

AS VICISSITUDES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Rubens Pinto Lyra*

As fontes geradoras

Uma nova sociabilidade política

Do ponto de vista sociológico, a fonte geradora das práticas participativas que hoje integram a institucionalidade jurídico-política brasileira foi a luta pela redemocratização, levada a cabo nos anos setenta, e que teve no "novo sindicalismo" e nos movimentos sociais emergentes os seus mais conspícuos protagonistas. Os operários do ABC, liderados por Luís Inácio Lula da Silva, organizaram as primeiras greves sob a ditadura, visando à melhoria de salários, direitos trabalhistas, e a conquista das liberdades sindicais, tendo como forma de organização a participação direta das bases no processo decisório

O exemplo dos metalúrgicos do ABC irradiou-se para as categorias mais politizadas de trabalhadores, na esfera pública e privada, em todo o país, gerando uma nova sociabilidade política lastreada na ação corporativa e na democracia direta.

O incremento dessas lutas contra a institucionalidade ocorreu **espontaneamente** (pois o objetivo não estava previamente traçado), contribuindo, de forma decisiva, para por em cheque a transição "lenta, gradual e segura", substituindo-a por um processo que culminou, mediante a promulgação da "Constituição cidadã", com o pleno reconhecimento institucional do regime democrático.

Neste sentido, a democracia brasileira pode ser considerada como um sub-produto de lutas corporativas. Diferentemente de outras transições como, por exemplo, as da Espanha e de Portugal, onde a oposição política, ainda que impulsionada pelas lutas sindicais, teve papel crucial na liquidação do autoritarismo, seja através de um pacto congregando as "forças vivas da Nação" (Espanha) ou pela mediação revolucionária de militares "progressistas" (Portugal). Em ambos os casos, a restauração da democracia constituiu-se no pólo aglutinador e na razão de ser da luta contra o autoritarismo.

No Brasil, a nova sociabilidade política gerada pelos embates contra a ditadura produziu, como não podia deixar de ser, importantes repercussões na esfera jurídico-institucional, materializadas na Constituição de 1988.

Algumas manifestações desta nova sociabilidade concorreram diretamente para a mobilização social pró-participação popular na constituinte: a ampla difusão da democracia direta no sindicalismo, o "basismo" particularmente forte nos movimentos sociais hegemonizados pela Igreja Católica, o papel das Organizações Não Governamentais (ONGs), ligadas à promoção da cidadania e o engajamento crescente de importantes setores da classe média nas práticas participacionistas.

É de se observar, todavia, que o corporativismo dominante na sociedade civil organizada restringiu o ímpeto de participar à apresentação de emendas constitucionais de interesse mais direto para o movimento ou para a organização proponente.

Somente as entidades religiosas, com destaque para a Igreja Católica, efetuaram ampla mobilização nacional objetivando inserir, no texto constitucional, mecanismos de democracia direta.

No caso específico da emenda nº 21, sobre participação popular, aquelas organizações lideraram a coleta de assinaturas em todas as regiões do país. Foi a partir desta emenda que se consolidaram alguns dos princípios fundamentais da democracia direta, como o plebiscito, a iniciativa popular de lei e o referendo.

Por essas razões, das sete emendas à constituição que conseguiram recolher mais de 500.000 assinaturas, cinco foram apoiadas por organizações religiosas (Doimo, 1994:195).

Afora essas organizações, apenas entidades ligadas à saúde e à assistência social mostraram capacidade de mobilização para viabilizar, primeiro, na Constituição brasileira, e depois, na legislação federal, a instituição de canais de participação da cidadania na formulação de políticas públicas.

Nesse processo, desempenharam papel central o Movimento Popular de Saúde (MOPS) - situado na órbita da Igreja - e o Movimento de Reforma Sanitária - formado por profissionais da saúde, funcionários públicos e professores universitários. A ação desses movimentos possibilitou a inserção, no texto constitucional, de garantia de participação da sociedade na formulação da política de saúde e, posteriormente, a criação, a nível municipal, regional e nacional, de Conselhos ligados à área.

Já no âmbito das políticas relacionadas com a assistência social, alcançou papel de destaque o Movimento Nacional dos Meninos de Rua. Atuando como pólo aglutinador de um conjunto de entidades empenhadas na luta pelos direitos da criança e do adolescente, o Movimento garantiu, na Constituinte, a

participação da cidadania nas ações de governo atinentes à política da criança e do adolescente, e contribuiu, de forma decisiva, para a aprovação do respectivo Estatuto.

No âmbito do movimento sindical, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) foi uma das raras entidades a formular uma proposta mais abrangente para o texto constitucional. Tal proposta contemplava, entre outros pontos, as várias modalidades de democracia direta, posteriormente inscritas na Constituição de 1988. Postulava, também, a criação do cargo de "Defensor do Povo" (Ombudsman), *"eleito pelo parlamento mediante a indicação de candidatos pelas organizações da sociedade civil"* (ANDES, 1987:31).

Todavia, a aprovação das propostas de índole não-corporativa teve caráter sobretudo formal, tendo sido votada sem nenhum debate ou mobilização da categoria, por um plenário sonolento e esvaziado².

A nova ordem jurídico-institucional

A participação direta do cidadão na gestão pública é princípio consolidado há quase cinquenta anos, inscrito na própria Declaração dos Direitos do Homem, na qual se lê que *"todo homem tem o direito a tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos"* (art. XXI, inciso I).

Todavia, poucas constituições reproduziram o conteúdo desse dispositivo, sendo que a brasileira o fez apenas em 1988: *"todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"* (Art. 1º, par. Único).

Além desta norma genérica, vários artigos da Constituição prevêem a participação da cidadania na gestão pública, seja através da *"participação da comunidade"*, no sistema único de saúde e na seguridade social" (Art. 198, III e art. 194, VII) seja como, no caso da política agrícola, *"com participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor de produção"* (art. 187, caput). Somente nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente se especifica como se dá a participação da população: "por meio de organizações representativas" (Art. 204, 22).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado pela Lei 8.059, de 12 de Julho de 1990, dá conteúdo ainda mais preciso às inovações introduzidas na Carta Magna em matéria de participação popular. Assim, nos Conselhos da Criança e do Adolescente - cuja instalação a nível nacional, estadual e municipal o ECA torna obrigatória - *"deverão ter assegurada a paridade entre as organizações representativas da população e os órgãos do Governo"* (Art. 88, I).

Vale salientar que o ECA tornou-se o primeiro diploma legal a consagrar, a nível nacional, a democracia participativa paritária, na definição e implementação de uma política setorial.

Já no caso dos Conselhos Tutelares, importante órgão previsto no Estatuto acima referido, todos os seus integrantes são representantes da sociedade eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos (Art. 132).

Também na área da saúde a legislação federal introduz em todo o país a participação da sociedade na gestão pública, mediante as Conferências de Saúde, órgão de caráter propositivo - e dos Conselhos de Saúde, a quem compete *"formular estratégias e controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros"* (Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990).

Por outro lado, as Constituições estaduais, por iniciativa de seus legisladores, tendo em vista o chamado "efeito dominó", estenderam a participação popular a diversas outras áreas, notadamente àquela referente ao monitoramento das políticas de direitos humanos.

Cabe ainda observar que, mesmo sem amparo constitucional, outros órgãos da democracia participativa vêm se insinuando no ordenamento jurídico pátrio. Nesse campo, a principal inovação é a Ouvidoria (Ombudsman). Este instituto de caráter unipessoal vem se desenvolvendo de forma pouco homogênea, mas alcançando diferentes esferas do serviço público, especialmente alguns municípios (sobretudo no caso do Estado do Paraná, o primeiro dotado de um Ouvidor-Geral), as instituições policiais e as universidades públicas, com destaque para as federais.

Por outro lado, ainda que não plenamente recepcionadas pelo ordenamento jurídico vigente, vêm se desenvolvendo, com diferentes graus de informalidade³, muitas experiências de democracia direta ou semi-indireta.⁴

O exemplo de maior impacto relativo à primeira é, de longe, o Orçamento Participativo, tendo como paradigma, cantado em verso e prosa, o da cidade de Porto Alegre. O destaque a essa experiência se deve, não somente ao seu caráter original e bem sucedido, mas também ao fato de, no caso em espécie, se colocar nas mãos do cidadão comum - o munícipe, (quer dizer, potencialmente, de toda a população do Município) a deliberação última sobre a alocação de vultosos recursos financeiros.⁵

Quanto à segunda, o melhor exemplo talvez seja a democratização levada a cabo, na prática, pelas universidades

públicas, entre estas as federais, que comentaremos adiante. Nessas instituições, os titulares de funções executivas (Reitor, Diretores de Centros, Chefes e Coordenadores) e deliberativas (Conselheiros integrantes dos Colegiados Superiores) não são, na prática, escolhidos de cima para baixo, como prevê a lei, mas de baixo para cima, pelos seus docentes e servidores técnico-administrativos.

Os obstáculos à expansão da participação popular: corporativismo, autoritarismo e conservadorismo.

Um dos principais óbices à disseminação da democracia participativa no Brasil relaciona-se com a indiferença - quando não com a hostilidade velada - que lhe dedica o "novo sindicalismo" e o "movimento popular".

Trata-se de um aparente paradoxo: as entidades populares e os sindicatos ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT) - principal central sindical - funcionam (se bem ou mal, é outra questão) com base em mecanismos de deliberação da democracia direta ou semi-indireta.

Por que então não existe entusiasmo em transportar a experiência da democracia participativa da esfera privada para a pública?

Em primeiro lugar, devido a presença hegemônica do corporativismo nos diferentes arraiais da esquerda brasileira. Um exemplo dado por Tarso Genro ilustra de forma contundente o que foi dito acima.

Genro lembra o episódio das greves selvagens dos trabalhadores da Companhia Municipal de Transportes Urbanos (CMTC) da cidade de São Paulo, no Governo Erundina, que terminou por inviabilizar aquela empresa.

Para Genro, *"o caso da CMTC é emblemático... Apenas para lembrar a cegueira dos valores políticos a que chegaram determinados setores operários, é bom lembrar que os trabalhadores dessa empresa vanguardaram o seu sucateamento durante o governo Erundina. Esse governo defendia a viabilização da CMTC como empresa pública modelo. O sindicalismo jamais colocou em debate um milímetro sequer do interesse da população, transformando a sua luta corporativa num centro de desgaste de um governo que precisamente defendia o Estado como protagonista das atividades essenciais"*. (Genro: 1995 a:142).

Se o interesse público é, para Genro, *"a medida da aferição da cidadania"* e, poderíamos acrescentar, de aferição de uma postura verdadeiramente democrática, grande parte da esquerda se encontra bastante distanciada dele. Na verdade, para esta esquerda, democracia é compreendida e praticada como sendo apenas (ou sobretudo) o espaço de liberdade que possibilita a luta por mais benefícios e direitos para determinada categoria.⁶

Ora, a democracia direta na esfera privada não implica qualquer compromisso com a **res publica**, quaisquer limites aos direitos, qualquer imposição, por parte da sociedade, de deveres e responsabilidades.

Já o exercício da democracia direta ou semi-indireta na esfera pública se faz com base na aceitação, **a priori**, de deveres como contrapartida de direitos, devendo as decisões tomadas terem sempre como referencial o interesse público, por definição restritivo em relação aos interesses particularistas desta ou daquela categoria.

Não obstante, as práticas participativas de índole corporativista podem alcançar a esfera pública. Mas, ao fazê-lo, limitam o seu campo de intervenção apenas aos espaços institucionais onde o exercício do poder possa contemplar os seus interesses específicos.

O caso da "democratização corporativa" das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ilustra, como poucos, o alcance e os limites de certas experiências da democracia participativa na esfera pública.

Docentes e servidores técnico-administrativos conseguiram, no início dos anos oitenta, por terno ao processo autoritário de escolha dos dirigentes do ensino superior federal, fazendo com que estes, fossem, de fato, eleitos diretamente pela comunidade universitária, ao invés de serem escolhidos através de listas tríplexes ou sêxtuplas elaboradas pelos colegiados daquelas instituições.

Todavia, deram por encerrado, na prática, a luta pela democratização da Universidade na medida em que conquistaram para si o poder institucional. Assim, mesmo tratando-se apenas de democratização do poder para a corporação, esta foi apresentada como sendo a conquista da democratização **tout court** da Universidade.

Todavia, quinze anos após a consolidação das eleições diretas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) o poder continua, na prática, concentrado nas mãos do "executivo" (Reitores e Diretores

de Centro), apesar da legislação (por sinal anterior ao processo de democratização do país) já atribuir aos Colegiados (Conselhos Universitários e de Centro) a formulação das políticas a serem implementadas nas Universidades.

Tão ou mais grave: a democratização da Universidade para a sociedade, que a financia e a quem deve servir, sequer foi intentada na grande maioria das IFES, e, onde foi, tem sido apenas timidamente ensaiada. Nenhuma proposta foi, a esse respeito, apresentada pelo movimento docente, que se quer paladino das lutas pela democratização da Universidade brasileira. Na realidade, pouco ou nada tem sido feito, no que se refere à participação das forças vivas da sociedade nas diferentes instâncias decisórias das IFES.

Em um tal contexto, as propostas para a criação de Ouvidorias nas Universidades têm-se defrontado - via de regra - com uma atitude de indiferença, ou de velada hostilidade, dos segmentos universitários que se dizem comprometidos com a democracia.

Seria porque o Ombudsman, eleito pelo Conselho Universitário, (CONSUNI) dispõe de independência funcional suficiente para exercer sua ação fiscalizadora, sem se dobrar às pressões corporativistas ?.

A resistência corporativa à democracia participativa se associa uma postura marcadamente anti-institucional - em franco declínio, mas, até recentemente, hegemônica no seio da esquerda brasileira.

Com efeito, prevaleceu, até há alguns anos, a concepção leninista de democracia, qualificada pejorativamente de "burguesa", que não admite a possibilidade de, através da ação institucional, promover-se mudanças substanciais de caráter econômico-social ou político.

Durante um Encontro Nacional do Movimento Nacional de Direitos Humanos, em 1985, Frei Leonardo Boff declarou: *"Por causa de sua raiz liberal e individualista, grande parte da luta pelos direitos humanos até os dias de hoje se concentra em alguns eixos que interessam mais às classes burguesas, como são os direitos à liberdade de expressão, liberdade religiosa, liberdade de imprensa, liberdade de propriedade (...). Se faz pois, necessário, para Boff, priorizar, dentre os direitos humanos, os direitos sociais, a partir dos quais seriam definidos os outros direitos.*

Seguindo o mesmo diapasão, Frei Betto, de regresso de de uma viagem à Cuba, em 1986, justifica a ditadura nesse país, ao esclarecer que o critério de valoração de um regime político, para um cristão, é *"se ele traz mais ou menos vida a seu povo. Porque a questão de voto não é o critério fundamental"* (Apud Oliveira, 1996:87 e 23).

Vê-se que, com base em tais concepções, o estímulo efetivo à democracia participativa não poderia legitimar a participação na esfera pública institucional e sim a substituição desta por uma teia organizada de movimentos a fim de compatibilizar a democracia política (cujos procedimentos seriam definidos pelos próprios movimentos organizados) com a democracia social (Doimo, 1994:182).

As dificuldades de expansão dos institutos da democracia participativa não se limitam, porém, aos movimentos sociais de índole corporativa e anti-institucional. Na verdade, as tradições de exercício da cidadania no país praticamente inexistem. Por isso, o interesse pela promoção da democracia participativa é, em muitos casos, limitado, ou mesmo inexistente.

A profa. Odária Battini observou que um dos limites impostos ao funcionamento exitoso dos Conselhos da Criança e do Adolescente é *"a resistência de forças da sociedade para essa nova forma de controle social e para a nova prática decisória a nível local"*.

A maior resistência à quebra de valores institucionais *"se encontra no interior dos grupos organizados da sociedade que desenharam o perfil dominante nos municípios"*. (Battini, 1993:33).

Mesmo as organizações de classe média (OAB, conselhos profissionais, entidades de classe), as próprias Universidades, muitas ONGs estão longe de considerar a participação nos órgãos da cidadania da esfera pública como importante, sobretudo as que objetivam a promoção de interesses de caráter universal (Conselhos de Direitos Humanos, de Segurança, de Comunicação, Ouvidorias, etc). A participação nesses órgãos seria menos atrativa, pois, na maioria dos casos, estão longe de oferecer os meios materiais e a projeção social que conferem cargos de direção de muitas organizações de representação profissional ou classista.

Na apresentação de um trabalho intitulado "Cidadania e Imprensa na Paraíba", referi-me à *"existência de uma cultura autoritária de que não escapa nem mesmo a nossa melhor sociedade civil organizada. Assim, o caso Gulliver⁷, as campanhas ilegais de publicidade dos governantes, as graves restrições à liberdade de imprensa, a utilização descarada de jornais pagos pelo contribuinte - como A União - que apenas expressam a voz do dono, não chegam a comover entidades que, na retórica, se dizem guardiãs e paladinas da democracia mas, na prática, parecem mesmo adeptas do "bata que eu gosto". E*

arrematava: *"omite-se a sociedade, omitem-se as autoridades: onde está o Ministério Público que até hoje não denunciou a farra radiofônica contra o regime democrático?"*. (Lyra, 1996^a:6).

As questões que afligem a democracia, assim como a indiferença de muitos setores organizados perante elas, podem apresentar nuances regionais, mas têm, seguramente, dimensão nacional.

Vale referir-se, a esse respeito, a artigo do jornalista Marcelo Coelho. Este considera que *"o melhor do homem é o espanto. Mas o fato de haver o espanto que só fica nisso - no espanto - é o que há de mais espantoso no caso do Brasil"*.

Com efeito Coelho lembra que *"a cultura dominante, autoritária e corporativista, faz com que, por exemplo, não se criem movimentos e não se façam manifestações para rever as regras da imunidade parlamentar, para protestar contra a tortura "ao ar livre" em Diadema, para, enfim, reivindicar "reformas reais na constituição"*.

Entretanto, em nome de seus *"legítimos interesses, pará-se o trânsito, organizam-se passeatas, irrita-se quem não tem nada a ver com o peixe"*. Isto porque, conclui Coelho, *"se perdeu, no meio da briga entre taxistas, camelôs ou perueiros, o sentido do que é coletivo e público"*.

Entretanto, o mais poderoso foco de resistência à democracia participativa provém dos políticos no poder, ligados aos "partidos da ordem". Em todo o país, a maioria dos Governadores mostra-se indiferente ou hostil à criação de Conselhos de Direitos Humanos. Estes, quando já instalados, sofrem com as restrições impostas pelo Poder Executivo.⁸ Poder que consegue, por vezes, desfigurar completamente a proposta de criação de um Conselho de Direitos Humanos, autônomo em relação ao Executivo, substituindo-o por um conselho de Governo.⁹

Mesmo quando o governante admite uma participação importante da sociedade civil no Conselho, mantém, apesar disso, um vínculo de subordinação, através da livre escolha, pelo Governador, de seu Presidente, ou por meio de dispositivos legais que reservam esta função para um Secretário de Estado. O resultado de tudo isto é que, dentre as vinte e sete unidades da Federação, em apenas sete estão em funcionamento Conselhos de Direitos Humanos, sendo que somente cinco deles são independentes.

Mesmo com relação aos Conselhos de Saúde, da Criança e do Adolescente e Tutelar, cujo funcionamento é, por lei, obrigatório, as atitudes de Governadores e Prefeitos são frequentemente marcadas pela lerdeza, ou mesmo completa inação. Foi necessário o Governo Federal ameaçar o não repasse de verbas à saúde e à assistência social para obrigar os governantes a deixar de ser omissos na matéria.

Algumas pesquisas sobre o funcionamento dos Conselhos da Criança e do Adolescente revelam que predomina, por parte de dirigentes dos órgãos de Estado, o peso da tradição de *"decisões centralizadas por segmentos ligados aos poderes constituídos" pouca disposição desses poderes de "enfrentar confrontos entre pensamentos múltiplos e práticas plurais que necessariamente se evidenciam nos processos mais abertos, havendo a preferência por definições em uma esfera mais restrita"*.

Trata-se, em suma, de *"uma prática de definição do problema da criança e do adolescente de natureza pontual e focalista, centrada nos organismos do poder público, negando os termos da lei"*. (Battini, 1993:12)

Assim, na Paraíba, o Prefeito de Patos, uma das principais cidades do Estado, é acusado de omissão pela presidente do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente por deixar de indicar seus representantes no órgão. (O Norte, 14-2-1998).

Pergunta formulada a Battini, após palestra proferida sobre o tema, sintetiza as dificuldades dos conselheiros representantes de entidades da sociedade civil: *"todo o poder no município fecha as portas para o Conselho. Não só a Prefeitura, mas também a Delegacia, o Poder Judiciário... Na maioria das vezes os conselheiros são obrigados a ceder à vontade dos dirigentes para conseguir trabalhar. O que fazer? Sempre chegar e pedir, subordinando-se aos mandantes?"* (Battini, 1994:16).

Já o funcionamento dos conselhos de saúde desvela *"a existência de uma cultura centralizada e autoritária das secretarias estaduais de saúde e do Ministério da Saúde"*. (Santos, 1998:3).

Também, a nível municipal, constata-se que muitos prefeitos entendem que *"o conselho só tem abuso. É um espaço manipulado pela oposição. Não dá certo. Não quero que dê certo"* (Carvalho, 1998:2).

Esta predisposição negativa de prefeitos, a nível nacional, é confirmada na Paraíba pela denúncia do Procurador da República Antonio Edílio Texeira para quem *"95% dos Conselhos existentes na área de saúde, só funcionam no papel. Na prática não existem e isso é muito preocupante porque quem deve decidir sobre a saúde é o Conselho e não o prefeito, como ocorre atualmente"* (Correio da Paraíba, 9-5-1998).

Com relação às Ouvidorias, é notória a resistência de parlamentares e Chefes de Executivo (Governadores e Prefeitos) à sua criação, sobretudo quando tais Ouvidorias são dotadas de autonomia perante os governos. Temem uma fiscalização independente porque não suportam a transparência que seria imposta ao funcionamento de suas administrações.

Tomemos o exemplo do gasto com verbas publicitárias. O caráter das licitações, a natureza dos contratos, o montante e a destinação das verbas alocadas à publicidade, a função e o objetivo desta (educativo? informativo? propagandístico?), a sua conformidade com a legislação vigente, tudo seria objeto de fiscalização, cobrança e debate. Quando se conhece o clientelismo, o personalismo e o caráter ilegal presentes na publicidade de inúmeros Governos, compreende-se melhor as resistências de políticos conservadores a formas de controle social do serviço público, como as Ouvidorias.

Tudo isso explica que não existam, no Brasil, Ouvidorias estaduais ou municipais, dotadas de autonomia em relação aos Governos que fiscalizam. Que as que existiam com essas características, em Campinas e em Santos, tenham sido extintas ou desativadas já que suas críticas e denúncias não agradaram os administradores de plantão.¹⁰

No que diz respeito às Ouvidorias de Polícia, a última criada mereceu reportagem do jornal Estado de Minas Gerais, na qual o Presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos, denuncia o fato de o nome do Ouvidor de Polícia do Estado de Minas, indicado, nos termos da lei, pelo Conselho, se encontrar, há mais de cem dias, no Gabinete do Governador, aguardando nomeação. (Magalhães, 1998).

Rumo à disseminação da democracia participativa?

Transformações recentes vêm contribuindo para quebrar as resistências à expansão dos institutos da democracia participativa no Brasil. No plano econômico-social, as mudanças no mundo do trabalho, decorrentes do processo de globalização. Na esfera institucional, a crescente defasagem entre o ordenamento jurídico e as instituições do Estado face às novas realidades sociais. No plano político mais geral, a queda do Muro de Berlim, com a conseqüente valorização da democracia, enquanto regime político e forma de acesso ao poder.

Examinemos inicialmente as questões relacionadas com a esfera econômica e social. A globalização é, na verdade, uma faca de dois gumes. Ela encerra elementos potencialmente capazes de conduzir à barbárie, mas também traz em seu bojo a possibilidade de viabilizar uma estratégia de mudança radicalmente democrática e anti-corporativa.¹¹

Na atual etapa do desenvolvimento capitalista, o proletariado, classe operária tradicional, é profundamente atingido, assumindo, no seu lugar, papel de destaque os "colarinhos brancos" (organizadores técnicos e cientistas do processo produtivo). A revolução tecnológica torna o trabalho assalariado dos operários qualitativamente menos importante, e sua força social diminuída. O que conduz o velho proletariado a *"uma posição cada vez mais 'concorrencial', corporativa, entre as diversas categorias de trabalhadores, chamando apenas para si um melhor padrão de vida, pois uma revolução verdadeiramente modernizante tornaria ainda mais supérflua a sua existência"*. Trata-se, na visão de Genro, de uma classe *"atada a uma forma de produzir superada"* sendo *"sua situação mais ou menos a mesma, do ponto de vista político, do 'campesinato' no capitalismo tardio"*. (Genro, 1995:125-126)^a.

Enquanto a classe operária se constituía no **pivot** da resistência e do combate ao capitalismo, funcionando como o motor da mudança, cabia ao Estado apenas reconhecer e generalizar as conquistas oriundas de sua luta. Agora, porém, o quadro é outro. O processo de globalização fragmenta e desestrutura as relações sociais, fragilizando as relações de trabalho. E, faz, também, emergir novos sujeitos no processo produtivo, nem de longe dotados da organicidade própria do antigo proletariado, ampliando, concomitantemente, o desemprego e a exclusão social.

Esses novos sujeitos - que têm em comum a precarização das relações de trabalho - contam como aliados naturais diversas categorias de excluídos da sociedade capitalista: os sub-empregados, os sem-emprego, os *"inempregáveis"*, os sem-teto, os sem-terra e os antigos *"úmpens"*. Mas conta também com o consumidor insatisfeito, o camponês e o pequeno proprietário desamparados, e com a própria classe operária em declínio.

A essas forças do mundo da produção se somam entidades defensoras dos direitos humanos e do cidadão, grupos culturais descontentes, militantes ecológicos e diversos setores engajados na luta contra a discriminação de mulheres, negros, homossexuais, etc.

Dessa sorte, uma nova e decisiva polarização substitui a luta de classe tradicional: a que opõe esse amplo espectro de "atores sociais", acima destacado, a um Estado descomprometido com políticas de integração social.

Ora, somente políticas regulatórias levadas a cabo pelo Estado serão capazes de promover, sob a pressão das lutas populares, a inserção dos deserdados no sistema produtivo. Todavia, face à incapacidade do atual ordenamento jurídico assegurar canais de participação popular e acolher as demandas dos excluídos, a tarefa prioritária será a de superar a *"crescente deslegitimação dos Estados nacionais que, sugados e decompostos, antes, pelas suas direções oligárquicas e, hoje, pelo ideário neoliberal, são incapazes de engajar politicamente a cidadania para compartilhar de uma ousada proposta de mudanças"*. (Genro, 1995:2)

Isto em virtude de o direito do Estado moderno *"não conter instituições públicas capazes de abranger esse novo universo social, nem no plano interno, nem no âmbito do direito internacional"*. As reformas propostas sob o ângulo liberal... *"visam a despotencializar os novos e velhos sujeitos, cujos interesses são contraditórios com a ordem neoliberal, e suas exigências só podem ser contempladas por ... um novo tipo de Estado e uma nova organização social, apta para socializar - não para concentrar os benefícios da terceira revolução tecnológica"*. (Genro, 1996 a).

Dessarte, somente *"as lutas que encaminhem as exigências do Estado, a partir dos velhos e principalmente novos focos de conflitividade, para mudar o Estado, para controlá-lo a partir da sociedade civil... "só estas lutas que "unem" os dispersos... podem reduzir "o potencial excludente do corporativismo e propor uma nova cidadania, transgressora dos limites formais da velha cidadania burguesa e proponente de novas formas de legitimidade"*. (Genro, 1996 b).

Essa transgressão aos limites formais da "velha cidadania burguesa" será feita mediante a construção de um novo espaço público, no qual o exercício da democracia direta possa vir a "desconstituir" o ordenamento jurídico-institucional vigente e a construir um Estado que garanta a mobilização transformadora de milhões de cidadãos.

Conforme sublinha Tarso Genro *"esta nova esfera pública, popular... já contém elementos novos que apontam diretamente para a construção de uma nova ordem, já que recorrem a um sistema de pressões que se realiza incidindo diretamente sobre o Estado, ao contrário das lutas tradicionais que opõem, corporativamente, patrões e empregados"*.

Trata-se, portanto, de construir uma *"nova esfera pública (que) recupera as exclusões e reorganiza, num sentido estrito, os mais poderosos interesses econômicos privados para lhes dar forma de interesses públicos, e isso de maneira que a eles sejam incorporados as necessidades da massa"* (Genro, 1995 a:117).

Na síntese de Genro: *"o projeto é democratizar radicalmente o Estado atual para criar outro Estado, com duas esferas de decisão combinadas e contraditórias: uma esfera decisória, oriunda de representação política, que já existe; e uma segunda esfera de decisões, oriunda de um novo espaço público, originário da presença direta das organizações da sociedade civil, que deve ser combinada com mecanismos universais consultivos, de referendo e plebiscitários. O Estado representativo passa a produzir e a implementar suas políticas - nestas condições - por meio de uma dinâmica democrática inovadora, que incorpora à vida pública todos os que dela quiserem participar"*. (Genro, 1997:3).

* * *

Poderíamos nos perguntar se a força do corporativismo - ainda hegemônico no sindicalismo da esquerda e no "movimento popular" - não seria capaz de inviabilizar este novo espaço público em construção. E, também, se este não estaria ameaçado pela influência ainda marcante de correntes ideológicas, hostis ou reticentes em relação à institucionalidade.

Difícilmente, por três razões básicas:

Primeiro, as de ordem sociológica, relacionadas com os rebatimentos do processo de globalização econômica, entre os quais o declínio da classe operária tradicional, conforme anteriormente exposto. Processo que exige, de forma aguda, a intervenção do Estado (ainda que reformado pela ação do *"campo popular"*), como única forma de prover as demandas dos novos sujeitos que compõem (ou que gravitam em torno) o mundo do trabalho.

Segundo, por razões políticas: os impasses e desgastes a que conduziu o corporativismo contribuiu para uma maior aceitação da esfera institucional como **locus** de luta política.

Assim como o fato de o partido mais estreitamente ligado ao *"movimento popular"* - o Partido dos Trabalhadores - PT, vir assumindo crescentes responsabilidades nessa esfera (passando de "estilingue"

à "vidraça"), pesa decisivamente na "caminhada" do "movimento popular" rumo à plena aceitação das regras do jogo próprias ao regime democrático vigente.

Por fim, a nível internacional, a queda do Muro de Berlim repercutiu em todo o mundo, com a valorização da democracia, considerada, doravante, como valor estratégico, pelos partidos de esquerda.¹²

Dissipadas as ilusões relativas à via insurrecional para o poder, e a um governo de "ditadura do proletariado", sabe-se agora, ao aludir-se à democracia, que se trata de um regime baseado no pluralismo e na alternância ao poder, devendo esse ser alcançado pela mediação soberana do sufrágio universal.¹³

Tudo isso faz com que o "*sentimento de recusa ao espaço institucional*", prevalecente no período autoritário, ceda lugar, progressivamente, a sua contraparte "*dada pela linguagem dos direitos*", assentada em práticas que requerem a institucionalidade política" (Doimo, 1995:127).

Assim, "*o sentido arrogante de auto-suficiência*", a face "expressiva-disruptiva" de importantes setores da esquerda vai sendo substituída por condutas de "seletividade positiva" face à institucionalidade. O "paralelismo" que persiste com vigor - a democracia direta praticada no Orçamento Participativo de Porto Alegre e alhures - recupera o dinamismo do movimento social para a constituição de um espaço público não-estatal. Este, porém, interage "dialeticamente" com a institucionalidade, sem, aliás, compactuar com o corporativismo e com o assembléismo, nem avançar fora dos limites consentidos pela autoridade legitimada pelo sufrágio universal.

Dessa sorte, observa-se que a radicalidade democrática dos "novos atores sociais" vem desenvolvendo crescente compreensão da importância da **res publica**, das questões de interesse geral da sociedade, e de seu tratamento na esfera institucional, ou em harmonia com ela, sem perder de vista a necessidade de seu controle pela sociedade.

Nas palavras de Doimo: "*Os segmentos de esquerda, antes comprometidos com a causa da grande transformação social, não raro pela via do duplo poder, passam a assumir crescentes compromissos com o sistema partidário, a reforma do Estado e a gestão da coisa pública*" (Doimo, 1995:202).

Prova disto, a nível partidário, é o prestígio de que hoje goza no PT um líder radicalmente anti-corporativo como Tarso Genro, e o empenho desse partido na disseminação dos institutos da democracia direta e semi-direta, como o Orçamento Participativo e os Conselhos de formulação e fiscalização das políticas públicas.

Outro sinal de mudança nas hostes do Partido dos Trabalhadores se manifesta em posições como a do Governador Cristovam Buarque, para quem, o "*caminho [do PT] deve ser o de se libertar das amarras do corporativismo e interesses específicos para se tornar um grande partido de massas*", necessário à construção de "*um projeto alternativo da esquerda*" (Buarque, 1998).

No âmbito da sociedade civil, merece registro "o reposicionamento institucional da OAB", tornado público pelo seu novo Presidente nacional, advogado Reginaldo Oscar de Castro.

Tendo até então ostentado um comportamento visceralmente corporativista, a OAB compreende agora que no debate sobre questões de interesse público "é importante que todos os segmentos se dispam de seus preconceitos e interesses corporativistas" (Nassif,1998).

Um outro exemplo marcante das mudanças que estão a ocorrer diz respeito ao movimento dos docentes universitários. Em 1996, por ocasião das eleições para a Diretoria da ANDES, surgem propostas, apresentadas pela Chapa Três, que pela primeira vez discutem "*os limites que o privilégio corporativo impõe à construção de um espaço público*".¹⁴

Os integrantes dessa Chapa entendem que "*somente a crítica política ao modelo da sociedade e da Universidade vigentes legitima a defesa dos interesses corporativos. Ora, ocorre que "a transformação da ANDES em sindicato coincidiu com a perda desse referencial de origem: a capacidade crítica reduziu-se a um doutrinário mais ou menos estéril e o corporativismo assumiu o comando, aliado à noção mais ou menos obscura de classismo*" (Chapa Três, 1996: 16 e 40).

Para combater o corporativismo, importa fortalecer o espaço público, o que só pode ocorrer "*se o próprio Estado for objeto do controle social mediado pelo interesse público*". Esta transformação, segundo a Chapa Três, "*deve ser operada de forma a permitir que a sociedade literalmente entre no Estado, assumindo aí a lógica que esteve na origem da constituição do Estado, isto é, a lógica do interesse público*" (Chapa Três, 1996:16).

Para que isto ocorra, enfatiza-se a necessidade de reformas do Poder Judiciário "*no sentido de torná-lo um poder democrático que garanta o princípio de soberania do cidadão*". Mas esta reforma "*deve ser defendida na perspectiva da reforma do próprio Estado, que se contraponha ao Estado-mínimo... e que aprofunde as conquistas democráticas garantidas pela Constituição*" (Chapa Três, 1996:38-39).

Nas eleições da ANDES, em maio de 1998, os antigos integrantes da Chapa Três, constituída, na sua maioria, por simpatizantes do PT, uniram-se a militantes de outros partidos de esquerda (PSB, PC do B, PCB), formando a Chapa Dois. A oposição unificada à Diretoria da ANDES mereceu o apoio do professor Roberto Romano, por este acreditar *"ter chegado a hora e a vez dos que se preocupam com o movimento no plano acadêmico, político-institucional e societário, não se prendendo aos limites dos interesses corporativos"* (Romano, 1998).

A chapa oposicionista derrotou a direção da entidade, pondo fim a uma longa hegemonia de posições exacerbadamente corporativistas no movimento docente.

Este é, com certeza, o exemplo de um movimento que começa a pensar "além de seu próprio umbigo", convertendo sua energia sócio-política em ações propositivas que rompem com o espírito refratário à institucionalidade e com a ação reivindicativa meramente corporativista.

* * *

Enquanto as mudanças se desenvolvem, ainda embrionariamente, no movimento sindical, mais notáveis parecem ser os novos ventos que sopram nas ONGs envolvidas com a promoção da cidadania.

Até recentemente, estas ONGs adotavam um comportamento "do contra", mais defensivo, de denúncia e de cobrança face à violação dos direitos humanos.

Doravante, a valorização da democracia, com o concomitante declínio da ideologia e das práticas "basistas", por um lado, e por outro, a pressão de agências financiadoras, no âmbito da cooperação internacional, no sentido de elaborarem propostas construtivas, conduzem as ONGs a uma mudança substantiva no direcionamento de seus trabalhos.

A esse respeito, Doimo lembra a Campanha Contra a Fome, de Betinho, a qual, segundo a Misereor, além de *"conscientizar a sociedade brasileira, mobilizar a solidariedade e politizar a questão da fome, atingiu camadas não atingidas pelas organizações e conseguiu criar uma instância complementar, o CONSEA - Conselho de Segurança Alimentar..."* (Misereor, apud Doimo: 1995:211).

Na trilha dessas inovações, *"muitas ONGs estão agora empenhadas em "conquistar direitos de cidadania e influir na mudança das relações entre a sociedade e o Estado, pela via conselhistas"*. Trata-se, em suma, de *"fortalecer a sociedade civil para que ela possa influir nas políticas públicas, ampliando-se os espaços de participação da sociedade para além dos tradicionais formatos de intermediação política"* (Doimo, 1995:210).

De fato, é notória a mudança de comportamento dessas entidades, especialmente as ligadas aos direitos humanos. Ela se expressa em uma revalorização da ação institucional, ora como parceiras desta ação, ora tendo o Estado como o único protagonista.

Segundo Gatica, Conselheiro Nacional do Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH), o grande divisor de águas na questão foi o lançamento, pelo Governo Federal, do Plano Nacional dos Direitos Humanos (Gatica, 1998). A partir daí, as ONGs atuantes nesta área passaram a desenvolver efetiva parceria com o Governo Federal, e, na seqüência, com alguns Governos estaduais, com vistas à implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos.

A I Conferência Nacional dos Direitos Humanos, convocada para subsidiar o referido Programa, realizou-se nos dias 26 e 27 de abril de 1996. Contou com o apoio e a participação oficiais do MNDH e com a presença efetiva de dezenas de entidades de Direitos Humanos. Uma de suas primeiras propostas é de que os Planos Estaduais de Direitos Humanos sejam elaborados com a participação, no seu órgão gestor, em igual número, de representantes da sociedade civil e de órgãos do Estado.

As outras propostas que interessam diretamente à democracia participativa dizem respeito à criação da Ouvidoria-Geral da República e de Ouvidorias Estaduais; a criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos, *"a serem compostos majoritariamente por representantes da sociedade civil, indicados por entidades de defesa dos direitos humanos"*; a criação do Conselho Nacional de Justiça, como órgão de controle do Judiciário e do Ministério Público, *"a ser composto majoritariamente por entidades não-governamentais"*; a criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares e, finalmente, a *"criação de Ouvidorias de Polícia, como representantes da sociedade civil, nos Estados, com autonomia e independência para desenvolver suas funções de investigação e fiscalização das irregularidades cometidas por agentes"* (Relatório, 1996: 6,8,9,10 e 11).¹⁵

Nas Conferências de Direitos Humanos as ONGs atuantes na área tem apoiado todas essas teses e, além disso, participado ativamente na criação e no funcionamento dos diferentes conselhos que incorporam representantes da sociedade civil a seus Colegiados.

Exemplos eloqüentes, que, em definitivo, ilustram a importância conferida pelas organizações de direitos humanos à atuação na esfera pública da cidadania, dizem respeito ao fato de que quadros de grande

destaque do MNDH , como Domingos Mariano e Valéria Brito - esta última Coordenadora do Conselho Nacional do Movimento - tenham escolhido essa nova esfera pública para o exercício de sua militância ao assumirem, respectivamente, as funções de Ouvidor das Polícias Civil e Militar do Estado de São Paulo e de Presidente do Conselho Distrital de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

Vê-se, pois, que as mudanças em curso na vida social e política, nacional e internacional, e especialmente, as que afetam os partidos, sindicatos e movimentos ligados ao "campo popular" parecem tender, progressivamente, a sobrepujar os óbices à disseminação da democracia participativa.

A essas mudanças estruturais deve-se acrescentar as exigências crescentes, por parte de setores sempre mais expressivos da sociedade, no sentido de assegurar maior controle social em relação à **res pública**, e mais respeito aos direitos do cidadão.

Recentes episódios, que trouxeram estrepitosamente à tona a barbárie policial e a "falta de assepsia" de setores ponderáveis do **establishment** político, deram um novo e inesperado alento às forças sociais que lutam para tornar efetivo o fortalecimento da cidadania.

A aprovação, em um ápice, da lei que criminaliza a tortura, que se arrastava há anos nas comissões do Congresso Nacional, mostra o quanto pesam manifestações da sociedade na produção de uma normatividade jurídica renovadora.

Por outro lado - da parte do Governo - o lançamento do Plano Nacional de Direitos Humanos, a despeito de seus limites, e do limitado engajamento do Presidente da República na sua implementação, gera uma dinâmica de participação, de cobrança e de pressão. Esta dinâmica contribui, ainda que de forma "molecular", para sedimentar uma cultura de cidadania, e coloca em situação de desconforto governos municipais e estaduais resistentes às mudanças, obrigando estes governos a cessarem a sua oposição aos institutos de defesa do cidadão, inscritos no Plano.

De tal forma que, a médio e a longo prazo, na hipótese de consolidação da democracia no Brasil, a questão que se coloca não é tanto de saber se a democracia participativa se ampliará, e sim de se definir qual das suas modalidades irá prevalecer - a "seletiva" ou a "de massa" - e o peso, que, conforme o caso, terão os institutos da democracia direta no processo participativo, sob a égide do Estado reformado.¹⁶

BIBLIOGRAFIA

ANDES, Plataforma dos docentes do ensino superior para a Constituinte. Brasília: Cadernos ANDES, n. 4, maio 1987. 31 p.

BATTINI, Odária. Cidadania e participação popular. Revista da Universidade Estadual de Londrina, set. 1993.

_____. O processo de reestruturação dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente. Revista da Universidade Estadual de Londrina, dez. 1994.

BUARQUE, Cristovam. Um projeto de esquerda. Correio da Paraíba, João Pessoa, 5 maio 1998.

CARVALHO, Gilson. Controle social: o mundo sob a visão do dono. Pontos de vista. Edição Especial. Brasília, Conselho Nacional da Saúde, abr. 1998.

COELHO, Marcelo. Então é isso? Ah, é isso? Ah Então é isso! Folha de São Paulo, São Paulo, 4 mar. 1998. Ilustrada p. 7.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1988. 188 p.

CHAPA TRÊS. Manifesto e Carta-Programa. Brasília, 1996. 57 p.

DECLARAÇÃO dos direitos do homem e do cidadão. 10 dez. 1948. IN: Revista OAB-RJ. Rio de Janeiro, p. 121-126, n. 19, out./nov./dez. 1982.

DEPOIMENTO de Oscar Gatica, João Pessoa, 10 maio 1998.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular. Rio de Janeiro: ANPOCS - Relume - Dumará, 1995, 355 p.

ESTATUTO da Criança e do Adolescente, Rio de Janeiro, IBM, Brasil, s/d. 56 p.

FREDERICO, Celso. Crise do socialismo e movimento operário. São Paulo: Cortez, 1994. 94 p.

GENRO, Tarso. Utopia possível. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995 a.

_____. O enigma do México. Folha de São Paulo. São Paulo, 25 fev. 1995 b

_____. O novo espaço público. Folha de São Paulo, São Paulo, jun. 1996 a.

_____. Entre a solidão e a solidariedade. Sociedade contemporânea sob o risco de extinção. Folha de São Paulo. São Paulo, 14 abr. 1996 b.

_____. Uma estratégia socialista. Publicação interna do Partido dos Trabalhadores, s.d. 1977.

GIDDENS, Anthony. Para além da esquerda e da direita. São Paulo: Editora UNESP, 196 p.

LEI federal nº 8.142, de 28 dez. 1990.

LYRA, Rubens Pinto. Uma plataforma constitucional unitária para o movimento sindical. João Pessoa: Ed. Universitária, 1987. 23 p.

_____. Análise crítica das manifestações vanguardistas e corporativistas do movimento docente. 40º. Reunião Anual da SBPC. Resumo publicado no suplemento Ciência e Cultura. Vol. 40, nº 7, jul. 1988.

_____. Cidadania e imprensa na Paraíba. João Pessoa: FUNAPE/Ed. Universitária, 1996 a, 173 p.

_____. A nova esfera pública da cidadania. João Pessoa: Ed. Universitária, 1996 b. 222 p.

_____. Ouvidorias públicas: as ouvidorias universitárias. Revista da Ouvidoria Geral do Paraná, Curitiba, ano 1, n. 1, jan-jun. p. 44-58, 1997.

KAUTSKY, Karl. A ditadura do proletariado: Lenin: a revolução proletária e o renegado Kautsky. São Paulo: Ciências Humanas, 1979. 195 p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. "A Ouvidoria de Polícia de Minas". Estado de Minas, Belo Horizonte, 26 fev 1998.

OLIVEIRA, Luciano. Imagens da democracia. Recife: Pindorama, 1996. 153 p.

MINISTRO condecora ex-guerrilheiro. Folha de São Paulo, S. Paulo, 13-dez. 1997.

NASSIF, Luís. "A OAB e a reforma do Judiciário". Folha de São Paulo, São Paulo, 15 abr. 1998.

ORSI demite ouvidor público. Diário do Povo, Campinas, 29 maio 1996.

PREFEITO de Patos acusado de omissão. O Norte, João Pessoa, 14 fev. 1998. Estadual. Reportagem de Marcos Eugênio.

PROCURADOR cobra criação de conselhos. Correio da Paraíba, João Pessoa, 9 maio. 1998.

RELATÓRIO da I Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, 1996 (mimeo.).

RELATÓRIO da II Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. 1988, 230 p.

REVISTA Ciência e Cultura, vol. 43, n. 7, jul. 1988.

RIDENTI, Marcelo. Professores e ativistas da esfera pública. São Paulo: Cortez, 1995. 86 p.

ROMANO, Roberto. Apoio ao colega Renato de Oliveira. Carta-aberta, mimeo, maio 1998.

SANTOS, Nelson Rodrigues. Os Conselhos de Saúde: balanço atual e algumas questões. Pontos de vista. Edição Especial. Brasília, Conselho Nacional de Saúde, abr. 1998.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Vinte anos pela democracia. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 maio 1998.