XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

JONATHAN BARROS VITA

ALESSANDRA VANESSA TEIXEIRA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

T314
TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Alessandra Vanessa Teixeira – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-993-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Transformações na ordem social. 3. Regulação. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Muito nos alegrou a coordenação do Grupo de Trabalho 'Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I', que – em grande sinergia entre os presentes – consignou expressivas pesquisas científicas com senso crítico apurado. As pesquisas vislumbraram harmonia com o próprio evento que tinha como mote ‘Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación’, no XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado entre os dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevidéu – Uruguai.

Com efeito, as transformações na ordem social e econômica estão profundamente conectadas ao desenvolvimento de novas formas de regulação. Essas mudanças podem ser observadas em diversos níveis, como o avanço da tecnologia, globalização, e a crescente digitalização da economia, que exigem novas regras e adaptações regulatórias. Nesse ânimo, as pesquisas foram construídas por quatorze apresentações.

De plano, tivemos a abordagem sobre ‘A Educação Ambiental como Instrumento de Concretização da Responsabilidade Social Empresarial’, apresentada por Eid Badr, na qual se propôs uma análise da intersecção entre Educação Ambiental e a RSE, na perspectiva jurídica, enfatizando a relevância dessa abordagem para o cumprimento das obrigações legais e o avanço da sustentabilidade empresarial.

Em ‘A Educação Ambiental Crítica como um Instrumento para Legitimar a Participação Comunitária nos Licenciamentos Ambientais’, apresentado por Élica Viveiros e Ernaldo Oliveira de Medeiros, a preocupação foi em investigar se a educação ambiental crítica é um instrumento para legitimar a participação cidadã nas audiências públicas para a proteção do meio ambiente.

A terceira apresentação, realizada por Daniel de Jesus Rocha, dita ‘Interferência Familiar na Construção da Identidade e Pertencimento Cultural: o Papel do Direito na Valorização da Cultura Quilombola’, destacou o papel das instituições escolares de ensino médio na Educação para as Relações Étnico-Raciais (ERER), conforme previsto pelas Leis nº 10.639 /2003. Diante disso, buscou compreender o apoio familiar aos jovens quilombolas do ensino médio, argumentando que a construção de identidade e pertencimento cultural é um papel do

direito, que deve observar as leis, diretrizes e documentos orientadores das instituições escolares na valorização da cultura familiar quilombola.

Na continuidade, tivemos o artigo ‘Escolas de Pensamento Econômico e Políticas Econômicas: Breve Relato da História’, apresentado por Thiago Cícero Serra Lyrio, no qual o objetivo central foi apresentar um escorço das principais Escolas de Pensamento Econômico e Políticas Econômicas no decorrer da História a partir de Adam Smith, de maneira a se aprofundar nesse tema de grande relevância e complexidade que está presente e afeta de maneira direta e diária a vida de todo ser humano.

A quinta apresentação, realizada por José Carlos Buzanello, tratou dos ‘Desafios Regulatórios na Implementação do 5G no Brasil: Oportunidades de Reorganização do Espectro de Frequência’, na qual aborda os principais desafios regulatórios enfrentados pela Agência Nacional de Telecomunicações para levar conectividade do 5G a todo território brasileiro, tendo como foco a alocação do espectro de frequência.

Na sequência, o artigo ‘A Lei do Ato Médico e o Crime de Exercício Ilegal da Medicina: a Regulação dos Procedimentos Estéticos’, apresentado por Mayrinkellison Peres Wanderley, trouxe o debate sobre o crime de exercício ilegal da medicina a partir das disposições na Lei do Ato Médico – LAM (Lei 12.842/2013), sob o prisma da regulação.

Outra importante discussão, denominada ‘Financeirização e Regulação Jurídica: Interações e Consequências’, apresentada por Thalles Alexandre Takada, analisou a interseção entre o direito e a economia, destacando a influência do capital financeiro sobre o sistema jurídico, fenômeno denominado de financeirização. O artigo destaca como a financeirização permeia todos os aspectos da vida social, não apenas as instituições financeiras, mas também direitos fundamentais, como o direito à moradia e a seguridade social.

O oitavo artigo, apresentado por David Elias Cardoso Camara, intitulado ‘Revisitando a U.S. Foreign Corrupt Practices Act’, explorou a história da Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), legislação estadunidense que iniciou práticas de conformidade e redução de riscos no âmbito interno. Em seguida, o mesmo autor apresenta ‘A Crise Institucional do Judiciário Brasileiro: Causas, Desafios e a Judicialização da Política na Perspectiva de Ran Hirschl’, fazendo uma análise, a partir de um determinado marco teórico, dos principais aspectos jurídico-políticos que configuram a crise institucional do judiciário brasileiro.

Em ‘Oligopólio Educacional: a Essência das Políticas Públicas de Oferta de Ensino Superior’, Flávio Couto Bernardes apresenta sua pesquisa que busca abordar brevemente a

evolução histórica do processo educacional superior brasileiro, seu fortalecimento desde o surgimento das Instituições de Ensino Superior no Brasil e, as políticas públicas de financiamento direto de oferta ao ensino superior, sobretudo privado, com enfoque no FIES e PROUNI.

O artigo denominado 'O Papel das Agências Reguladoras Brasileiras na Formulação de Políticas Públicas', apresentado por Carlos Eduardo Marques Silva, busca explorar a relevância das agências reguladoras brasileiras no processo de formulação de políticas públicas. O trabalho destaca que as agências reguladoras federais, além de possuírem a missão de gerir, fiscalizar e implementar os mais variados ajustes voltados à prestação do serviço público entregue, seja via permissão, autorização ou concessão ao particular, ainda desempenham o importante papel de atuarem como órgão técnico dentro do Poder Público capaz de formular políticas públicas.

Em seguida, o artigo apresentado por Luciana Antunes Neves Maia, sob o título 'Associações sem Fins Lucrativos: Recuperação Judicial e o Princípio da Função Social da Empresa', versa sobre a possibilidade, a partir do prisma constitucional da função social da propriedade, como princípio da ordem econômica e, partindo de uma nova hermenêutica sobre o alcance do Direito Falimentar, de se estender a proteção da Lei nº 11.101/2005, às associações sem fins lucrativos.

Por fim, os dois últimos artigos, de mesma autoria, foram apresentados por Lidiana Costa de Sousa Trovão, Haroldo Corrêa Cavalcanti Neto e Andrea Sales Santiago Schmidt. O primeiro deles, intitulado 'Democracia Poliarcal, Pluralismo e o Esvaziamento de Espaços de Participação Popular no Brasil nos Anos de 2018-2022', analisa o esvaziamento da participação popular em importantes conselhos e comitês que compõem o governo brasileiro, mediante a diminuição, por decreto, dos percentuais de integração de lideranças populares. Expõe em que medida essa conduta se afasta do conceito de poliarquia e, portanto, de democracia contemporânea defendido por Robert Dahl, bem como, os prejuízos sociais dela decorrentes. O segundo artigo, 'Segurança Jurídica e os Fundamentos Legais de Aplicação da Extraterritorialidade do AI Act no Brasil', analisa a aplicação extraterritorial do Regulamento Europeu sobre Inteligência Artificial (IA) no Brasil, avaliando os fundamentos legais e a segurança jurídica decorrente dessa aplicação. Além disso, aborda os desafios e as implicações da harmonização legislativa entre o direito brasileiro e as normas internacionais, especialmente a EU IA Act.

Desejamos frutífera leitura do material que ora se apresenta, resultado dos estudos nas pós-graduações em Direito por vários lugares do Brasil, nas quais docentes e discentes trazem a lume os mais elaborados estudos da Academia Jurídica.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita (Universidade de Marília – UNIMAR)

Profa. Dra. Alessandra Vanessa Teixeira (Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC)

Profa. Dra. Valeria Batista (Universidad de La Republica – Uruguay)

DEMOCRACIA POLIARCAL, PLURALISMO E O ESVAZIAMENTO DE ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL NOS ANOS DE 2018-2022

POLIARCHAL DEMOCRACY, PLURALISM AND THE EMPTYING OF SPACES OF POPULAR PARTICIPATION IN BRAZIL IN THE YEARS 2018-2022

Lidiana Costa de Sousa Trovão
Haroldo Corrêa Cavalcanti Neto
Andrea Sales Santiago Schmidt

Resumo

Ao explorar semelhanças e diferenças entre os sistemas políticos do mundo, a teoria poliarcal apresenta uma visão geral das ideias de Robert Dahl sobre democracia. Diante da expectativa de que os governos devem ser pluralistas, liberais e responsivos, de modo a atender os anseios da população, cada um deve formular suas preferências, de modo a expressá-las através da ação individual e coletiva. Além disso, precisa ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência. A pesquisa se inclina a analisar o esvaziamento da participação popular em importantes conselhos e comitês que compõem o governo brasileiro, mediante a diminuição, por decreto, dos percentuais de integração de lideranças populares. Expõe em que medida essa conduta se afasta do conceito de poliarquia e, portanto, de democracia contemporânea defendido por Robert Dahl, bem como, os prejuízos sociais dela decorrentes. Utilizou-se o método dedutivo, pesquisa bibliográfica baseada em doutrina nacional e estrangeira e legislação nacional. Concluiu-se que esvaziar ou restringir a participação popular em conselhos e comitês atenta contra os princípios de democráticos, suprimindo o pluralismo e deixando de praticar as duas dimensões teóricas da democratização de Dahl: contestação política e direito de participação.

Palavras-chave: Contestação política, Participação popular, Poliarquia, Princípios democráticos, Robert dahl

Abstract/Resumen/Résumé

By exploring similarities and differences between the world's political systems, polyarchal theory presents an overview of Robert Dahl's ideas about democracy. Given the expectation that governments must be pluralistic, liberal and responsive, in order to meet the population's desires, each one must formulate their preferences, in order to express them through individual and collective action. Furthermore, you need to have your preferences equally considered in the government's conduct, that is, considered without discrimination arising from the content or source of preference. The research is inclined to analyze the depletion of popular participation in important councils and committees that make up the Brazilian government, through the reduction, by decree, of the integration percentages of popular leaders. It exposes the extent to which this conduct departs from the concept of polyarchy

and, therefore, contemporary democracy defended by Robert Dahl, as well as the social losses resulting from it. The deductive method and bibliographical research based on national and foreign doctrine and national legislation were used. It was concluded that emptying or restricting popular participation in councils and committees violates democratic principles, suppressing pluralism and failing to practice Dahl's two theoretical dimensions of democratization: political contestation and the right to participation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Political contestation, Popular participation, Polyarchy, Democratic principles, Robert dahl

INTRODUÇÃO

O cenário descritivo de poliarquias permite o uso de novas visualizações para a descoberta de relacionamentos que são muito difíceis usando as ferramentas de observação de hierarquia existentes. Robert Alan Dahl, nascido em 1915, emérito da Universidade de Yale, é considerado um dos cientistas políticos mais influentes do mundo anglo-americano e um dos principais representantes da pesquisa empírica sobre democracia comparativa.

Enquanto Dahl gostaria que o termo "democracia" fosse reservado apenas para o governo plenamente desenvolvido do povo, ele descreve as democracias realmente existentes como poliarquias, do grego "governo de muitos", cujo grau pode variar. Os principais critérios de Dahl são a extensão da competição pública, principalmente no que diz respeito às oportunidades de mudança de poder da oposição, e o grau de envolvimento cívico nos assuntos públicos, no sentido de decisões de voto, ambos apoiados pela liberalização e pela participação ativa.

Nesse sentido, a pesquisa busca identificar na ideia de pluralismo a essência das decisões do governo, que devem estar alinhadas às pretensões populares, cuja participação é essencial para que um Estado seja reconhecido como uma poliarquia. Demonstra-se que, para Dahl, o conceito de poliarquia cumpre principalmente a função, a ambiguidade, que resulta do tratamento indiferenciado do conceito de democracia.

Visto por outro ponto, a democracia descreve um ideal que nunca foi alcançado por nenhum sistema e provavelmente nunca será alcançado, eis que muitos sistemas que ocorrem na realidade e que atendem a determinados critérios, também são considerados democracias.

Para controlar esse enredo, e como vetor para consecução da pesquisa, parte-se da premissa em que Dahl introduziu o conceito de poliarquia, que captura as democracias realmente existentes e incompletamente democratizadas em contraste com um ideal de democracia. Isso está intimamente associado à ideia de pluralismo, que por sua vez está relacionado ao empírico orientação básica de Dahl.

A pesquisa explora o conceito de poliarquia no que se refere a um tipo ideal, com ampla participação popular, pautada pelo pluralismo. Expõe nos últimos 2 tópicos os problemas enfrentados no Brasil em decorrência do esvaziamento da colaboração de importantes componentes de conselhos e comitês que trata de assuntos fundamentas na sociedade, ocorridos principalmente nos últimos 4 anos (recorte temporal de 2018-2022).

Destacam-se os prejuízos para o contexto democrático e o afastamento da teoria poliarcal de Dahl, ao impedir que haja pluralismo no governo e que a sociedade possa influir

nas decisões a serem tomadas em prol de todos. Utiliza o método dedutivo, pesquisa qualitativa, bibliográfica com base em doutrina nacional e estrangeira e legislação nacional.

Parte do contexto geral da poliarquia de Robert Dahl, passando-se a considerações acerca de seu principal influente, Schumpeter, e, em seguida, os dois últimos tópicos se dedicam à discussão acerca do pluralismo e do esvaziamento da participação popular em contextos decisórios e que beneficiam diretamente a sociedade.

1 POLIARQUIA EM ROBERT DAHL

Poliarquia em Dahl é o regime em que a disputa pelo poder é alta e a participação política é ampla. Apesar da popularidade do conceito de poliarquia de Dahl, nenhuma medida está disponível para capturá-lo de forma abrangente. Dahl (2005, p. 2) definiu a democracia como "um sistema político cujas características é a qualidade de ser completamente ou quase completamente responsivo a todos os seus cidadãos".

Ele reservou a "democracia" para esse ideal ao propor um conjunto de requisitos empíricos para o padrão mais realista de "poliarquia". Originalmente oito, essas garantias institucionais foram reduzidas a sete (Dahl, 1989, p. 85) e eventualmente seis (Dahl, 1998, p. 85).

Deve-se notar, no entanto, o termo poliarquia não é um conceito novo formulado por Dahl. Ele operacionalizou um termo usado pela primeira vez no século XVI, pelo filósofo alemão Johannes Althusius, revivido na caracterização de Hegel do poder feudal, e reificado pelo Oxford English Dictionary de 1909. Logo após sua introdução em 1953 por Dahl e Charles Lindblom, o conceito de poliarquia se tornou um foco principal e controverso da ciência política (Cunningham, 2009, p. 127).

Os anos seguintes fizeram pouco para diminuir sua popularidade ou seus aspectos controversos. Hoje, a poliarquia pode ser o principal paradigma pelo qual a política ocidental moderna é estudada e compreendida. Tanto os defensores quanto os detratores obscureceram o modelo poliarcal de Dahl com equívocos de sua própria construção.

A questão é sobre conceitos modernos de teorias democráticas, e Dahl não expressa preocupação sobre as democracias clássicas, como as que haviam nas cidades-estados grega e na República romana. A teoria moderna da democracia é baseada no sufrágio universal que aconteceu a partir do século XX, com o declínio do absolutismo, e teve como principais paradigmas a experiência republicana norte-americana e o período pós-segunda guerra. (Beçak, 2014, p. 72)

Há, no entanto, uma poderosa continuidade em sua visão de democracia, com seus conceitos centrais de poder, pluralismo, poliarquia e processo democrático. O conceito de poder, embora ainda não definido em sua forma mais direta, está presente em sua primeira grande obra, "Um Prefácio da Teoria Democrática". Lá, ele rejeitou a abordagem constitucionalista predominante para democracia, como a de Madison, argumentando que seu alcance era inadequado porque não abranger toda a atividade dentro do sistema político.

Era necessário um conceito muito mais abrangente para construir uma teoria empírica válida, e Dahl buscou isso no poder. A celebrada solenidade da definição de poder veio um ano depois: "A tem poder sobre B na medida em que ele pode fazer com que B faça algo que B não faria de outra forma", como enfatiza Dîrdală (2009, p. 178).

Robert A. Dahl considera um certo número de instituições ou normas necessárias para facilitar a máxima participação do povo na política base de igualdade, elemento indispensável para que um Estado seja considerado uma poliarquia, um novo sistema inclusivo.

Em um prefácio à teoria democrática, Dahl explica duas versões de democracia: democracias "madisonianas" e "populistas" e desenvolve suas críticas para chegar à sua ideia de poliarquia para abordar as preocupações sobre as deficiências daquelas versões mais antigas da democracia (Cunningham, 2009, p. 128).

Segundo ele, poliarquia é um termo apropriado para aproximações modernas de democracia. Tem dois grandes críticos: "Anarquismo" e "Tutela" (Cunningham, 2009, p. 128). De acordo com o anarquismo, qualquer governo é coerção, incluindo um governo democrático. Portanto, um governo democrático é tão ruim quanto qualquer força coercitiva.

Desde os tempos antigos, a teoria de tutela, incluindo Platão, acredita que as pessoas não estão aptas a governar. Eles não são qualificados e devidamente treinados para tal arte. Portanto, é o trabalho da elite ou de uns poucos (aristocratas, ou reis, etc.) compreender as necessidades da massa melhor do que a própria massa (Mackenzi, 2011, p. 121).

Além disso, a atenção voltada às ações coletivas que compõem a dinâmica política contemporânea precisa ser compreendida tanto de um ponto de vista descritivo como normativo. O pluralismo permite abranger na negociação política uma variedade de atores e grupos que buscam efetivar suas demandas.

Essa composição coletiva enriquece as descrições rigorosas de um ponto de vista sociológico e fornece a orientação normativa para a avaliação dos regimes democráticos "analisados na medida em que a existência de diversos interesses competitivos constituiria a

base política do equilíbrio e da legitimidade existentes nas Democracias" (Barros, 2018, p. 83)

Compõe ainda, o conceito de poliarquia de Dahl, a inclusão de dois aspectos visivelmente não eleitorais: liberdade de expressão e acesso a fontes alternativas de informação. Manter-se fiel ao seu conceito amplamente aceito, portanto, exige o emprego de um conjunto central de indicadores que capturam a liberdade geral da mídia, como a censura estatal ativa da mídia impressa/difundida, a autocensura da mídia e o assédio aos jornalistas (Cunningham, 2009, p. 120).

Além disso, requer liberdade de discussão na sociedade em geral, tanto para homens quanto para mulheres, e quatro indicadores de conteúdo de mídia para capturar as "fontes alternativas de informação" de Dahl (2005, 1989, 1998): se a mídia é tendenciosos contra partidos e candidatos da oposição, se os principais meios de comunicação e imprensa criticam rotineiramente o governo, e se eles representam uma ampla gama de perspectivas políticas, bem como a repressão geral de expressões culturais e acadêmicas de dissidência política.

Como argumentado acima, pode-se questionar se estes realmente pertencem a uma concepção majoritariamente eleitoral de democracia. Afirma-se que o próprio Dahl forneceu a resposta mais viável a essa questão por meio de seu tratamento da noção de "entendimento esclarecido".

Por essa concepção, a democracia requer não apenas eleições livres, justas e competitivas, mas também as liberdades que as tornam verdadeiramente significativas (como liberdade de organização e liberdade de expressão), fontes alternativas de informação e instituições para garantir que as políticas governamentais dependam sobre os votos e as preferências dos cidadãos, como preconiza Cunningham (2009, p. 121).

Na poliarquia de Robert Dahl, a contestabilidade é uma dimensão essencial da democracia e, consequentemente, o domínio de um partido é classificado como uma "hegemonia inclusiva" fora de sua concepção de democracia. Para definições procedimentais de democracia, no entanto, os sistemas partidários dominantes são resultados legítimos da competição eleitoral, desde que não haja restrições formais ao exercício dos direitos civis e políticos.

Num contexto de participação popular, a poliarquia pode ser entendida como uma construção teórica bidimensional aplicável para medir o nível de liberalização nas sociedades políticas modernas. Segue-se que quanto mais atores participarem da política, e quanto mais tais instituições permitirem a oposição política, mais aberta será a sociedade.

Doravante, a análise acerca de alguns fundamentos acerca da democracia em Schumpeter será importante para compreender a teoria de Dahl, da qual teve forte influência para sua formação e consolidação.

1.1 DEMOCRACIA EM SCHUMPETER

Joseph Schumpeter é conhecido como o criador de uma concepção de elite da democracia como um método político, uma concepção encontrada em seu Capitalismo, Socialismo e Democracia, que data de 1942. No estudo de Schumpeter sobre o desenvolvimento das sociedades capitalistas liberais, ele também tratou a democracia como uma tendência histórica socialmente transformadora, uma das várias que ele achava que estavam impulsionando tais sociedades para uma forma de socialismo democrático, como pondera De La Rosa (2010, p. 184).

Dahl mostra que existe uma forte relação entre a nível de desenvolvimento econômico e poliarquia, sendo a maioria das poliarquias sociedades da revolução industrial ou sociedades de alto consumo massivo. Entretanto, se a poliarquia desacelera as desigualdades, compensando as desigualdades de status, renda e riqueza por meio do aumento dos direitos políticos, muitas vezes coexiste com as desigualdades socioeconômicas.

Há destaque ainda para o fato de que as desigualdades não são contestadas ao ponto de questionar os regimes poliárquicos e que isso se deve ao fato de que governos conseguirem responder a certos requisitos de grupos desfavorecidos de forma a obter fidelidade suficiente e que existem vários elementos que podem atenuar o sentimento de privação relativa, desfazendo a contestação.

A concepção elitista de democracia de Joseph Schumpeter inspirou muitos cientistas políticos a usarem as ferramentas da análise de equilíbrio para modelar a democracia, e um deles foi Robert Dahl. Entretanto, Schumpeter dedicou grande parte de sua carreira como economista a criticar e transcender as limitações dos modelos de equilíbrio (Zipfel, 1982, p. 382).

Em particular, ele se convenceu de que os modelos de equilíbrio da economia neoclássica não poderiam capturar adequadamente a inovação como uma força dinâmica no núcleo do capitalismo. Um novo uso da crítica de Schumpeter mostra que os modelos de equilíbrio da democracia são igualmente limitados em sua capacidade de capturar a criação inovadora e o desdobramento de ideologias democráticas como fonte de dinamismo político.

Schumpeter projetou um futuro de capitalismo em declínio e socialismo em ascensão, pois achava que a democracia sob o socialismo poderia não ser mais prejudicada e problemática do que sob o capitalismo, sustenta De la Rosa (2010, p. 383). Para que a política comparada avance como disciplina, ela deve recuperar a coragem de questionar sabedoria convencional e desafiar paradigmas bem estabelecidos.

Esta revisão lança sérias dúvidas sobre a viabilidade do procedimento estrutural utilizado por Dahl em Poliarquia, sua análise pelos países das condições necessárias que promovem ou inibem a transição de regimes hegemônicos para formas poliárquicas de governo (Dahl, 2005, p. 87).

É importante ressaltar que o conceito de poliarquia formulado por Dahl está fortemente baseado na concepção schumpeteriana de democracia, que se refere aos estudos pioneiros de Schumpeter. Dentro da perspectiva schumpeteriana, a democracia que vigora no mundo moderno pode ser definida como um arcabouço institucional que estabelece regras que definem quem está apto a participar do processo político para escolha dos governantes e quais os meios de disputa do poder político.

O modelo schumpeteriano de democracia também é chamado de "modelo procedimental" ou modelo de "democracia formal" (Mackenzie, 2009, p. 123). Como seguidor de Schumpeter quanto à definição de democracia e busca de elementos mínimos, Dahl:

> [...] inaugura uma literatura sobre a transição de regimes, defendendo a tese segundo a qual a democracia não se restringe a um método para definir qual elite vence na dis- puta do poder, mas sim um conjunto de regras que garante a livre competição pelo poder. [...] Desse modo, o autor toma dois elementos-chave para a demo- cracia: a responsabilidade do governo com relação aos anseios dos cidadãos e a consideração de todos como politicamente iguais. (Bernardes, 2013, p. 83)

Uma avaliação aprofundada da tipologia de Dahl sugere que ela é insuficientemente científica, de acordo com a uma definição estrita do termo. Além disso, as falácias lógicas inatas presentes na teoria da poliarquia minar sua validade interna e substanciar críticas feitas por estudiosos anteriores que é pouco mais do que uma represália à “teoria da elite” da democracia apresentada pela primeira vez por Gaetano Mosca e Joseph Schumpeter (Mackenzie, 2009, p. 124).

A poliarquia de Dahl é muitas vezes justaposta à concepção “mínima” de Schumpeter que exclui qualquer referência a liberdades políticas como liberdade de expressão e liberdade de associação. Argumentando que desqualificações baseadas em status econômico, religião e sexo são compatíveis com a democracia (Dahl, 1989, p.107),

Schumpeter também excluiu a extensão do sufrágio e assim definiu a democracia como apenas a primeira, segunda e terceira garantia institucional dahliana.

Schumpeter mede a democracia por um padrão minimalista, entendendo que seja um sistema político em que as principais posições de poder são preenchidas por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo. No entanto, as aplicações contemporâneas dessa concepção eleitoral se sobrepõem fortemente à poliarquia de Dahl, implicando também as liberdades civis e políticas necessárias para o debate político e a campanha eleitoral.

Uma democracia atinge seu grau máximo de desenvolvimento (poliarquia) quando o direito de voto abrange a maioria da população e quando a competição pelo poder político envolve grupos distintos, que têm, no entanto, as mesmas chances de chegar ao governo. Dahl classifica um grande número de países do tipo mais alto de democracia para o tipo mais baixo de não-democracia (Lijphart, 2011, p. 17).

Nessa perspectiva, a democracia pode realmente ser entendida como uma contestação pública e o direito de participar. De acordo com Dahl, a poliarquia, atrai as democracias que realmente existem, em duas dimensões constitutivas, sendo uma delas a concorrência aberta para cargos políticos e poder que devem ser garantidos, e, ao mesmo tempo, deve ser aberto espaço suficiente para a participação política.

Um grande número de teorias empíricas da democracia, algumas delas concorrentes, foram desenvolvidas para todas essas questões, dentre as quais a de Dahl. No tópico seguinte, a discussão se amplia no sentido de analisar os pontos que devem se direcionar ao pluralismo, voltada para o cenário brasileiro, em que se discute se a democracia pode ser adequadamente conceituada dessa maneira.

2 PLURALISMO, PREVISÃO LEGAL E ESTRUTURA DE CONSELHOS E COMITÊS NO BRASIL

Dahl levanta a ideia de transformar as oligarquias competitivas em poliarquias, possibilitando a diferentes tipos de governo em seu centro de poder. Para ele, a poliarquia tende a maximizar o grau de pluralismo, aumentando o nível de participação política, amplamente abertos à contestação pública.

E o pluralismo é, senão, a oposição da unificação do poder político no Estado, que vai de encontro ao ideal do liberalismo, pois este restringe a onipotência do Estado (Acácio, 2014, p. 1). O conceito de poliarquia de Dahl refere-se a sistemas em que praticamente todos os cidadãos adultos têm o direito de sufrágio, expressão política, associação e cargos, bem

como o acesso a diversas fontes em formação; em que os funcionários eleitos controlam as políticas públicas; e os cidadãos escolhem esses funcionários por meio de eleições livres e justas.

Na sua teoria, a democracia pode ser definida como governo por múltiplas oposições minoritárias, ou seja, dependendo de particular tomada de decisão, diferentes grupos têm acesso e poder para controlar a resultado da tomada de decisão devido a uma competição em um concurso aberto para apoio eleitoral.

Cabe ao cidadão deliberar diretamente com base nos ajustes de cada posições, por meio da argumentação racional em interação direta, podendo ser preferida, mas fruto do que for o melhor caminho para sociedade. Essa visão é parte de uma deliberação descentralizada, ou seja, que não acompanha um objetivo que favorece especificamente determinada vertente, mas, em termos de favorecimento, a um contexto coletivo.

Nesse ponto, a reflexão incentiva a atenção para as dificuldades particulares criadas por a autorreferencialidade (parcial) dos subsistemas, do mesmo modo que estimula a reflexão em termos institucionais de interconexões entre subsistemas e em termos de levando em consideração argumentos ‘de fora’, como explica Smismans (2004, p. 8). Esses elementos são fornecidos espontaneamente através da deliberação, na medida em que a heterogeneidade dos atores nos fóruns deliberativos é limitada pela auto-referencialidade dos subsistemas.

Esta concepção de democracia baseia-se, em última análise, em oito critérios formais que são todas garantias institucionais: liberdade de associação, liberdade de imprensa, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito à competição entre líderes políticos, acesso a fontes alternativas de informação, eleições livres e justas, instituições que ligam a ação do governo às preferências e votos dos cidadãos.

Segundo essa percepção, o conceito de poliarquia adquire um tipo ideal, no sentido weberiano do termo, caracterizando um regime democrático ou em vias de se tornar um que satisfaça os critérios de liberalização e inclusão. A liberalização implica a possibilidade de contestação pública do regime, enquanto a inclusão inclui a participação política de um grande número de cidadãos.

A partir dessas duas variáveis, Dahl desenvolve uma tipologia de regimes:

> [...] as hegemonias fechadas são regimes onde a participação e o protesto público são fracos ou inexistentes; hegemonias inclusivas representam regimes onde o nível de inclusão é alto, mas a contestação baixa; as oligarquias competitivas, ao contrário, constituem regimes onde o nível de protesto público é alto, mas a inclusão é baixa; e, finalmente, as poliarquias devem ser entendidas como um processo de

> democratização que tende idealmente a uma maior abertura à contestação pública e a uma forte participação política. (Alarie, 2018, p. 185)

Considerando essa concepção de democracia, bem como o tipo de regime que incorpora duas de suas dimensões constitutivas, quais sejam, liberalização e inclusão, Dahl se pergunta quais são os fatores que permitem a transição de um regime hegemônico para um regime poliárquico (Alarie, 2018, p. 185).

A noção de uma classe dominante é extremamente corrosiva para o pluralismo. Claramente, a harmonia de interesses entre grupos concorrentes seria completamente corrompidos pela posição privilegiada conferida a uma classe dominante. Se a democracia é tomada em seu significado etimológico "governo do povo", indicando que o eleitorado é soberano, não há muito espaço para chamar a poliarquia democrática se a soberania for, de fato, possuída por uma elite dominante.

Modernamente, as normas jurídicas, tanto constitucionais como legais, têm contemplado a possibilidade do Poder público sofrer controle, em qualquer de suas funções, por segmentos oriundos da sociedade, como os conselhos e os comitês. Trata-se do chamado controle social, que se constitui como uma espécie de controle exógeno do Poder Público, oriundo das diversas demandas dos grupos sociais.

A organização da estrutura dos comitês e conselhos governos no Brasil, que compreende os Conselhos Gestores de Políticas Públicas enquanto canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, é formada por representantes da sociedade civil e poder público e tem como atribuição:

> [...] propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência. Os conselhos gestores se instauram enquanto instâncias deliberativas e de controle social, a partir da Constituição Federal de 1988, no bojo de um processo de descentralização administrativa e de ampliação da participação popular e surgem como instâncias para promover uma mudança na gestão das políticas públicas [...] (Nahra, 2009, p. 1)

Destaca-se que, por mais que façam parte da estrutura do Poder Executivo, não são subordinados a ele, ou seja, são autônomos, e, por isso, a destituição de sua participação é uma estratégia para os governos que entendem que a sua influência ou anuência torna os trabalhos mais difíceis. Entretanto, esses conselhos e comitês são espaços públicos que fazem parte da constituição e funcionamento da gestão pública, e por isso precisam ser permanentes.

Nos conselhos gestores, sejam estaduais ou municipais, a participação se dá, de forma indireta, pelos representantes do governo e grupos organizados da sociedade civil.

Segundo relatório do IPEA (2013, p. 29), os membros de conselhos representam grupos que possuem interesses voltados para a área de política pública em questão, "sejam eles membros de associações, organizações não governamentais, entidades sindicais, empresas privadas ou órgãos do poder público".

Como bem posicionado a respeito, ensina Carvalho Filho (2020, p. 1596-1597):

> Cuida-se, sem dúvida, de poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder. É bem de ver, no entanto, que, conquanto semelhante modalidade de controle se venha revelando apenas incipiente, já se vislumbra a existência de mecanismos jurídicos que, gradativamente, vão inserindo a vontade social como fator de avaliação para a criação, o desempenho e as metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas.

Observa-se, em caráter preliminar, como os conselhos e comitês são importantes para a estrutura governamental, pois podem levar ao poder público, às vezes distante da realidade encontrada nas comunidades, as reais necessidades e providências que devem ser ajustadas aos anseios daquela localidade ou região.

Veja-se, que "as organizações que possuem tradição e/ou competência com determinado tema na área de políticas sociais, por exemplo, podem assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou espaços similares" (IPEA, 2013, p. 29), e, desse modo, podem contribuir com suas informações coletadas diretamente junto ao foco da preocupação.

Desse modo, o que se observa é que os conselhos, constituídos por representantes da sociedade civil e do Estado, não pertencem especificamente a nenhum desses segmentos, ou seja, tanto os representantes da sociedade civil quanto do Estado, são corresponsáveis pelas decisões tomadas, e por isso destaca-se sua importância nessa estrutura.

A primeira previsão constitucional de controle e fiscalização das atividades dos poderes volta-se para o âmbito municipal, no art. 31 da CF, que prevê que a fiscalização do Município "será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei".

Esse controle externo é o reservado à Câmara Municipal, que é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, consoante redação do §1º do art. 31 citado.

Em seguida, destaca-se a previsão do art. 39 da CF, que diz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios "instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes". Dá-

se relevo à questão da pluralidade, exatamente porque o contexto constitucional da Carta Política de 1988 é pautado na diversidade e na ampla participação popular, por isso se diz cidadã.

No âmbito educacional, à guisa de exemplificação, o art. 212-A da CF aponta que Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, para os quais, a lei disporá sobre sua fiscalização.

Na alínea "d" do inciso X do artigo em comento, destaca que deverá ser dada transparência, monitoramento, fiscalização e controle interno, externo e social dos fundos, por meio da criação, autonomia, manutenção e consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação.

Além disso, prevê a constituição de conselhos de política cultural (CF, art. 216, § 2º, II), Conselho de Comunicação Social (art. 224, CF), tendo ainda previsto a participação popular no SUS, no art. 198, II, sujeita ao regulamento da Lei 8.142/90, referindo-se à "representação dos vários segmentos sociais". Nesse ponto, há destaque:

> O Conselho Nacional de Saúde (CNS) é uma instância colegiada, deliberativa e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS), integrante da estrutura organizacional do Ministério da Saúde. Criado em 1937, sua missão é fiscalizar, acompanhar e monitorar as políticas públicas de saúde nas suas mais diferentes áreas, levando as demandas da população ao poder público, por isso é chamado de controle social na saúde. As atribuições atuais do CNS estão regulamentadas pela Lei n° 8.142/1990. (BRASIL, 2022)

Traço marcante da seara constitucional, a pluralidade representa a democrática das instituições, em que as decisões precisam estar alinhadas aos anseios da sociedade e à manutenção do Estado Democrático de Direito. Não há sentido em esvaziar essa participação quando se tem ideais democráticos, pois atitudes como esta, de cunho claramente antidemocráticos, afastam o sentido que é dado em direção à poliarquia.

Dá-se relevo ao fato de que as informações acerca da organização e funcionamento dos conselhos são fundamentais para guiar os planos estratégicos e políticas públicas visando seu pleno funcionamento, que só se completa com a participação de todos. Como destacam Silva *et al.* (2012, p. 119) as mudanças só ocorrerão "na medida em que todos reconheçam seus direitos e possam de forma organizada e representativa cobrar e fiscalizar o desenvolvimento das ações de saúde".

Tratando-se de composição, especificamente, os conselhos gestores no Brasil possuem formato peculiar, e convém mencionar que são compostos por representantes de

organizações da sociedade civil e servidores de órgãos públicos. Destarte, a regra geral é que os cidadãos dispostos a compor os conselhos são escolhidos "no interior da entidade da sociedade civil ou pelo órgão público que representam, ou seja, a forma de escolha dos conselheiros no interior de sua instituição fica a critério de cada uma delas" (IPEA, 2013, p. 34).

Isso demonstra claramente o objetivo da permanência, composição e participação dos conselhos e comitês, ou outra denominação que venha a ser colocada, mas que tenha a mesma natureza jurídica, ou seja, de participação da sociedade. Essa é uma das maiores expressões do pluralismo em Dahl.

Quando se observa essas atitudes dentro de uma nação cujas diretrizes governamentais devem ser direcionadas à manutenção do espírito democrático, percebe-se em que medida as lições de Dahl são assertivas, entendendo que nenhum país no mundo é, de fato, uma poliarquia com todos os seus requisitos.

Cabe mencionar ainda, de que forma esse enfraquecimento democrático tem sido realizado ao longo de 4 anos, no período que compreende 2018-2022, por meio do esvaziamento de espaços de participação democrática. Abordar-se-á, inclusive, os reverses ocasionados por decisão judicial do Supremo Tribunal Federal e o retrocesso em termos de conceito poliarcal, à luz da teoria de Robert Dahl.

3 ENFRAQUECIMENTO DEMOCRÁTICO E O ESVAZIAMENTO DE ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL NOS ANOS DE 2018-2022

A participação política é mais um indicador importante da robustez democrática de uma sociedade. E quando se discute a participação política, alerta o filósofo social alemão Jürgen Habermas, há que se prestar atenção não na quantidade dessa participação (quantas pessoas, quantos grupos sociais, quantas ONGs), mas, principalmente, na sua qualidade.

É a participação política, diz Habermas (1997, p. 105), que pode alçar o jogo democrático para além de suas regras instituídas, para além de seu marco institucional. Desse modo, a democracia não deve jamais ficar limitada ao jogo institucional, que determina, de um lado, governantes e, de outro, eleitores, que reduz a participação ao voto e encerra as decisões importantes dentro dos limites do Parlamento. Se isso acontecer, teme Habermas, a democracia enfrentará, no futuro, sérios riscos. (Passiani, 2018, p. 223-224)

Em grande medida, uma maior qualidade democrática pode ser atribuído a características institucionais de consenso democracia, especialmente a representação

proporcional. Nas poliarquias, dois tipos de arranjos institucionais parecem trazer importantes consequências para a "eficácia" do governo, Um desses tem a ver com o relacionamento entre o Executivo e as outras forças políticas importantes do país, inclusive, o relacionamento que tem sido frequentemente a fonte de sérios problemas em regimes competitivos, como preconiza Dahl (2005, p. 03).

Embora os cidadãos que se encaixam no perfil poliarquista aceitem todos os princípios da poliarquia, aqueles que se encaixam em um dos quatro perfis de suporte mistos (constrangedor de poder, verificador de poder, delegador de poder, limitador de poder) aceitam apenas alguns deles enquanto rejeitam outros princípios democráticos centrais, como aponta Cunningham (2009, p. 122).

Fatores de longo prazo enfatizados pela modernização e teorias culturais estão intimamente associados ao perfil de apoio do poliarco. No entanto, fatores de desempenho de curto prazo, como percepções econômicas, podem explicar melhor por que os cidadãos se encaixam em um perfil misto específico em detrimento de outro e explicam particularmente a vontade de delegar autoridade a outros. o executivo em detrimento de outras instituições.

A poliarquia diretamente deliberativa é uma teoria democrática, ou seja, ele fornece lentes normativas para ver como a governança na sociedade é e/ou deve ser organizada da perspectiva da participação democrática e da responsabilização (Bua, 2008, p. 20).

Em face do temor que as classes dominantes possuem em ceder espaços à democracia popular, em um cenário que se separa o econômico do político, a democracia poliárquica é capaz de colocar critérios para a aplicação de uma democracia completa, que seja aprazível ao processo de eliminação, sem considerar os resultado, permitindo assim que as elites a adotem sem temer a perda de seu poder.

Nos últimos 4 anos, no período que compreende os anos de 2018 a 2022, registrou-se um progressivo e estratégico movimento de desarticulação da participação popular de membros e representantes de entidades e da sociedade civil na composição de conselhos e comitês.

Segundo a OXFAM BRASIL (2019, p. 1), mais de 30 organizações da sociedade civil assinaram "carta conjunta em repúdio ao decreto da Presidência da República que prevê a extinção de importantes espaços de participação social na administração pública federal, como conselhos, comitês, comissões".

Estranhamente, o instrumento legal foi assinado sem consulta à sociedade civil, ao arrepio do processo democrático previsto constitucionalmente, que garante um Estado aberto à participação social ampla e plural (OXFAM BRASIL, 2019, p. 1).

A conclusão preliminar, e assertiva é que esvaziar a participação social é enfraquecer a democracia. Essa reação se deu em face da extinção de todos os conselhos e órgãos colegiados ligados à administração pública federal, realizada por meio do Decreto 9.759/2019 (BRASIL, 2019), em que os grupos discutiam acerca dos direitos das crianças, política indigenista, trabalho e previdência, entre outros (Gife, 2022).

Como impactos sentidos, nesses conselhos gestores de políticas públicas, pesquisa apontou que 68% deles foram extintos, alterados por decreto ou estão inativos, sendo que políticas ambientais e de defesa dos direitos humanos figuram como as mais afetadas, segundo a Gife (2022), associação de investidores sociais privados do Brasil.

Quando há desestabilização desse entendimento, partindo do governo que tem como objetivo esvaziar a participação popular, geralmente se utiliza como pressuposto a "defesa" do poder das elites. Entretanto, acaba tendo adesão dessa classe, por temer a perda do espaço dentro dos campos de decisão. Por isso, essa vertente não é questionada pela classe dominante, que objetiva cada vez mais ampliar seu espaço de incidência e aumento de poder.

CONCLUSÃO

Medir a qualidade da democracia requer julgamentos prévios para certificar-se de que, em termos de características institucionais, um país é suficientemente democrático, e que, no mínimo, tenha sufrágio universal. De igual maneira, requer que sua democracia seja ininterrupta por um número mínimo de anos, pois, em grande medida, uma maior qualidade democrática pode ser atribuída a características institucionais de consenso, especialmente quanto à representação proporcional.

Nesse contexto, Robert Dahl deu uma nova ideia na teoria da democracia plural, ou seja, a questão da poliarquia, termo que já havia sido usado por alguns filósofos e pensadores, mas foi reafirmado de forma mais completa por Dahl. A teoria de Dahl pode estar em execução em vários países europeus que são constantemente confrontados com a questão da maioria-minorias, tanto em termos de religião, etnia e linguagem, para que executem a política de consenso e consenso no tratamento dessas questões.

O trabalho abordou, a partir dos fundamentos que dão suporte à teoria poliarcal de Dahl, a natureza da política, a influência do elemento constitutivo da política e o termo da Modern Political Analysis - MPA, para o que os cientistas políticos costumam chamar de poder.

Relatou que a democracia se vê ameaçada quando a participação popular é restringida ou anulada, ao ponto de evitar que haja o pluralismo e a contestação das atitudes do governo. Quando não se possibilita a participação popular, por meio de conselhos e comitês, relega-se à sociedade a incapacidade de expor seus anseios, bem como, de que o governo conheça de fato os problemas enfrentados naquele meio.

Essa é uma estratégia que confronta a ideia de poliarquia de Dahl, na qual, a participação popular é determinante para que haja pluralismo, e este, para que haja democracia e propicie aos Estados elevar-se à poliarquia. Contudo, essa prática é comum quando se objetiva diminuir os questionamentos de governos autoritários, em que a estratégia de calar as possíveis vozes ativistas em determinado segmento sensível é o caminho para uma hegemonia, ainda que temporária.

REFERÊNCIAS

ACÁCIO, Jefferson. **Princípios da democracia representativa (Robert Dahl)**. AINTERPOL - Analistas de Relações Internacionais e Ciência Política. 10/11/2014.

ALARIE, Laurent. Polyarchie: participation et opposition, de Robert A. Dahl. **Érudit**, Montreal, v. 37, n. 2, p. 185–187, 2018.

BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. Republicanismo. In: RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO, Rúrion; FRATESCHI, Yara. (coord.). **Manual de filosofia política**: para os cursos de teoria do Estado e ciência política, filosofia e ciências sociais. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BEÇAK, Rubens. **Democracia**: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2014.

BERNARDES, Marciele Berger. **Democracia na sociedade informacional**: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Conselho Nacional de Saúde**. Apresentação. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/apresentacao/apresentacao.htm. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019** . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 25 maio 2024.

BUA, Adrian. Towards a Pluralist Socialism. **Resistance studies magazine**, Göteborg, v. 3, ago./ 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**: uma introdução crítica. DUTRA, Delmar José Volpato (trad.). Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. **Democracy and its critics**. New Have: Yale university press, 1989.

DAHL, Robert A. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. PARCIORNIK, Celso Mauro. (trad.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DE LA ROSA, Godofredo Vidal. Teoría democrática Joseph Schumpeter y la síntesis moderna. **Revista Nueva época**, a. 23, n. 62, p. 177-199, jan./abr. 2010.

DÎRDALĂ, Lucian-Dumitru. Robert Dahl and the road to polyarchy. **Buletinul Stiintific al Universitatii Mihail Kogalniceanu**, v. 18, n. 1, p. 170-182, 2009.

HABERMAS, Jürgen (1929a). **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume I. SIEBENEICHLER, Flávio Beno. (trad.). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em: 25 maio 2024.

LIJPHART, Arend. Democratic Quality in Stable Democracies. **Society**, n. 48, p. 17–18, nov./2011.

MACKENZIE, Iain. Política. **Conceitos-chave em filosofia**. Porto Alegre: ARTMED, 2009.

NAHRA, Clicia Maria Leite. **Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares**. Ministério Público do Paraná. Criança e Adolescente.
2009. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/pagina-71.html. Acesso em: 25 maio 2024.

OXFAM BRASIL. **Esvaziar a participação social é enfraquecer a democracia**.
16/04/2019. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/noticias/esvaziar-a-participacao-social-e-enfraquecer-a-democracia/. Acesso em: 25 maio 2024.

PASSIANI, Enio. Por uma Sociologia Política Crítica: o debate em torno dos conceitos de poder, dominação e resistência. In: RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO, Rúrion; FRATESCHI, Yara. (coord.). **Manual de filosofia política**: para os cursos de teoria do Estado e ciência política, filosofia e ciências sociais. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Luciane Maria Sales da. Et. al. Análise da Organização e Funcionamento dos Conselhos de Saúde e a Gestão Participativa em Fortaleza, CE. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.21, supl.1, p.117-125, 2012.

SMISMANS, Stijn. **Reflexive law in support of directly deliberative polyarchy**: Reflexive deliberative polyarchy as a normative frame for the OMC Stijn. Brussels: Bruylant, 2004.

ZIPFEL, Horst C. Demokratietheorie zwischen norm und wirklichkeit: das polyarchie-konzept Robert a. Dahls. **Zeitschrift für Politik**, v. 29, n. 4, p. 376-402, nov./1982.