

Construindo a participação política no Brasil

Maurício Azevedo Araújo, Lucas Borges de Carvalho, Murilo Carvalho Sampaio e Pedro Teixeira Diamantino*.

01. Introdução

A história política brasileira, mesmo que intercalada por suspiros democráticos, foi marcada por períodos autoritários e totalitários. O caráter não participativo da história nacional tem relação direta com uma gestão política do país exclusiva de um segmento social, a elite dominante: coronéis, oligarquia cafeeira, burguesia industrial ou, atualmente, banqueiros-especuladores. Vale dizer, a sociedade brasileira poucas vezes foi convocada a participar das grandes questões que envolveram nossa nação.

Mas essa história está sendo (e precisa ser) mudada.

Foi ainda durante a década de setenta, em plena ditadura militar, que mais uma vez surge este desafio, que até hoje enfrentamos: a necessidade de lutar e construir um modelo democrático para o país.

Dentro dessa perspectiva, emergiu nas práticas dos movimentos sociais uma nova concepção das relações Estado e Sociedade simbolizada na mudança do modelo de legitimação política e influenciada por uma nova cultura, que podemos conceituar como uma “**cultura política de direitos**”. Passou-se, assim, a reivindicar novos direitos, incluindo desde aqueles mais básicos, como liberdade de reunião e voto, até mesmo direitos ainda incipientes como ao meio ambiente e ações afirmativas nas relações de gênero e raciais.

Esse processo é intensificado na década de oitenta, quando surgem no seio da sociedade civil novas reivindicações. Em especial, por espaços públicos onde as carências, necessidades e aspirações pudessem ser desvendadas e, assim, inscritas na agenda de efetivação e construção de novos direitos.

Assim, um novo cenário se apresenta, o qual desembocará na grande articulação democrática de participação popular que resultou na Constituição de 1988.

A Assembléia Constituinte simboliza o momento crucial de legitimação dos anseios populares. De fato, a *Constituição Cidadã*, caracteriza-se, justamente, pela normatização de preceitos que introduzem de maneira definitiva os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais buscados pela sociedade civil há longas datas.

É considerando esse contexto histórico que, neste texto, pretendemos expor a importância da participação política, suas principais dimensões, bem como quais são os

principais direitos inscritos na Constituição e seu futuro diante do processo neoliberal desencadeado nos últimos dez anos no Brasil.

02. As diversas dimensões da participação

A participação é um fenômeno complexo. Significa que é composto não de apenas um, mas de diversos elementos. É por isso que o termo "participação" é utilizado de forma ambígua e contraditória, representando, às vezes, coisas e realidades diferentes. Assim, torna-se necessário ir um pouco mais a fundo e delimitar - embora não de forma rígida - a nossa idéia de participação.

Mas, então, o que quer dizer *participar*?

Participar significa *fazer parte, tomar parte, ser parte* de um determinado todo. Mais especificamente, poderíamos dizer que participar pressupõe a existência de um sujeito politicamente capaz de influenciar e intervir em processos de construção e afirmação pública e coletiva de direitos, identidades e práticas de emancipação social.

De forma mais simples, quando falamos em direito à participação, mencionamos o *direito a ter direitos*, isto é, o direito que cada um tem de lutar pela efetivação das conquistas sociais já cristalizadas nas leis e, ainda, buscar o reconhecimento de novos direitos.

Seguindo essas idéias, e atento à complexidade do fenômeno, é preciso conceber a participação a partir de várias dimensões¹.

A primeira delas está no aspecto *decisório*. Refere-se ao direito que tem a sociedade civil de integrar os processos públicos de tomada de decisão. Isso implica em que as grandes questões da sociedade não podem ser decididas, tão-somente, por nossos representantes eleitos (deputados, vereadores, prefeitos etc.), mas, ao contrário, devem ser discutidas por toda a sociedade. Como exemplo dessa visão, ainda incipiente no nosso país, estão os orçamentos participativos, as audiências públicas, os conselhos municipais, dentre outros.

Um dos muitos problemas que envolvem esse aspecto da participação é que, na nossa sociedade, boa parte das questões que precisam ser decididas demandam um certo conhecimento técnico. Se, por um lado, essa afirmativa tem elementos de verdade, por outro, é preciso relativizá-la, posto que é justamente valendo-se dela que o discurso conservador tenta suprimir o direito de participação. Dessa maneira, entendemos que, por mais complexa e "técnica" que possa ser uma questão, ela pode (e deve) sim passar pelo crivo da sociedade.

¹ A proposta de conceber a participação a partir de suas diversas dimensões é do Prof. Elenaldo Celso Teixeira, podendo ser encontrada, com mais detalhes, no livro *Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local*, Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000. Este trabalho também foi publicado pela Editora Cortez, com o título: *O Local e o Global*.

A segunda dimensão é a do *controle social do Estado*. Este se dá através da delimitação de diretrizes e parâmetros que orientem a ação pública e possam, também, servir para avaliá-la. Demanda, para ser efetivo, a total transparência dos agentes políticos, o irrestrito direito dos cidadãos em ter acesso aos atos e decisões estatais e, por fim, a possibilidade de, em havendo irregularidade, sancionar os (ir) responsáveis.

Um bom exemplo dessa dimensão é o controle do orçamento público. Ele deve envolver, inicialmente, o amplo debate das questões, a proposição de alternativas – tal como a inclusão de uma nova política – e, depois, o acompanhamento da execução orçamentária, a exigência de prestação de contas e, por fim, a responsabilização dos agentes públicos.

Participar também é aprender e afirmar identidades. Esta terceira dimensão, que podemos chamar de *educativa e integrativa*, ressalta que o processo de participação é um processo pedagógico, ou seja, quanto mais um cidadão exerce seu direito de participar, mais ele vai estar capacitado para fazê-lo. E isso envolve desde a forma de expressar suas idéias e lidar com as pessoas, até mesmo adquirir um senso político mais qualificado e entender de questões tidas como essencialmente “técnicas”.

A conseqüência desta concepção é de que as dificuldades só serão superadas no próprio processo de participação. É preciso, por isso, ir à luta, enfrentar os obstáculos, aceitar as derrotas como parte do aprendizado e, enfim, ser persistente. É nisso que está o aspecto integrativo da participação pois, neste processo, os cidadãos vão criando vínculos e laços de solidariedade que possibilitam um respeito maior à pluralidade e às diferenças e, principalmente, tornam o grupo mais forte e mais confiante.

Essas idéias conduzem à quarta e última dimensão que vamos aqui tratar. É a dimensão *expressivo-simbólica*, que envolve formas de manifestação e protesto criativas, lúdicas e não tradicionais e, até mesmo, aquelas mais violentas. Geralmente, trazem grande visibilidade e maior impacto não só para o Estado e a sociedade em geral, mas também entre os próprios militantes.

Como exemplo, podemos citar os abraços públicos, os tribunais populares, os “enterros” e as “lavagens” simbólicas, dentre outros. Incluem-se nesta dimensão os atos individuais e coletivos de não submissão às regras e determinações impostas pelo Estado ou em nome deste. É o caso da desobediência civil e da resistência, que integram o rol dos direitos mais intrínsecos da cidadania.

Como podemos observar, a participação é, sem dúvida, o mais importante dos direitos, no sentido de que é por meio dela que os outros são efetivados e construídos. Assim se deu ao longo da história. Os direitos humanos, hoje estabelecidos na Constituição e em tratados internacionais, foram todos conquistados, a duras penas, por mobilização e pressão sociais.

Por fim, é preciso lembrar que a participação – ou seja, *o direito a ter direitos* – não se reduz aos espaços institucionais, já estabelecidos e regulados pela ordem jurídica. Pelo contrário, abarca outros espaços, também públicos, mas não necessariamente

institucionalizados e reconhecidos pelo Estado. E, aliás, foram ancoradas nesses espaços que as maiores conquistas sociais dos últimos tempos surgiram.

03. Mecanismos legais de participação

Neste ponto, daremos uma breve pincelada acerca dos mecanismos legais de participação política. É importante, mais uma vez, ressaltar que os direitos não se reduzem - nem podemos sequer aceitar qualquer redução - ao que está inscrito em textos legais ou ao que se reconhece na órbita dos tribunais e instituições estatais.

Na luta pela redemocratização do país, as tensões provocadas por amplos setores da sociedade civil, contrapondo-se a setores conservadores e moderados (com aquele discurso: “vamos com calma que o povo não está preparado”), deram a tônica da positivação de importantes mecanismos de participação cidadã, para além da perspectiva da política meramente representativa.

A Constituição Federal de 1988 instaurou um novo regime jurídico-político no país, pautado no modelo do Estado Democrático de Direito, no qual todo poder emana do povo que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente. Além disso, muitos textos legais, posteriores à CF e nela inspirados, trazem a marca da participação política, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do recém instituído Estatuto das Cidades.

No artigo 5º da Constituição, por exemplo, destacam-se as liberdades de associação sem interferência estatal, de manifestação do pensamento, assim como a liberdade de reunião em locais públicos. Estes direitos são fundamentais para o exercício da cidadania, já que se vinculam, respectivamente, à organização da sociedade civil, ao pluralismo político e ao resgate do espaço público enquanto instância privilegiada de exercício do poder democrático partilhado.

Cumprido destacar, em relação ao artigo anteriormente citado, que a Constituição nos garante o direito de receber quaisquer informações dos órgãos públicos e, ainda, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra abuso de poder.

O direito de petição e de obter informações é essencial para a fiscalização de contas públicas e atos do poder estatal, sem contar com a possibilidade que oferece de embasar formulação de Políticas Públicas, com dados oficiais, críticas e sugestões aos governos.

Frise-se que todos os direitos políticos devem se articular com a transparência e a publicidade dos atos oriundos dos poderes estatais, que não se restringem à mera disponibilidade das informações, por vezes trançadas no emaranhado da burocracia estatal. É preciso ir além e exigir que todos os atos dos poderes públicos, mais que colocados à disposição da sociedade, sejam efetivamente divulgados, publicados.

O exercício da soberania através da participação cidadã em conselhos, assembleias e fóruns, tem merecido destaque nos últimos anos, e atingido bastante eficácia na formulação

de políticas públicas mais adequadas aos interesses da sociedade, e ainda, na gestão e fiscalização de recursos e contas públicas. Mas sabemos, não podemos nos descuidar na preservação desses espaços, diante do iminente perigo de apropriação dos mesmos pelo Estado ou pelas elites, esvaziando o seu conteúdo de participação cidadã, transformando-os em instâncias meramente homologatórias das políticas públicas.

Não podemos olvidar os meios clássicos de exercício da cidadania através do sufrágio, do voto, que em nosso sistema constitucional não se dá somente nas eleições para escolha de representantes nas esferas do poder estatal, mas também por meio de **plebiscito**, enquanto mecanismo efetivo de consulta popular para tomada de decisões, e de **referendo**, enquanto forma de submeter certos atos ou decisões já tomadas à aprovação ou rejeição da sociedade.

Há de se falar ainda a respeito da **iniciativa popular**, importante instrumento político por meio do qual é a própria sociedade mobilizada que, independente de representantes do poder legislativo, sugere, a este, propostas e projetos de lei.

A iniciativa popular não pára por aí. Os cidadãos, em defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente, do patrimônio histórico, artístico e cultural são partes legítimas para provocarem o Judiciário, por meio da **Ação Popular**, a fim de anular ato administrativo lesivo a esses direitos transindividuais, independentemente da atuação do Ministério Público. Também as entidades civis podem propor **Ação Civil Pública**, cujo objeto é ainda mais abrangente.

Tendo em vista a importância do poder local na consecução dos direitos humanos, é importante mencionar alguns mecanismos legais de participação no âmbito dos municípios. Em primeiro lugar, o artigo 29, inciso X da Constituição Federal, estabelece como preceito que rege a gestão municipal a cooperação das entidades representativas da sociedade no planejamento municipal. Está garantida no texto da Constituição Federal a participação da comunidade na gestão municipal, diretamente ou por meio de entidades representativas (artigo 64 da CF).

Enfim, no que se refere aos mecanismos legais de que dispomos, os caminhos para a participação encontram-se abertos. Nosso grande obstáculo reside na falta de organização política para forçar a efetivação desses direitos, que se mostram como via irrenunciável de concretização das aspirações sociais em termos de direitos humanos.

04. Conclusão: uma advertência e uma esperança

Para terminar, precisamos fazer uma advertência. É que o direito de participação vem sofrendo ingerência do programa neoliberal que assola o País.

Nesse contexto, ocorre, por um lado, significativa redução das funções históricas do Estado Social, com a transferência de suas atribuições para a iniciativa privada. O primado das diretrizes do capital leva o discurso de Direitos Humanos à condição de retórica vazia e com poucas perspectivas de efetivação.

Na medida em que a ideologia neoliberal confere ao mercado um certo poder salvacionista, dando-lhe primazia perante quaisquer caminhos apontados pela sociedade civil e até mesmo pelo Estado, estamos a correr o risco de retroceder para um indesejável processo de privatização dos espaços públicos. Criar-se-ia, assim, conforme assevera Francisco Oliveira, “uma falsa consciência da desnecessidade do público, uma vez que funções ou deveres públicos são entregues a iniciativa privada”.²

Assim, no projeto neoliberal persiste um senso comum despolitizante que impede a discussão política de uma nação, pois que se apresenta como único modelo de organização societária. O neoliberalismo seria a única solução, impossibilitando a discussão e o debate sobre as ações do governo. Observa-se, por isso, que a negação da política, em razão da inexistência da escolha, mutila a participação da sociedade, tornando ainda mais difícil a realização dos direitos humanos.

Mas, qual o nosso papel diante desse nefasto quadro? O que fazer para conservar e reafirmar o direito à participação, conquistado ao longo de muitos anos?

Entendemos que, de início, é preciso negar o receituário neoliberal. E, logo em seguida, inventar e construir alternativas: projetos viáveis que vão, pouco a pouco, desmistificando a ideologia do pensamento único e, o que é mais importante, tornando real aquilo que era visto e entendido como uma longínqua e distante utopia.

A principal alternativa está, sem dúvida alguma, na intensificação da participação política, entendida a partir das dimensões expostas acima.

Significa, em outros termos, que a sociedade deve tomar parte dos processos de decisão política, realizar o controle social do Estado – propondo alternativas, exigindo transparência e responsabilização dos agentes públicos – e, ainda, acentuar as dimensões integrativa, pedagógica e expressivo-simbólica da participação. Sim, pois é somente através da criatividade, da ludicidade, da afirmação de identidades e do fortalecimento de novos valores como pluralismo e solidariedade que as idéias e experiências inovadoras e emancipatórias poderão emergir.

Seguindo essa perspectiva, torna-se imprescindível a construção de novos – e o fortalecimento dos já existentes – espaços públicos. Em especial, os não institucionais, como os Fóruns, Redes, Movimentos, dentre outros. Como diz a Prof. Vera Telles,

A questão diz respeito às possibilidades de construção, entre Estado e sociedade, de arenas públicas que dêem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais, permitindo, no cruzamento das razões e valores que conferem validade aos interesses envolvidos, a construção de parâmetros

² OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o Totalitarismo Neoliberal. In: *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*, Coleção Zero à Esquerda. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 68.

*públicos que reinventam a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos.*³

Nesse processo, não esqueçamos, a Constituição é nossa aliada. Os instrumentos legais de participação, os inúmeros direitos consagrados nela e também em tratados internacionais, constituem um importante mapa para orientar nossas lutas, mapa este que deve ser permanentemente reinventado, poetizado e aperfeiçoado por aqueles que, no dia-a-dia, batalham por uma sociedade mais justa e igualitária. É disso que depende o futuro que queremos e que precisamos construir.

Pois, nunca é demais repetir, é da criatividade, da capacidade de inventar novas formas de expressão, do fortalecimento de valores como solidariedade e identidade que depende o sucesso da participação e, em última instância, a construção de uma sociedade melhor.

* Maurício Araújo Azevedo é advogado da AATR; Lucas Borges de Carvalho, Murilo Carvalho Sampaio e Pedro Teixeira Diamantino são acadêmicos do curso de direito da Universidade Federal da Bahia e integram a equipe da AATR como estagiários. A AATR é a *Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia*. Internet: <http://www.aatr.org.br>. Correio Eletrônico: aatrba@terra.com.br. Tel. (71)329-7393.

³ TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 163.