

I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos. 23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.

Investigando a democracia no Brasil: breve análise sobre os mecanismos de participação popular no governo PT

Juliana Magalhães de Castro¹

Leonardo Anderson Ricardo Vieira²

Resumo:

O presente trabalho procura investigar o contexto político, social e econômico em que se insere a participação popular no Brasil por meio da análise dos mecanismos de diálogos entre o Estado brasileiro e a sociedade civil organizada durante mais de doze anos do governo PT. Através do levantamento de dados sobre os mecanismos de participação já existentes em forma embrionária desde a década de 1980, procura-se compreender que elementos se entrelaçam ao tratarmos da participação popular no cenário da democracia brasileira tendo como ponto de partida o questionamento sobre o papel da institucionalidade na demanda de diálogos entre os diversos setores organizados da sociedade civil e o Estado bem como os possíveis impactos na organização dos movimentos sociais. A hipótese apresentada é que as políticas de participação popular defendidas no discurso do Partido dos Trabalhadores nas gestões Lula (2003 – 2010) e Dilma (2011 - 2014) tiveram um impacto qualitativo na organização dos movimentos sociais e na construção da democracia nacional através dos diálogos entre o Estado e a sociedade civil organizada influenciando diretamente sobre a luta e organização dos trabalhadores.

Palavras-Chave: Democracia participativa, Partido dos Trabalhadores, Sociedade Civil

-
- 1 Bolsista CNPq, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
 - 2 Bolsista CAPES, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará

1. A Participação Popular no Brasil: breve histórico (1980-2000)

Para que possamos compreender os significados da participação popular no Brasil é preciso, em primeiro lugar, que adentremos no histórico do desenvolvimento das instâncias democráticas no país e os caminhos percorridos na disputa por espaços políticos.

Se nos dias atuais acompanhamos diversas discussões sobre a importância da participação efetiva da população nas mais diversas esferas de decisões, a começar pela obrigatoriedade do voto, se faz necessário debruçar-nos sobre a própria história da democracia no Brasil. Não é de agora que a luta por espaço nas esferas de decisões acontece.

Foi em meados da década de 1980 que acompanhamos um momento de grande efervescência no país. A necessidade da reabertura democrática funcionava como oxigênio para as mobilizações de diversas categorias que se colocavam em luta, com destaques para o movimento operário do ABC paulista³.

Soma-se a essas mobilizações, a demanda de uma nova constituição que pudesse ser atualizada e representasse os anseios e necessidades da sociedade brasileira do período. A pauta da constituinte fora encampada pela quase totalidade dos movimentos sociais que participavam do movimento Diretas Já!, por exemplo.

O que se colocava em cheque era fundamentalmente a necessidade de se ampliar os mecanismos de participação e diálogo com o Estado brasileiro. O Regime Militar (1964-1985) havia esgotado suas possibilidades e as mudanças sociais, econômicas e culturais pelas quais o país passava exigia uma governabilidade diferente. A demanda por democracia era inevitável.

Como pano de fundo, a *reforma política* emergia como necessidade e também como possibilidade de transformações sociais. Se é bem verdade que no encerramento político de cada ciclo surgem demandas novas e algumas antigas permanecem, é verdade também que se tratando da relação entre Estado e sociedade civil nas sociedades capitalistas, a ampliação do diálogo é pauta permanente. Nesse sentido, a Constituição de 1988 aparece como documento que, em tese, garante uma série de direitos sociais e é justamente nessa discussão que se buscou ampliar a participação “direta” nas esferas de decisão. Segundo Silva & Jaccoud :

3 O movimento operário do ABC paulista foi o grande protagonista das grandes mobilizações do período, através da organização de greves gerais (1978-1981), sendo o braço operário atuante na fundação do Partido dos Trabalhadores (1980)

A Constituição de 1988 instituiu o arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático no Brasil. Um conjunto de direitos sociais foi ali estabelecido como resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. Nessa trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. (SILVA & JACCOUD, 2004, p. 43)

Foi a partir da Carta Constitucional de 1988 que os Conselhos Populares foram institucionalizados em quase todas as instâncias de políticas sociais no país, a exemplo do conselho de saúde que foi pioneiro nesse quesito. Tais conselhos passaram a ser parte estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) que ainda hoje está na base das discussões sobre políticas públicas no país.

A legitimidade dada aos conselhos viria a se somar com a força que ganhavam os movimentos sociais no período e a institucionalização passa a ser característica marcante no novo período político no Brasil.

Há ainda um outro elemento que deve ser considerado na correlação de forças no período: a instituição de ONG's e dos Movimentos Sociais como agentes de disputa na sociedade civil brasileira:

A participação da sociedade na execução das políticas sociais também sofreu uma grande alteração a partir dos anos 1980. Na conjuntura da luta pela democratização do país, consolidou-se no campo da atuação privada, até então dominada pelas entidades de cunho filantrópico, um novo elenco de atores sociais voltados à promoção da sociedade como protagonista de sua própria transformação. Movimentos sociais e organizações não-governamentais (ONGs) passam a atuar na implementação de projetos sociais de diversos conteúdos, visando dotar comunidades e grupos sociais de protagonismo social em um Estado autoritário e numa realidade social marcada pela exclusão, discriminação e pobreza (SILVA & JACCOUD, 2004, p. 44)

Via de regra, a cara da participação política nesse período no Brasil vai ser ditada pelos chamados Novos Movimentos Sociais, compreendidos aqui, de forma ampla, a partir dos novos arranjos e demandas que surgiram na sociedade brasileira no período. Vão desde demandas identitárias tais como Movimento de Mulheres, Movimento Negro, LGBT, etc, até o chamado Novo Sindicalismo que terá como polo aglutinador a Central Única dos Trabalhadores (CUT) fundada em 1983.

Ao longo da década de 1990, por meio do governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), assistimos uma série de concessões e privatizações de serviços públicos no país e, como consequência, o ataque direto aos direitos dos trabalhadores. As políticas de participação social acabam ficando secundarizadas por meio da ideia neoliberal de minimização do Estado. A tentativa de desmantelamento das estruturas

sindicais via criação de uma central sindical que se opunha à hegemonia da CUT e da política de maximização do Estado (Força Sindical) são só um exemplo de como a participação social fora tratada na década de 1990. Qualitativamente não houve avanços na medida em que o foque da administração estatal do período foram as concessões ao privado.

É nesse cenário de ataques que o Partido dos Trabalhadores (PT) irá aparecer como alternativa institucional viável. Fruto da emergência dos movimentos sociais na década de 1980, o PT desde sua criação ganha espaço nas instâncias representativas a partir de uma política que apresenta como base o diálogo e a participação popular nas instâncias democráticas.

Com a chegada de Lula a Presidência da República (2003), acompanhamos uma alteração qualitativa em relação à participação popular nas instâncias representativas. Como característica marcante do “modo petista de governar” encontramos a tentativa de ampliar a representatividade popular por meio da criação de novos conselhos populares, por exemplo, e da instituição do Orçamento Participativo como ferramenta de diálogo institucional.

Para termos uma ideia do que representou, na prática essa ênfase dada aos mecanismos de participação popular basta dizer que ao longo dos dois mandatos do governo FHC foram realizadas 19 conferências nacionais de políticas públicas. Já nos oito anos de governo Lula, esse número quadruplicou, subindo para 74. Além das conferências já existentes – como a de Direitos Humanos, Saúde e Assistência Social, foram criadas outras tais como de Juventude e LGBTTT.⁴

Outro dado importante é sobre a criação de comissões especiais atreladas aos ministérios, que no governo Lula chegaram a 18 contra apenas 8 no governo FHC.

Tudo isso tem uma razão de ser que não se limita as possíveis divergências ideológicas entre os partidos em questão (PT e PSDB) mas que tem com base material as mudanças estruturais e políticas pelas quais a sociedade brasileira passou no último período. Se na década de 1980 a democracia aparecia como anseio de uma ampla parcela da sociedade, nos anos 2000 a busca por um amadurecimento das instâncias democráticas também surge como necessidade imediata diante de um cenário político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Deve-se considerar a hipótese de que o “modo petista de governar” foi aquele que mais se adequou as necessidades econômicas e sociais

4 Dados: IPEA

de nossa história recente, na medida em que soube trabalhar bem com essa ampliação da participação popular sem que essa participação saísse da esfera institucional, isto é, sem que saísse do controle governamental que soube ditar como, onde e porque participar da política no país.

2. Estado Ampliado, Sociedade Civil e a realidade brasileira

Para compreender os significados da ampliação dos mecanismos de participação popular no Brasil é necessário delimitar a concepção de Estado da qual se parte. É necessário ter em mente que o Estado brasileiro é, sobretudo, reflexo da configuração econômica, social e política e corresponde às demandas e interesses de um determinado período histórico.

Em primeiro lugar, o Estado brasileiro se insere dentro da dinâmica das relações sociais capitalistas, isto é, diz respeito a uma forma de organização social que tem por base o modo de produção capitalista e toda a superestrutura que se ergue em cima dele, sendo parte estrutural desse sistema de organização social.

Sendo parte estruturante do modo de produção capitalista, cabe ao Estado a manutenção e legitimação da ordem social estabelecida. Segundo Poulantzas (1971) tem como uma das características fundamentais o papel de coesão social na medida em que estabelece relações econômicas, políticas e ideológicas e, ainda, compreende as lutas de classe empreendidas contra às estruturas do Estado. Dessa maneira – por meio da coesão – as relações sociais entre classes ficam camufladas por meio de uma suposta universalidade que seria garantida pelo Estado. No que tange à participação popular nas esferas institucionais:

[...] Tudo se passa nas suas instituições, como se a luta de classe não existisse. Esse Estado apresenta-se organizado como unidade política duma sociedade com interesses econômicos divergentes – não interesses de classes, mas interesses de sujeitos econômicos. Isto se reporta à relação do Estado com o isolamento das relações sociais econômicas, o qual é, em parte o seu próprio efeito. A partir desse isolamento, a função política do Estado apresenta uma ambivalência característica, constante diga respeito às classes dominantes ou às classes dominadas (POULANTZAS, 1971, p. 8).

Como é papel social do Estado, na sociedade capitalista, garantir a coesão social por meio da camuflagem da luta de classes, a demanda por políticas sociais que busquem

trabalhar em cima de desigualdades específicas oriundas do modo de produção capitalista e suas especificidades conjunturais, acaba cumprindo um papel de conciliação de classe e legitimação da ordem social estabelecida.

É em Gramsci que encontramos o conceito de Estado Ampliado e temos a noção de Sociedade Civil que aqui nos interessa. Para o autor marxismo era preciso desenvolver uma teoria analítica que pudesse dar conta de compreender as diversas transformações pelas quais o modo de produção capitalista passou no último século. Dentre essas transformações, encontra-se a compreensão do papel do Estado dentro da dinâmica da luta de classes.

Dessa forma, o autor divide à nível didático, a sociedade em dois momentos: a sociedade política e a sociedade civil:

Nas sociedades ocidentais, o Estado, em sentido amplo,⁹ o Estado ampliado, a superestrutura, é a junção de duas esferas, a: a) **sociedade política** (Estado em sentido estrito, Estado-coerção): formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias. Por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, uma dominação mediante coerção; e b) **sociedade civil** (Estado ético): organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc. No âmbito e por meio da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia (buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso). (VIOLIN, 2006, p. 13)

Essa divisão é importante, na medida em que nos permite diferenciar as diversas esferas de disputa de poder na sociedade moderna. Contudo e Montañó que nos chama a atenção para algo fundamental na compreensão da teoria gramsciana:

Há em Gramsci (na esteira de Marx), à diferença dos autores do ‘terceiro setor’, um caráter claramente classista na sociedade civil — aqui se expressa a articulação das esferas sociais, ignorada por estes teóricos: a ‘sociedade civil’ gramsciana **faz parte** do Estado (lato sensu) que por sua vez é permeado pelos interesses e conflitos das classes sociais conformadas na estrutura econômica. (MONTAÑO, 2002, p. 74)

Dessa maneira, a disputa na sociedade civil deve ser entendida como parte constituinte da disputa na esfera estatal. Estado e Sociedade Civil são partes de um mesmo processo e não podem se dissociar totalmente. Não há como debater sociedade política sem debater sociedade civil e vice-versa. Ambas representam os dois lados de uma mesma moeda e só podem ser compreendidas dentro de uma totalidade, representada pela luta de classes.

Se tratando especificamente da participação popular nas esferas institucionais, é preciso compreender que não se pode considerar a via representativa democrática como algo dissociável da disputa por direito por fora da legalidade instituída pelo Estado. Se ambos processos – os que ocorrem na sociedade política e na sociedade civil – acontecem dentro da dinâmica da luta de classes, é justamente nessa dinâmica que há o ponto de partida necessário para se localizar o papel que o Partido dos Trabalhadores cumpriu na sociedade brasileira.

Caso contrário, correríamos o risco de fazermos uma análise deturpada sobre a correlação de forças na sociedade brasileira. Se por um lado, vemos, no governo PT, uma ênfase ao tocante às esferas institucionais de participação popular – como Conselhos e Orçamentos Participativos – por outro, podemos acompanhar uma série de mobilizações nas quais o PT se colocou em embate com movimentos sociais, atuando de forma repressora e complacente às camadas dominantes⁵ da sociedade.

3. Os mecanismos de participação popular e a democracia no Brasil: O PT como um partido de todos.

Para concluirmos esse breve artigo, levamos em consideração a hipótese de que houve uma mudança qualitativa na organização dos mecanismos de participação popular ao longo do governo PT (2003- atual). Mas não nos basta evidenciar o que se apresenta já em estatísticas, já mencionadas.

Os primeiros resultados da pesquisa, que se encontra na fase de levantamento bibliográfico e de dados quantitativos apontam para uma real alteração no cenário de diálogo entre o Estado e a sociedade civil organizada, durante as gestões do PT na presidência da república, através da participação das representatividades dos diversos movimentos sociais brasileiros dentro dos mecanismos de negociação e participação popular por dentro da ordem. Tais movimentos sociais podem ser divididos em quatro grandes grupos: 1) Movimentos Sindicais Urbanos; 2) Movimentos Sindicais Rurais; 3) Movimentos pelo direito a Terra e Reforma Agrária e 4) Movimentos pela ampliação de direitos sociais⁶. Alteração essa que apresenta significado objetivo e subjetivo na forma com que os movimentos sociais, rurais e urbanos se mobilizam para colocar na pauta democrática suas próprias demandas.

5 Por camadas dominantes entendemos aqui as classes sociais com maior poder econômico e político.

6 Tal divisão cumpre caráter meramente didático, auxiliando no levantamento de dados da pesquisa.

A primeira impressão é que a ampla maioria dos movimentos sociais surgidos na década de 1980 e que contribuíram fortemente na construção do Partido dos Trabalhadores estão atualmente atrelados a lógica institucional da representatividade, participando de mecanismos tais como Orçamentos Participativos à nível estadual e os Conselhos Populares. Isso tem uma grande implicância na relação com o governo na medida em que o diálogo é priorizado em virtude da necessidade de negociações, mas se sobrepõe a própria análise crítica da real eficiência de tais negociações.

Deve-se procurar compreender qual a relação orgânica entre o Partido dos Trabalhadores e os principais movimentos representativos que emergiram durante o mesmo período que o partido, na efervescência da década de 1980, como síntese de um período histórico em que a organização dos trabalhadores se fazia necessária em meio a um cenário de crise, no plano econômico e abertura democrática, no plano político, sendo eles a Central Única dos Trabalhadores (CUT), como via sindical e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) como representatividade do campo.

São esses mecanismos de diálogo que vão orientar a participação popular a partir de 2002 com a chegada do Partido dos Trabalhadores a presidência da república e delimitar a relação entre o governo e os diversos movimentos sociais da sociedade brasileira.

A efetividade de tais mecanismos dentro do desenvolvimento da democracia participativa é o que se coloca como objeto de investigação principal, trazendo à tona o debate atual sobre as possibilidades de participação popular via institucionalidade e suas possíveis consequências nas mobilizações de massas. Tais mecanismos trazem como pano de fundo o debate acerca da participação democrática dentro do Estado democrático de direito e suas implicações no debate sobre Estado dentro de uma abordagem sociológica e política, nos significados de representatividade política na sociedade contemporânea e na análise da correlação de forças entre o poder instituído pela governabilidade e a relevância das pressões populares na conquista de direitos sociais.

A política apresentada pelo PT por dentro da via institucional ou, em outras palavras, por dentro da ordem, aparece como síntese de uma demanda política e social do país. Se compreendermos o Estado como o instrumentalizador e legitimador da ordem social capitalista, compreenderemos também os seus administradores como instrumentos de manutenção da ordem a partir do momento em que se propõe a administrar e a melhorar as condições sob as quais a democracia se desenvolve em nossa realidade social.

Não é atoa, por exemplo, que o PT se elege como um governo de coalizão. É nesse

campo, da sociedade política em diálogo com a sociedade civil que o PT disputa espaço e projetos políticos ou como nos diz seu presidente à época:

O programa de governo que a candidatura Lula levou às ruas em 2002 contém eixos estratégicos para o Brasil. Um projeto estratégico, qualquer que seja, é sempre a projeção ideal que um agente político formula em relação à sua visão de futuro. Projeto político não pode ser entendido como algo que necessariamente se realizará. Trata-se apenas de um dever-ser, de uma das possibilidades em relação ao futuro. Na medida em que existem vários projetos interagindo e que a ação de execução de um projeto interage com a ação de outros sujeitos, o resultado final da ação implementadora de um projeto nunca será igual à intenção inicial do agente. O mesmo ocorre com programas de governo. O que importa, na ação dos partidos, é que suas ações correspondam a programas e projetos. Resultará daí algo mais ou menos aproximado da formulação inicial, dependendo sempre da capacidade de execução, das condicionantes da realidade, das circunstâncias e dos agentes interativos (Genoíno, 2003).

Isto é, a disputa política ocorre dentro e fora do partido através de apresentação de diferentes projetos políticos que interagem entre si, formando, a partir dessa interação, uma síntese que seja capaz de garantir a governabilidade. Dessa maneira, o PT se fez como o partido de todos, tal qual o slogan da gestão Lula, fazendo valer a prerrogativa que o Estado é, em última instância o instrumento legitimador da ordem.

É inegável que a participação popular no governo PT sofreu grandes alterações, dentro da esfera institucional, isto é, dentro da sociedade política e de manutenção da ordem, mas, se tratando de uma perspectiva mais ampla, que leve em conta a disputa por fora das instâncias legais, o governo PT cumpriu o mesmo papel que os demais governos cumpriram na sociedade brasileira, de reprimir e amortecer conflitos. Isso traz a tona a ideia de que, em última análise, o PT foi um governo de conciliação de classes e manutenção da ordem.

Prova disso é a resposta apresentada pela presidente Dilma Rousseff pós Jornadas de Junho de 2013⁷ em pronunciamento nacional. A resposta foi o Decreto nº 8243, derrubado posteriormente pelo Congresso e que pretendia instituir a Política Nacional de Participação Social, isto é, apresentar, dentro das instâncias estatais uma alternativa democrática de participação popular. Procurando apaziguar os conflitos, a ideia era trazer para o controle governamental a participação política ao mesmo tempo em que a repressão aos que se colocavam nas ruas era a ação que imperava.

7 As Jornadas de Junho correspondem ao período de fortes manifestações políticas ocorridas em Junho de 2013 que tinham, entre inúmeras reivindicações, o questionamento sobre a Copa do Mundo de 2014 no Brasil.

Por fim, não há como debater a mudança qualitativa que houve na democracia brasileira por meio da utilização desses mecanismos de participação popular sem considerar a totalidade da luta de classes. Se é bem verdade que a noção de Estado ampliado que Gramsci nos apresenta diz muito de nosso tempo histórico, é justamente por isso que a análise da participação democrática e do papel cumprido pelo Partido dos Trabalhadores deve se dar no prisma da noção sobre a correlação de forças entre as classes sociais no Brasil. Se dentro do partido, como nos diz Genoíno, há a coexistência de diversos projetos políticos, há na política colocada em prática a legitimação e preleção à ideia de conciliação de classes.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 8243, de 23 de maio de 2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

_____. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1987.

COELHO, Eurelino. **Uma esquerda para o capital**: o transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979-1988). Feira de Santana: UEFS Editora, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson (org). **PT, um projeto político para o Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, v.1.

IASI, Mauro. **As metamorfoses da consciência de classe**: o PT entre a negação e o consentimento. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MENEGUELLO, Raquel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1981-1997)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Democratizar a Democracia**: os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Crônica de um partido não anunciado**: programa e governos do PT 1979/2000. Tese de Doutorado, Unicamp, 2004.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.