

# DIREITO, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E NOVA CIDADANIA

Antonio Carlos Wolkmer

*Doutor em Direito pela UFSC,*

*Professor de Direito na UFSC*

Não há dúvida que se impõe, presentemente, a necessidade e significação de se repensar as relações entre o Direito e a Democracia. Antes de mais nada, discutir e articular um novo Direito implica na implementação de uma política democrática que direcione e reproduza um espaço comunitário descentralizado e participativo. A configuração democrática de processos comunitários compreende a utilização de estratégias de ação transformadoras com a participação ativa de novos sujeitos de juridicidade.

Por certo, o estágio de acumulação do Capitalismo transnacional e as mudanças da sociedade industrial de massa acabaram por impulsionar não só uma crise de legitimação social e de representação política, mas, sobretudo, uma crise da administração e aplicação da justiça. Assim, toda e qualquer proposta de transformação do paradigma jurídico liberal-individualista no espaço periférico e dependente passa, hoje, obrigatoriamente por políticas democráticas assentadas na "descentralização", "participação popular", "poder local", "controle das bases" e "sistema de conselhos".

Quando se dissemina toda uma discussão sobre a mudança dos paradigmas no nível do político e do social e sobre formas alternativas de legitimação a partir de novos sujeitos coletivos de juridicidade, torna-se imperioso recuperar a conceptualização de "comunidade".<sup>1</sup> Ainda que possa carregar um sentido, por vezes vago e difuso, a noção de "comunidade" implica num certo aglomerado social com características singulares, interesses comuns e identidade própria, que, ainda que inseridas num espectro de relações pulverizadas por consenso/dissenso, interligam-se por um lastro geográfico espacial, coexistência ideológica e carências materiais.<sup>2</sup> No universo de compreensão da comunidade há de se convir que

a justificação ética para o que seja "interesse público" e "bem geral" está assentada na "consciência de reciprocidades" valorativas. A percepção essencial de que a comunidade é a instância de subjetividades individuais e coletivas que "experimenta uma reciprocidade de consciência", envolve todo um conjunto de valores mentais, podem, por que não, mais especificamente, expressar a sociabilidade afetiva, produtiva e racional. Ao priorizar esses valores sociais, Robert Wolff, concebe a existência de uma "comunidade afetiva" pela "reciprocidade de consciência" de uma cultura compartilhada e de uma situação possível de bem geral para todos. Ademais, a "reciprocidade de consciência" está presente, igualmente, quer na "comunidade produtiva" enquanto dinâmica de atuação e participação nas forças geradoras da riqueza e de sua distribuição material, quer na "comunidade racional" enquanto experiência comungada por sujeitos racionais, política e

"moralmente iguais que livremente se unem e deliberam em conjunto com o propósito de ajustar suas vontades na colocação de metas coletivas e na realização de ações comuns".<sup>3</sup>

A noção de "comunidade" que estamos propondo distancia-se dos axiomas da Modernidade liberal-capitalista dos séculos XVIII, XIX, bem como de seu ressurgimento, a partir da segunda metade do século XX, associada às estratégias sociais e assistencialistas do capitalismo estatal. De fato, o atomismo metafísico do século XVIII projeta a comunidade como a ordem social, fundada na universalidade formal, livre e voluntarista de subjetividades individuais (contratualismo) que se identificam na mesma condição de seres racionais e homogêneos, capazes racionalmente de estabelecer os padrões de direitos subjetivos, bem como de regras jurídicas protetoras e limitadoras da soberania estatal.<sup>4</sup>

Tal idéia estática de comunidade, constituída por sujeitos abstratos de direitos, evolui para outras formas contemporâneas de ordem social que apresentam sujeitos "aparentemente" dinâmicos e participativos, mas que, na verdade, não são processos sérios e autênticos, pois tratam-se de políticas de participacionismo comunitário implementadas e controladas pelo Estado, mediante investidas cooperativas e clientelísticas.<sup>5</sup> Daí a obrigatoriedade de pensarmos a alternativa comunitária como um espaço público pulverizado pela legitimação de novas forças sociais (movimentos sociais) que, em permanente exercício de alteridade, implementam suas necessidades fundamentais e habilitam-se como instâncias produtoras de um Direito Comunitário autônomo. Nestes termos, a comunidade, através

dos movimentos sociais e dos múltiplos corpos intermediários, está chamada a co-gerir seu destino. No bojo da pluralidade de interações das formas de vida, empregar processos comunitários significa adotar estratégias de ação transformadora com a participação consciente e ativa de sujeitos de juridicidade. Significa, como lembra A. Franco Montoro, ver em cada essência humana (individual e coletiva) um ser capaz de agir de forma solidária, responsável e racional, abrindo mão do imobilismo passivo e do beneficiamento comprometido. De todo modo, prosseguindo, tem razão ainda A. Franco Montoro, quando aponta dois caminhos para realizar as transformações de sentido comunitário: primeiramente, "pela adoção de processos comunitários ou de participação. Segundo, pela defesa e fortalecimento das comunidades intermediárias em todos os níveis da vida social".<sup>6</sup>

A toda essa retomada da idéia-força da alternativa comunitária, segue-se um amplo complexo de exigências e interações em torno de uma política democrática fundada em processos de "descentralização", "participação de base", "controle comunitário" e "sistema de conselhos".

Primeiramente, sublinha-se que a construção de uma sociedade democrática alicerçada nas necessidades das identidades coletivas locais não só depende da participação integral de uma cidadania consciente e atuante, como ainda tem sua condição prévia nos marcos de descentralização político-administrativa e na redistribuição racional de recursos, competências e funções. Na verdade, parece correto associar a prática moderna de descentralização com a própria democratização da sociedade, do Estado e da cultura, bem como à melhoria da qualidade de vida cotidiana e à humanização e o fortalecimento das múltiplas formas de gestão local, distrital ou municipal.<sup>7</sup> A implementação e o alargamento da sociedade democrática descentralizadora só se completa com a efetiva participação e controle por parte dos movimentos e grupos comunitários. Na medida em que a democracia burguesa formal e o sistema convencional de representação (partidos políticos) envelhecem e não conseguem absorver e canalizar as demandas sociais, cria-se as condições de participação para as novas identidades coletivas insurgentes. Assim, as reivindicações e as lutas políticas, por direitos às necessidades essenciais, passam ao largo dos partidos políticos e dos sindicatos, afluindo para uma pluralidade de espaços públicos participativos. Não se trata mais de sujeitos de uma "cidadania regulada" e presos à formalidade do voto delegativo, mas de "sujeitos em relação", numa dinâmica de alteridade com o outro, com a comunidade e com o poder político, objetivando a solução de seus problemas, de suas catê-

cias e do reconhecimento de seus direitos. Por isso, cabe substituir sujeitos desfeitos de poder pelo subterfúgio da "delegação" por sujeitos individuais e coletivos com poder de ação e decisão, capazes de, no pleno gozo da cidadania, exercer o controle democrático sobre o Estado ou sobre qualquer outra forma de poder instituído.<sup>8</sup> Certamente é nuclear que a participação advenha mediante um processo permanente de interação entre os sujeitos coletivos de juridicidade e o poder legitimamente instituído, resultando que a própria

"administração se configura como efetiva ampliação das práticas comunitárias através do estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam os direitos dos cidadãos".<sup>9</sup>

Neste contexto, a viabilidade da participação popular comunitária depende de determinadas "condições" e de "instrumentos operacionalizadores". Quanto às "condições", são necessárias estruturas individuais e coletivas, com certo grau de institucionalização e reconhecimento, habilitadas a abarcar os diferentes níveis da sociedade que têm interesses a serem defendidos e que estão em confronto e negociação. Isso se explicita, segundo Pedro Jacobo, em duas "condições" fundamentais: a) a presença de organizações de interesses populares na esfera pública local; b) a ocupação estratégica de cargos ou funções também no âmbito distrital ou municipal por parte de indivíduos, lideranças ou partidos comprometidos com as causas comunitárias.<sup>10</sup> Na medida em que se amplia politicamente a pluralidade de esferas sociais, o espaço político unificado e homogêneo das formas de representação tradicionais (partidos políticos e sindicatos) cede lugar a uma proliferação de práticas coletivas canalizadas agora pelos movimentos sociais, associações voluntárias em geral, corpos intermediários, comitês de fábricas, conselhos comunitários e municipais, juntas distritais, comunidades religiosas de base, órgãos colegiados e instituições culturais etc. É nessa nova forma de se fazer política que se institui a cidadania coletiva. Uma cidadania que nasce com a participação democrática dos diversos setores da sociedade na tomada de decisões e na solução dos problemas pela descentralização de competências, recursos e riquezas e pela criação de mecanismos de controle sobre o Estado, assegurados pela real efetividade de um pluralismo político-jurídico firmado em novas bases de legitimação.<sup>11</sup>

Outro aspecto ainda a pontualizar é com referência aos "mecanismos" que podem melhor operacionalizar a prática da democracia participativa de base em

nível local. Desse modo, parece justificado tomar nossa a distinção de Dalmo de Abreu Dallari, pois é quem melhor diferencia modalidades instrumentais de participação no âmbito do Legislativo, Executivo e Judiciário. Cumpre assinalar, neste passo, que ao tratar dos mecanismos de participação popular no Legislativo, Dallari sustenta seis medidas de democracia de base:

1. O poder de "iniciativa legislativa" da comunidade com a consequente vinculação para os representante (as propostas legislativas da população não devem ser mera sugestão, pois devem ser discutidas e aprovadas pela assembléia ou parlamento).
2. A prática do "plebiscito" enquanto consulta de caráter geral sobre assuntos fundamentais.
3. O exercício do "referendum" para a aceitação ou rejeição de medidas legislativas.
4. O pronunciamento da comunidade através do "veto popular" sobre um determinado projeto de lei.
5. A convocação de "audiências públicas", com a inscrição prévia da população, para deliberar sobre futuros projetos.
6. O ato de revogação do mandato e a reconfirmação tanto do representante político quanto do servidor público comunitário.<sup>12</sup>

Além dessas formas de expressão popular, cabe igualmente desenvolver modalidades de voto distrital e criar instituições novas como os "conselhos populares" nos diversos níveis da sociedade, comissões de consultoria de cidadãos, representação das minorias, etc.

Quanto aos mecanismos democráticos de participação comunitária da esfera da Administração, tomaremos de empréstimo uma vez mais a distinção de Dallari: 1. A participação do povo no planejamento. 2. Consulta à comunidade sobre proposta ou projeto orçamentário. 3. Representação da comunidade em órgãos consultivos e na direção de entidades de administração descentralizada. 4. Participação da população no exercício de um poder de controle para facilitar o direito à informação.<sup>13</sup> Por fim, a participação popular deve ocorrer também nos órgãos colegiados do Judiciário, tanto na primeira instância quanto nos tribunais superiores. A prática participativa da comunidade na administração da Justiça envolve a democratização do acesso à Justiça, a criação de tribunais distritais de habitação e de consumidores, centros de justiça do bairro, comissões de apelação e arbitragem, comitês de conciliação e mediação, juízes eleitos e juízes assessores,<sup>14</sup> etc.

Em suma, todas essas questões atingem pleno significado se o espaço público comunitário alcança, em todos os níveis, formas de democracia participativa de base. Quando se pensa num novo paradigma de se fazer política, não se está abandonando ou excluindo inteiramente a democracia representativa burguesa e suas limitadas e insuficientes regras institucionais formais (como partidos políticos, proporcionalidade, votos, etc.), mas sim desenvolvendo formas de democracia de base (participação, gestão compartilhada e sistema de conselhos) capazes de conviver com certos institutos positivos da democracia por delegação. A convergência tem que levar em conta, sobretudo, a participação, controle e representação vinculante dos interesses de todos os setores da sociedade, quer seja sob a experiência de sujeitos individuais, quer seja sob a expressão de sujeitos coletivos.

Em conformidade com as várias situações e exigências, a ampliação da democracia decorre, para lembrar Norberto Bobbio, tanto da "participação" e "liberdade de dissenso", quanto de um processo de expansão do poder ascendente (controle de baixo para cima) em suas diversas articulações, desde a família até a escola, passando da empresa e chegando aos serviços públicos.<sup>15</sup>

Certamente, a utilização de "certas condições" e "certas práticas" favorece a implementação e consolidação dos liames que moldam a democracia participativa de base. Por consequência, não só importa considerar as pré-condições que fala MacPherson acerca da "mudança da consciência do homem consumidor", "diminuição da desigualdade social e econômica" e "aumento da participação política",<sup>16</sup> como, também, colocar em práticas determinados "exercícios democráticos" vivenciados na Comuna de Paris e lembrados por Pedro Demo, sobre as "possibilidades de deposição", "prestação de contas", "remuneração dos administradores ou servidores do Estado igual a dos trabalhadores" e "rodízio no poder".<sup>17</sup>

Tendo em conta que as necessidades das múltiplas formas de vida cotidiana estão sendo permanentemente colocadas numa continuidade acelerada, as formas de sufrágio e de democracia formal acabam envelhecendo em pouco tempo, sobretudo, quando fundadas em cima do poder econômico, da manipulação da "mídia" e da imposição cultural por meio de figuras ou símbolos personalizados. Diante disso, tornam-se evidentes as vantagens de práticas democráticas em intervenção contínua, refletindo os interesses e os conflitos cotidianos das diversas forças sociais a cada momento. Por suposto, observa bem Villasante, que a demo-

cracia participativa de base "não se fixa tanto em número de votos, mas na capacidade de determinados setores sociais para organizar a expressão de suas necessidades, mediante uma intervenção direta e contínua na opinião pública".<sup>18</sup> Trata-se de uma prática política não muito fácil de perceber, porque, estando permanentemente em mudança, aglutina em volta questões específicas e "em um momento concreto, os interesses que são sentidos pela comunidade".<sup>19</sup>

Não resta dúvida que a forma democrática mais autêntica de participação, deliberação e controle é o "sistema de conselhos", disseminada nos diferentes níveis da esfera e do poder local (bairro, distrito e município). A estrutura geral dos conselhos, que pode também compreender "comitês de fábrica", "comissões mistas" de espécies distintas ou "juntas distritais", é, por excelência, a efetivação maior do arcabouço político de uma democracia pluralista descentralizada, assentada na "participação de base" e no poder da "autonomia local". O "sistema de conselhos" propicia mais facilmente a participação, a tomada de decisões e o controle popular no processo de socialização, não só na dinâmica do trabalho e da produção, como igualmente na distribuição e no uso social.<sup>20</sup> Ademais, no âmbito do espaço público local, a ordenação político-democrática da estrutura piramidal dos conselhos (internamente composto por comitês de consulta, deliberação e execução) é constituído por uma rede de múltiplas forças sociais distribuídas de uma escala maior (Conselho Comunitário, Municipal ou Distrital) até níveis menores (Conselho de Bairros, de Favelas, de Fábricas, de Entidades Públicas, de Sindicatos, de Associações Profissionais e Comerciais, dos Trabalhadores Urbanos e Rurais, etc.).

Registra-se que, quando no governo dos Conselhos o núcleo de poder reside no conjunto dos organismos de base, as decisões tomadas são passadas, asseguradas e executadas para a cúpula administrativa com delegação. Entretanto, quando o sistema está escalonado sob a forma de uma pirâmide de poderes difusos e interpostos, as bases deverão dispor de instrumentos eficazes para opinar, pressionar e controlar os núcleos de decisão e de poder mais acima. É nesse quadro de uma democracia participativa pluralista, que MacPherson procura chamar a atenção para a necessária combinação de certos mecanismos (indiretos) recuperados da democracia representativa (quadros partidários) com o *modus operandi* (direto) do sistema piramidal de base. De qualquer modo, razão assiste ao pensador canadense, quando aduz que o modelo mais simples de democracia participativa é aquele que se institui como um sistema piramidal, aglutinando a "democracia

cia direta na base (nível de vizinhança e fábrica) e a democracia por delegação em cada nível depois dessa base". Processo que avança até o vértice da pirâmide, tendo "um Conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para questões próprias desses segmentos territoriais".<sup>21</sup>

Pelo que representou em alguns dos mais importantes eventos transformadores (Revolução Francesa, Norte-Americana, Russa, Comuna de Paris, etc.), o "Sistema de Conselhos" tem sido exaltado por teóricos de matizes tão distintos, como Antonio Gramsci, Hannah Arendt, C. B. MacPherson, Cornelius Castoriadis, etc. Ainda que tenha realçado os "Conselhos de Fábricas", Antonio Gramsci reconhece que o "Sistema de Conselhos", além de traduzir o modo genuíno de democracia pluralista de base, é o pressuposto de uma nova estrutura representativa.<sup>22</sup> Ainda por essa via, Hughes Portelli comenta, com razão, que o "Sistema de Conselhos" enquanto democracia pluralista de base configura-se, de um lado, como a mais moderna modalidade de controle das classes populares sobre a organização do trabalho e da produção, e de outro, o fator instrumental privilegiado e essencial de expressão dos movimentos sociais.<sup>23</sup>

Em suma, o que importa ter presente na reordenação política do espaço público, com o conseqüente processo de democracia descentralizadora e participativa, é descortinar uma nova sociedade pluralista marcada pela convivência dos conflitos e das diferenças, propiciando uma outra legitimidade embasada nas necessidades fundamentais de novos sujeitos coletivos insurgentes (movimentos sociais), que, com suas práticas, relações e reivindicações cotidianas, passam a ser encarados como fontes de produção jurídica não-estatais.

## NOTAS

1. A propósito do significado de "comunidade", ver: WOLFF, Robert. *A miséria do liberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p.149-177; GOHN, Maria da Glória. "A volta do mito e seus significados". In: *Revista Humanidades*. Brasília: UnB, 7(01):54-60, 1990; FRANCO MONTORO, André. *Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982. p.13, 20-5; OLIVEIRA, Pedro Paulo Cardoso de. "Breves Reflexões sobre a Idéia de Comunidade: da pré-modernidade ao pós-moderno". Comunicação

- São Paulo : OAB/Depto. Editorial, 1988. p.193-5. Ainda a questão dos "mecanismos" de democracia participativa é descrita em: MOISÉS, José Alvaro. 1990. Op. cit., p.61 e segs.; CAMARGO, Azael R. et alii. "A Cidade na Constituinte". In: *Espaço & Debates*. São Paulo : NERU, (19):74; MELLO, Diogo L. de. "Relações Públicas, Informação e Participação Popular como Expressões de um Governo Local Democrático" In: *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, 34(155):74-5, out./dez., 1987.
- 13 Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p.196-7; MELLO, Diogo L. de. Op. cit., p.10.
- 14 Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. Cit., p.198; Cf. SANTOS, Boaventura de Souza et alii. *A participação popular na administração da justiça*. Lisboa : Livros Horizontes, 1982. p.84-7.
- 15 Cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986. p.52-5; \_\_\_\_\_. *Qual o socialismo?* Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1983. p.32-3.
- 16 MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal*. Origens e Evolução. Rio de Janeiro : Zahar, 1978. p.102-3.
- 17 DEMO, Pedro. *Participação e Conquista*. São Paulo : Cortez/Autores Associados, 1988. p.114.
- 18 VILLASANTE, Tomás R. Op. cit., p.221-3.
- 19 Idem. *Ibidem*. p.222.
- 20 Com referência ao "Sistema de conselhos", a literatura é muito rica, podendo ser mencionado: ARENDT, Hannah. *Crises da república*. São Paulo : Perspectiva, 1973. p.199-201.; PORTELLI, Hughes. "Democracia representativa, democracia de base e movimento social". *Revista de Cultura & Política*. Rio de Janeiro : CEDEC/Paz e Terra, (03):55-63, nov./jan. 1981; COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci*. Porto Alegre : L&PM, 1981. p.30-4 e 142-51; CASTORIADIS, Cornelius. *Socialismo ou barbárie*. O conteúdo do socialismo. São Paulo : Brasiliense, 1983. p.80-8; VILLASANTE, Tomás R. Op. cit., p.225, 230-2; FIGUEROLA, Francisco J. p.259-311; DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p.207-8. Sobre os "Conselhos populares", ver: CNBB. *Participação popular e cidadania: a igreja no processo constituinte*. São Paulo : Edições Paulinas, 1990. p.269-76. v.60.

- apresentada no II Congresso Brasileiro de Filosofia Jurídica e Social, promovido pelo Instituto Brasileiro de Filosofia, realizado na USP, 1/5 de set. 1986. 10p.; NISBET, Robert. *Os filósofos sociais*. Brasília : UnB, 1982. p.381-384.
- 2 Cf. GOHN, Maria da Glória M. Op. cit., p.56.
- 3 WOLFF, Robert. Op. cit., p.168-73.
- 4 Cf. OLIVEIRA, Pedro Paulo Cardoso de. Op. cit., p.2-5.
- 5 Cf. GOHN, Maria da Glória M. Op. cit., p.58-9.
- 6 FRANCO MONTORO, André. "Liberdade, Participação, Comunidade". Comunicação apresentada no II Congresso Brasileiro de Filosofia Jurídica e Social, promovido pelo Instituto Brasileiro de Filosofia, realizado na USP, 1/5 de set. 1986. p.6-7.
- 7 Cf. JACOBI, Pedro. "Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para o debate". In: *Lua Nova*. São Paulo : CEDEC, maio 90(20):129-141; VILLASANTE, Tomás R. *Comunidades Locales. Analisis, Movimientos Sociales y Alternativas*. Madrid : Inst. Estudios Adm. Local, 1984. p.240.
- 8 Cf. TRAGTEMBERG, Maurício, MARTINS, Carlos E., QUIRINO, Célia G., MOISÉS, José A. "Regime Político e Mudança Social: Comentários". *Revista de Cultura & Política*. Rio de Janeiro : CEDEC/Paz e Terra, (03):27-46, nov./jan. 1981. Sobre a temática da "participação", examinar: MOISÉS, José Alvaro. *Cidadania e participação*. São Paulo : Marco Zero, 1990. p.15-33; BAGOLINI, Luigi. *O trabalho na democracia*. Brasília : UnB, 1981. p.73-97; FIGUEROLA, Francisco José. *Teoría de la democracia social*. Buenos Aires : Depalma, 1986. p.314-80.
- 9 JACOBI, Pedro. Maio 90. Op. cit. p.135.
- 10 JACOBI, Pedro. Maio 90. Op. cit. p.135-6.
- 11 Cf. WOLKMER, Antonio Carlos. *O terceiro mundo e a nova ordem internacional*. São Paulo : Ática, 1989. p.57-8. Sobre os "corpos intermediários", ver: FIGUEROLA, Francisco, J. Op. cit., p.160-88; GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo : Max Limonad, 1984. p.32-3, 84-90.
- 12 Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu et alii. "Mecanismos de Participação Popular no Governo". *Problemas e reformas: subsídios para o debate constituinte*.

<sup>21</sup> MACPHERSON, C. B. Op. cit., p.110.

<sup>22</sup> Cf. GRAMSCI, Antonio. In: COUTINHO, Carlos Nelson. Op. cit., p.33-4, 150.

<sup>23</sup> Cf. PORTELLI, Hughes. Op. cit., p.58.