



Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo

Marx e o Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois

Universidade Federal Fluminense – Niterói – RJ – de 30/09/2013 a 04/10/2013

TÍTULO DO TRABALHO			
Entre o substantivo e a forma: movimentos sociais e cidadania no Brasil recente			
AUTOR	INSTITUIÇÃO (POR EXTENSO)	Sigla	Vínculo
Gelsom Rozentino de Almeida	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	UERJ	Associado
RESUMO (ATÉ 20 LINHAS)			
<p>É frequente a análise de que os movimentos sociais sofreram um refluxo em sua capacidade de mobilização ao longo dos anos noventa, após cerca de uma década e meia de crescimento. Todavia, justamente nesse momento, sobretudo como efeito de conquistas dos movimentos sociais e a partir da Constituição de 1988, crescem os espaços públicos e de participação democrática no seio do Estado brasileiro, bem como os instrumentos de intervenção, discussão, controle e decisão por parte da sociedade civil. Enfim, construímos uma sociedade democrática. Será? Não há dúvida quanto à sua forma, mas sobre o seu significado real: qual democracia? Nas últimas décadas construiu-se uma <i>confluência perversa</i> entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal. Muitas lideranças envolvidas nos diferentes fóruns, conselhos e demais espaços de participação institucional se questionam sobre a eficácia de sua atuação. Ocorre um deslocamento de sentido das noções de <i>sociedade civil</i>, <i>participação</i> e <i>cidadania</i> que corrompem o seu significado original no projeto democrático popular e reduzem, na prática, o espaço político e democrático da sociedade. Esses termos são <i>apropriados</i> pelo projeto neoliberal, passando a responder por demandas do encolhimento de Estado, seja através de políticas compensatórias implementadas diretamente, ou seja delegando atribuições ao <i>terceiro setor</i>, fundações empresariais e ong's, que através de ações de "responsabilidade social", da "solidariedade com os pobres", do trabalho voluntário e filantrópico, de programas assistenciais, retiram a condição humana do campo dos direitos fundamentais, retiram a cidadania do campo da democracia, e retiram direitos do campo da política. Essas são algumas das questões que o presente trabalho propõe debater.</p>			
PALAVRAS-CHAVE (ATÉ TRÊS)			
Movimentos Sociais – Cidadania - Neoliberalismo			
ABSTRACT			
<p>Often the analysis of social movements have experienced an ebb in their ability to mobilize throughout the nineties, after about a decade and a half of growth. But just at that moment, especially as the effect of social movements and achievements from the 1988 Constitution, grow the public spaces and democratic participation within the Brazilian state, as well as the instruments of intervention, discussion, control and decision by the civil society. Finally, we build a democratic society. Is it? There is no doubt as to its shape, but about its real meaning: what is democracy? In recent decades built a perverse confluence between a political project democratizing, participatory and neoliberal project. Many leaders involved in different forums, councils and other participatory spaces institutional wonder about the effectiveness of its operations. There is a shift towards the notions of civil society, participation and citizenship that corrupt its original meaning in popular democratic project and reduce, in practice, the political space and democratic society. These terms are appropriated by the neoliberal project, through responding to the demands of shrinking state, either through compensatory policies implemented directly, ie delegating assignments to the third sector, corporate foundations and NGO's, which through the actions of "social responsibility", the "solidarity with the poor," the volunteer and philanthropic assistance programs, remove the human condition of the field of fundamental rights, citizenship withdraw from the field of democracy, rights and withdraw from the field of politics. These are some of the questions that this paper proposes to discuss.</p>			
KEYWORDS			
Social Movements - Citizenship - Neoliberalism			
EIXO TEMÁTICO			
Marx e a transformação social			

A análise de que os movimentos sociais sofreram um refluxo em sua capacidade de mobilização ao longo dos anos noventa, após cerca de uma década e meia de crescimento, é comum entre os pesquisadores do tema. A participação em assembleias, plenárias, passeatas, enfim, nas diferentes formas de organização e participação nos movimentos sociais diminuiu, de forma sem dúvida menos evidente ou acentuada em uns do que em outros. Todavia, justamente nesse momento, sobretudo como efeito de conquistas dos movimentos sociais e a partir da Constituição de 1988, crescem os espaços públicos e de participação democrática no seio do Estado brasileiro, bem como os instrumentos de intervenção, discussão, controle e decisão por parte da sociedade civil. Enfim, construímos uma sociedade democrática. Será? Não há dúvida quanto à sua forma, mas sobre o seu significado real: qual democracia?

Estamos de acordo com Dagnino quanto à existência de uma *confluência perversa* entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal.¹ A autora parte da definição gramsciana de *projetos políticos*², em que estes não se reduziriam a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressariam e produziriam significados que integrariam matrizes culturais mais amplas, provocando deslocamentos de sentido das noções de *sociedade civil*, *participação e cidadania*, com sérias implicações para o real significado de política e democracia. O projeto neoliberal, que teve como marco no Brasil a eleição de Collor em 1989, tem como base um Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. No Brasil, de forma diversa de outros países, o projeto neoliberal encontra um contendor relativamente consolidado – representado pelo bloco PT-CUT-MST -, embora não hegemônico, mas capaz de constituir um campo de disputa, o que determina o estabelecimento de uma especificidade na relação de sentidos e interlocução com o campo adversário. A partir do aparato do Estado, o projeto neoliberal realiza a interlocução com o projeto democrático participativo através dos setores da sociedade civil que se engajam na aposta de uma atuação conjunta com o Estado, em suas novas instâncias de participação (em substituição a estratégia anterior de confronto).³

2 – Um breve histórico

¹ DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, in: MATO, Daniel. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110. A autora se refere a *confluência perversa* a um fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar.

² Conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.

³ Idem, *ibidem*, p. 99.

Ao longo das décadas de oitenta e noventa, de forma crescente, foram sendo implementadas diversas propostas de democratização do Estado no Brasil, aplicadas ao poder local, em diferentes cidades. A participação da sociedade civil no controle e na gestão do orçamento e das diferentes políticas urbanas foi consequência das lutas dos movimentos sociais desde meados da década de 1970. A atuação dos movimentos sociais, com forte influência das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), pastorais e outros grupos políticos, não só ligados à Igreja Católica, embora em vários locais este setor tenha sido largamente majoritário, em outros tantos foram fundamentais os grupos ou partidos clandestinos de resistência à ditadura militar, que resultaram em um sem número de militantes organizados por bairros e na luta por moradia, saneamento, transportes, saúde e educação, e outras demandas. Esses movimentos foram fundamentais naquele período contra a ditadura militar e pela redemocratização, ao lado do movimento sindical, e de entidades como ABI, OAB e CNBB. Naquele momento existiam cerca de 1300 associações de moradores em todo o estado de São Paulo. Em todos os estados, sobretudo nas capitais, se organizavam esses movimentos. No Estado do Rio de Janeiro, e no Brasil, se destacavam no movimento de bairros os da Baixada Fluminense, como o MAB de Nova Iguaçu, o MUB de Duque de Caxias e a ABM de São João de Meriti, além da capital, e a criação da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ) e da Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ). Esses movimentos conseguiram se organizar de formas mais abrangentes, como a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS) em 1981, uma primeira tentativa de “central dos movimentos sociais”⁴ e interligadas a outros movimentos e organizações não governamentais (ONG's). Tal processo representa a tentativa de construção de um projeto contra-hegemônico de um setor da classe trabalhadora, representado pelo bloco PT-CUT. A própria CUT, no momento de sua fundação e primeiros anos (até 1988), teria um caráter mais amplo do que a atuação sindical, buscando alternativas que somassem no processo de construção da autonomia da classe trabalhadora, com interlocução privilegiada em diversos movimentos sociais. Nosso entendimento é que, desde o final dos anos setenta há a gestação de um processo nacional de lutas do proletariado brasileiro, um projeto classista que teve na criação do Partido dos Trabalhadores um espaço de intervenção política de classe, indo além das lutas de caráter meramente econômico, corporativo ou local.

O processo de elaboração da nova Constituição brasileira representou o grande momento da disputa de hegemonia, através do confronto de um projeto liberal (anti-popular) e um projeto popular liderado pela CUT e o PT. O PT aglutinou as propostas que defendiam direitos e conquistas sociais e tornou-se a direção dos setores populares e da oposição no Congresso Constituinte. A CUT

⁴ A Central Única dos Trabalhadores (CUT) foi criada em 1983 com influência dos setores sindicais presentes na ANAMPOS e guardaria uma grande proximidade com esses movimentos por toda a década de 1980.

não se limitou à defesa de interesses corporativos ou sindicais. A sua atuação foi pautada por quatro eixos principais: 1) direitos políticos e sociais; 2) direitos trabalhistas; 3) política econômica (proposta para o Estado); 4) reforma agrária. De forma coerente com sua proposta de criação, a CUT procurava aproximar trabalhadores urbanos e rurais mantendo todo o tempo o tema da reforma agrária na agenda política, assim como especificava uma série de itens para a Constituição incorporando as reivindicações de diversificados movimentos sociais.

Em que pese a ambivalência do PT frente à nova Constituição, o papel da aliança PT-CUT estava claramente afirmado. Definia-se um projeto nacional capaz de envolver amplos setores sindicalizados, movimentos sociais de cunho popular – como o MST – movimentos sociais de cunho urbano – como associações de moradores, ecologia, direitos humanos, negros, mulheres, homossexuais, etc. Tanto o PT como a CUT se definiam não só como representantes legítimos de amplas massas populares, como crescentemente eram assim reconhecidos. Essa disputa de hegemonia, ficou explicitada durante os debates na Constituinte.

Todavia, apenas a postura do PT não era considerada suficiente para se obter vitórias no campo democrático. Tratava-se de evidenciar as derrotas até então impostas aos setores populares e ao próprio PT, de forma a assegurar uma participação qualitativa, apesar do pequeno número de constituintes comprometidos com tais reivindicações. Para tanto, buscava-se estabelecer mecanismos eficientes de mobilização popular e de pressão durante os trabalhos do Congresso Constituinte.

A organização de entidades ligadas aos movimentos populares seria articulada através de uma Coordenação Nacional, objetivando a divulgação e ampliação das iniciativas existentes sobre questões como reforma agrária, direito dos trabalhadores, soberania nacional, liberdades políticas e individuais e autonomia sindical, entre outras. Participaram dessa iniciativa representantes da CUT, PT, CGT, PCdoB, ABI, MST, União das Nações Indígenas, Comissão Nacional das Associações de Moradores, Movimento dos Favelados, Comissão Pastoral da Terra, Articulação Nacional do Solo Urbano, Plenário Pró-Participação na Constituinte, Confederação dos Aposentados e Fórum Sindical.

As classes dominantes procuravam apresentar a Assembleia Nacional Constituinte – em verdade o Congresso Constituinte - como uma instituição neutra, na qual os “representantes do povo” estariam acima das classes e teriam como missão elaborar uma Constituição que respeitasse igualmente os interesses de “todo o povo”. Retirando do povo sua soberania e seu poder originário, pois “todo o poder emana do povo”, o Congresso Constituinte era apresentado utopicamente, mistificado, como conferindo o mesmo peso e o mesmo valor a todas as classes, da burguesia aos operários, aos trabalhadores do campo e aos excluídos (os miseráveis da terra, dos indígenas aos favelados).

A CUT, procurando desmascarar essa farsa, denunciava os investimentos que as diferentes frações da classe burguesa fizeram nas campanhas eleitorais para conquistar uma maioria imbatível no Congresso Nacional; identificava as alianças dessas frações de classe, através dos seus partidos e do governo, para conquistar a qualquer preço o controle do processo constituinte, e divulgava as soluções que se procurava impor à Nação nas Comissões Temáticas e na Comissão de Sistematização. Os grupos dominantes, além de suas amplas maiorias nas Comissões Temáticas, mobilizaram todas as formas de pressão e de agressão para fazer uma Constituição que contemplasse os interesses e os alvos políticos da burguesia.⁵

Os embates constitucionais desenrolavam-se, nesse sentido, no âmago das lutas políticas das classes trabalhadoras com a grande burguesia nacional e estrangeira. As aparências superficiais demonstrariam apenas o interesse de começar e terminar em um “melhorismo” econômico e em um “mudancismo” democrático. Florestan alertava que, se tudo permanecesse igual, salvo certas alterações para satisfazer aos anseios das classes trabalhadoras de “participação popular”, a Constituição poderia passar por “democrática” e “satisfazer a todos”, dando a falsa impressão de que “todos” foram vitoriosos. Mas os trabalhadores não se satisfariam mais com “transformações cosméticas” e para eles “participação popular” deveria ter o significado de “controle popular do poder”. Por isso, a luta por uma constituição democrática envolveria dois patamares distintos, interligados. Primeiro, a Constituição precisaria avançar (e não recuar, como pretendem os “conservadores”, isto é, os setores dominantes da burguesia); e esse avanço deveria conferir aos proletários peso e voz na sociedade civil existente e capacidade de exercer influência ativa sobre a organização, o funcionamento e o rendimento do Estado. Segundo, a Constituição precisaria ser suficientemente clara e consistente para comportar tais reformas como legalmente necessárias e politicamente incontornáveis. A reforma da ordem social vigente seria, assim, sustentada e legitimada por disposições constitucionais específicas, cuja transgressão deveria estar sujeita à penalização, a sanções punitivas.⁶

Esse é o aspecto no qual a ligação entre o proletariado e a reforma social decorreria do grau maior ou menor de avanço democrático da Constituição e que permitiria justificar o envolvimento do trabalhador em seu apoio, em termos do desencadeamento de uma revolução democrática. O outro aspecto, que ligaria reforma e revolução em âmbito propriamente socialista, dependeria do crescimento do poder real dos trabalhadores, de suas organizações sindicais, culturais e partidárias no seio da sociedade civil. É claro que a Constituição, em qualquer sociedade capitalista, só legitima essa relação enquanto ela for instrumental para o desenvolvimento capitalista ou, no

⁵ A melhor análise sobre a articulação da burguesia para a eleição de representantes para o Congresso Constituinte é: DREYFUSS, René Armand, *O Jogo da Direita*, Petrópolis, Vozes, 1989.

⁶ FERNANDES, Florestan, “Burguesia usa poder econômico para controlar o processo constituinte”, in: *Boletim Nacional da CUT*, no. 14, julho/agosto de 1987.

máximo, para a “reforma capitalista do capitalismo”. Os que se identificam com o socialismo têm de ir mais longe e acabam perdendo, por isso, as garantias e liberdades asseguradas constitucionalmente (como “inimigos internos”, passam a ser estigmatizados e perseguidos). Ainda assim, uma Constituição autenticamente democrática aceita e legítima (e por consequência protege) o florescimento do socialismo proletário pelo menos enquanto ele não se torna uma ameaça à ordem legal. Essas constatações indicam que os militantes cutistas e petistas deveriam travar suas batalhas com vistas à vitória das posições democráticas mais avançadas dentro do Congresso Constituinte. A retórica e a propaganda da “participação popular” têm lá seus encantos. Todavia nada substituiria o objetivo essencial: o socialismo revolucionário como o elemento central das lutas proletárias pela democracia. Florestan, repetindo Marx e Engels, reafirmava não bastar melhorar a sociedade de classes. Seria preciso extingui-la, substituindo-a por uma sociedade igualitária.⁷

O fim da década de 80 e a década de 90 caracterizam-se pela consolidação desses movimentos em redes nacionais, que reivindicavam progressivamente maior participação nas instâncias nacionais de decisão e condução das políticas. Os movimentos de luta por moradia no Brasil organizaram-se em agregações nacionais como a União Nacional de Movimentos de Moradia (UNMM) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), ambos integrantes da Central de Movimentos Populares (CMP), com atuação importante nos movimentos por moradia, e que agrega movimentos populares também nas áreas de transporte, gênero e raça. Além dessas, agregou-se também a CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores), existente desde o fim da década de 70 e que, na década de 90, passou a participar nos fóruns nacionais de disputa pela construção de novas políticas. No mesmo processo foram construídos o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, a luta pela implementação do Fundo Nacional de Moradia Popular e o processo de implementação do Conselho Nacional das Cidades.

O período anterior à Constituição de 1988 foi de grande importância para que se conhecessem e reconhecessem muitos dos atores sociais comprometidos com o ideário da reforma das políticas urbanas e habitacionais. Os movimentos de luta por moradia agregaram-se a ONGs, representantes de setores profissionais e universitários e técnicos do poder público comprometidos com a democratização do planejamento e da gestão, na ampla coalizão denominada “Movimento Nacional pela Reforma Urbana”, depois renomeada “Fórum Nacional de Reforma Urbana”. Desde então, esse Fórum tem sido um dos principais espaços de colaboração entre os movimentos de luta por moradia, e de interlocução de suas principais lideranças com outros segmentos da sociedade, e com o poder público.

A inclusão de um capítulo de Política Urbana na Constituição de 1988, por Emenda Popular – Emenda Pela Reforma Urbana – que alcançou 250 mil assinaturas e criou o capítulo da política

⁷ Idem, *ibidem*.

urbana, foi resultado da intensa campanha dos movimentos sociais para intervir no processo de elaboração da nova carta e representou uma importante conquista, até pela capacidade de mobilização em si.

Nesse capítulo, reconhecem-se as questões urbanas como tema de interesse nacional a partir de três parâmetros: a função social da propriedade e da cidade; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade e à cidadania.⁸ A Constituição redefiniu também as competências das esferas federativas: à União, cabe elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, dentre inúmeras outras atribuições; aos Estados é facultado a instituição de regiões metropolitanas e outras, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial, manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde da população, promover o ordenamento territorial mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.⁹

Embora frutos de movimentos e interesses diversos, com *aparente* convergência de projetos políticos diferentes, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade trouxeram uma novidade para os municípios brasileiros: a necessidade de realizarem audiência e consulta públicas para a elaboração e discussão das leis orçamentárias. Explicita-se a necessidade e a garantia ao menos de uma forma de participação do cidadão na vida administrativa do município, além do que já era afirmado na Constituição Federal. A existência de audiências e consultas públicas podem ser instrumentos efetivos de controle e participação na atividade administrativa, desde que haja um compromisso democrático efetivo dos poderes executivo e legislativo municipais e não um mero respeito às leis, e desde que haja uma organização e mobilização da sociedade civil, através das associações de moradores, dos sindicatos e organizações profissionais, das ONGs, das entidades empresariais, universidades, etc.

3 – Gestão Democrática: aspectos substantivos.

⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, Título VII Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II Da Política Urbana, artigos 182 e 183.

⁹ Idem, Título III Da Organização do Estado, Capítulo II Da União, Capítulo III Dos Estados, Capítulo IV Dos Municípios, artigos 21 a 30.

Todos sabemos, gostemos ou não, que vivemos em uma sociedade capitalista. Assim sendo, não há porque termos ilusões quanto ao conteúdo do Estado no Brasil. Contudo, mesmo dentro desses limites há espaço para contradições, conflitos e negociações. Mas, para tanto, é necessária a aceitação consensual dos valores democráticos para todos, não apenas para alguns. E não só porque está escrito na lei, mas porque é condição para uma nova sociabilidade e uma cidadania plena. Mas será possível uma nova sociabilidade e uma cidadania plena em uma sociedade capitalista?

Não há dúvida que a sociedade brasileira já teria sido capaz de desenvolver razoavelmente algumas organizações da sociedade civil que assumiram uma participação na determinação das políticas do Estado. Desde os anos 1980 o Estado brasileiro, embora tivesse se reforçado muito, contando com modernos aparelhos coercitivos (Forças Armadas, Serviços de Informação, etc) e de concessões e participação (Legislativo, assistência social, centros comunitários, etc) não teria condições – e mesmo interesse - de se fechar completamente à participação das classes subalternas em seu interior. Tornou-se mais complexo e ampliado, conforme a visão gramsciana.¹⁰

Compreende-se, pois, que a efetiva disputa pela hegemonia e poder estaria localizada entre as classes antagônicas na sociedade, e não numa polarização entre sociedade civil e Estado, conforme a clássica definição liberal. De forma similar à definida por Poulantzas, a própria luta de classes estaria presente *dentro* do Estado Capitalista, inclusive no Brasil.¹¹

O capitalismo brasileiro, de forma diversa de outros países, se desenvolveu mantendo o monopólio da propriedade da terra, recorrendo constantemente à força repressiva do Estado para mediar as relações entre o trabalho e capital e integrando-se de modo subordinado ao mercado e ao sistema financeiro internacional. A incapacidade do capitalismo brasileiro de incorporar milhões de pessoas aos frutos do desenvolvimento limitaria a possibilidade da burguesia exercer a hegemonia política na sociedade.

A perspectiva histórica da organização política dos trabalhadores no mundo permite associar a luta por direitos trabalhistas, sociais e políticos como uma história da luta pela construção da democracia e do socialismo. Estes deveriam se organizar de forma autônoma, pois, na sociedade futura, exerceriam o poder através de uma democracia direta. Democracia direta tornava-se então sinônimo de poder socialista, enquanto democracia representativa seria identificada como uma limitação ou uma deturpação da *verdadeira* democracia realizada pela dominação burguesa. Em outros termos, uma oposição entre *Ditadura do Proletariado* e *Democracia Liberal*. Tinha-se consciência de que as experiências de luta e organização dos trabalhadores em si não resolveriam as contradições do socialismo com o capitalismo, na medida em que a própria ampliação dessas lutas

¹⁰ GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, o Estado e a Política*, 8ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1991.

¹¹ Sobre a análise do conflito no interior do Estado Capitalista, ver, principalmente: POULANTZAS, Nicos, *O Estado, O Poder, O Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

acarretaria uma maior resistência da burguesia, agravando assim as contradições. Para o enfrentamento das táticas de repressão ou cooptação da burguesia os trabalhadores teriam que empregar táticas que retirassem as massas da influência burguesa e possibilitassem a conquista do poder. Estabelecia-se uma distinção entre as atividades que visariam conscientizar os trabalhadores da necessidade da conquista do poder e as que se destinariam à conquista imediata do próprio poder. Uma das conseqüências foi a identificação dos termos *reforma* e *revolução* como excludentes.

Ainda nos anos 1980, de forma geral, o projeto democrático (e socialista) incorporaria diferentes perspectivas dos movimentos sociais que combatem opressões específicas, como os das mulheres, dos negros, dos jovens e dos homossexuais, e suas expressões ideológicas, em particular o feminismo, que seriam indispensáveis para golpear importantes pilares da dominação exercida pela burguesia e engajar, em profundidade, a maioria da população num processo de transformação (revolucionário) da realidade brasileira. Deveria integrar também movimentos de âmbitos culturais nacionais e ambientais, movimentos anticapitalistas e progressistas, e quaisquer outros que questionassem os mecanismos vitais para a reprodução da dominação de classe. Havia um certo superdimensionamento da capacidade de organização e mobilização desses movimentos como se fossem capazes de, por sua vontade política, atrair para o seu interior grandes parcelas ou a maioria da população. As questões propostas por esses movimentos, a abertura de canais de participação das massas trabalhadoras no poder do Estado e a garantia dos direitos individuais, seriam fundamentais – juntamente com a ação do Estado socialista – para transformar as liberdades políticas e a democracia formais próprias do capitalismo, nas liberdades e na *democracia real* que deveria ser própria do socialismo. Então, a *democracia realmente existente* na sociedade capitalista – conforme a visão marxista - não passaria de uma igualdade formal que camuflaria e legitimaria a desigualdade real.

O Estado hoje tornou-se cada vez mais permeável à sociedade, o que pode representar em alguns casos a delegação de atribuições do Estado à entidades diversas da sociedade, desde igrejas, associações filantrópicas, associações de moradores, sindicatos, ONGs. Em outros termos, assinala-se o surgimento de um espaço público não-estatal, mas que não têm claros os seus limites e formas de atuação. Mais grave: podem ser identificadas inúmeras manifestações de organizações *neo-governamentais*.

O ponto de partida local é básico para políticas sociais eficientes. As soluções *nacionais*, formuladas por burocratas que não vivem o cotidiano da cidade, tornam-se cada vez mais ineficazes. Os Estados Nacionais e suas políticas tornaram-se reféns das diretrizes do capital financeiro. Mas o próprio caráter global do capitalismo se realiza no espaço local. Assim, num processo de descentralização e democratização, o governo local deve ser um governo promotor,

capaz de dar resposta aos atuais desafios urbanos e de construir um projeto de cidade, mas também promover o protagonismo cidadão. As questões de conteúdo ou substantivas são fundamentais para o correto estabelecimento das formas de participação democrática. Para tanto, cabe indagar que tipos de investimentos deverão ser feitos para resolver os problemas da cidade, de onde vêm os recursos, como, quando e onde serão aplicados, mas, sobretudo, *quem* vai definir quais são os problemas da cidade, *quem* vai definir como se obterão os recursos, como, quando e onde serão aplicados, *quem* vai controlar os recursos, acima de tudo, *como* serão definidos esses problemas e *quem* são os destinatários.

4 – Das diferentes formas de participação e gestão democrática

"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição".¹²

A Constituição Brasileira apresenta uma série de previsões de participação direta, sem contradição com a forma representativa: O art. 5º (dos direitos e garantias fundamentais), no inciso XIV assegura a todos o acesso à informação; nos incisos XXXIII e XXXIV, garantem o direito de receber informações dos órgãos públicos e o direito de petição, materializando o princípio da publicidade; garante também nos incisos LV e LXIX, o devido processo legal administrativo e o mandado de segurança contra ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública; no inciso LXXIII, garante ainda o controle da conduta dos agentes públicos pelo cidadão através da Ação Popular, e para completar, no § 2º do mesmo artigo, afirma que além destas garantias, não se exclui nenhuma outra decorrente dos princípios adotados pela carta, ou dos tratados internacionais em que o país seja parte, abrindo-se portanto uma infinidade de oportunidades de participação na administração pública. No art. 10, assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão. No art. 14, assegura a idéia da soberania popular e o voto direto e secreto de igual valor para todos, prevendo ainda o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, instrumentos importantes da democracia participativa. No âmbito municipal, o art. 29, XII, garante participação no planejamento e o art. 31, § 3º, garante a ampla fiscalização das contas. Ao disciplinar os princípios que regem a administração pública o Art. 37, § 3º, possibilita ainda a criação de outras formas de participação do usuário na administração pública. Há também a possibilidade da participação popular no processo legislativo, através de audiências públicas e reclamações contra atos das autoridades, nas comissões das casas legislativas, previstas no Art. 58, II e IV, bem como a

¹² Constituição da República Federativa do Brasil, art. 1º., parágrafo único.

participação diretamente na produção de leis, através da iniciativa popular prevista no Art. 61, § 2º. Possibilitando a atuação do cidadão enquanto fiscalizador da conduta do administrador, prevê o Art. 74, § 2º, a possibilidade de denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União. Prevê ainda a participação de cidadãos no Conselho da República, conforme disposto no Art. 89, VII, e a participação de entidades de representação de classe na escolha do quinto constitucional para integrantes dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Estaduais e do Distrito Federal, conforme disciplinado no Art. 94. Disciplina também a participação popular na gestão da atividade de administrar, tais como: dos produtores e trabalhadores rurais no planejamento da política agrícola (Art. 187); dos trabalhadores, empregadores e aposentados nas iniciativas relacionadas à seguridade social (Art. 194, VII); da comunidade em relação às ações e serviços de saúde (198, III); da população através de organizações representativas nas questões relacionadas à Assistência Social (Art. 204, II); a gestão democrática do ensino público (206, VI); da colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (Art. 216, § 1º); da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente (Art. 225); de entidades não governamentais na proteção à assistencial integral à saúde da criança e adolescente (Art. 227, § 1º) e das comunidades indígenas, inclusive nos lucros, das atividades que aproveitem os recursos hídricos e minerais das suas terras (231, § 3º).¹³

Apesar de não utilizar o termo *participação* a Constituição fala em democracia representativa e democracia direta. Portanto a participação popular seria própria do Estado Democrático de Direito ali estabelecido, como decorrência natural deste modelo de Estado, que consagra ainda, implícita ou explicitamente outras previsões de participação popular em diversos setores da vida pública. Não bastasse isso, no Título I, *Dos Princípios Fundamentais*, há a sua previsão, não deixando nenhuma dúvida sobre a garantia formal.

A participação popular enquanto princípio constitucional é aquela participação do cidadão sem interesse individual imediato, tendo como objetivo o interesse comum, ou seja, é o direito de participação política e de, ao menos em tese, decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

O termo democracia participativa, ou democracia direta, tem origem na democracia grega da *pólis* de Atenas na época clássica. Embora apenas guarde uma referência distante, pois o seu uso contemporâneo está relacionado com a crise do modelo representativo e do liberalismo.

Esta democracia participativa se consolida na medida em que os cidadãos utilizem todas as possibilidades participativas expressas no nosso ordenamento jurídico, e, através delas ampliem ainda mais o dever dos governantes ouvir a sociedade e prestar contas de suas gestões.

¹³ Idem, art. 5º.

Dentre as variadas formas de atuação do cidadão na condução política e administrativa do Estado destaca-se a audiência pública, prevista constitucionalmente no âmbito da participação legislativa e, em diversas normas infraconstitucionais. Audiência pública é um processo de participação aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e que participando ativamente da condução dos assuntos públicos, venha a compartilhar da administração local com os agentes públicos. Constitui-se em instrumento de legitimação das decisões, através de um processo democrático real, onde constantemente a comunidade se manifesta sobre a melhor forma de ser administrada, e controla a ação dos governantes.

Esta modalidade participativa possibilitaria ao cidadão a obtenção de informações e conhecimento das ações da administração, bem como a esta, a possibilidade de avaliar a conveniência e intensidade das suas ações, na medida em que estaria administrando de forma compartilhada. Identifica-se nesse procedimento uma forma de efetivação dos princípios do Estado democrático e de direito, pois o cidadão ao interagir com a administração estaria exercitando o poder. A audiência pública se constitui em importante meio de obtenção de informações, que capacitariam o cidadão para uma participação de resultados, seja através da legitimação dos atos compartilhados com a administração, seja através de uma constante negociação democrática.

Como expressão dos avanços revolucionários burgueses, já no art. XV da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, consta que "a sociedade tem o direito de exigir contas a qualquer agente público da sua administração".

A Lei Complementar 101 de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - e a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - prevêm a realização de audiências públicas nos processos de elaboração e discussão dos Planos Diretores, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual, o que pode vir a concretizar no âmbito municipal, o princípio constitucional da participação popular. Pelo disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal o poder executivo tem que ouvir a população no processo de elaboração daquelas leis ali especificadas, o que significa dizer que antes do envio do projeto de lei para o legislativo há necessidade de audiência pública para que a sociedade seja ouvida, porque a transparência e o controle popular na gestão fiscal é norma de caráter obrigatório. Assim também, depois de enviados os projetos de leis ao poder legislativo, novamente a sociedade tem que ser chamada a participar, desta vez no âmbito deste poder, para debater com o parlamentar como ele votará, se do modo decidido pela comunidade, ou conforme os seus interesses políticos e pessoais.

No Estatuto da Cidade a exigência se repete, com a diferença de que a obrigatoriedade de ouvir a comunidade é expressa, transformando-se em condição de validade para a aprovação das referidas leis pela Câmara Municipal.

A inserção comum do instrumento de audiências públicas no capítulo que trata da transparência na Lei Complementar 101/00 e no de gestão democrática da cidade, na Lei 10.257/01, obedece ao princípio de que o controle da gestão fiscal está intimamente ligado ao tema da moralidade administrativa e da gestão democrática. É no município que o cidadão pode exercer plenamente a sua cidadania, no seu local de moradia é que poderá se iniciar um processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da fiscalização das ações administrativas dos governantes locais.

Em tese, na medida em que avança e se consolida o nível de participação popular aumenta o grau de compreensão dos moradores sobre o funcionamento da máquina administrativa, elevando a sua consciência cidadã e o seu compromisso com as causas coletivas. É, pois, dever do administrador dar efetividade às garantias jurídicas de participação do cidadão na vida administrativa do seu governo, pois se o princípio da legalidade é dever do agente público, com muito mais razão a sua observância quando se trata do interesse público, e se este é indisponível, não está a decisão na esfera da discricionariedade do agente, possibilitar ou não a participação, não se trata de uma faculdade e sim de um dever.

O prefeito que não incentiva e não garante a participação popular na sua administração, pratica crime de responsabilidade definido no art. 1º, XIV do Decreto-Lei 201, porque está negando execução à lei, não só à lei, mas à própria Constituição; incorre ainda em crime de improbidade administrativa, previsto no art. 11 da Lei 8429/92, porque está atentando contra os princípios da administração pública.

Sendo o princípio da participação popular garantia constitucional, e a audiência pública instrumento dessa participação, a sua previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade transforma a sua realização em condição de validade para o processo legislativo que tenha por objeto os Planos Diretores, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Ao analisar as contas anuais, tanto do poder executivo como do legislativo, especialmente a análise dos procedimentos de transparência, deverão os Tribunais de Contas exigir a comprovação de que a sociedade teve a oportunidade de ser ouvida, de que há no município um real incentivo à participação popular, e que as audiências públicas previstas nesta lei e no Estatuto da Cidade são efetivamente realizadas.

Devem exigir esta comprovação porque a participação popular é princípio constitucional e condição obrigatória nos processos de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias e Planos, tornando nulo o processo que não observar minimamente o dever de ouvir a sociedade. A não observância deste princípio vicia o processo de feitura da lei orçamentária, pois terá preterido formalidade essencial, pois se é certo que a participação popular é princípio constitucional, afrontá-lo enseja a invalidação de qualquer ato praticado sem a sua observância.

Outra forma de participação popular, com origem na mobilização dos movimentos sociais dos anos 1980 e que foi implantada nas primeiras administrações petistas, é a formação de Conselhos Populares. Com esta ou outra denominação é uma forma que remonta suas origens na Comuna de Paris ou nos soviets russos. Isso não quer dizer que sua organização e funcionamento sejam, necessariamente, revolucionários. Longe disso, o sistema capitalista foi capaz de absorver seus procedimentos e, em alguns casos, reduzi-lo a um assembleísmo inócuo.

Interessa mais, devido a ampliação de seu uso, a análise da forma do Orçamento Participativo, suas características, alcances e limites.

Nessa proposta, mais uma vez em tese, o cidadão assume o papel de protagonista: ele define, de maneira autônoma e por meio de um processo de democracia direta, realizado de forma descentralizada nos bairros ou regiões, e em plenárias temáticas, a forma de funcionamento do Orçamento Participativo, escolhe suas prioridades temáticas, de obras e serviços e elege o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Cada região tem um Coordenador Regional do Orçamento Participativo e conselheiros eleitos nas plenárias. Cria-se, dessa forma, uma esfera pública não-estatal, em que a sociedade institui tanto o processo de co-gestão (COP-Governo) da cidade, quanto mecanismos de controle social sobre o Estado. A Câmara de Vereadores continua com todas as suas prerrogativas constitucionais, analisando e votando o projeto de lei orçamentária.¹⁴

O planejamento urbano democrático engloba hoje um sistema composto por elementos técnicos do poder executivo municipal e representantes/comissões/conselhos de diferentes setores da sociedade e seus interesses coletivos. A elaboração, a revisão, o aperfeiçoamento, a implementação e o acompanhamento do Plano Diretor Estratégico e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos – como o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Participativo e o Orçamento Anual - serão efetuados mediante processo de planejamento, implementação e controle, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como parte do modo de gestão democrática da Cidade para a concretização das suas funções sociais. O Executivo deve promover a adequação da sua estrutura administrativa, quando necessário, para a incorporação dos objetivos, diretrizes e ações, mediante a reformulação das competências de seus órgãos da administração direta, cabendo ainda garantir os recursos e procedimentos necessários para a formação e manutenção dos quadros necessários no funcionalismo público para a implementação das propostas.

Para o processo de democratização das informações, imprescindível para o processo de gestão democrática, o Executivo deve manter atualizado, permanentemente, o sistema municipal de informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, físico-

¹⁴ GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. 2ª. ed., São Paulo: Ed.Fund. Perseu Abramo, 1997.

territoriais, inclusive cartográficas e geológicas, ambientais, imobiliárias e outras de relevante interesse para o Município, progressivamente georreferenciadas em meio digital. Sua divulgação deve ser ampla e periódica, seja por meio impresso, digital e disponibilização na página eletrônica da Prefeitura Municipal.

Deve ser assegurada, pelo poder executivo municipal, a efetivação de instâncias de participação popular, tais como Assembléias Regionais de Política Urbana, a Conferência Municipal de Planejamento Urbano, o Conselho de Política Urbana, audiências públicas, iniciativas populares de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, conselhos, comissões, assembléias e demais instâncias de participação.

A participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da Cidade deverá basear-se na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com antecedência. Anualmente, o Executivo apresentará à Câmara Municipal e ao Conselho Municipal de Política Urbana um relatório anual sobre a gestão da política urbana e o plano de ação para o próximo período, devendo ser publicado.

Assim, a partir da identificação da democracia como um processo inexorável de incorporação política, conflitos e negociações, podemos concluir que as diferentes formas de participação da sociedade na gestão da cidade e em seu controle, mesmo que garantidas por lei, dependem muito da ação dos movimentos sociais. O cidadão protagonista não é o indivíduo, mas o coletivo. E é esse ator político o sujeito do processo democrático.

5 – Os limites da cidadania

Muitas lideranças envolvidas nos diferentes fóruns, conselhos e demais espaços de participação institucional se questionam sobre a eficácia de sua atuação. De forma direta, se indagam: “O que faço aqui?” “Pra que serve isso?” “Foi pra isso que lutamos?” “Não seria melhor estar em outro lugar?” A construção da democracia, a conquista de direitos e a ampliação da cidadania pelos movimentos sociais (incluindo também parcela significativa do movimento sindical) esbarram em sérios limites. Como afirmamos no início, ocorre um deslocamento de sentido das noções de *sociedade civil*, *participação* e *cidadania* que corrompem o seu significado original no projeto democrático popular e reduzem, na prática, o espaço político e democrático da sociedade.

Esses termos são *apropriados* pelo projeto neoliberal, passando a responder por demandas do encolhimento de Estado, seja através de políticas compensatórias implementadas diretamente, ou seja delegando atribuições ao *terceiro setor*, fundações empresariais e ong’s, que através de ações de “responsabilidade social”, da “solidariedade com os pobres” , do trabalho voluntário e

filantrópico, de programas assistenciais, retiram a condição humana do campo dos direitos fundamentais, retiram a cidadania do campo da democracia, e retiram direitos do campo da política.

Conforme Lúcia Neves e outros, o Estado brasileiro teria redefinido os fundamentos e as práticas no sentido da consolidação e do aprofundamento do projeto burguês em curso. A nova pedagogia da hegemonia, representada pela Terceira Via, implicaria num processo em que o Estado ampliado se requalifica historicamente como agente educador do consenso.¹⁵

Esse discurso pode ser exemplificado, ainda que muito sumariamente, com as políticas educacionais de cunho neoliberal, onde se organizam a atuação do empresariado e dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que vêm tendo como função ideológica responsabilizar a sociedade pela situação econômica, social e política do Brasil, construindo e firmando o consenso de que a situação *individual e coletiva* só irá melhorar se cada um investir em sua própria escolarização e requalificação, como se a oportunidade fosse igual para todos e retirando do Estado o seu dever constitucional (art. 205) de promover a educação. Para essa ideologia do processo de acumulação flexível, isto é, a ideologia neoliberal, a educação é um tipo de atividade que será melhor desempenhada pelo mercado. Num processo aparentemente contraditório, diante da dissolução do núcleo familiar *típico*, tal perspectiva agrava a responsabilidade não só individual, mas das *famílias* com relação ao financiamento da educação, como comprova a atual Lei de Diretrizes e Bases, estabelecendo a família como a primeira instituição responsável por garantir a educação, diferentemente da Constituição de 1988 que responsabiliza primeiramente o Estado. Assim, na prática, a educação deixa de ser um direito e passa a ser um serviço. Mas, no jogo de palavras, torna-se “responsabilidade social”...

Para além dessa disputa, existe um lugar exclusivo para o *mercado*: o espaço de decisão política do Estado. O capital financeiro – que, embora hegemônico, tem de quando em vez disputar com outras frações do capital – controla o que podemos denominar de núcleo de poder, que se mantém de fato distante do alcance da participação dos movimentos sociais. Naquilo que se constitui no cerne da política econômica, por exemplo, não há nenhum espaço público de discussão, consulta, ou algo parecido. Não há sequer interesse público...

Para finalizar, são grandes e variados os desafios para os movimentos sociais. Não abrir mão da participação, da organização e da mobilização, mas atuar de forma sempre crítica e consciente de seus limites é apenas um deles.

REFERÊNCIAS

¹⁵ NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Lei Complementar 101 de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade
BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. 2ª. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. In: *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, no. 45, julho de 1996.
DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, in: MATO, Daniel. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.
DAGNINO, Evelina. *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. 2ª. ed., São Paulo: Ed.Fund. Perseu Abramo, 1997.
GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, o Estado e a Política*, 8ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1991.
NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.
OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia (orgs.) *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo: Vozes/NEDIC/FAPESP, 1999.
POULANTZAS, Nicos. *O Estado, O Poder, O Socialismo*. São Paulo: Graal, 1988.