modelo disponível é o autoritário. Contudo, existem divergências quanto ao tipo ideal de democracia que também foi rejeitado na teoria clássica em confronto com a realidade. Os críticos da democracia contemporânea trazem questões como o máximo de participação sendo o ideal, mas também apresentam dúvidas em não rejeitar esse ideal, em função de fatos empíricos disponíveis.

Pateman diz que a noção de teoria clássica da democracia é um mito, portanto está aí a justificativa para a ausência de negativas ou críticas inconclusivas da teoria democrática contemporânea, embora haja discordâncias. Os autores contemporâneos aceitaram a caracterização feita por Schumpeter da teoria clássica sem o devido exame daquilo que de fato os autores tinham a dizer, deturpando suas teorias.

A teoria clássica é definida por Schumpeter como a teoria do século XVIII, ela se desenvolve a partir de um protótipo e em pequena escala. Ele critica a teoria clássica por entender a impossibilidade de se exercer em sua plenitude, a exigência do nível de racionalidade para o homem comum era impossível. Outra preocupação demonstrada por Schumpeter é o fato de se ignorar o conceito de liderança, porém Pateman registra que Schumpeter faz uma falsa representação daquilo que os teóricos clássicos tinham exatamente a dizer.

Autores como Bentham e James Mill são considerados clássicos como definidos por Schumpeter. Bentham defendia o sufrágio universal, voto secreto, parlamento anuais, controle do eleitorado sobre seus representantes, ele sugeriu o nome de “deputados” para esses representantes. Para Bentham e Mill, o povo era capaz de funcionar como obstáculo aos interesses sinistros dos governos, por ser numeroso e por defender seus interesses.

Diferentemente de Schumpeter, Bentham e Mill acreditavam na capacidade do eleitorado de votar de modo responsável e achavam que a escolha de bons líderes era mais importante do que a formulação das opiniões do eleitorado. Os dois teóricos achavam que o cidadão comum teria interesse pela política por causa de seus interesses privados, ou que poderiam ser educados para isso. A preocupação dos clássicos era com os arranjos institucionais do sistema político, a participação do povo tem uma função reduzida para Schumpeter, Mill e Bentham.

Pateman afirma que os formuladores da teoria democrática contemporânea também encaram a participação como mecanismo de proteção, pois ao defender que a natureza democrática reside no voto e na escolha de líderes, eles reafirmam as teses do governo representativo e registram que a teoria do governo representativo não reflete toda a teoria democrática. Em relação ao papel importante da influência de Schumpeter no conceito da participação, nem todos os autores clássicos tinham o mesmo ponto de vista, a exemplo de Mill e Rousseau, que entendiam a participação com funções mais abrangentes para a manutenção do Estado democrático, como veremos a seguir.

2.5 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA PERSPECTIVA DE ROUSSEAU, MILL E COLE

O Estado considerado como o conjunto de instituições representativas e a sociedade participativa é a discussão que Pateman traz a partir de Rousseau, considerado por ela como teórico da democracia participativa. A autora afirma que não se sustenta essa discussão da teoria “clássica” da democracia sem a explicação com mais exatidão do papel da participação nas teorias anteriores.

Outro autor citado por Pateman é Davis, ele dizia que a teoria clássica tinha um propósito ambicioso, isto é, a educação de todo o povo para a participação com o desenvolvimento de suas capacidades intelectuais e de suas potencialidades, organizando-se em comunidades. Porém ele levanta a questão do chamado “negócio pendente”, tese de alguns teóricos da democracia contemporânea sobre a elaboração do plano de ação e construção do Estado democrático genuíno.

Essa pendência é o que se discute nas teorias sobre democracia participativa, como avançar na democracia política, a educação política e a própria participação nas esferas da sociedade de forma mais abrangente.

De acordo com Pateman, para saber a dimensão exata desse “negócio pendente” da democracia participativa, será necessário examinar outros autores clássicos. Dessa forma,

falaremos agora sobre a discussão trazida pela autora sobre o papel de três dos principais teóricos clássicos, Rousseau, Mill e Cole. Pateman afirma que Rousseau, através de *O contrato social*, tornou-se por excelência o maior teórico da participação e sua obra é vital para a compreensão da democracia participativa. Ela se sustenta no fato de que, para Rousseau, a participação do cidadão na tomada de decisão do processo político vai além de um complemento protetor de arranjos institucionais, protegendo interesses privados e assegurando um bom governo, provocando efeitos psicológicos e fortalecendo as relações das pessoas e das instituições.

O conceito de sistema político participativo defendido por Rousseau compreendia a existência de certas condições econômicas, a igualdade não era plena, mas as diferenças não podiam criar desigualdades ou dependências entre os mais ricos e os mais pobres, ou seja, igualdade e independência ao mesmo tempo em uma relação interdependente. Na relação política, a participação individual é importante assim como a coletiva e nenhuma sobrevive sem a outra na tomada de decisão. A participação, para Rousseau, deveria ser dos indivíduos e não dos grupos organizados, ele entendia que a organização de grupos poderia prevalecer sobre os interesses individuais. Rousseau defendia um sistema de participação direta, diferentemente do representativo defendido por Schumpeter.

Na teoria de Rousseau, a principal questão é a função da participação e se a instituição é participativa ou não. Ele considera a participação como educativa em seu sentido mais amplo e esse sistema o ideal para uma ação responsável, individual, social e política. Rousseau discute também o conceito do controle a partir da participação, a liberdade relativa, pois está no contrato da participação. Quanto maior a participação, maior o controle sobre a tomada de decisões, sobre sua vida e o meio em que vive. A participação, segundo o filósofo, permite que decisões coletivas sejam mais bem aceitas pelos indivíduos, outro elemento importante da participação é a integração para essa teoria, pois o cidadão isolado passa à condição de pertencente a uma comunidade na tomada de decisões e esse caráter educativo compõe uma das principais bases da teoria democrática participativa.

John Stuart Mill e Cole, por sua vez, aprofundam os conceitos de Rousseau e nos trazem para a reflexão sobre o processo democrático dentro de uma sociedade e um sistema político moderno. Mill considera o governo democrático popular como o Estado ideal e vê a possibilidade de desenvolvimento de um caráter que ele chama de ativo, de espírito público nas instituições populares e participativas. Já no modelo de governo representativo, Mill vê que o cidadão se ocupa apenas dos interesses privados e não dos interesses coletivos e públicos. Outro aspecto importante dos estudos de Mill é a preparação do indivíduo para o exercício da vida

democrática. Ele diz que de nada serviria o sufrágio universal e a participação nacional sem a experiência em nível local, onde verdadeiramente se aprende a autogovernar, onde se aprende a democracia.

Todavia, cabe questionarmos se o governo representativo necessário em uma sociedade de grande escala seria compatível com as teses da função educativa propostas por Mill. Ele considerava que as pessoas mais preparadas eram aquelas mais instruídas, essas seriam capazes de ocupar os cargos em nível político, mas então não impera uma contradição em relação à participação do cidadão comum, das classes trabalhadoras?

Mill se distinguia de Rousseau no aspecto da igualdade política para a participação e no papel do representante, da elite eleita, que não deveria legislar, mas somente acatar ou não a legislação proposta. Existe uma contradição no modelo proposto por Mill em relação à proposta de Rousseau em sociedades modernas, especialmente em escala nacional, em governos representativos. Enquanto o modelo de Rousseau é a participação direta, Mill acreditava que a melhor forma educativa para a democracia poderia se dar na indústria local, que poderia contribuir no desenvolvimento das qualidades que o indivíduo precisa para exercer atividades públicas. Mill assemelha a experiência de democracia em uma indústria ao modelo educativo do âmbito local no espaço público.

No que concerne à teoria de Cole, esta se baseia na vontade política e não na força como base da organização social e política. Cole define sociedade como um complexo de associações na defesa de seus interesses e vontade de seus membros. A teoria de associações está ligada à sua teoria da democracia por meio do princípio de função baseada no propósito em que ela foi criada. Alguns de seus membros recebem deveres e tarefas e, dessa forma, nas associações o governo representativo está presente. Para Cole, essas formas de representação são enganosas por negligenciar o princípio da função e por negar ao indivíduo o controle sobre o representante eleito. Conforme o autor, a função educativa da participação era essencial e não se pode considerar isoladamente os indivíduos e as instituições. Assim como Mill, Cole também considerava que a participação em nível local era primordial para educação política e para aprender democracia e em especial na indústria.

Para Cole, que concorda com a teoria de Rousseau, a desigualdade econômica e social gera a desigualdade política e se torna fatal para qualquer democracia, a participação na tomada de decisões na indústria levaria a uma socialização dos meios de produção e, portanto, da administração da empresa com a consequente abolição do medo do desemprego e posição social.

2.6 A TEORIA CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SEU IMPULSIONAMENTO

Seguindo com as contribuições de Pateman, a autora afirma que a teoria da democracia participativa é construída e tem como pilares o indivíduo e as instituições, que não podem ser considerados isoladamente. Em uma democracia participativa, as instituições representativas em âmbito nacional não são suficientes, a participação social deve ocorrer em outros espaços da sociedade. Pateman também afirma que a participação assegura a estabilidade do sistema, quanto maior a participação do cidadão, maior a estabilidade política do sistema democrático. Assim como Cole, Pateman acredita na participação a partir do local de trabalho e, naquele momento, a indústria seria o melhor espaço de participação e para a educação de democracia, considerando a estrutura do processo de trabalho e a experiência em nível local para alcançar o nível nacional e o espaço público. Ela ressalta, assim como Rousseau, que em uma economia não industrial, ou seja, em uma sociedade baseada em proprietários camponeses, a importância da igualdade econômica para garantir a independência e a segurança na participação seria condição necessária, assim como seria o ideal em uma sociedade de estrutura industrial. Da mesma forma, deveria haver uma democratização das estruturas de autoridade na indústria para que os indivíduos participassem da tomada de decisões e exercessem o máximo de controle sobre suas vidas e o ambiente. Para a democracia participativa, a igualdade econômica e política é fundamental, sem essa segurança o sistema pode ficar comprometido. Logo, a característica da teoria da democracia participativa é a aposta na participação, na tomada de decisões e no desenvolvimento das capacidades sociais e políticas dos indivíduos.

Outras importantes contribuições sobre o tema da democracia são trazidas por Amartya Sen e por Pippa Norris. Para Amartya Sen (1999), a democracia foi o melhor acontecimento do século XX. Dentre as diferenças de modelos democráticos, Sen afirma que a democracia participativa é o formato onde a participação social tem seu lugar de destaque, pois é esse modelo que permite a participação direta dos cidadãos e suas representações nas decisões que mais lhe interessam.

Já em relação à Pippa Norris, em *Driving Democracy*, é a partir da resenha de Maurício Michel Rebello (2009) que vamos buscar entender as posições trazidas pela autora.

O surgimento de muitas democracias após a Segunda Guerra Mundial foi um fenômeno importante na história política do mundo, segundo Rebello, depois da metade do século XX, 25% dos países tinha regimes democráticos e, no início dos anos 2000, esse número já girava em torno de 75%, o autor explica que o propósito de Norris é levar a entender as razões que

levam um país a se tornar e permanecer democrático e, de acordo com ele, esse período é chamado por Huntington de terceira onda da democracia (REBELLO, 2009, p. 141).

Boaventura Santos e Leonardo Avritzer (2002), consideram que nesse período, no pós-guerra, a democracia passou a ser disputada como forma de governo para se contrapor ao cenário de aprofundamento da crise e busca pelo desenvolvimento econômico e social, posições hegemônicas e não hegemônicas, democracia participativa, seus potenciais e vulnerabilidades estavam em debate. A democracia liberal, que prevaleceu na primeira metade do século, democracia participativa, democracia popular e democracia desenvolvimentista dentro de uma concepção marxista eram os modelos em discussão.

Norris utiliza como método o estudo da hipótese de Lijphart (2003)⁵ que se orienta pelo modelo de democracias que visam o compartilhamento de poder, facilitam o ambiente democrático. Nesse estudo, a autora analisa o desenho institucional e as condições socioeconômicas para entender o sucesso desse processo poliárquico. Lipset (1960)⁶ e vários autores afirmam que o sucesso econômico combinado com desenvolvimento social (níveis de alfabetização, acesso à mídia, redução da pobreza, ascensão e tolerância social) são elementos que promovem regimes poliárquicos, ainda que não sejam os únicos elementos, mas são facilitadores para a mudança de regimes autocráticos para democráticos. A autora, segundo Rebello, aponta países com o mesmo perfil socioeconômico, mas em regimes distintos, como são os casos da Coreia do Sul e Cingapura, Índia, Benin e Mali para essa identificação.

Os arranjos institucionais são múltiplos e não cabe um modelo em todos os países, devido às variações de seus desenhos institucionais, não há um modelo puro. Nesse estudo dentro do modelo consensual, o sistema eleitoral proporcional aproxima mais as minorias do que o sistema majoritário, existe uma melhor divisão de poder que é uma característica desse modelo.

No sistema democrático, a forma de governo pode ser parlamentarismo ou presidencialismo. Segundo Rebello, Norris enfatiza que a monarquia parlamentarista se aproxima mais do sistema de distribuição de poder em relação ao sistema presidencialista. Para a autora o sistema parlamentarista é um modelo de poliarquia, o que Rebello diz ser discutível, a formação de gabinetes e a necessidade de se formar maiorias partidárias para compor o executivo é diferencial em relação ao sistema presidencialista que possui o poder do veto e

⁵ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

⁶ LIPSET, Seymour M. *Political Man: the social basis of politics*. New York: Doubleday, 1960.

exerce o papel de chefe de Estado e Governo ao mesmo tempo. A classificação de sistemas de governo parece não ser consenso quanto ao conceito do modelo de maior divisão de poder.

Outro aspecto estudado por Norris, conforme Rebello, é a descentralização e o federalismo como forma de divisão de poder, o modelo *Power Sharing* é aqui na dimensão vertical. Ela traz o exemplo da Índia, que possui uma sociedade heterogênea, complexa, com alto percentual de pobreza e permanece muito tempo no modelo democrático e relaciona com Bangladesh, que é uma sociedade mais homogênea, porém o sistema democrático é instável.

Para finalizar, Rebello apresenta uma reflexão de Przeworski sobre o papel que a desigualdade social e a má distribuição das riquezas cumprem, pois essa discrepância impõe maior custo de democratização do sistema por atingir interesses da elite econômica.

2.7 DEMOCRACIA - NOVAS ABORDAGENS

Em outro trabalho de Norris, *Democratic deficit: critical citizens*, que trata de uma revisita a duas obras principais da autora, com resenha de Robert Bonifácio (2012), o debate gira em torno do papel do cidadão em relação à democracia. Em *Critical citizens* ela aborda duas questões consideradas fundamentais, como a discussão em torno do diagnóstico de confiança individual em atores e instituições, e que segundo alguns autores estão em declínio, e a identificação de um cidadão crítico.

Em *Democratic Deficit*, a abordagem é a mesma, com diferenças na quantidade de evidências sobre confiança dos indivíduos e nas instituições. Norris, a partir de vários levantamentos e pesquisas, chega à conclusão de que no quesito confiança, o decréscimo uniforme não é perceptível. Isso advém de sua crítica a aqueles que afirmam estar em curso uma desconfiança dos indivíduos no sistema e nas instituições democráticas, apontando apenas casos pontuais. Para isso, a metodologia que utiliza é levar em conta as principais contribuições das diversas correntes teóricas.

O déficit democrático, expressão cravada por Norris, é a disparidade entre o nível de aspirações democráticas e de satisfação com o modo de funcionamento da democracia e medido em âmbito individual.

Nesse trabalho, Norris aponta algumas constatações que demonstram o apoio popular à democracia em escala mundial, entre elas, percebeu-se que os cidadãos de países democráticos têm valores democráticos enraizados (e mesmo cidadãos de países não democráticos têm apreço pela democracia) e que, segundo a autora, são compostos por elementos de confiança nas

instituições, avaliações do desempenho democrático, princípios do regime, valores democráticos e orgulho da nacionalidade.

Leonardo de Castro, em artigo publicado em 2018, “A crise da democracia anunciada”, promove um debate em torno da crise de representação política do Brasil, utilizando os conceitos de déficit democrático, de Pippa Norris, democracia do público, de Bernard Manin, e crise da democracia liberal, de Yascha Mounk. Segundo Castro, para Norris e Manin não existe uma crise, mas sim uma mudança na estrutura democrática representativa e Mounk registra uma crise da democracia liberal.

Manin registra em seu livro *Os princípios do governo representativo*, a discussão dos critérios de representatividade onde esses existiam, desde a escolha dos representantes pelos representados, a relação entre eleitos e eleitores, a opinião pública, liberdade de imprensa, e as decisões tomadas após debates. Os pressupostos de análise são os governos europeus e dos Estados Unidos, considerando pesquisas históricas e consolidadas.

Com esses critérios, Manin passa a analisar as fases dos governos representativos que são: parlamentar, partidos políticos e democracia do povo. No modelo parlamentar, nesse momento, o centro da representação estava consolidado na figura do representante, em seus interesses e sem qualquer conexão com os representados. No modelo partidos políticos, com o advento da revolução industrial e tecnológica, a organização política ganha novos ares, sindicatos, agrupamentos políticos e seus partidos passam para o centro da esfera representativa. O modelo democracia do povo, para Manin, deve considerar que os avanços industriais, tecnológicos, crescimento populacional, as grandes guerras foram fatores importantes para chegarmos ao que ele denomina de democracia do público. Nessa fase, o centro é a pessoa e não o partido político, o que não significa, segundo ele, o enfraquecimento partidário, mas sim uma mudança de paradigma da lógica política. No entanto, Manin aponta que há uma erosão na fidelidade partidária, formando um agrupamento de eleitores flutuantes, que passam a ser disputados por todos os candidatos, daí surge o conceito democracia do público, onde o objetivo é conquistar o público, o voto individual. Manin acredita que essas mudanças não diminuem a representatividade, mas que vão contribuir para que a participação popular seja compatível com o sistema representativo e um novo modelo para a relação entre representantes e representados.

Castro, ao trazer para o debate o livro “*Critical Citizens*” e a revisão de “*Democratic Deficit*” de Pippa Norris, reafirma o que foi analisado por Rebello no primeiro livro, que busca discutir a questão da representatividade e nega a existência de um movimento global de desconfiança e desprezo pela democracia. O que a autora afirma é a consolidação de um cidadão crítico aos rumos da democracia, mas que mantém a confiança no sistema

representativo. Em *Democratic Deficit*, a pesquisa consiste em explicar o crescimento das expectativas e a falha na entrega de um sistema inconsistente. Norris aponta que diversos autores indicam sinais de risco à democracia pela falta de confiança nas instituições e o baixo engajamento na participação nos partidos. Para Norris, em democracias consolidadas, a questão econômica não interfere na confiança do sistema e o acesso aos meios de comunicação amplia o engajamento político e participativo da população, o que diminui a insatisfação com o sistema e reduz o próprio déficit.

Por fim, Norris, segundo Castro, afirma a importância de cidadãos críticos e do próprio déficit democrático para auxiliar o desenvolvimento da democracia. O trabalho de Norris certamente servirá como grande contribuição aos estudos relacionados à explicação das orientações políticas individuais em relação ao regime democrático, suas instituições e atores do processo no final do século passado e início deste século.

A crise da democracia liberal, de Yascha Mounk, é o terceiro conceito trazido no texto de Castro. Mounk defende que a democracia liberal está em crise em todo o mundo e aponta como fatores importantes o crescimento das mídias sociais, a multietnicidade, além de questões econômicas como a estagnação. O autor aponta ainda o crescimento do populismo com esse enfraquecimento da democracia liberal, partidos e candidatos populistas defendem o fim das instituições, aproveitando-se da insatisfação popular e apresentando-se como salvadores da pátria (registre-se que esses estudos estão restritos aos dados norte-americanos e europeus).

Ainda de acordo com Castro, para Mounk, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos foi um marco importante nessa derrocada da democracia liberal, Trump investiu fortemente no enfraquecimento das instituições democráticas daquele país. Mounk diz que democracia liberal é formada por dois conceitos: democracia e liberal que não são estáveis, apontando que o funcionamento desses sistemas pode ocorrer separadamente, democracia sem direitos (tirania da maioria) e direitos sem democracia. O conflito pode existir e cada vez mais a democracia liberal perde espaço, seja pelo comodismo da elite, seja pela incapacidade de solucionar os problemas ou também pela exigência cada vez maior de participação popular na tomada de decisões, daí o conseqüente crescimento, segundo Mounk, do populismo que uma vez eleito e em contradição com as instituições pode dar origem a uma ditadura. Por isso, o autor acredita não ser sólida a democracia liberal e afirma que para ser uma opção precisa estar assentada em raízes profundas: que a população esteja comprometida com esse sistema, que haja rejeição ao autoritarismo e que haja comprometimento com as regras e normas do sistema democráticos por partidos e movimentos sociais.

2.8 O CASO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

O Brasil é um país marcado pela história da escravidão que durou por mais de 300 anos e deixou sequelas sociais até hoje não resolvidas. Passamos nesses anos pelos períodos colonial e imperial, caracterizados pelo ordenamento patrimonialista, patriarcal e clientelista. O Brasil se tornou República no final do século XIX e se organizou como Estado Nacional somente a partir de 1930. Dessa época aos dias de hoje, o país passou por diversas turbulências políticas e alternando períodos autoritários com curtos períodos democráticos. O regime militar, golpe de 1964, durou 21 anos consecutivos, o mais longo dos períodos autoritários. No Brasil, a luta pela redemocratização do país, em especial na década de 1980, contou com participação ativa dos movimentos sociais e parcela significativa da sociedade brasileira para colocar fim ao regime. A mobilização social cumpriu papel estratégico na campanha pelas “Diretas Já”, que era a luta por eleições livres e democráticas para os executivos Federal, Estadual e das capitais entre 1983 e 1984 e para convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, ficou conhecida como a Constituição Cidadã, trazendo o debate da importância da participação social para a construção de políticas públicas e a afirmação da vocação democrática do Brasil. A partir daí, significativas experiências municipais de participação social, na década de 1990, frutos desse processo de mobilização, foram vivenciadas em nível local, nos municípios, e muitas delas se tornaram referência nacional e até internacional, como foram os casos do Orçamento Participativo, em Porto Alegre - RS, a Bolsa Escola e o Programa Abastecer, em Belo Horizonte - MG, os conselhos municipais em diversas áreas como Saúde, Meio Ambiente, Segurança alimentar, Políticas urbanas, Transporte urbano e outros. Chama atenção o que Evelina Dagnino (2002), denominou de “nova cidadania”, segundo ela, nesse processo, os movimentos sociais não só lutaram para exigir o cumprimento dos direitos já previstos, mas também por novos direitos. O direito de participar efetivamente era a bandeira do movimento social popular.

Boaventura Santos (2002) nos diz que é preciso democratizar a democracia, aprender os caminhos da democracia. Santos aponta que a América Latina, na década de 1980, foi atingida por uma onda de democratização e no Brasil resultou na nova constituição, uma lei de participação cidadã, com incorporação de novos atores sociais, novos temas na política, um processo de inclusão até então ignorado pelo sistema político.

O Brasil viveu um período de 30 anos consecutivos no ambiente democrático, até 2016 era considerado uma democracia jovem, quando um novo golpe⁷ é instituído. Nossa democracia vive esse novo golpe, dessa vez, parlamentar midiático, organizado e executado pela elite política e econômica contra as políticas sociais implementadas ao longo dos últimos 13 anos nos governos do presidente Lula e da presidenta Dilma, do Partido dos Trabalhadores.

Depois de pouco mais de cinco anos do *impeachment* de Dilma, os órgãos estatais, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Supremo Tribunal Federal (STF), que protagonizaram e deram respaldo jurídico no processo contra Dilma, hoje afirmam que não encontraram nada que poderia incriminar a ex-presidenta. Manifestações públicas de ministros dessa corte suprema dão conta de que foi um processo incorreto politicamente.

Leonardo Avritzer afirma que a ruptura política de 2016 teve duas características básicas, a primeira foi o questionamento do resultado das eleições pelo candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Aécio Neves, que não aceitou a derrota. A segunda foi a politização do TCU, uma conexão política entre um órgão técnico auxiliar com a política. A omissão ou participação velada do STF se mostra nas palavras de um líder do congresso, Romero Jucá, que, em gravação vazada, diz que “estava tudo sob controle com o STF e tudo publicamente visto e revisto”, essa foi a senha para concretizar o golpe. No Brasil, a legislação do impeachment é a lei 1079, que trata de crime de responsabilidade, o que não ocorreu. O processo do impeachment de Dilma, segundo o professor Avritzer, rompeu com a tradição anglo-saxã de não incluir má administração em questões de impeachment, pois esse critério é meramente político. O elemento crucial aqui foi a politização do TCU e a anuência do STF.

O que se tem após esse golpe é um esvaziamento das políticas sociais e das conquistas fundamentais para o resgate da cidadania de milhares de brasileiros alcançadas pelo país. Conseqüentemente, um desmonte do aparelho de Estado e a retomada de um modelo econômico neoliberal afetando as instituições, colocando em xeque nosso sistema democrático. O país, que havia deixado para trás o mapa da fome, retorna para ele com mais vigor, aumentando a pobreza e a desigualdade social que alcançam patamares vividos pelo país no século passado. Os indicadores sociais e econômicos retroagem no tempo.

A pergunta que se faz, segundo Castro é: a democracia brasileira está em risco? Os movimentos de 2013, que começaram questionando o aumento das passagens de ônibus em São Paulo, aglutinaram outras demandas sociais dispersas, até então não percebidas

⁷ SINGER, André et al. Por que gritamos golpe? **Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. Boitempo Editorial, 2016.

no mundo político, e se espalharam pelo território nacional. Essas manifestações trouxeram movimentos que se articulam em torno de uma agenda de valores, costumes e posições conservadoras. Castro afirma que o parlamento eleito em 2014 é considerado o mais conservador desde 1964.

Para Castro, no conceito de Manin, o Brasil desde 1988 é considerado uma democracia de público, caracterizado pela perda de poder dos partidos políticos e aumento dos eleitores flutuantes com aumento dos partidos “cata tudo”, frágeis em suas concepções políticas e ideológicas. No entanto, considerando a hipótese de Norris, o Brasil criou o cidadão crítico, fruto das políticas públicas, da inserção digital e do fortalecimento da economia. O déficit democrático é considerado por entender que, para os eleitores, o retorno do Estado em políticas públicas estava aquém do prometido pelos governantes de plantão ou o que foi planejado. Para Norris, conforme Castro, existe uma queda da participação considerando o período dos anos 90 e em 2014, afastamento este, provocado pelo descrédito e aversão do cidadão comum à coisa pública. A questão da compreensão sobre a democracia não é problema em si, mas nos últimos anos aumentou o questionamento sobre sua eficácia, eficiência e viabilidade, ampliando o apoio de brasileiros ao sistema autoritário, apoiando alternativas militares.

Para o professor Leonardo Avritzer, em *Impasses da Democracia* (2016), O Brasil é considerado uma das mais consolidadas democracias do mundo por qualquer teoria sobre democracia. Avritzer diz que apesar dos fortes indicadores positivos, existia no país um desconforto com a performance da democracia, e esse desconforto se manifestou inicialmente em 2013. Os impasses listados pelo autor são entendidos como uma crise de crescimento e de evolução da cultura democrática, limites do presidencialismo de coalizão, das alianças políticas partidárias, limites da participação social e popular, paradoxos do combate à corrupção e perda de status da classe média. Avritzer aponta também como elemento importante o papel exercido pelo poder judiciário na política.

Por outro lado, é importante frisar que a situação econômica e social das famílias estava em patamares positivos históricos, com índice de desemprego baixo, erradicação da extrema pobreza, maior acesso à educação superior, políticas afirmativas, além do maior acesso aos meios digitais de informação, entre outras. Avritzer, em *O Pêndulo da Democracia* (2019), afirma que as pesquisas indicavam em 2018 que a crise iniciada em 2013 trouxe um forte sentimento de descrença dos brasileiros nas instituições democráticas e o sistema político, apenas 1% estava muito satisfeito com a democracia. Esse processo foi apenas uma derrapada da democracia brasileira? É a pergunta que Avritzer coloca em questão, pois a consequência

imediate em 2018 foi o Brasil eleger um populista de direita para a presidência da República, com fortes indícios de retrocesso político, social, econômico e cultural.

Para Mounk, segundo Castro, o Brasil apresentou os três elementos da crise da democracia liberal, quais sejam, a estagnação econômica (que na verdade eram dificuldades econômicas no princípio do segundo mandato de Dilma Rousseff), as *fake news* (que proliferaram pelas mídias sociais) e a incapacidade de reação a elas, e a multietnicidade, como as questões de gênero e liberdades individuais, disputadas com o setor evangélico conservador.

Essa parte do trabalho baseado nas teses de Manin, Norris e Mounk nos permite analisar as mudanças no mundo e o caminho que a democracia percorre a partir dos fundamentos apresentados por cada um, nos permite também analisar o caso brasileiro que sofre transformações importantes nas primeiras décadas do terceiro milênio. Castro, ao final, nos apresenta a preocupação central, para onde caminha nossa democracia, nossa estabilidade democrática está em risco, quais os rumos do déficit democrático que apresentamos?

Nos últimos anos, desde o golpe de 2016, a perda de direitos tem sido uma constante, a cada dia uma nova medida retirando ou reduzindo direitos, um programa sendo extinto, uma privatização sendo elaborada, a redução do papel do Estado e seu enxugamento funcional. As consequências desse modelo econômico são perceptíveis nas ruas, com o aumento da população em situação de rua, os pedintes, a fome que assola 33,1 milhões de brasileiros, segundo dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil⁸. O fim de um programa habitacional para famílias de baixa renda, a redução do acesso à educação pelos mais pobres, a exclusão tecnológica, o desemprego e a precarização do trabalho, que inevitavelmente aumentam ainda mais as dúvidas sobre o nosso sistema político.

O Brasil, desde o fim do império, vive essa alternância entre momentos democráticos e momentos de retrocesso. Mesmo quando nossa democracia parecia consolidada com a constituição de 1988, um novo golpe colocou em xeque nosso sistema político, tendo o apoio da elite econômica, dos meios de comunicação, do parlamento, do judiciário e de uma massa imensa de trabalhadores manipulados com o uso massivo das redes sociais e meios de comunicação tradicionais como as rádios, jornais e televisões. No próximo capítulo, vamos tratar do modelo participativo dos governos do PT- Lula e Dilma, de 2003 a 2016, e suas consequências políticas, sociais e econômicas no fortalecimento da democracia brasileira até então.

⁸ REDE PENSSAN. VIGISAN, Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2020. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 29 mar. 2023.

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ERA LULA

Este capítulo discorre sobre a participação da sociedade civil na definição e implementação de políticas públicas no Brasil, incluindo a retomada com força dos movimentos sindicais e o surgimento do Novo Sindicalismo, que se qualificou por uma nova forma de atuação sindical, mais autônoma e independente dos partidos políticos e do Estado, além de uma maior abertura às demandas e mobilizações populares. O governo Lula promoveu políticas públicas que incentivaram a participação popular em diversos setores da sociedade, incluindo Educação, Saúde, Meio Ambiente e Direitos Humanos.

3.1 O MOVIMENTO SINDICAL NO PÓS-DITADURA – O SURGIMENTO DO NOVO SINDICALISMO

Como resposta ao medo que se tinha da implantação da “República Sindicalista”, o movimento sindical brasileiro sofreu intervenção durante o período da ditadura militar com cassação de dirigentes e extinção de várias organizações sindicais, permitindo apenas a prática do sindicalismo assistencialista e negando a luta de classes (Antunes, 1981). O sindicalismo pelego, que apenas intermediava a relação entre o Estado e os trabalhadores, sobreviveu até os anos finais da década de 1970, no entanto, embora tenham fracassado devido à ação pelega dos dirigentes, muitas tentativas de resistência, especialmente contra o arrocho salarial, ocorriam dentro do marco legal do Ministério do Trabalho. Em 1977 inicia-se um grande movimento pela reposição de perdas salariais que prepara o terreno para a retomada da luta sindical a partir de 1978. No final de 1977, o quadro começa a se alterar a favor dos trabalhadores depois de se descobrir uma fraude nos cálculos de reajuste dos salários patrocinada pelo governo militar. A luta pela recuperação dos salários ganha força e surge a liderança sindical de Lula a partir de 1978. Depois de uma operação tartaruga protagonizada na Scania apareciam os primeiros sinais da volta da classe operária à cena política, era o início da reconstrução do movimento sindical. As greves de 1978 começam no ABC Paulista e se espalham por todo o estado. Posteriormente, se espalham por várias outras partes do país e em diversas categorias de trabalhadores. A organização dos trabalhadores avança em todo o país, nos sindicatos, as oposições iniciam suas articulações e começa um processo de retomada da luta por um sindicalismo autêntico. Esse momento histórico organiza uma nova forma de sindicalismo no Brasil denominado sindicalismo combativo e de luta, ou sindicalismo autêntico - nasce a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

A luta pela recomposição dos salários e a luta pela redemocratização do país foram encontrando caminhos que buscavam a unidade naquilo que era comum aos trabalhadores, sem abstrair a disputa ideológica entre as correntes sindicais, as difíceis negociações, os erros e acertos. Assim, percebeu-se que as lutas isoladas não eram suficientes e práticas corporativas precisavam ser superadas, pois as conquistas salariais e a mudança política do país passavam pela unidade sindical para enfrentar a ditadura militar.

A proposta de se criar uma central de trabalhadores aparece desde 1978, durante a realização do congresso dos metalúrgicos do ABC, e se fortalece depois das eleições do Sindicato dos Bancários de São Paulo e da APEOESP. Participavam desse processo lideranças do Novo Sindicalismo, lideranças ligadas ao PCB e o MDB.

A ideia de uma Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras surgiu em 1977, que por divergências e interferências patronal e governamental em seu encaminhamento, levou algum tempo para que fosse realizada sob o controle e liderança dos trabalhadores, isso sem contar as disputas internas, divergências no formato e no conteúdo. Em 1981, a partir de diversas reuniões e plenárias sindicais entre representantes de todo o país, conseguiu-se a convocação da conferência para o mês de agosto, O processo de mobilização foi precedido de assembleias regionais, estaduais e sindicais, criando um clima positivo e de debates políticos das teses que tratavam do direito ao trabalho, sindicalismo, previdência social, política salarial e econômica e política agrária e efervescendo o pré-conferência. Durante a realização da primeira CONCLAT, além do plano de lutas aprovado, ficou acertado o congresso para criação da CUT, no ano seguinte, 1982. No entanto, a ação de sindicalistas ligados à Unidade Sindical inviabilizou a realização de tal decisão. Durante os anos de 1982 e 1983, os debates e discussões se ampliaram e as divergências e manobras ficaram expostas, havia uma tentativa clara dos sindicalistas ligados ao PCB, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Movimento Revolucionário 8 de outubro (MR-8), aliados à Unidade Sindical, para boicotar a fundação da CUT.

O ano de 1982 foi um ano eleitoral e o agrupamento formado pela unidade sindical apoiava os candidatos do MDB e as lideranças do Novo Sindicalismo apoiavam os candidatos do Partido dos Trabalhadores (PT). Depois das eleições, a Comissão Nacional Pro-Cut convocou os trabalhadores para se mobilizarem contra as medidas do governo que previam mais arrocho salarial, recessão e desemprego, entre elas a preparação da greve geral apesar das divergências entre o Novo Sindicalismo e a unidade sindical. Entre idas e vindas, muitas manobras, porém a greve geral aconteceu e fortaleceu a necessidade de criação da Central Única. Os sindicalistas da unidade sindical fizeram diversos movimentos políticos para que

fosse adiada novamente a conferência de criação da CUT, dessa vez sem sucesso, pois as lideranças do Novo Sindicalismo firmaram posição e conseguiram manter a proposta e a conferência foi convocada para dos dias 26, 27 e 28 de agosto de 1983.

Em 28 de agosto de 1983, depois de muita luta, organização e articulação das principais lideranças progressistas, foi aprovada a fundação da Central Única dos Trabalhadores durante a realização da Conferência Nacional da Classe trabalhadora, com a presença de 5.059 delegados de 912 entidades sindicais. A partir desse momento, mudou-se a trajetória da luta sindical do país. Já representando doze milhões de trabalhadores brasileiros e reconhecida internacionalmente, a CUT, em pouco tempo, se tornou uma das maiores centrais sindicais do mundo e passou a ser uma das maiores entidades da sociedade civil brasileira.

Com a divisão das lideranças sindicais, o grupo ligado à unidade sindical não participou da criação da CUT, convocou outra conferência naquele ano e criou a Coordenação Nacional da Classe trabalhadora e, posteriormente, em 1986 criou a Central Geral dos Trabalhadores (CGT).

Durante a década de 1980, as duas centrais vão protagonizar a luta sindical brasileira e disputar todas as eleições sindicais no país buscando a ampliação da base sindical de cada uma delas. No final de 1989, houve uma divisão interna dentro da CGT e coexistiram duas centrais, sendo uma com denominação de Confederação Geral dos Trabalhadores e a outra como Central Geral dos Trabalhadores, sendo que esta última, mais tarde, em 2004, passou a ser denominada Central Geral do Trabalhadores do Brasil (CGTB). Em 2007 a CGT com denominação de confederação se dissolveu, fundindo-se com outras centrais e dando origem a União Geral dos Trabalhadores (UGT). Fundação Getúlio Vargas/Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (FGV/CPDOC). A Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) foi fundada em 2007 por sindicalistas ligados ao PCdoB que deixaram a CUT em busca do seu protagonismo e se tornou a quarta maior central sindical do Brasil. A Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) fundada em 2005, ocupou o espaço como terceira maior central de trabalhadores do Brasil.

Nesse período o sindicalismo brasileiro passou, como em outras épocas, por um processo de reordenamento político-organizacional⁹.

⁹ Isso se deve aos desacordos e tensões já históricos entre algumas de suas forças internas. Tendo em vista a reorganização sindical, proposta pelo governo Lula a partir do Fórum Nacional do Trabalho (FNT), pela via da chamada “Reforma Sindical”. Em uma de suas vertentes implementadas, as centrais passaram a ser reconhecidas e ter acesso a recursos, oriundos de parcelas do imposto sindical, anteriormente vetados. Com isso, muitas correntes sindicais buscaram se adequar a esta nova realidade,

3.2 O RECADO CENTRAL DURANTE A POSSE EM 01.01.2003

Em 2002, o Brasil elege Lula presidente, um governo democrático popular que se instala no país. Em discurso, durante a posse, no dia primeiro de janeiro de 2003, no Congresso Nacional e diante de toda a sociedade através dos meios de comunicação, Lula se compromete a trabalhar intensamente para acabar com a fome no país, que naquele momento deixava abaixo da linha da pobreza aproximadamente 53 milhões de pessoas. Nas palavras de Lula, ele não iria sossegar enquanto cada brasileiro e brasileira não pudesse ter no mínimo três refeições ao dia, e se isso fosse possível, ele já estaria feliz com seu governo. O combate à fome passou a ser uma obsessão de Lula, sendo o tema parte integrante de vários de seus discursos. Em seu discurso de posse no Congresso Nacional, por exemplo, Lula trouxe o tema da fome entre as prioridades de seu governo e anunciou um programa de segurança alimentar que se chamaria “Fome Zero”.

“O combate à fome é um compromisso ético, moral, cristão. [...] é o mínimo que se espera de um governo, é o mínimo que se espera de um homem público [...], essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana”. (SILVA, 2003)

Na primeira semana de janeiro de 2003, Lula reuniu todos os ministros e em viagem determinou que todos conhecessem o chamado Brasil profundo e os levou em Teresina – Piauí, em Recife – Pernambuco, nas palafitas de Brasília Teimosa e em Minas Gerais no vale do Jequitinhonha, precisamente em Itinga. Três situações exemplares da miséria vivida por milhares de pessoas e que para quem o governo democrático popular envidaria esforços todos os dias para colocar em prática todas as políticas públicas que seriam a partir dali implementadas.

Na reforma administrativa enviada ao congresso nacional, Lula cria o Ministério Extraordinário de combate à fome e o Ministério da Assistência Social. Para dar sequência a esses compromissos, Lula também assumiu compromissos com a participação social na elaboração e implementação de políticas públicas.

3.3 A ESTRUTURA GOVERNAMENTAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Brasil no período democrático popular desenvolveu o formato da participação institucionalizada a partir da constituição de 1988. Durante a elaboração da nova constituição, os movimentos tiveram participação na elaboração de emendas populares e na realização de campanhas de assinaturas para apoiar políticas públicas, essa forma de participação foi consequência da experiência vivida especialmente na década de 1980, a partir da perspectiva da mobilização social e participação direta, quando da campanha pela redemocratização do país em 1983 e 1984, as “Diretas já”, momento em que os movimentos sociais tiveram papel decisivo e preponderante e também durante a campanha pelo impeachment do presidente Collor (AVRITZER, 2016). O movimento sindical brasileiro, renovado e reconhecido como o sindicalismo combativo a partir da criação da CUT, e, juntamente com outros movimentos, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), Saúde e Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), contribuiu para o aprofundamento democrático, criando instituições participativas nas áreas da Saúde, Meio Ambiente, Planejamento urbano e Assistência Social.

Para estruturar, no âmbito do Governo Federal, a política de participação social, compromisso assumido pelo então candidato Lula em 2002, a Secretaria Geral da Presidência da República (SE) passou por uma reformulação institucional, ocupando o espaço do órgão responsável por sua estruturação e implementação e coordenando a política de participação social através de conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, fóruns e audiências públicas (Dulci, 2013).

A combinação de democracia representativa e democracia participativa como método de governo, tendo a participação social como elemento estruturante, visava a estabilidade política que o país desejava entre o Congresso Nacional e a sociedade civil organizada. Essa mudança do papel institucional da SGPR foi feita através da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida em Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (Participação social no Brasil, 2014)¹⁰.

“A teoria da democracia participativa, longe de competir com as instituições representativas, pode contribuir e muito para enriquecê-las e torná-las mais respeitadas.

¹⁰ ***”Art.3º À Secretaria Geral da Presidência da República compete assistir direta e indiretamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo na elaboração da agenda futura do Presidente da República, na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, na promoção de análises de Políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República, na realização de estudos de natureza político-institucional e outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República, tendo como estrutura básica o Gabinete, a Subsecretaria Geral e até duas subsecretarias”.

Tanto o Executivo quanto o Legislativo só têm a ganhar com essa ‘escuta forte’ à sociedade, como preceitua a Constituição Federal Brasileira” (DULCI, 2013, p.18).

Em 2003, além da reformulação do papel institucional da SGPR, o governo em sua reforma administrativa enviada ao Congresso Nacional criou o Ministério das Cidades, histórica reivindicação do MNRU, e, posteriormente, as secretarias com status de Ministérios da Igualdade Racial (SEPPIR), Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), Secretaria da Juventude (SNJ), Secretaria de Direitos Humanos (SNDH), todas demandas dos movimentos sociais com ênfase nas políticas afirmativas.

A nova função atribuída à SGPR, bem como sua estruturação, expressou a valorização da participação social e a nova concepção de governabilidade que considerava a interlocução com a sociedade civil tão importante quanto o diálogo com os partidos políticos e o parlamento (SGPR, 2010).

No governo do presidente Lula foram realizadas 74 conferências nacionais e mais 23 no governo da presidenta Dilma, o que demonstra sua centralidade na política de participação social (AVRITZER, 2016). As conferências nacionais não eram novidade, pois a primeira conferência nacional de saúde foi realizada em 1941, no governo Getúlio Vargas, o que o governo Lula traz é sua intensificação nas diversas áreas da administração pública federal, em especial na área social.

Além da realização de 74 conferências nacionais, foram criados 38 conselhos nacionais e 11 Comissões Nacionais de Políticas Públicas. Já na implementação de conselhos, em todo território nacional, foram instituídos mais de 20 mil conselhos de políticas entre os municipais, estaduais e nacionais.

3.4 CONFERÊNCIAS E CONSELHOS NACIONAIS

O professor Avritzer, em parceria com o IPEA, nos traz um estudo detalhado sobre a realização das conferências nacionais durante os dois mandatos do presidente Lula. O autor afirma ser as conferências o canal de maior amplitude da política de participação social no Brasil. A realização das conferências conferiu também uma expansão dos conselhos de políticas. Avritzer relata que a experiência de conferência não é novidade, pois a Saúde, por exemplo, realizou a primeira em 1940, o diferencial do governo petista é a realização de 74 em apenas 08 anos de mandato do presidente Lula e 115 em todo o período, considerando os mandatos da presidenta Dilma, nas diferentes áreas de atuação. Avritzer analisa o padrão participativo dos conferencistas e aponta que aproximadamente 10 milhões de brasileiros

participaram em algum momento, seja no âmbito local, municipal, estadual ou nacional. Outro aspecto importante do estudo de Avritzer é a análise sobre a efetividade das conferências e sua dimensão deliberativa, que também nos ajuda a compreender os conceitos e concepções das teorias de democracia participativa dos autores da primeira metade do século e seus antecessores.

As conferências foram realizadas em diversas áreas das políticas públicas, a grande maioria delas, realizadas mais de uma ao longo do período em estudo, tais como: Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos locais (04), Conferência das comunidades Brasileiras no Exterior (03), Conferência nacional das cidades (04), Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional (01), Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (03), Conferência Nacional de Assistência Social (04), Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (02), Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (01), Conferência Nacional de Comunicação (01), Conferência Nacional de Cultura (02), Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária (01), Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (01), Conferência Nacional de Direitos Humanos (04), Conferência Nacional de Economia Solidária (02), Conferência Nacional de Educação (01), Conferência Nacional de Educação Básica (01), Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (01), Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica (01), Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, e Transexuais (01), Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na saúde (01), Conferência Nacional de Juventude (01), Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica (01), Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (02), Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (02), Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal (01), Conferência Nacional de Saúde (02), Conferência Nacional de Saúde Ambiental (01), Conferência Nacional de Saúde Bucal (01), Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (01), Conferência Nacional de Saúde Indígena (01), Conferência Nacional de Saúde Mental (01), Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (02), Conferência Nacional de Segurança Pública (01), Conferência Nacional de Esporte (03), Conferência Nacional de Meio Ambiente (03), Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (04), Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (02), Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (02), Conferência Nacional dos Povos Indígenas (01), Conferência Nacional Infância Juvenil pelo Meio Ambiente (03).

Importante compreender que, mesmo com essa ampliação das conferências a partir de 2003, elas se deram claramente na área de Políticas Sociais e em todos esses casos houve

aumento da participação social na elaboração de propostas de políticas públicas (IPEA, 2013), como Assistência Social, Cidades, Saúde, Segurança alimentar. Avritzer reconhece que o próprio âmbito das Políticas Sociais foi ampliado, incluindo questões políticas para as mulheres, para a igualdade racial e para as minorias. Devemos considerar que a grande maioria dessas conferências traz experiências de participação do âmbito local para o federal, algumas delas já existentes antes de 2003, como no caso da Saúde, e outras são novidades de processos já acumulados de participação social.

Os instrumentos legais de convocação das conferências são: decreto presidencial (44% delas foram convocadas desta forma), portaria ministerial (24%) ou interministerial (8%) e por resolução do conselho da área (10%). O ato convocatório em geral é o documento que define o período de realização, o tema central e o órgão responsável de cada conferência (Sousa, *et al.*; 2013)¹¹.

As conferências são organizadas e dirigidas por uma comissão organizadora, instituída no ato convocatório que em sua maioria conta com representantes do governo de diversas áreas e de representação da sociedade civil, o ato convocatório rege todo o processo anterior ao início da conferência. Outro documento muito importante é o regimento interno de cada conferência, que organiza todo o processo durante a sua realização, pois funciona como a constituição, ali se encontram todos os procedimentos desde a escolha dos participantes, os critérios, as etapas, o temário e como serão discutidos, define também como se dá o processo de deliberação de cada proposta. Toda a dinâmica da conferência e suas etapas estão previstas nesses regimentos, o que torna a conferência um espaço deliberativo por natureza.

O formato de conferência não é universal, cada uma segue um modelo que melhor organiza o setor social ou a política pública, no entanto existe uma similaridade na maioria das conferências realizadas no período 2003-2010.

A escolha dos participantes também segue critérios definidos pelo ato convocatório e referendados pelo regimento interno. As conferências nacionais, quando precedidas de etapas municipais e estaduais, são compostas de delegados eleitos em suas etapas anteriores. Em vários casos, como na Saúde, por exemplo, a etapa municipal é precedida por uma etapa local, no caso pode ser através dos distritos sanitários ou mesmo das unidades de saúde. Nas etapas locais e

¹¹ As conferências são também vistas como um fórum eventual (Cortes, 2009), sendo realizado com periodicidade regular (Krüger, 2005; Souza, 2012; Teixeira, Souza e Lima, 2012) e por um período determinado (Souza e Pires, 2012; Teixeira, Souza e Lima, 2012). São organizadas tematicamente (Pogrebinschi e Santos, 2010b; 2011; Petinelli, 2011), adquirindo muitas vezes um caráter setorial (Silva, 2010) e contando com a colaboração da sociedade na própria organização (Pogrebinschi e Samuels, 2012).

municipais existe a possibilidade da participação direta dos cidadãos referenciados naquela área de abrangência ou também por delegação conforme determina o ato convocatório.

Dentre as conferências realizadas no período, estudos do IPEA (2013) demonstram que podem ser divididas em típicas e atípicas, sendo que as típicas são as conferências convocadas pelo executivo, com etapas anteriores à nacional, eleição da representação social, participação de órgãos do governo federal e as chamadas atípicas aquelas que foram convocadas por outras instituições e não seguem os mesmos mecanismos na sua organização¹².

Outro aspecto importante é que as conferências convocadas pelo Poder Executivo obtiveram financiamento com recurso público previsto no orçamento dos ministérios responsáveis, o financiamento previa recursos para todo o processo desde a infraestrutura ao pagamento de passagens, hospedagem e alimentação de toda a delegação prevista.

Ao final de cada conferência, um documento com as deliberações e propostas era produzido para o registro histórico do processo, assim como para o devido encaminhamento ao poder executivo e ao conselho responsável pela guarda e encaminhamento das proposições.

O ambiente das conferências é um espaço permanente de disputa em torno da concepção da política, de seu financiamento e de seus resultados. Existem interesses conflitantes na sociedade que se apresentam no âmbito das conferências, às vezes com maior ou menor ênfase esses confrontos acontecem. Essas manifestações ficaram evidentes no caso das conferências de Saúde, onde a disputa sobre seu financiamento entre usuários, prestadores de serviço e governo são pontos chaves no processo de discussão. Outra conferência que deixou evidente essa disputa foi a Conferência das Cidades, manifestada entre representantes do movimento social de moradia com representantes dos empresários da construção civil e gestores públicos municipais. Durante a realização da conferência de Comunicação, essa disputa entre empresários do setor de comunicação e defensores da democratização dos meios de comunicação quase inviabilizou a sua realização mesmo depois de iniciada, não fosse um acordo para minimizar a tensão e os debates sobre o direito à memória e a questão do aborto, que dominaram a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2009 (AVRITZER, IPEA, 2013).

¹² 1) 8a e 10a Conferências de Direitos Humanos, pois foram responsabilidade da Câmara dos Deputados; 2) 1ª Conferência de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, pois não foram realizadas etapas preparatórias; 3) 1a Conferência de Aprendizagem Profissional, pois não foram realizadas etapas preparatórias; 4) 1a a 3ª Conferências Infante-Juvenis pelo Meio Ambiente, pois não contaram com vagas para representantes do governo na etapa nacional; 5) 1 a 5ª Conferências de Arranjos Produtivos Locais, pois não realizaram processo seletivo para escolha de representantes na etapa nacional.

Avritzer ressalta que o perfil dos participantes das conferências é de mulheres em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre 1 a 4 salários mínimos em 52,2% dos casos.

Os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas com Participação Social são considerados espaços institucionais e estratégicos de interlocução do Estado com a sociedade civil, resultantes da conquista dos movimentos sociais pela democratização do Estado brasileiro (SGPR, 2010). Os conselhos nacionais foram constituídos por legislações específicas e baseadas na constituição de 1988 que consagrou a participação social. Os conselhos são compostos por representantes das organizações sociais e do poder público, são responsáveis pela garantia de participação na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. A partir de 2003, vários conselhos foram criados, outros reformulados e outros reativados.

Os conselhos são produtos das conferências, cada conferência ao seu término instituiu ou renova seu conselho através de eleição de seus membros, geralmente delegados presentes nas conferências, que têm como papel principal os encaminhamentos e o monitoramento das deliberações de suas conferências e a busca constante de influir na construção de políticas públicas em sua área de atuação e na articulação com os demais conselhos para o fortalecimento da política da participação social.

Em muitas das deliberações das conferências exige-se a transversalidade das políticas para o alcance de seu objetivo maior que é a implementação da política pública e nesse caso o papel do conselho atuando na intersectorialidade é estratégico para assegurar a efetividade dessa política, como, por exemplo, políticas de saúde que precisam se articular com as políticas de educação, de inclusão social, de combate à fome e ao racismo, de Direitos Humanos, de políticas para mulheres.

Os conselhos podem ter atuação em nível local como, por exemplo, os conselhos locais de saúde, no nível distrital, regional, municipal, estadual e nacional, tudo conforme o modelo organizativo do movimento social e/ou da política pública.

No plano nacional, os 34 conselhos e comissões Nacionais em funcionamento no período de 2003 a 2010 foram: Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, Conselho das Cidades, Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, Conselho Nacional de Combate à Discriminação, Conselho Nacional de Defesa Civil, Conselho Nacional de

Desenvolvimento Rural e Sustentável, Conselho Nacional de Economia Solidária, Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional de Imigração, Conselho Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Nacional de Política Cultural, Conselho Nacional de Políticas sobre drogas, Conselho Nacional de Previdência Social, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Recurso Hídricos, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional de Segurança Pública, Conselho Nacional de Turismo, Conselho Nacional de Esporte, Conselho Nacional de Meio Ambiente, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, Conselho Nacional de Direitos do Idoso, Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, além das comissões nacionais que foram criadas para gerir políticas públicas, como a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e a Comissão Nacional de Política Indigenista.

Esse formato institucionalizado de participação social inicia-se na década de 1990 e levou à criação de mais de vinte mil conselhos no Brasil, considerando os conselhos municipais, estaduais e os nacionais em todo o território brasileiro e, segundo Avritzer, causou uma explosão e formas intensas de participação social.

Além da experiência dos conselhos municipais institucionalizados, o orçamento participativo foi outra estratégia de participação social institucionalizada da década de 90 bem-sucedida a partir de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que se espalhou por diversos outros municípios brasileiros e em especial as capitais, cidades governadas por partidos de esquerda e o PT na liderança desse processo. Esse modelo de participação social nos conselhos e no orçamento participativo na construção de políticas públicas foi reconhecido internacionalmente. A partir de 2003 é que as conferências nacionais ganham protagonismo e até 2010 mais de seis milhões de brasileiros garantem sua participação. Parte do sucesso na implementação dessa política de participação social no plano federal tem origem no *modus operandi* do PT e dos movimentos sociais no plano local municipal.

3.5 INTERFACES SOCIOESTATAIS

Em estudo do IPEA, Roberto Pires e Alexander Vaz apresentam um mapeamento analítico e formatos de interfaces estabelecidos entre o Estado e a sociedade civil. Além dos conselhos e conferências, apresentam outros fóruns públicos e canais de interlocução do Estado

com a sociedade, como as audiências e consultas públicas, mesas de negociação e ouvidorias. Esse estudo é importante porque demonstra a diversificação e o aumento dos canais de interlocução do Estado com a sociedade, constituindo-se base diretriz geral da administração pública e essa interlocução como método de governo. Esse conceito de interface socioestatal permite, portanto, duas ampliações da visão de Estado¹³ Pires (2013).

Outra questão importante que o estudo do IPEA nos traz é a percepção da sociedade sobre essa política de participação e os canais existentes. Em pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o instituto Vox Populi em 2011, 53% dos entrevistados percebia uma maior permeabilidade para influência da sociedade na construção de políticas públicas. Essa percepção se dava em razão da intensidade da participação, mas também pela diversificação dos espaços participativos.

No Brasil, a grande maioria dos municípios, quase que 90% deles, possui conselhos municipais de saúde, de assistência social e de direitos da criança e adolescente, formando um contingente de quase um milhão e meio de conselheiros, que, segundo Avritzer (2008), já era maior que o número de vereadores brasileiros. Esses fatores geraram na administração pública resultados concretos na construção e implementação de políticas públicas, qualificando a participação e os canais de interação entre Estado e sociedade.

Outra experiência de participação social importante vivenciada durante o governo Lula de 2003 a 2010 foi a construção do Plano Plurianual (PPA). O PPA, juntamente com A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LO), são instrumentos importantes e previstos na constituição de 1988 como parte do planejamento público e obrigatório. O PPA é elaborado de 4 em 4 anos definindo políticas e programas públicos. Pela primeira vez em 2004 e posteriormente em 2008 e 2011, o PPA foi discutido com participação da sociedade e dos movimentos sociais em todos os 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em toda sua concepção (IPEA, 2012). Percebe-se que a interação Estado e sociedade está permeada por uma variada rede de canais diversificados de participação social e a consequência foi uma variação positiva no volume de programas com interfaces socioestatais e a diversificação de órgãos que passaram a adotar esse mecanismo em seus programas.

¹³ O conceito de interface socio estatal permite, portanto, duas ampliações de escopo analítico em relação à forma como a literatura tem tratado os espaços institucionalizados de participação. A primeira diz respeito à percepção de formas de relação entre Estado e sociedade que vão além da participação de atores sociais em fóruns públicos. A segunda ampliação se dá na medida em que se reconhece que tão importante quanto o envolvimento de sujeitos sociais é o envolvimento de sujeitos estatais.

Segundo o estudo do IPEA, esse mecanismo foi importante para alargar a participação social no Executivo Federal e se expandiu para ações no Poder Legislativo tanto na Câmara Federal como nos diversos órgãos do Poder Judiciário.

3.6 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO RESULTADO DE DELIBERAÇÕES DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Para exemplificar o potencial desse modelo participativo e sua efetividade, elencamos algumas deliberações de conferências nacionais que se viabilizaram como políticas públicas no decorrer dos mandatos de 2003 a 2010. A reação do Poder Executivo às conferências nacionais pode se manifestar em duas dimensões: 1) na dimensão da gestão e 2) na dimensão da modificação normativa que seja capaz de alterar o escopo de uma determinada política (AVRITZER; IPEA, 2013).

A questão da efetividade das deliberações das conferências ainda em estudo aponta para existência de uma efetividade, mas sem deixar de observar algumas lacunas. Essas lacunas se devem ao modelo de funcionamento do conselho e à gestão das deliberações das conferências, variando de conferência para conferência¹⁴. Outra questão importante de se observar é a extensa lista de proposições deliberadas¹⁵, dificultando a priorização de políticas para a área em questão. No entanto, são significativas as propostas aprovadas em conferências e encaminhadas, monitoradas pelos conselhos que se traduziram em políticas públicas incorporadas pelo Executivo e que através de instrumentos legais próprios, como projeto de lei ou medida

¹⁴ Estudos de Avritzer (2012), Petinelli (2011) e Pogrebinschi e Santos (2011). O primeiro mostrou, a partir de entrevistas, que um número expressivo de participantes das conferências acredita que o governo incorpora as decisões tomadas nos encontros. Petinelli (2011) e Pogrebinschi e Santos (2011), por sua vez, mostraram que as diretrizes aprovadas nas conferências nacionais têm influenciado as decisões tomadas pelos atores políticos, tanto no âmbito do Poder Executivo como no do Poder Legislativo, respectivamente.

¹⁵ Das 364 recomendações aprovadas na 2ª CNAP, 36 (10%) eram de competência exclusiva de estados ou municípios, de outros ministérios ou do Poder Legislativo e, por isso, foram retiradas do banco de análise. Das 328 restantes, 253 (69,5%) eram de competência exclusiva da SEAP, e 75 (30,5%), de competência compartilhada entre a SEAP, estados ou municípios e outros ministérios.

Na 3ª CNCTI, das 234 recomendações aprovadas, 22 (9%) foram excluídas do banco por constituírem atribuições exclusivas de outras instituições. Das 212 recomendações restantes, 108 (47%) eram de competência compartilhada do MCTI com outros ministérios, e outras 104 (44%), de competência exclusiva do MCTI. Por fim, das 134 recomendações aprovadas na 1ª CNPM, oitenta (60%)¹ eram de competência exclusiva de outros ministérios, entes federados ou do Poder Legislativo e, portanto, foram retiradas do banco de dados. Das 54 restantes, 43 (50%) eram de competência compartilhada da SPM com outro ministério ou ente federado e somente onze (13%) eram de competência exclusiva da SPM.

provisória, foram implementadas tendo recursos orçamentários próprios assegurados, com gestão do ministério responsável e acompanhamento do próprio conselho de sua execução.

Em 2005, a V Conferência Nacional de Assistência Social definiu estratégias e metas para implementação da Política de Assistência Social no Brasil contempladas em 12 compromissos, 18 ações e 45 metas que incluíram metas para a gestão de recursos humanos, metas da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), metas de financiamento, metas de controle social, 10 direitos socioassistenciais, 08 Compromissos Éticos com os Direitos Socioassistenciais, deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social¹⁶.

Foram essas decisões da quinta conferência nacional que transformaram o SUAS no maior Sistema de Assistência Social do Brasil e referência para muitos outros países de uma rede de proteção eficaz que contribuiu para a inclusão de mais de 35 milhões de brasileiros que viviam na linha da extrema pobreza, a constituição de equipamentos como o Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) em todas as regiões e municípios brasileiros.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, estabeleceu parâmetros para uma política de desenvolvimento urbano com propostas de integração das políticas setoriais, dos princípios para a construção do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, combate à segregação socioespacial. As conferências seguintes, realizadas em 2005 e 2007, reafirmaram o compromisso com o princípio da moradia digna como direito humano apontando a necessidade de redução do déficit habitacional, a urgência na aprovação da Lei do Sistema e do Fundo nacional de Habitação de Interesse Social e a reorientação dos investimentos públicos para o atendimento da população com renda de até 5 salários-mínimos. O programa “Minha Casa Minha Vida”, fruto desse processo de participação social e de deliberação das conferências, foi o maior programa habitacional da história do Brasil que também virou referência internacional como modelo de programa habitacional para baixa renda. Para além do programa habitacional, o Ministério das Cidades em consonância com o Conselho das Cidades aprovou programas importantes na área de Saneamento Básico, Transporte público, Mobilidade urbana e Planejamento urbano¹⁷.

A Conferência Nacional de Saúde Bucal, realizada em 2004, deliberou 83 ações para implementar a saúde bucal em todos os municípios brasileiros fortalecendo o Sistema Único de Saúde (SUS). Deliberou 50 ações de fortalecimento do controle social e gestão participativa. O

¹⁶(https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/deliberacoes_5_conferencia_assistencia_social.pdf acesso em: 6 set. 2022.

¹⁷ <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/conferianacional.pdf>. Acesso em: 7 set. 2022.

programa de saúde bucal Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) foi deliberação das conferências de saúde bucal, implementadas nesse período¹⁸.

A 13ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) foi realizada em 2007 com o tema central Saúde e qualidade de vida, políticas de estado e desenvolvimento. Os eixos temáticos da 13ª CNS foram: 1) desafios para a efetivação do direito humano à saúde no Século XXI: Estado, sociedade e padrões de desenvolvimento; 2) políticas públicas para a saúde e qualidade de vida: o SUS na Seguridade Social e o pacto pela saúde; 3) a participação da sociedade na efetivação do direito humano à saúde. Nesse eixo, foram aprovadas 78 ações com perspectivas ao fortalecimento dos conselhos e da participação social na efetivação da política de saúde no Brasil. Foi nessa conferência, entre suas decisões inéditas, que se deliberou pelo repasse mensal para os conselhos municipais de saúde os percentuais de 0,5%, nos municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, e 1,0%, nos municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes, do repasse dos 15% destinados à saúde, para sua manutenção e demais demandas, sem prejuízo do que estabelece a Resolução nº 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde. Outra deliberação importante dessa conferência na perspectiva de valorização da participação social e na igualdade de tratamento de todos e todas os/as delegados(as) foi assegurar recursos financeiros para financiar as despesas de viagem, alimentação e hospedagem de todos os delegados ou delegadas¹⁹.

A primeira Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial aconteceu de 09 a 13 de maio de 2005 em Brasília. Considerado um momento muito especial por ser a primeira conferência com essa temática e logo depois de criada a secretaria com status de ministério, a conferência foi considerada como um marco na luta pela igualdade racial e superação da discriminação étnica racial e no avanço do combate à desigualdade social e racial (Relatório final 2005). Segundo a ministra Matilde Ribeiro, a participação da Secretaria Especial de Políticas para Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) nas conferências preparatórias foi de fundamental importância para o fortalecimento das políticas locais. A criação do fórum intergovernamental, o acordo para a elaboração de planos estaduais e distrital de promoção da igualdade racial, por meio de termos de cooperação, que define as bases de um convênio vinculado ao Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e a expectativa de constituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial foi uma das principais decisões desse

¹⁸ <http://conselho.saude.gov.br/relatorios-cns/1515-iii-conferencia-nacional-de-saude-bucal>. Acesso em: 7 set. 2022.

¹⁹ <http://conselho.saude.gov.br/conferencias-cns/2354-13-conferencia-nacional-de-saude-2007>. Acesso em: 8 set. 2022.

processo. Também foram conquistas do processo a promulgação da Lei 12.711/2012, que estabeleceu as cotas no ensino superior e técnico, além da assistência estudantil e a política nacional de saúde da população negra.

A primeira Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, realizada em 2008, deliberou e contribuiu para aperfeiçoar importantes políticas públicas na área da cultura e na política de saúde da população LGBT.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pela coordenação da conferência e dessa temática dentro do governo, registrou essa conferência como um marco histórico na luta pela cidadania e pelos direitos humanos da população LGBT, a conferência teve como tema “Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais”, sendo precedida de conferências estaduais em todas as unidades da federação e incontáveis reuniões preparatórias de âmbito municipal ou regional. O Brasil foi o primeiro país a convocar uma conferência nacional representativa e institucional para abordar a temática. As propostas aprovadas compuseram a base para o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de LGBT. Entre elas citamos, no eixo dos Direitos Humanos, a proposta de implantar e implementar o Programa Brasil sem Homofobia nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) garantindo que se torne uma política de Estado, ampliando sua divulgação no âmbito internacional.

No eixo da Saúde, a criação de mecanismos para fortalecer a atenção básica, ampliando e garantindo o acesso à população LGBT, promovendo a integralidade e a equidade da atenção integral à saúde, contemplando, inclusive, a medicina preventiva e possibilitando a capacitação dos profissionais de saúde nessa área.

No eixo da Segurança Pública, uma importante deliberação que se tornou política pública foi assegurar a inclusão do nome social em documentação de identidades²⁰.

A primeira Conferência Nacional de Políticas para Mulheres foi um marco na luta pela igualdade de gênero, combate à violência contra as mulheres e ao sexismo, inclusão produtiva. A conferência deliberou por recomendações para elaboração de um Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM) que foi encaminhado ao presidente da República²¹. Esse documento contou a participação interministerial de oito ministérios, sendo eles: Justiça, Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Igualdade Racial,

²⁰<https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/1ConferenciaNacionaldeGaysLesbicasBissexuaisTravestiseTransexuaisGLBT.pdf>. Acesso em 16 set. 2022.

²¹ A SPM incluiu 72% das recomendações aprovadas na 1ª CNPM ao 1º PNPM (2004-2007).

Planejamento e Orçamento. O PNPM mostrou o alto grau de intersectorialidade e transversalidade dessas políticas.

3.7 ARRANJOS INSTITUCIONAIS GOVERNO LULA

A estrutura de governo segue um padrão tradicional onde o poder de decisão e a implementação de políticas públicas são verticalizadas, ainda que a constituição e o pacto federativo prevejam a intersectorialidade. A estrutura governamental no Brasil, historicamente, funcionou no modelo *topdown*, e sem a integração e a necessária transversalidade das políticas esse processo mostrou-se insuficiente para fortalecer políticas sociais.

Na democracia participativa exige-se um novo padrão, um método democrático na tomada de decisões, e nesses processos, não só a participação social tem fundamental importância, mas também a integração intersectorial de governo, a articulação dessas políticas com diversas outras áreas. O combate à pobreza não se limita ao acesso ao programa de transferência de renda, a política de inclusão se articula com outros direitos que, garantidos, como o acesso à educação, à saúde, a bens culturais, à profissionalização e ao emprego, romperão com o ciclo da exclusão social. É esse arranjo institucional que será a base do sucesso das políticas e sua efetividade.

O conceito de intersectorialidade incorpora a integração de território e de direitos sociais (JUNQUEIRA, 2004). A contribuição dessa concepção estaria no rompimento do modelo setorial de resposta dada pelo Estado às necessidades do mesmo cidadão. No entanto, no início do mandato do presidente Lula, em 2003, não foi a intersectorialidade o intuito, e sim a superação da fragmentação institucional no governo que iniciou esse processo da intersectorialidade GARCIA (2014).

Dentre os principais resultados na política de participação social, encontramos o arranjo da Secretaria Geral da Presidência da República, que adquiriu novas atribuições no governo Lula e passou a ser o principal canal de escuta da sociedade civil organizada e de ampliação da participação social na esfera governamental (GARCIA, 2014). Também foram objetos de análise de Garcia, a Câmara de Política Social e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para implementar a câmara de políticas sociais o governo reuniu antes da posse os futuros ministros das áreas e determinou ao futuro ministro da casa civil a coordenação da câmara, solicitando um relatório minucioso da situação das políticas sociais e propostas para solução dos problemas apresentados.

A terceira iniciativa na área da intersetorialidade foi a retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). O CONSEA foi criado durante o governo de Itamar Franco, em 1993, e desativado durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que não acreditava nessa política. Por resistência de entidades da sociedade civil, a luta contra a fome continuou como bandeira e assimilou o conceito de segurança alimentar e nutricional. Essa bandeira foi incorporada pelo Instituto Cidadania em 2001, já na preparação do programa de governo para as eleições de 2002. A recriação do CONSEA como órgão de assessoramento do presidente da República foi produto de uma força tarefa que no início de dezembro de 2002 trabalhou propostas para dar início ao programa de combate à fome denominado Fome Zero. As iniciativas tinham como eixo a implantação de políticas públicas; a construção participativa da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e o mutirão contra a fome.

A intersetorialidade iniciada na gestão Lula nessas áreas teve forte participação do presidente por se tratar de políticas prioritárias no início de seu governo. Esse processo influenciou diversas outras áreas, passando a ser uma metodologia de trabalho em toda área social, em especial aquelas que contavam com processos participativos como conferências e conselhos em seus respectivos *modus operandi*.

A Secretaria Geral da Presidência da República, por suas novas atribuições, passou a ter a intersetorialidade como premissa para seu pleno funcionamento, uma vez que diferentes temas entraram para o debate junto com os movimentos sociais. Dessa forma, foi sendo evidenciado o potencial da prática intersetorial.

3.8 MESAS DE INTERESSE

No próximo capítulo vamos tratar das mesas de interesse, que se fortaleceram e se institucionalizaram como Mesas de diálogo. Esse mecanismo alargou o espaço de participação social reunindo grupos de interesse específicos, com pautas próprias, em negociação entre governo e entidades representativas dos setores econômicos e sociais.

Esse espaço de interação com a sociedade civil pode ser considerado novo por ser um instrumento de pouca experimentação e que demanda ainda estudos que versem sobre sua caracterização, objetivos, virtudes e lacunas. Os resultados desses estudos podem representar ferramentas de subsídio às ações de monitoramento e avaliação das Mesas de diálogos, bem como, e por via de consequência, da política de participação social como um todo (ASSIRATI, 2013).

4 AS MESAS DE DIÁLOGO, UM MÉTODO INÉDITO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Neste capítulo abordaremos a trajetória do salário-mínimo no Brasil, que tem sido marcada por altos e baixos, com períodos de valorização e desvalorização, e também trataremos da instituição das Mesas de diálogo durante o governo Lula, que serviram como um importante mecanismo utilizado para a recuperação do salário-mínimo no Brasil. Essas mesas contaram com a participação de representantes do governo, dos trabalhadores, dos empresários e de outros setores da sociedade.

Falaremos sobre o papel das centrais sindicais na promoção da participação social e na defesa do interesse dos trabalhadores, bem como sobre as medidas que tiveram um impacto significativo na melhoria das condições de vida do povo brasileiro, especialmente os mais pobres, e que ajudaram a reduzir a desigualdade social no país.

4.1 A INSTITUIÇÃO DO SALÁRIO-MINIMO NO BRASIL E SUA TRAJETÓRIA

O aparelho burocrático do Estado brasileiro se organiza a partir dos anos 1930, com o governo de Getúlio Vargas, e o SM é instituído na década de 1940. Ao longo desses 90 anos, o país sofre processos de descontinuidade institucional, mesclando períodos autoritários com pequenos períodos democráticos. Desde 1964, o movimento sindical não se sentava à mesa com o governo para discutir o valor do salário-mínimo. Durante a ditadura não havia diálogo e muito menos negociações com movimentos sociais, que eram perseguidos pelo governo central, e os sindicatos passaram a exercer um papel puramente assistencialista.

A luta dos trabalhadores pela implantação de um SM ocorre desde o início do século XX e se fortalece quando o país inicia um novo processo produtivo, desenvolvimentista, de industrialização, a partir de 1930. O tema da criação do SM já estava na pauta do incipiente movimento sindical desde os primeiros congressos de trabalhadores, em 1913 e 1918, e se fortalece na elaboração da constituição de 1934, suspensa pelo regime autoritário e retomado na Constituição de 37 e se arrasta em sua regulamentação até 1940.

A política do salário-mínimo foi instituída no Brasil em 1940, durante o governo de Getúlio Vargas, sob as características do Estado Novo e a construção de um modelo de Estado autoritário e corporativo com cerceamento dos direitos políticos. Esse Estado Nação, Estado capitalista, nasce em um momento de desenvolvimento do capitalismo industrial, incorporando as concepções dos aparelhos regulatórios e intervencionistas e criando ativos da acumulação

capitalista industrial (DRAIBE, 2006). O salário-mínimo fez parte do conjunto de medidas implantadas que trouxeram avanços sociais, mas que retiraram dos sindicatos muito do seu poder político, ao mesmo tempo em que oferecia ao empresariado estabilidade na definição dos custos da mão-de-obra (LUCIO, 2005).

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado em 1931 com objetivo estratégico do Estado intervir nas relações de trabalho e, posteriormente, a estrutura sindical complementa esse processo intervencionista. O Estado passava a regular a relação contraditória capital-trabalho e se organizou para intervir no câmbio, juros e crédito, aspectos centrais do modelo econômico. A implementação desse modelo de aparelho do Estado contou com o desfecho da crise do modelo oligárquico da primeira república e da nova correlação de forças políticas que se estabeleceram desde então. Esse Estado que representa um modelo de desenvolvimento capitalista industrial encontra também limites em sua atuação em razão da organização social, além de seus opositores como os banqueiros, que viam na industrialização, nacionalização e nas políticas intervencionistas, riscos ao liberalismo econômico e aos interesses dos exportadores. A burguesia industrial também temia o intervencionismo, pois ela não tinha o controle total sobre esse projeto. Era adepta do intervencionismo moderado. A referência desse piso nacional em sua fase de implantação era a média dos salários na indústria de transformação, que ao longo dos anos não se sustentou, foi se distanciando dessa média. O SM foi perdendo seu poder de compra para a inflação e pela ação política do governo de repressão aos sindicatos e partidos políticos no governo conservador de Gaspar Dutra de 1946 a 1951, (SOUEN, 2013). As razões para perda do poder de compra do SM estão vinculadas ao fato do processo de industrialização pagar salário acima do mínimo, às políticas conservadoras, à ausência de uma política de recuperação do poder de compra do SM, à pouca expressão política do setor social dependente desse rendimento e à baixa representatividade do movimento sindical naquele momento.

Outro aspecto a considerar era a regionalização do SM, nos estados do nordeste os valores do SM eram menores que os valores do sudeste e, conseqüentemente, essa política de diferenciação do piso salarial ampliava a desigualdade regional e social, outra marca da época. Essa desigualdade regional do valor do SM só foi eliminada na Constituição de 88 que determinou um valor único do SM para todo território brasileiro como forma de corrigir e combater a desigualdade social.

Com base nos estudos do Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos, no período de 1952 a 1964, no segundo governo Vargas e, posteriormente, no de Juscelino

Kubitschek, houve uma recuperação do poder de compra do SM, com oito reajustes em treze anos.

O governo Vargas tinha fortes tendências trabalhistas e essa era a sua marca, motivo maior para defender a recuperação do SM. Seu projeto de desenvolvimento industrial e sua base política estavam assentados junto à classe trabalhadora e com a qual fez compromissos políticos. Já Juscelino, com seu plano desenvolvimentista, queria uma aproximação de classe e buscava na melhoria do SM um componente de desenvolvimento econômico, além de atender sua base política. Essas políticas implicaram em uma melhor distribuição da renda nacional. Soen destaca que valorizar o SM naquele período fazia parte da estratégia de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Esse contexto político e social da década de 1950, com vistas ao desenvolvimento industrial e do sistema econômico convergindo para um novo modelo de economia nacional, favoreceu a recuperação do poder de compra do SM.

Essa política oscilava de acordo com o governo de plantão e as forças políticas majoritárias, a correlação de forças era preponderante para a tomada de decisão. Em determinados momentos garantia-se o seu poder de compra e em outros momentos, conforme Soen, esse objetivo era negligenciado.

O regime militar a partir de 1964 implementou uma política de arrocho salarial e uma política econômica que beneficiou o setor bancário, além de intervenção nos sindicatos, reduzindo a capacidade de organização e luta dos trabalhadores. Essa política permitiu à classe média aumentar sua poupança, aos setores econômicos reduzir seus custos, às empresas aumentar sua margem de lucros e ao governo generalizar políticas trabalhistas e previdenciárias. Foi um período de aumento das desigualdades sociais no Brasil. A partir de 1975, os aumentos do salário-mínimo passaram a ser anuais e, posteriormente, a partir de 1979, semestrais, tamanha eram as perdas do poder de compra do SM em razão da inflação e turbulências macroeconômicas. Segundo Souen, o Brasil vivia nesse momento o processo de início da reabertura democrática, o fortalecimento e retomada do movimento sindical brasileiro que pautou a valorização do SM como prioridade em sua agenda. No início da década de 1980 surge a CUT, e aqui temos um período marcado pelo Novo Sindicalismo, embora, apesar da reorganização sindical dos trabalhadores (muitas conquistas, greves e paralisações), também tenha sido um período marcado por uma hiperinflação que consumia essas conquistas e não garantiam o poder de compra.

Na constituição de 1988, a questão da valorização do salário-mínimo foi assegurada a partir da intervenção do movimento sindical e dos partidos com base trabalhistas na defesa de uma vida digna para os trabalhadores dependentes desse piso. Uma comissão tripartite formada

por trabalhadores, empresários e governo, foi definida pela primeira vez, para reestabelecer o valor do SM ao conceito de salário suficiência, que assegurasse condições básicas de sobrevivência. Essa comissão foi instituída em 1991 e diante do grave quadro econômico de alta inflacionária, recessão econômica e o projeto neoliberal em andamento durante o governo Collor, desistiu de seu papel originário.

No início do governo Collor, em 1990, definiu-se através de medida provisória uma forma de reajuste do SM que seria mensal com correções trimestrais de acordo com a inflação e esse papel decisório caberia ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Já em 1991, foi formada uma nova comissão técnica para tratar do SM, constituída pelos ministérios da Economia e do Trabalho e quatro órgãos técnicos, dentre eles o DIEESE. No entanto, a iniciativa não deu certo, houve forte descontentamento, os indicadores econômicos desfavoráveis pela alta inflacionária e pelo desemprego levaram os sindicatos a uma campanha emergencial denominada SOS salário-mínimo. DIEESE (2008).

O governo reagiu à campanha criando dificuldades para as negociações salariais coletivas dos sindicatos, abrindo as negociações por local de trabalho. Até o lançamento do plano real, o SM acumulou perdas na ordem de 50%.

Nos governos de FHC, o SM recuperou seu valor de compra em função da estabilização econômica, mas nenhuma política permanente de reajuste foi instituída em razão do plano econômico neoliberal do governo, que tinha como referência a desregulação pelo mercado, permitindo assim a livre negociação.

A trajetória do SM desde a sua criação dependeu fortemente do governo de plantão, oscilou com perdas do poder de compra e breves recuperações. As políticas de reajuste foram temporárias, de curtíssimo prazo e bastante frágeis em função da situação macroeconômica e combinada com o projeto político das forças conservadoras.

Ao longo dessa trajetória não observamos a representação dos trabalhadores presente no debate sobre a recuperação ou reajuste do SM. As decisões foram exclusivamente dos governos com medidas provisórias ou legislações específicas aprovadas no congresso nacional, impostas aos trabalhadores e, na maioria das vezes, definidas exclusivamente pela área econômica do governo. Como a política econômica se sobrepunha aos interesses do projeto neoliberal, os governos não consideravam a participação social nesse debate como prioritária. Já nos governos democráticos populares do PT, a questão da participação social era fundamento de construção de política pública, daí sua importância na elaboração da política permanente de valorização do salário-mínimo com a participação das centrais sindicais, empresários, parlamento e governo.

4.2 A AGENDA DOS TRABALHADORES PARA O DESENVOLVIMENTO

No início do segundo mandato do presidente Lula, com o objetivo de mobilizar o movimento sindical para influenciar nos rumos do desenvolvimento no Brasil, as sete centrais sindicais promoveram nos dias 03 e 04 de abril de 2007, na cidade de São Paulo, um seminário que reuniu 350 pessoas entre sindicalistas, trabalhadores, professores, empresários e governo denominado a “Jornada pelo desenvolvimento com distribuição de renda e valorização do trabalho: a agenda dos trabalhadores”, esse documento organizado pelo DIEESE traz a síntese desse debate. A organização da atividade reuniu as centrais CAT, CGT, CGTB, CUT, Força Sindical, NCST e SDS.

Essa agenda foi organizada em torno de quatro âmbitos problemáticos: a desigualdade e a concentração de renda; desemprego e mercado de trabalho; a capacidade do Estado em promover o desenvolvimento; a democracia e a participação social.

O principal desafio era demonstrar a possibilidade de definir um modelo de desenvolvimento econômico sem contraposição com o desenvolvimento social, a premissa era a inclusão social, com distribuição de renda, isso sem negar as dificuldades, mas apresentando as propostas para enfrentá-las²².

O primeiro grande resultado desse seminário foi conseguir reunir as sete centrais que possuíam posições divergentes e depois de quase 60 horas de trabalho aprovar um documento unificado. Segundo Laerte Teixeira da Costa, presidente da Central Autônoma dos Trabalhadores, “este seminário foi muito importante pois o Brasil apresenta um projeto de desenvolvimento nacional, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e os trabalhadores precisam se apropriar deste momento” (p.23). Para Antônio Carlos dos Reis (Salim) da Confederação Geral dos Trabalhadores, “A Agenda significa colocar o trabalhador e o movimento sindical no centro das discussões” (p.23). Na mesma direção, Antônio Fernandes dos Santos Neto, da Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil, diz: “A eleição do presidente Lula e nosso apoio à sua candidatura, tanto no primeiro como no segundo mandatos, aproximou de tal maneira as centrais a ponto de ser possível começarmos um processo unitário de luta” (p.24). Já Artur Henrique da Silva Santos, presidente da Central Única dos

²² A Agenda dos Trabalhadores para o Desenvolvimento parte do pressuposto de que não há contradição entre crescimento econômico e desenvolvimento social. O desenvolvimento deve buscar o bem-estar comum, com sustentabilidade ambiental, e incorporar todos os segmentos da sociedade. Deve ainda promover o trabalho decente e a negociação coletiva e estimular o diálogo social. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/documentossindicais/2007/agenda.pdf>. Acesso em 23 set. 2022.

Trabalhadores, afirma: “para nós, o desenvolvimento só tem razão de ser se vier acompanhado de inclusão social, distribuição de renda e valorização do trabalho” (p.24). Paulo Pereira da Silva, Paulinho da Força Sindical (FS), “A unidade das centrais foi muito importante. O documento elaborado pelas centrais sindicais apresenta ações voltadas para a construção de uma sociedade mais justa e digna, com trabalho decente para todos” (p.24). José Calixto Ramos, da Nova Central Sindical de Trabalhadores, diz que “A Agenda é uma maneira de inserir as entidades sindicais de modo geral no contexto da discussão de programa de governo - esse é um dado positivo” (p.25). Enilson Simões de Moura, “Alemão”, da Social-Democracia Sindical (SDS), declara: “O seminário correspondeu a um esforço muito grande para construção de uma Agenda unificada” (p.25).

O movimento sindical brasileiro atingiu um novo patamar com a produção desse documento que unificou diversas visões e produziu um amadurecimento que se iniciou com a marcha do salário-mínimo em 2004 para uma atuação conjunta.

Nesse debate ficou realçada a importância da educação do ponto vista do acesso, a valorização do professor e a terminalidade do ciclo educacional como importante para uma agenda de desenvolvimento econômico do país. O Brasil, na verdade, vem reduzindo os recursos na Educação pelo mal gerenciamento ou pela escassez dos recursos, segundo a professora Azuete Fogaça, educadora da Universidade Federal de Juiz de Fora, que também participou do seminário.

Outro participante do seminário foi o economista José Antônio Martins, economista da Fundação Getúlio Vargas/SP, que trouxe duas grandes preocupações para esse momento, que são a aproximação de uma crise econômica mundial e o consequente travamento da economia brasileira que vem desde os anos 80.

Para Marcio Pochmann, economista do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a discussão de uma agenda para o desenvolvimento torna necessária a reflexão sobre três questões fundamentais: o padrão de desenvolvimento que se pretende, o estágio de desenvolvimento do Brasil atual e a proposição de uma nova agenda para o trabalho.

Para enfrentar os problemas tratados sobre a concentração de renda gerando exclusão social e desigualdades regionais, o encontro propôs: 1) manter o processo de valorização do salário-mínimo no longo prazo, com aumentos reais de acordo com o Produto Interno Bruto (PIB) e a produtividade do trabalho; 2) ampliar investimentos em infraestrutura e serviços sociais; 3) ampliar o papel redistributivo do Estado; 4) reduzir a desigualdade regional; 5) elevar a participação do salário na renda nacional; 6) criar indicadores e metas para monitorar

as políticas de equidade promovidas para redução da concentração de renda e riqueza; 7) garantir sistema de previdência social pública universal; 8) fortalecer a agricultura familiar; 9) acelerar o processo de Reforma Agrária.

Para o problema relacionado ao desemprego, a precariedade da relação de trabalho, a informalidade e a frágil relação de trabalho as propostas apresentadas foram: 1) gerar empregos; 2) formalizar o mercado de trabalho e promover trabalho decente; 3) fortalecer a organização sindical e democratizar as relações de trabalho.

Para responder e melhorar a baixa capacidade do Estado em alavancar o desenvolvimento econômico e social: 1) coordenar a política macroeconômica como parte do projeto de desenvolvimento sustentável com distribuição de renda; 2) adequar estrutura e orçamento do Estado brasileiro para a promoção do desenvolvimento sustentável; 3) fortalecer o papel do servidor público no processo de crescimento econômico e desenvolvimento social; 4) reorganizar a política tributária brasileira; 5) garantir que a política de relações externas seja capaz de promover o desenvolvimento produtivo.

No âmbito da participação social, espaços de participação e controle social, o seminário propôs: 1) criar espaços de participação social e política; 2) democratizar os meios de comunicação; 3) democratizar o acesso ao conhecimento produzido socialmente; 4) fortalecer a presença dos movimentos sociais organizados nas diversas instâncias de representação (conselho), garantindo condições objetivas e capacitação para pleno exercício da representação.

Nesse seminário o documento final foi intitulado “Agenda dos Trabalhadores pelo Desenvolvimento” e foi uma contribuição muito positiva para o debate com o Governo Federal e outros movimentos sociais, culminando em agendas tanto para movimentos sociais urbanos como rurais. Os temas debatidos no seminário passaram por debates em outras frentes, como conselhos e conferências, e ganharam adesões tanto dentro do governo como na sociedade. No decorrer deste nosso trabalho vamos perceber como as negociações se desenvolveram nas mesas de diálogo, em especial na Mesa de valorização do salário-mínimo, e os resultados advindos desse processo, bem como seus beneficiários diretos e indiretos.

Souen (2013), em sua dissertação de mestrado, aponta que o SM, com exceção do período de 1951 e início da década de 1960, teve recorrentes perdas do seu poder aquisitivo e foi após o ano de 2003 que se inaugurou uma fase particularmente distinta. De acordo com a autora, o governo democrático popular que se instalou nesse período e sua relação com o movimento sindical, aberto ao diálogo, criou condições para uma nova forma de conduzir a questão, apesar da forte oposição do discurso neoliberal, contrário a mecanismos de regulação e proteção do trabalho, como a política de valorização do SM. Vale lembrar que alguns analistas

de setores críticos à elevação do salário-mínimo argumentavam que sua valorização traria desemprego e expansão dos segmentos à margem da contratação padrão, ou seja, ampliação do assalariamento sem carteira assinada pelo empregador e da contratação de trabalhadores autônomos (Ganz *et al.*, 2010). Contrariando esses argumentos, as majorações do piso empurram os rendimentos de todos que recebem de um até um e meio salário-mínimo, mais de 40% dos assalariados são afetados por seus aumentos.

Importante observar que os esforços no primeiro mandato foram para a recuperação do SM, que se encontrava em níveis muito baixos, e é no segundo mandato (2006-2010), que se estabeleceu uma regra permanente para os reajustes com aumentos reais.

4.3 AS MESAS: CONCEITO, FORMATO E DINÂMICA

Uma das grandes inovações do governo Lula no campo da participação social e das negociações setoriais foi a instituição das Mesas de diálogo. Esse espaço foi constituído para tratar de pautas e temas específicos e tinha como objetivo reunir os principais atores e setores em busca de solucionar determinados conflitos. Atualmente é possível constatar que a prática participativa segue em movimento dinâmico e que novas instituições participativas surgem, dentre elas, destaca-se uma prática relativamente nova que vem ganhando espaço, a instalação de mesas de negociação ou diálogo com os movimentos sociais (Assirati, 2013). As mesas de diálogo são consideradas instituições participativas, ainda que não institucionalizadas legalmente, sem uma base legal.

O sucesso do processo, segundo o professor Avritzer (2008), era o desenho institucional, a organização da sociedade civil na temática específica e a vontade política do governo de abrir espaço à participação. Um dos desafios das mesas era assegurar a qualidade da representação dos movimentos sociais e a representação do próprio governo, a capacidade negocial, autonomias, capacidade de pactuação. A base era o reconhecimento da importância de construir laços de confiança entre os participantes na produção de políticas públicas em áreas estratégicas (2014, p.118). O pressuposto desse processo era a interdependência entre os diferentes setores e atores em suas diversas fases na construção da política pública.

Durante o governo da presidenta Dilma, a mesa de diálogo integrou a proposta de Política Nacional de Participação Social, decreto nº 8.243, enviado ao Congresso nacional em maio de 2014, como mecanismo de debate e negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo, diretamente envolvidos para prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.

No texto para discussão 1707 do IPEA (2012), as Mesas de diálogo são nominadas como reuniões de “grupos de interesse”, classificados como canais de negociação de grupos específicos, como empresários, sindicalistas e outros que negociam com o governo questões pontuais de seu interesse. No governo Lula, essa experiência inédita de negociação através das mesas de diálogo variou em formação e dinâmica, conforme a temática, e foram três tipos de mesas, tais como: a Mesa nacional de negociação permanente com os servidores públicos, instituída em 2003; a Mesa de negociação do salário-mínimo, instituída em 2005; e a Mesa de diálogo para aperfeiçoar as condições de trabalho na cana de açúcar, instituída em 2008.

Importante mencionar que as três mesas constituídas nesse período promoveram longos debates e construção de uma política pública para esses setores, a Mesa de diálogo de negociação com os servidores públicos, por exemplo, possibilitou avanços na política salarial dos servidores. Nesse processo foram assinados 70 acordos coletivos, 46 medidas provisórias e 27 projetos de lei, além de planos de carreira que beneficiaram milhares de servidores públicos federais lotados em todos os órgãos federais e em todo o país (SGPR, 2014, p.78).

A Mesa de diálogo para aperfeiçoar as condições de trabalho na cana de açúcar foi uma negociação inédita, pois foi a primeira vez que o setor se sentou para conversar e negociar em toda sua história nessa tripartite com governo, trabalhadores e empresários do setor sucroalcooleiro. A mesa foi instituída em 2008 e o acordo nacional para aperfeiçoar as condições de trabalho foi assinado em 2009. Fez parte desse acordo o reconhecimento e estabelecimento de práticas empresariais e políticas públicas ampliando direitos já previstos em lei e a melhoria das condições de trabalho nos canaviais. A eliminação da contratação via intermediários, a garantia da segurança e saúde dos trabalhadores, além do transporte seguro e gratuito para as frentes de trabalho e questões relacionadas à alimentação dos trabalhadores foram os produtos fruto das negociações dessa mesa e que contribuíram fortemente para a mudança de um quadro de extrema exploração e precarização de trabalho e de mão de obra.

4.4 MESA DE DIÁLOGO PARA RECUPERAÇÃO DO SALÁRIO-MÍNIMO

A terceira mesa instituída no governo Lula foi em 2005, a “Mesa de diálogo para recuperação do salário-mínimo”, com o compromisso de discutir e elaborar uma política de valorização do salário-mínimo, compreendida não só pelo se aumento monetário em correção anual, mas também pelo aumento do seu poder compra e de uma expectativa de estabilidade de médio e longo prazo.

As centrais sindicais tiveram papel de representação, negociação e defesa dos interesses dos trabalhadores, especialmente os de baixa renda, com rendimentos vinculados ao SM que saltou dos 70 dólares em média para 300 dólares. No Brasil, historicamente, a correção do salário-mínimo era definida pelo Ministério da Fazenda e pelo presidente da República, obedecendo a lógica de caixa do governo e do orçamento federal, além dos fundamentos da política econômica, sem nenhum diálogo com o movimento sindical brasileiro ou qualquer outro setor social organizado representante dos trabalhadores, era a política econômica neoliberal implementada em sua plenitude.

Nesse processo negocial da Mesa do SM, durante o governo Lula, estabeleceu-se uma regra permanente com base no crescimento econômico do país, o crescimento do PIB, e que também levava em consideração a inflação do ano anterior.

A subida ao poder de um governo com estreita ligação junto ao movimento sindical e mais aberto ao diálogo e às reivindicações das centrais sindicais foi essencial para a mudança na forma de conduzir a questão. O estabelecimento dessa mesa, além de estratégico do ponto de vista negocial, fez parte do projeto de fortalecimento da participação social na construção de políticas públicas e foi capaz de propor medidas para a recuperação do nível de emprego, pois o desemprego atingiu dois dígitos quando Lula assumiu o governo no início de 2003. Para recuperar o poder de compra do SM, medidas como a adoção de uma nova tabela do Imposto de Renda, mais progressiva, foram fundamentais para mais de 700 mil trabalhadores. Essa política permitiu o aumento do consumo interno das famílias. Outra conquista dessa mesa foi o crédito consignado (SGPR, 2010, p.60).

Os demais mecanismos de valorização do SM foram a abertura de linhas de crédito, e microcrédito, a redução de impostos e incentivos para aquisição de bens de consumo, o que permitiu uma grande mobilidade social e melhorias tanto na qualidade de vida quanto habitacionais para milhares de pessoas de baixa renda, mudando o perfil socioeconômico da base da pirâmide social brasileira, especialmente nas classes sociais C e D.

Foi a partir da instituição da Mesa de diálogo de valorização do salário-mínimo, em 2005, que foi possível o reencontro com participação direta dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social, da Secretaria Geral da Presidência da República e as centrais sindicais (Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, Central Geral dos Trabalhadores do Brasil e Nova Central Sindical), que tinham como foco não só o aumento percentual do salário-mínimo, mas também a sua valorização no poder de compra com uma política nacional

permanente e duradoura que assegurasse estabilidade econômica aos trabalhadores (SGPR, 2010, p.52).

Os resultados desse processo na Mesa de diálogo de valorização do salário-mínimo foram: o jejum quebrado do diálogo entre as centrais e Governo Federal por mais de 40 anos; os ganhos reais equivalentes à elevação do PIB até 2023 - o que em 2010 já resultou em aumento de 60% no valor do SM. Dessa forma, a política de valorização do salário-mínimo defendida pelas centrais sindicais, representantes dos trabalhadores, fez a roda da economia girar promovendo o crescimento econômico do país.

4.5 O PAPEL DAS CENTRAIS SINDICAIS E O ALINHAMENTO COM A POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Diante do exposto anteriormente, precisamos compreender o poder e a legitimidade da representatividade das centrais frente aos trabalhadores e por isso buscamos entender o funcionamento dessas organizações, suas instâncias e seus processos decisórios.

Presente em todos os ramos de atividade econômica do país, a CUT se consolida como a maior central sindical do Brasil, da América Latina e a 5ª maior do mundo. Com 3.806 entidades filiadas, 7.847.077 trabalhadoras e trabalhadores associados e 23.981.044 trabalhadoras e trabalhadores na base, está organizada em todos os 26 estados e no Distrito Federal: CUTs estaduais. A sua organização vertical se estabelece da seguinte forma: organizações sindicais de base e entidades sindicais por ramo de atividade econômica (sindicatos, federações e confederações). A Central também conta com organismos para o desenvolvimento de políticas específicas e assessoria²³. O Congresso Nacional é instância máxima e já foram realizados doze no total desde sua fundação, a plenária nacional é a segunda instância decisória e foram 16 as já realizadas, seguida da direção nacional como instância de encaminhamento das instâncias anteriores.

A UGT foi fundada em 19 de julho de 2007²⁴, durante o Congresso Nacional de Trabalhadores que se realizou nos dias 19, 20 e 21/07/07 em São Paulo, capital, e reuniu mais

²³ A Central também conta com organismos para o desenvolvimento de políticas específicas e assessoria: Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), Instituto Observatório Social (IOS), Instituto Nacional de Saúde no Trabalho (INST), além de sete Escolas Sindicais e uma Escola de Turismo e Hotelaria. (<https://www.cut.org.br/conteudo/breve-historico>)

²⁴ A UGT é uma organização sindical formada a partir da unificação das centrais sindicais Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, Social-Democracia Sindical - SDS, Central Autônoma de Trabalhadores - CAT e de um amplo grupo de sindicatos independentes. Disponível em: <https://www.ugt.org.br/Histórico>. Acesso em 30 mar. 2023.

de 3.400 delegados, representando 623 entidades sindicais de todo o país e mais de 4 milhões de trabalhadores, ocasião em que foi eleita a 1ª executiva nacional. A UGT conta hoje com 1386 entidades sindicais filiadas sendo: 1303 sindicatos de base validados pelo MTE; 62 federações nacionais /regionais e estaduais; 02 confederações nacionais. A representação é de cerca de 12 milhões de trabalhadores na base dos sindicatos, dos quais 20% são sindicalizados.

As instâncias decisórias da UGT são: Congresso Nacional, plenárias nacionais e Direção Nacional. A Central já realizou desde a sua fundação quatro Congressos Nacionais e trinta e três plenárias nacionais. A UGT é filiada a duas centrais internacionais e possui relação de cooperação e intercâmbio com diversas entidades sindicais em vários países nos cinco continentes.

Essa integração internacional é ponto comum entre as centrais, todas elas têm filiações a centrais internacionais e participam de diversos organismos e fóruns nos cinco continentes, dentro de uma compreensão que o mundo do trabalho também é global.

A Força Sindical, fundada em 08 de março de 1991, no Memorial da América Latina (SP), atua em âmbito nacional, com seções estaduais e representa confederações, federações e sindicatos. Já realizou nove congressos nacionais, tem como instância máxima de decisão o Congresso Nacional, o Conselho Nacional, Direção Nacional, Direção Executiva e instâncias estaduais. A Força Sindical é a segunda maior central sindical do Brasil, com 1.628 sindicatos filiados, segundo dados do Ministério do Trabalho. Esse número representa 20,57% do total de sindicatos válidos em todo território brasileiro. Em seu nono congresso, realizado em 2021, a Força Sindical decidiu apoiar uma frente ampla para derrotar o bolsonarismo que se tornara inimigo número 1 do movimento sindical²⁵.

A Central dos trabalhadores do Brasil (CTB) nasceu em 2007 e conta com 1.362 entidades filiadas em sua base, quase 1,6 milhão de trabalhadores e trabalhadoras sindicalizados de entidades filiadas. A CTB realizou seu quinto congresso em agosto de 2021, quando aprovou a unificação da CTB com a Confederação Geral dos trabalhadores do Brasil²⁶. A Central dos

²⁵ A construção de uma frente ampla requer mais do que um compromisso, requer um pacto social. Ela deve se basear em ideias convergentes de diferentes espectros políticos para um projeto que contemple, em linha gerais: geração de empregos decentes; valorização do salário-mínimo; valorização dos serviços públicos – especialmente o SUS; incentivo às empresas, com destaque para as micro e pequenas; políticas afirmativas de inserção social; participação nos acordos e nas decisões globais de preservação ambiental. Disponível em: <https://fsindical.org.br/a-história-da-forca/introdução>. Acesso em 30 mar. 2023.

²⁶ O 5º Congresso Nacional da CTB, realizado em agosto e batizado de “Congresso Wagner Gomes”, foi marcado pela união entre a central e a CGTB (ctb.org.br/ctb/leia-a-revista-do-5o-congresso-da-ctb).

Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil compõe-se dos seguintes órgãos deliberativos: Congresso; Conselho; Direção Plena; Executiva; Conselho Fiscal.

As centrais aqui analisadas apresentam estruturas e modelo de funcionamento semelhantes, são instituições que possuem número significativo de entidades sindicais de base, sindicatos com percentuais de filiação dentro da média nacional na ordem de 20% de sindicalização, instâncias deliberativas com participação de representação dessa base sindical, como congressos e plenárias nacionais. Importante notar que todas as centrais realizam congressos periódicos e com caráter deliberativo, definem planos de lutas e agenda políticas de interesse da base sindical, cabendo a direção nacional o papel de executora dessas deliberações.

As principais centrais e participantes da Mesa de diálogo representam a grande maioria dos sindicatos reconhecidos pelo Ministério de Trabalho do Brasil. São aproximadamente 10 mil sindicatos representados por elas, representando aproximadamente 12 milhões de trabalhadores e trabalhadoras sindicalizados. Há de se considerar que existem muitos sindicatos legais fora dessa estrutura organizativa das centrais, considerados sindicatos pelegos sem representatividade política e com vários questionamentos quanto aos seus objetivos finais, muitos deles servindo para encastelar pessoas e famílias sem o devido reconhecimento da base sindical. Esses sindicatos realizam eleições proforma, cartoriais e não possuem instâncias participativas ou deliberativas, muito menos planos de luta.

No Brasil, historicamente, a taxa de sindicalização é baixa em relação ao conjunto de trabalhadores(as) economicamente ativos. Isso se deve especialmente à baixa capacitação política dos trabalhadores(as), à pressão psicológica dos patrões aos trabalhadores(as) sindicalizados, à repressão e intervenção do governo nos sindicatos nos períodos autoritários, à atuação de sindicalistas pelegos, ao modelo de organização sindical brasileiro estabelecido pela legislação, ao imposto sindical que foi responsável por manter várias estruturas cartoriais, campanhas de comunicação orquestradas para inibir, amedrontar e afastar o trabalhador da vida sindical, e, finalmente, à repressão ao direito de greve. Os sindicatos do chamado novo sindicalismo desenvolveram plano de lutas combativos que propunham campanhas salariais com paralisações e greves somadas aos esforços para ampliar a sindicalização.

Analisando os elementos que fundam o modelo sindical brasileiro e a estrutura política organizacional das centrais, nota-se que é plenamente reconhecido o papel representativo das centrais frente as suas bases sindicais. Os congressos com participação direta das bases sindicais é a instância com poder deliberativo e é por essas decisões que as centrais se orientam e buscam as negociações seja com o patronato seja com os governos dos estados ou com o Governo Federal. Naturalmente existem disputas internas, diversas correntes de pensamento

político dentro destas estruturas, mas não cabe aqui analisá-las, pois pelos estatutos a tese vencedora é aquela que obtém a aprovação de 50% mais um dos delegados presentes nas votações.

É com base nesse entendimento que afirmamos a importância do papel da Mesa de diálogo de valorização do salário-mínimo na estrutura de participação social do Governo Federal, em que as centrais sindicais tiveram protagonismo nas decisões ali pactuadas, foram imperativas em manter os princípios discutidos no Seminário da Agenda para o Desenvolvimento, realizado em abril de 2007, pelas sete centrais existentes à época e também por essas propostas estarem ancoradas em discussões das plenárias, debates, seminários e especialmente discutidas e deliberadas em congresso das bases sindicais e nos congressos das próprias centrais.

Assim como o processo da participação social se desenvolveu nas conferências nacionais (que foram realizadas precedidas de conferências no âmbito local, municipal, estadual e federal), em que toda a pauta era discutida e deliberada, o movimento sindical brasileiro através de suas instâncias deliberativas e no âmbito das centrais sindicais mantiveram essa trajetória de discussão a partir da base sindical até as instâncias das centrais.

4.6 ASSESSORIA DO DIEESE ÀS ENTIDADES DOS TRABALHADORES

O Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos, que tem assessorado o movimento sindical brasileiro nas últimas décadas, cumpriu também um papel importante de assessoramento do movimento sindical durante os processos negociais com o governo e empresários na Mesa de diálogo pela valorização do salário-mínimo. A nota técnica do DIEESE²⁷ nos traz informações sobre o processo, seus participantes, os resultados objetivos e de valores pactuados para o reajuste do SM de 2005 a 2007 e método de correção do valor entre 2008 e 2011, além dos impactos na economia e na previdência, a relação entre o SM e a cesta básica de alimentos.

No texto intitulado “A política de valorização do salário-mínimo: uma revolução silenciosa”, assinado por Lúcio. Clemente G, *et al* (2015), os autores reafirmam a importância do processo construído pelas centrais a partir de 2004 com a marcha pelo salário-mínimo, a

²⁷ NOTA TÉCNICA - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Política de Valorização do Salário-Mínimo: aplicação da MP 421 em 1º de março.

unificação das centrais na perspectiva de unificar a pauta e a busca de uma política nacional de correção do SM. Esse processo rendeu ganhos na ordem de 28,59%.

O documento diz que a referência do crescimento do PIB para reajuste real a partir de 2008 foi uma medida de grande impacto no aumento do poder de compra do SM. Somente de 2008 a 2011 esse aumento real foi de 17,12%. Esse critério de valorização tornou-se norma legal segundo a Lei 12.382, de 25/02/2011. Além disso, o documento traz dados referentes ao histórico do poder de compra do SM e demonstra que depois de instituído, em 1940, o SM foi perdendo valor real e somente em 1957 teve um processo de recuperação valendo 50% do seu valor desde a instituição da política e, posteriormente, em 1974. Em 2014, com essa política desde 2004, o SM conseguiu se aproximar da metade do que valia em 1940. Esse estudo demonstra o tamanho da perda do poder de compra do SM ao longo das décadas desde sua criação.

Importante observar que o menor valor do SM foi em 1995, quando seu valor real era 368,50 (em valores de 2014). Outro dado relevante é que o salário-mínimo teve valorização de 64% entre 2004 e 2014. Assim, o DIEESE afirma que houve um impacto na qualidade da alimentação dos trabalhadores, passando a comprar mais produtos e quantidades, o peso da alimentação no SM sofreu uma redução dando oportunidade para aquisição de outros bens de consumo.

A taxa de desemprego apresentou queda acentuada nesse período, caindo de 12,3% para 5,4% na comparação da média anual de 2003 com 2013, e atingiu 4,9% na média até novembro de 2014, segundo os cálculos de médias simples dos dados mensais da PME-IBGE. Esse patamar de desemprego de 4,9% é considerado por organismos internacionais como de pleno emprego, o Brasil atinge essa marca pela primeira vez em sua história desde a instituição do SM em 1940. O texto também revela que com a melhoria do poder de compra do SM, houve uma melhor distribuição de renda no país, impactando o índice de Gini²⁸ e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD).

Clemente Ganz Lúcio, em seu texto “No mínimo, o máximo para a dignidade: diretrizes para uma política de valorização do salário-mínimo” (2005), chama atenção para a primeira iniciativa para constituição de uma comissão quadripartite junto ao Ministério do Trabalho e Emprego para discussão de uma política de fortalecimento do SM e seus impactos na área

²⁸ Coeficiente de Gini

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em 30 mar.2023.

social, na previdência social e nas regiões. Esse tratamento muda o paradigma da discussão que focava apenas na discussão de correção do SM sem abrir espaço para discussão de uma política mais permanente que assegurasse o poder compra. O sucesso desse desafio estava associado à capacidade de colocar a política do salário-mínimo como parte do projeto de desenvolvimento nacional.

O texto conclui que a política mais estruturante de valorização do salário-mínimo exigiria uma temporalidade de amadurecimento e viabilização, o salário-mínimo deverá continuar sua rota de recuperação. Algumas medidas diminuiriam as pressões pelas medidas de curto prazo durante a formulação e o enfrentamento das questões estruturais, quais sejam manter o reajuste regular do salário-mínimo; estabelecer um critério de aumento vinculado ao crescimento do PIB; definir, nos primeiros anos, a taxa de crescimento do salário-mínimo adequada àquele momento; estabelecer sistema específico de monitoramento das metas e avaliação das políticas.

Em nota técnica de 2010, o DIEESE registra que o aumento real do SM desde 2003 atingiu 53,67% alcançando 46,1 milhões de pessoas que têm rendimentos referenciados no salário-mínimo. Outro dado importante dessa nota técnica é sobre o impacto nos beneficiários da previdência social, o peso relativo da massa de benefícios equivalentes a 1 salário-mínimo é de 46,22% e envolve 69,0% do total de beneficiários. Nessa nota técnica estimou-se também que o salário-mínimo teve um poder de compra equivalente a 2,23 cestas básicas, em 2003 essa relação era de 1,38 cestas básicas.

A Nota Técnica do DIEESE de 2014 registra que não mais se demoniza rotundamente o salário-mínimo como responsável pelo desemprego, pela informalização, pela quebra da Previdência, pela inflação, entre outros. Afinal, as evidências econômicas dos últimos 10 anos não recomendam esse tipo de visão.

4.7 BENEFÍCIOS DIRETOS E INDIRETOS A PARTIR DA RECUPERAÇÃO DO PODER DE COMPRA DO SALÁRIO-MÍNIMO DE 2003 A 2015

Existe um consenso entre especialistas econômicos e de institutos de estudos e pesquisas sobre a política de valorização do salário-mínimo no Brasil a partir do governo do presidente Lula, identificando os importantes ganhos financeiros para os trabalhadores dependentes desse piso salarial e para a camada mais pobre da pirâmide social brasileira. Foi significativa a melhoria na renda desses trabalhadores, com redução expressiva no grau de desigualdade da distribuição pessoal da renda do trabalho (SOUEN, 2013).

A política de salário-mínimo cumpriu o importante papel de impedir que o aumento da renda ficasse concentrado nas maiores faixas de rendimento. Os dados mostram que os rendimentos próximos do mínimo apresentaram ritmos de elevação próximos às maiores variações observadas em outras faixas, inclusive crescendo quase o dobro da elevação total da renda média do conjunto dos ocupados. A expansão do emprego, a formalização, a expansão do mercado trabalho com o aumento do número de ocupados e simultaneamente com o aumento do salário-mínimo impactaram fortemente a massa salarial da base social de baixa renda.

Com esses resultados no período de 2003 a 2010 foram gerados 20 milhões de novos empregos com carteira assinada. A renda das famílias aumentou produzindo vários efeitos na economia e na qualidade de vida dos trabalhadores como a compra de móveis e utensílios da linha branca, geladeiras, fogões e veículos automotores. A melhoria das moradias foi outro efeito percebido durante esse período seja nas reformas seja na ampliação das casas. Além disso, embora o acesso à educação de nível superior e ao nível técnico para os filhos dos trabalhadores seja uma política específica da Educação, também houve melhorias nesse aspecto, pois o aumento da renda familiar oportunizou a frequência ao processo educacional, sendo assim, os mais jovens, especialmente, não precisaram necessariamente optar entre trabalhar ou estudar. Também foi perceptível pelas pesquisas por amostragem de domicílios o acesso aos bens de consumo e ao lazer trazido pelo aumento real do salário-mínimo. Ainda a esse respeito, é importante citar que houve também uma redução das desigualdades sociais regionais, principalmente no norte e nordeste brasileiro, em função da valorização do SM, onde a massa salarial aumentou quase 48% e a renda média 29,3%, atingindo 31% da população ocupada em uma das regiões mais pobres do país e que vive de rendimentos mais próximos do salário-mínimo.

A política de valorização do salário-mínimo, que permitiu a recuperação do seu poder aquisitivo, foi na verdade uma política de justiça social que na perspectiva de redução das desigualdades sociais e regionais precisava de continuidade, mas foi interrompida a partir de 2020. Essa estratégia de recuperar o poder aquisitivo do salário-mínimo impactou em diversas outras políticas sociais e em diversos segmentos sociais. No Brasil, no início do novo milênio e durante os seus primeiros 15 anos com os governos do PT (Lula e Dilma), houve uma incorporação ao consumo de milhares de pessoas e famílias que viviam à margem da exclusão social (pobreza extrema, fome, desemprego, sem acesso ao processo educacional e a baixa eficiência de serviços públicos de saúde e assistência social que estavam entre os piores indicadores sociais do país). A partir disso, em seus oito anos de governo e no período de governo da presidenta Dilma, foram inúmeros os programas e ações desenvolvidas que

permitiram elevar o padrão de vida dos trabalhadores, houve uma reversão dos indicadores de Saúde, Educação, Meio Ambiente, emprego, renda, moradia e bens de consumo. Chegamos em 2014 com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) cumpridos, pacto que o Brasil foi signatário durante a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, que determinava o seu cumprimento até o ano de 2015, entre eles a redução da fome e da miséria. Os indicadores econômicos e sociais do Brasil no início desse novo milênio eram extremamente preocupantes, portanto, atingir os ODM em 2015 eram um desafio para os próximos governos. O Brasil, em seu 5º Relatório Nacional de Acompanhamento e Monitoramentos das Metas do Milênio (2014), destacou o cumprimento de quase todas elas, a única não alcançada plenamente, mas de grande resultado devido as suas características específicas, foi o compromisso com a redução da mortalidade materna, que apesar do bom resultado alcançado, pois diminuiu para menos da metade das mortes que ocorriam em 1990 (ano base) não atingiu a meta pretendida que era reduzir a três quartos no nível observado em 1990. No entanto, as outras metas estabelecidas e acordadas foram alcançadas pelo Brasil. Esses resultados colocaram o Brasil no ranking dos países com os melhores resultados de políticas públicas implementadas para o alcance das Metas do Milênio.

Considerando esse *boom* econômico no período e a elevação do padrão de consumo de boa parte dos brasileiros, em especial das camadas mais baixas, alguns autores, entre eles o Professor Marcelo Neri (da Fundação Getúlio Vargas, que foi presidente do IPEA vinculado ao Ministério do Planejamento e Gestão do Governo Federal), defendeu sua posição de que no Brasil emergia “uma nova classe média”. Neri parte do conceito defendido por especialistas do Banco Mundial e de diversos outros pesquisadores, tendo como base a literatura de indicadores sociais de renda per capita, familiar, produtos e consumo e na linha de corte 1,25 U\$ por dia e por pessoa, o que é considerado extremamente baixo, com isso deixa superdimensionado o tamanho e alcance da classe média (NERI, 2008).

Divergindo desse ponto de vista, Antunes et al: no texto “O Brasil e a nova classe média dos anos 2000” publicado na Carta social do Trabalho em 2012, traz como central a seguinte pergunta: “Afiml somos um país de classe média?” Os autores reconhecem o grande crescimento das políticas públicas e seus efeitos nesse período e dão destaque para a geração de empregos e a sensível melhoria dos rendimentos. Afirmam que o crescimento dos estratos do meio não nos define como classe média. Podemos aqui, independentemente da questão da existência ou não de uma nova classe média em razão dos critérios adotados pelos autores, afirmar que existe consenso entre eles sobre o impacto positivo que as políticas sociais, sobretudo de geração de emprego e renda, e a política de recuperação do poder de compra do

salário mínimo causaram na realidade social de muitas famílias brasileiras que vivem exclusivamente dessa renda, seja no emprego formal ou informal, na aposentadoria ou mesmo através do BPC. A adoção de políticas sociais foi fundamental para a redução da extrema pobreza, para a mobilidade das camadas populares e, conseqüentemente, para o alcance dos direitos de cidadania (ANTUNES, 2012).

Pochmann (2015) sugere que a elevação do rendimento, especialmente no segmento que constitui a base da pirâmide social, ampliou ainda mais a mudança na demanda das famílias brasileiras. Segundo o autor, o consumo passou a responder por mais de dois terços da dinâmica de crescimento do PIB do país. Além disso, houve um aumento da inserção da mulher no mercado de trabalho e esse avanço constitui igualmente um elemento importante na elevação do rendimento familiar. Esse aumento foi de 24%, passando então de 35,4% no ano 2000 para 43,9% no ano 2010.

Nesse sentido, os impactos do aumento real do salário-mínimo no consumo das famílias brasileiras, combinando crescimento econômico com distribuição de renda e a significativa expansão do nível de emprego, permitiu a retomada da mobilidade social, especialmente aquela associada à base da pirâmide social com a incorporação de quase um quarto dos brasileiros no mercado de consumo de massa.

Diante do exposto, é muito importante salientar e registrar como uma conquista social relevante que esses impactos também se referem à renda da população negra. Como consequência do ambiente político e social dos últimos anos, tem se observado a redução da diferença de renda entre a população negra e branca, incidindo, dessa forma, na desigualdade racial presente em nossa história. O impacto das políticas públicas em seu conjunto tem revelado uma sinalização que é possível encurtar essa distância e até eliminá-la no médio prazo. Theodoro et al, (2008) diz que o coeficiente de Gini após longos anos estabilizados em 0.60 caiu consideravelmente para 0.55 em 2007 e essa melhoria se deu porque boa parte da população negra vive de rendimentos vinculados ao salário-mínimo, como também de benefícios da Previdência Social, Bolsa Família e BPC. A população negra no Brasil passou a ser maioria em 2007 em pesquisa da PNAD, portanto, conforme Theodoro, toda política para a maioria pobre brasileira que traga melhorias atingirá a maioria da população negra.

Nos anos seguintes, de 2008 a 2011, os aumentos reais basearam-se no crescimento do PIB. Esse critério de valorização tornou-se norma legal segundo a Lei 12.382, de 25/02/2011, instituída no governo Dilma Rousseff, que previa correção com base na inflação do ano anterior mais um aumento com base na variação do PIB de dois anos antes. No período de 2012 a 2015, a aplicação da política se fez sob a égide dessa lei. A partir de 1º de janeiro de 2015, o valor do

salário-mínimo passou a ser R\$ 788,00 e, desde 2011, quando se iniciou o governo Dilma, a política de valorização do SM negociada no governo Lula foi cumprida ano a ano. Com isso o poder aquisitivo do SM foi assegurado e o aumento real foi de 76,54% em relação ao valor do SM de 2002. Considerando a partir 1º de maio de 2004 a 1º de janeiro de 2015, o salário-mínimo foi corrigido em 203%, sendo 75,8% a título de reposição da perda inflacionária e 72,38% a título de valorização. Com o valor do salário-mínimo em R\$ 788,00 e a cesta básica de janeiro estimada em R\$ 355,00, o poder de compra foi equivalente a 2,22 cestas básicas (Nota Técnica DIEESE N° 143– janeiro 2015).

Em 2018 a cesta básica teve aumento nos preços dos gêneros alimentícios, que aumentaram, em média, 11,09%, reduzindo o poder de compra do SM.

O ano de 2019 foi o último de validade da atual fórmula de correção do mínimo, que começou a vigorar em 2012. A partir de 2020, o reajuste do SM segue apenas a variação da inflação sem nenhum aumento real no poder compra.

4.8 NOVOS AVANÇOS NA POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social, como elemento fundamental para a construção de políticas públicas, continuou sendo ampliada e consolidada no período de 2011 a 2014. Nesse contexto as mesas de diálogo seguiram funcionando como estratégia de diálogo e negociações durante o governo Dilma. No governo Lula, conforme já mencionado, foram 74 conferências nacionais, enquanto que no governo Dilma foram 29 conferências nacionais além da ampliação de conselhos nacionais para 50 e 16 comissões nacionais (SGPR, 2014).

Essa ampliação da participação no âmbito nacional também aconteceu nos níveis locais, foram registrados em 2014 62.611 conselhos municipais das diversas áreas de políticas públicas.

Para o debate de construção do Plano Plurianual (PPA) 2011 a 2015, foi instituído a figura do Fórum Inter conselhos, que, além de sua contribuição na construção de metas, participou de seu monitoramento. O Fórum Inter conselhos tinha representação de todos os conselhos setoriais constituídos naquele momento.

Outro espaço relevante que adquiriu papel estratégico na participação social foram os “Diálogos Governo Sociedade Civil” onde temas relevantes foram debatidos pelos participantes presentes em audiências públicas com a presença da presidenta Dilma e ministros, trazendo a inovação tecnológica ao debate via internet nas plataformas virtuais. Programas e políticas foram debatidos nesse espaço, como o Mais Médicos, o Fundo Amazonia, a Política Nacional

de Agroecologia e Produção Orgânica, o Plano Juventude Viva, Governo Aberto e Plano Brasil Sem Miséria e vários outros.

Cabe ressaltar que foi neste período a criação da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais. A mesa, como o nome já revela, foi constituída para monitorar dentro do próprio governo os encaminhamentos de diversas solicitações relacionadas às demandas dos movimentos sociais, muitas delas se perdiam na burocracia do serviço público, acompanhar e monitorar essas demandas através da mesa passou a ser tarefa da SGPR.

Além dessa, outras mesas foram constituídas, tais como dos setores aeroportuários; portuários; turismo e hospitalidade; motociclistas; ciclistas e mototaxistas; aposentados e da construção civil. Na mesa relacionada ao turismo e hospitalidade foi elaborado o compromisso nacional para aperfeiçoar as condições de trabalho durante a Copa do mundo de 2014. O mesmo ocorreu com a construção civil, que elaborou o compromisso de aperfeiçoar as condições de trabalho na indústria da construção civil.

Em 2014, a SGPR realizou a conferência intitulada “Arena da Participação Social” com a participação de 3 mil representantes da sociedade civil e movimentos sociais para dialogar e receber o Quinto Relatório Nacional de Monitoramento das Metas do Milênio, compromisso assumido pelo Brasil e mais 192 países, durante a realização da Assembleia Geral da ONU em 2000, um pacto para redução da fome e da miséria no mundo. Nessa Arena, além de prestar contas à sociedade sobre o andamento dessas políticas e seus resultados, o compromisso do Brasil na construção da agenda pós 2015 e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a presidenta Dilma assinou o decreto que institui no Brasil a Política de Participação Social.

Editado no governo da presidenta Dilma, o decreto, de Nº 8243 de 23 de maio de 2014, foi revogado posteriormente pelo decreto Nº 9759 de abril de 2019, no governo Bolsonaro. O documento tratava da instituição da Política e do Sistema Nacional de Participação Social, considerava em seu inciso VI do artigo 2º “a Mesa de Diálogo como mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais” e no inciso V do artigo 6º as “Mesas de Diálogo como instância e mecanismo de participação social” e ainda em seus incisos do artigo 14, determina a participação das partes afetadas, envolvimento da sociedade civil na construção da solução do conflito, prazo definido de funcionamento e processo de acompanhamento. Em seu parágrafo único, o caráter tripartite da mesa com representação de empregados, empregadores e governo em situação que envolvesse o aperfeiçoamento das relações e condições de trabalho.

Em relação a isso, a recepção da edição do decreto não contou com a boa vontade do Congresso Nacional, em sua maioria, e de vários setores liberais da sociedade que enxergaram nele “um modelo Bolivariano de governar”, como disse em seu blog o jornalista Reinaldo Azevedo em texto publicado em 16.06.14 às 6h09. Por outro lado, como menciona o ministro Gilberto de Carvalho (2014), foi um passo importante na consolidação e institucionalização do método participativo de governar, deixando de ser uma ação de mandato para ser uma política de Estado. Com o golpe parlamentar ocorrido em 2016, o vice-presidente até então, Michel Temer, assumiu a presidência e paralisou esse processo.

4.9 NEM TUDO É PLENO

As Mesas de diálogo trouxeram resultados gerais importantes no contexto da participação social, no entanto, algumas pautas específicas não obtiveram sucesso como é o caso da mesa de diálogo com os atingidos de barragem, representada no movimento social pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). A base social do MAB é formada por famílias ameaçadas ou atingidas direta e indiretamente por barragens, os arrendatários, os posseiros, os pescadores, os meeiros, os parceiros, os agregados, os trabalhadores rurais sem-terra, entre outros (ASSIRATI, 2013). A Mesa de Negociação com o MAB foi instalada no dia 02 de junho de 2011, no governo Dilma, e contava com a participação de 18 órgãos do Governo Federal com assento permanente.

Assirati, em sua dissertação de mestrado, afirma que as mesas são experiências relativamente novas e ganharam espaços, mas algumas delas, a exemplo da Mesa de Negociação e Diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragens, apresentam baixos resultados sob o ponto de vista dos representantes tanto dos membros do governo quanto dos representantes do movimento social em questão, como a capacidade resolutive da mesa e a baixa formalização dos trabalhos. De acordo com o estudo realizado pela autora, essa mesa não cumpriu com seus objetivos em relação ao diálogo com a sociedade civil, sobretudo com o MAB. A mesa tinha como objeto a análise do tratamento dos impactos da implantação de grandes empreendimentos que visam aproveitamentos hidrelétricos para geração de energia, as Usinas Hidroelétricas. Em relação ao grau de institucionalização, constatou-se baixo nível de formalização dos trabalhos e resultados da mesa. Verificou-se, por fim, um nível reduzido de resolubilidade das demandas do movimento, pois apenas cerca de 6% delas foram tratadas e solucionadas no âmbito da instância. Uma das dificuldades dessa mesa se dava na relação entre o próprio governo, pois enquanto as mesas eram tripartites, reunindo movimento social,

governo e empresários do setor, não havia a figura do representante privado. Os atores políticos eram o movimento social representado pelo MAB e o governo e, muitas vezes, o conflito se dava em relação a outro órgão do próprio governo.

Outra observação feita por Assirati é que as pautas de reivindicações do movimento apresentam críticas estruturais às diretrizes da política energética desenvolvida pelo governo. Tais constatações constituem sutis indícios de uma posição autônoma do MAB em relação ao governo. Não foi possível aferir resultados significativos em decorrência do funcionamento dessa mesa, a autora menciona que a designação dos governantes é desconhecida e não consegue relacionar a capacidade técnica e negocial desses atores, as pactuações não foram registradas e, portanto, não há condição de monitoramento nem capacidade de controle social.

Outra questão relevante é a que se refere ao tratamento das demandas, de 35 apresentadas, apenas 02 foram tratadas e solucionadas, esse baixo nível de resolutividade é um dos fatores da fragilidade da mesa, e a autora acredita que a falta de institucionalização das mesas, a representatividade do movimento social e os critérios de escolha dos membros do governo, além da ausência de critérios para encaminhamentos das deliberações das mesas, fragilizam o espaço de participação social. Apesar dessas lacunas, Assirati diz que a mesa cumpriu papel importante ao colocar gestores públicos em contato com a pauta de demandas desse movimento e ao destacar a necessidade de se ter uma política voltada para esse setor.

A despeito das lacunas apontadas, a mesa foi considerada uma esfera participativa apta a produzir resultados e existem caminhos para superação desses entraves como o estabelecimento de regras para o funcionamento das mesas bem como para a representação social e governamental (assegurando equilíbrio da representação) e a institucionalização dessas regras com ato formal e documental.

Neste capítulo o que se pretendeu foi explicitar a importância das mesas de diálogo como espaço de participação social, lugar onde os movimentos sociais, empresariais e o governo possam dialogar sobre pautas específicas, buscando a construção de políticas públicas capazes de solucionar os conflitos existentes nesses setores. As mesas são inovadoras do ponto de vista da negociação do governo brasileiro, pois essa prática não havia sido implementada em nenhum momento antes na história do Brasil. A importância da Mesa de negociação e valorização do salário-mínimo foi capaz não só de propor aumentos reais para o SM, mas também discutir e propor outras políticas que impactam no poder de compra dos trabalhadores, assegurando ganhos financeiros e sociais. O impacto econômico na base da pirâmide social permitiu que muitas famílias obtivessem acesso a bens e serviços nunca alcançados como na Saúde, Educação e Cultura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ditadura militar no Brasil durou exatos 21 anos, a redemocratização foi uma conquista social que custou a vida e sangue de muitos brasileiros que não admitiram o regime autoritário imposto pelo golpe. Nos anos 80, a palavra de ordem eram as “Diretas Já”, campanha pelas eleições em todos os níveis de governo e em especial para presidente da República.

O Brasil, hoje, é um país que optou constitucionalmente pelo Estado Democrático de Direito, essa opção foi estabelecida na constituição de 1988, depois de um ano realizando o processo constituinte discutido amplamente na Assembleia Nacional Constituinte, eleita também com essa finalidade, e que contou com ampla participação da sociedade civil, dos movimentos organizados, dos sindicatos, centrais sindicais, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e de uma variada rede de organizações não governamentais, igrejas e instituições patronais.

Considerando esse período de 1988 até os dias de hoje, já são 34 anos que o Brasil vivencia esse novo ciclo democrático que, no entanto, sofreu um percalço em 2016, quando um golpe parlamentar midiático rompeu essa trajetória fraturando o processo incipiente de retomada de nossa democracia, com a qual, hoje, em 2022, o país busca se reencontrar.

Ao longo de nossa história política, a democracia foi pouco praticada. Primeiro vivemos um longo período de colonização com um regime escravocrata seguido de um período imperial e que durou até o final do século XIX, quando se instalou o regime republicano sustentado em uma sociedade patrimonialista, patriarcal, coronelista e de economia agrária.

Com as mudanças econômicas mundiais no início do século XX e a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, os ventos sopraram para o lado brasileiro e exigiram novas posturas políticas e um novo modelo de Estado que se estabelece a partir de então. O país é redirecionado e o aparelho de Estado é constituído para intervir na economia, nas relações sociais, de trabalho e planejamento de seu desenvolvimento e de sua economia.

O período de 1930 a 1945 foi marcado por um longo regime autoritário governado por Getúlio Vargas. Um governo com características trabalhistas e que deixou um marco importante na história da construção do aparelho de Estado como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), de empresas públicas como a Petrobras e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), de conquistas políticas e sociais como a criação do salário-mínimo e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Já no período de 1946 a 1964, o país viveu um período democrático governado por Dutra, Getúlio e Juscelino. Nesses quase vinte anos, o Brasil experimentou pela primeira vez um processo de planejamento para o seu

desenvolvimento econômico e que possibilitou a melhoria das condições de vida e renda dos trabalhadores, foi um período de recuperação das perdas do poder de compra do salário-mínimo sofrido na década anterior desde a sua criação.

O mundo também sofre mudanças significativas em razão da crise mundial que tem consequências importantes após o fim da Segunda Guerra Mundial. Foi preciso repensar o modelo econômico, as relações de trabalho, as políticas públicas e o papel do Estado na proteção social. O Estado de bem-estar social é fruto desse período e vem a influenciar o modelo de Estado em vários países do mundo. É nesse momento histórico, metade do século XX, que a democracia é bastante discutida e seu modelo é colocado à prova, a democracia liberal e a democracia participativa disputam os conceitos e concepções, um novo modelo de entender e fazer política, uma nova gestão da coisa pública.

No Brasil, em 1964, o golpe militar rompe o processo democrático colocando o país em retrocesso sob vários aspectos, especialmente nos direitos humanos e políticos. Essa trajetória dura 21 anos, o salário-mínimo sofre perdas no poder de compra e amplia o empobrecimento dos trabalhadores, gerando desemprego, aumento da concentração de renda e uma grande desigualdade social e regional.

O Ciclo autoritário é rompido em meados da década de 80, após uma grande luta pela redemocratização do país que, em 1985, põe fim ao regime militar. O novo governo eleito indiretamente pelo Congresso Nacional assume e se intitula “Nova República” convocando a Assembleia Nacional Constituinte que se instala em 1988 e promulga no mesmo ano a nova Constituição Brasileira que vigora até os dias de hoje. A eleição para presidente da República é instituída pela Constituição e, em 1989, ocorre pela primeira vez após a ditadura.

A nova Constituição é fruto de um processo participativo e amplo da sociedade brasileira que através de suas organizações sociais, sindicatos, centrais sindicais, ONGs, entidades patronais, associações e diversos grupos de interesse promoveram debates e discussões para acertar o texto final que ficou conhecido como a “Constituição Cidadã”, alcunha cravada por Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte e do Congresso Nacional.

Nossa Constituição trouxe conquistas significativas nas áreas da Saúde como a criação do SUS, na Educação, garantindo o acesso a todos os brasileiros e brasileiras, nos direitos humanos, nos direitos sociais de assistência e proteção, criando o SUAS, nos direitos políticos e econômicos e a garantia dos direitos fundamentais.

Foi com base no arcabouço jurídico da Constituição que os governos do PT, Lula e Dilma, tiveram a possibilidade de ancorar as políticas públicas legalmente e reverter o quadro

de empobrecimento, fome e miséria que se acumulava a várias décadas. A política de valorização do salário-mínimo está prevista na Constituição, no entanto, a política econômica sempre se sobrepôs à prioridade de valorizar o SM em detrimento de outras ações governamentais em períodos anteriores.

A participação social é outra política de fundamental importância prevista na Constituição de 1988, que norteia todo o processo participativo ao longo dessas três décadas, experimentado no nível local, por diversos municípios e estados brasileiros e no plano nacional, pelo Governo Federal.

O nosso modelo de participação social está sustentado na teoria da democracia participativa, que tratamos inicialmente, no capítulo intitulado “A democracia como sistema de governo e suas variantes na concepção dos clássicos e contemporâneos”. A questão que Pateman nos trouxe para reflexão foi a seguinte: a participação social é inerente ao regime democrático, mas qual é o lugar de participação numa democracia? O desafio de responder a essa questão foi colocado para os governos democráticos popular no período de 2003 a 2016.

Na sequência do nosso trabalho, como nos referimos no capítulo “A participação social na era Lula”, a participação social nos governos do presidente Lula e da presidenta Dilma foi praticada intensamente através da realização das conferências nacionais, precedidas de etapas municipais e estaduais, através do papel desempenhado pelos conselhos de políticas públicas, das mesas de diálogo e diversos outros espaços de participação popular e social.

Nesse processo, qual o papel das mesas de diálogo e em especial da Mesa de valorização do salário-mínimo sob a ótica da participação social? Para responder a essa questão, buscamos entender o papel das centrais sindicais nas negociações dentro do espaço da Mesa de diálogo pela valorização do salário-mínimo com a participação de empresários e governo.

Em “As Mesas de diálogo, um método inédito de participação social”, nosso último capítulo, apresentamos um pouco da estrutura e funcionamento das centrais sindicais, como elas estão constituídas, suas instâncias decisórias. Vimos que em todas elas os congressos são instâncias máximas de decisão e que são realizados periodicamente, além das plenárias que acontecem em espaços de tempo mais curtos e extraordinariamente. Os sindicatos que estão na base dessas centrais seguem o mesmo padrão, congressos e plenárias locais como etapas preparatórias. As pautas são discutidas e aprovadas nestas instâncias.

O processo das conferências nacionais, desde o chamamento público, passando pelas realizações das etapas municipais e estaduais e, muitas vezes, locais, a partir de determinada região da cidade, como no caso das conferências de saúde que iniciam o debate pela área de abrangência das unidades de saúde, se estabelece por uma grande escuta das demandas,

reflexões e votações que vão cumprindo a pauta de cada etapa, inclusive com a eleição de delegados para as instâncias posteriores até o momento final que é a realização da conferência nacional que delibera e delega, a partir de então, ao conselho setorial o papel e a responsabilidade de dar os devidos encaminhamentos às deliberações.

Os conselhos foram criados para dar sequência ao processo das conferências, um grupo legitimamente eleito que passaria a partir de então a cuidar, negociar e dar andamento a todo o processo até a próxima conferência, essas negociações se dão com os governos municipal, estadual e federal, assim como com os legislativos, judiciário e, se necessário com o setor privado. Negociações complexas, conflituosas e muitas vezes frustrantes, pois são espaços de disputa de poder e jogo de interesses.

Essa rede de conferências e conselhos proliferou pelo país nos governos do PT. Foram realizadas 111 conferências nacionais e criados mais de 22 mil conselhos, reunindo mais de 60 mil conselheiros, um número maior que de vereadores existentes no país. Ao considerarmos que as conferências foram a expressão legítima da política de participação social dos governos petistas, entendemos que as mesas de diálogo também cumpriram este papel por estarem em perfeita sintonia com o mesmo princípio norteador da construção dessa política, que é participação da base social envolvida em suas deliberações e sua legítima representação no processo negocial daí em diante. A Mesa de diálogo de valorização do salário-mínimo seguiu rigorosamente esse rito ao trazer as centrais sindicais para o núcleo desse espaço e, por isso, entendemos que a Mesa é uma construção política, legítima de participação social, pois se enquadra na concepção do projeto maior da participação da sociedade civil na construção de políticas públicas. Esse instrumento fez parte do projeto de lei que criava a política nacional de participação social e o sistema nacional de participação social enviado ao Congresso Nacional em 2014, que posteriormente foi revogado.

Cole sustentava que seria apenas pela participação em nível local e em associações locais que o indivíduo poderia "aprender democracia". As experiências de participação social no Brasil, no plano nacional, trouxeram esse conceito de Cole de participação no nível local como base desse processo, como no orçamento participativo, nas experiências de participação da organização social na saúde, nos diversos conselhos municipais e como espaços preparatórios das conferências nacionais. O sucesso dessa experiência brasileira no plano nacional está calçado na aprendizagem das organizações sociais, lideranças de participação no nível local.

Finalmente, buscando responder à questão colocada por Pateman, sobre “qual o lugar da participação social em um governo democrático?” concluímos que só um governo

democrático popular pode articular e promover espaços de participação social, a participação é inerente a regimes democráticos. Exercer a democracia tem custo, custo financeiro, pois esse processo precisa ser financiado pelo Estado, é fundamental que se assegure as condições financeiras mínimas igualitárias dos delegados para participação, o direito de voz e voto, a representação dos grupos internos. O resultado dessa participação deve promover políticas que repercutem na vida das pessoas, que mudam as realidades sociais, que façam a inclusão, que diminuam as diferenças regionais, sociais e que promovam a vida, que sejam socialmente justas. Que a riqueza produzida nacionalmente e o desenvolvimento econômico seja distribuído com todos aqueles que os promoveram, com critérios e arcabouço legal transformados em políticas de Estado e não em políticas de governo. Este é o sentido da participação social na construção de políticas públicas no regime democrático, em uma democracia. E foi nesse sentido que as conferências nacionais, conselhos e mesas de diálogo funcionaram e contribuíram para a mudança social e econômica que vivenciamos nos governos do PT de 2003 a 2016.

REFERÊNCIAS

AGENDA dos Trabalhadores pelo desenvolvimento – **Dieese**-São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/documentossindicais/2007/agenda.pdf>. Acesso em 23 set. 2022.

ANTUNES, Daví J. N.; QUADROS, Waldir J. de.; GIMENEZ, D. M. **Afinal, Somos um País de Classe Média?** Mercado de Trabalho, Renda e Transformações Sociais no Brasil dos Anos 2000. CESIT Carta Social e do Trabalho, out./dez. 2012. n. 20. Campinas SP, 2012. Disponível em: <https://cesit.net.br/wp/wp-content/uploads/2014/11/Carta-Social-e-do-Trabalho-20.pdf>. Acesso em 23 set. 2022.

ANTUNES, Ricardo. O que é sindicalismo. 5ª edição. **São Paulo: Brasiliense**, 1981.

ASSIRATI, Maria Augusta Boulitreau. Participação social como método de governo: uma análise crítica das mesas de negociação e diálogo. 2013. 239 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/24514>. Acesso em 23 set. 2022.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: **Democracia, República e Participação**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Editora José Olympio, 2016.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira**, p. 39-82, 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7371416/mod_resource/content/1/para-ampliar-o-canone-democratico.pdf. Acesso em 23 set. 2022.

BONIFÁCIO, Robert. NORRIS, Pippa. Democratic deficit: critical citizens revisited. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 334 p. **Conexão Política**, v. 1, n. 1, p. 165-174, 2012. BRASIL, Secretaria Geral da Presidência da República; PARTICIPATIVA, Democracia. Nova Relação do Estado com a Sociedade. 2010.

BRASIL. **Decreto** Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social-PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social-SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em 23 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/deliberacoes_5_conferencia_assistencia_social.pdf. Acesso em: 6 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE BUCAL. **III Conferência Nacional de Saúde Bucal**. Relatório final. Brasília – DF, 2004. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/relatorios-cns/1515-iii-conferencia-nacional-de-saude-bucal>. Acesso em 7 set. 2022.

Centro de Pesquisas e documentação de História Contemporânea do Brasil.CPDOC/FGV- Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br>. Acesso em 30 out. 2022.

DAGNINO, Evelina. **A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas.

DE CASTRO, Leonardo Aires. A crise da democracia anunciada: Brasil entre o déficit democrático, a democracia do público e a crise democrática. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 27, n. 2, 2018.

DEBATE: Novo momento do sindicalismo brasileiro/ Entrevista Guido Mantega/ Os governos progressistas da América Latina. **Revista Teoria e Debate**. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2007. Edição 74. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/edicao/edicao-74/>. Acesso em 10 nov. 2009.

DE CASTRO, Leonardo Aires. A crise da democracia anunciada: Brasil entre o déficit democrático, a democracia do público e a crise democrática. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 27, n. 2, 2018.

DRAIBE, Sonia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

DULCI, Luiz. Um salto para o futuro; **como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 128 p.

GARCIA, D. V. A construção de arranjos institucionais intersetoriais no governo federal (2003 a 2006): um estudo a partir da produção do Executivo Presidência. **Niterói: Universidade Federal Fluminense**, 2014. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/23704>. Acesso em 24 ago. 2022.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova: revista de cultura e política**, p. 39-53, 1995.

II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil: II VIGISAN – **relatório final**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Rede PENSSAN, 2022. (Análise, 1). E-book. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 29 mar. 2023.

LÚCIO, C. G.; FIQUEIREDO, A.; MELO, F. A política de valorização do salário mínimo: uma revolução silenciosa. **Política de salário mínimo para 2015-2018: avaliações de impacto econômico e social**. 1ed.Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, v., p. 03-26.

LÚCIO, C. G. No Mínimo, o Máximo para a dignidade. Diretrizes para uma política de valorização do Salário Mínimo. **Salário Mínimo e Desenvolvimento**. 1ed. Campinas: 2005, v., p. 177-186.

MARQUES, Antônio José. Nasce a CUT: **Embates na Formação de uma Central Classista, Independente e de Luta**. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores – CUT, 2007.

NERI, Marcelo Côrtes. A nova classe média. **CPS/IBRE/FGV**. Rio de Janeiro, 2008.

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

PIRES, Roberto Rocha Coelho Org. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 10 nov.2022.

PIRES, Roberto Rocha Coelho, VAZ, Alexander. **Participação Social como Método de Governo? Um mapeamento das "Interfaces Socioestatais" nos Programas Federais -IPEA, 1707**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf. Acesso em 10 nov. 2022.

POCHMANN, Marcio. **O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social**. Boitempo editorial, 2015.

POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO: **Nota Técnica** da Política de Valorização do Salário-Mínimo: Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec143SalarioMinimo.html>. Acesso em 23 set. 2022. **DIEESE** - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos Nota Técnica Dieese Nº 143– janeiro 2015.

POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO: aplicação da MP 421 em 1º de março **DIEESE** - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Nota Técnica da Política de Valorização do Salário-Mínimo: aplicação da MP 421, nº 62, março, 2008. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notatec62SalarioMinimo2008.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.

REBELLO, Maurício Michel. NORRIS, Pippa. *Driving Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2008. 320 p. **Revista Debates**, Porto Alegre, , v.3, n.1, p. 141-147, jan.-jun.2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/7192/5454>. Acesso em 26 mar. 2023.

REDE PENSSAN. VIGISAN, **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2020. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf Acesso em 29 mar. 2023.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. SciELO-Editora UNESP, 2017.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. **Anais da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais-GLBT**. 2008. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/IConferenciaNacionaldeGaysLesbicasBissexuaisTravestiseTransexuaisGLBT>. Acesso em 16 set. 2022.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Participação Social no Brasil Entre Conquistas e Desafios**, 2014.

SEN, Amartya Kumar. Democracia como valor universal. **Jornal da democracia**, v. 10, n. 3, pág. 3-17, 1999.

SINGER, André et al. Por que gritamos golpe? **Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. Boitempo Editorial, 2016.

SOUEN, Jaqueline. **A política do salário-mínimo no governo Lula. 2013**. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, Campinas, SP, 2013. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=371047. Acesso em 25 jun. 2021.

THEODORO, Mário et al. As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. **Brasília: Ipea**, p. 69-99, 2008. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=5605:as-

politicas-publicas-e-a-desigualdade-racial-no-brasil-120-anos-apos-a-abolicao-&catid=305:2009.
Acesso em: 25 jun. 2021.

VAZ, Alexander; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Participação social como método de governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal.** 2011. Disponível em: : <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5632>. Acesso em 23 set. 2022.]

Links Consultados

<http://www.ugt.org.br/>. Acesso em 19 dez. 2022.

<https://ctb.org.br/ctb/>. Acesso em 22 dez. 2022.

<https://fsindical.org.br/>. Acesso em 20 dez. 2022.

<https://www.cut.org.br/conteudo/breve-historico>. Acesso em 17 dez. 2022.

<https://www.dieese.org.br/documentossindicais/2007/agenda.pdf>. Acesso em 23 set. 2022.

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notatec62SalarioMinimo2008.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.