



## NOTAS SOBRE O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SUA ARTICULAÇÃO COM A CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

**Sandra Aparecida Riscal<sup>1</sup>**

Universidade Federal de São Carlos  
Departamento de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação

**Raquel Pereira Chainho Gandini<sup>2</sup>**

Universidade Metodista de Piracicaba  
Programa de Pós-Graduação em Educação

### Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar uma breve discussão sobre a concepção de participação política. A partir da introdução da concepção de gestão democrática na educação pública, passou a ser necessário se compreender o que se entende por participação política e como essa participação se articula com a concepção de gestão democrática. Pretende-se apresentar algumas vertentes teóricas que teriam subsidiado a constituição deste conceito. Trabalhamos com categorias de Max Weber e Raymundo Faoro. O trabalho se desenvolve com o intuito de determinar em que medida, por força do território teológico em que foi gerada, a concepção de participação, concebida como prática política preserva relações próprias à esfera religiosa. Pode-se concluir que a concepção ainda retém parte de seu significado medieval e católico, que articula o desejo de pertencimento a uma comunidade eminente, transcendente e virtuosa. Em sua forma mais moderna, a participação constitui uma mediação entre cidadania, vontade geral e soberania popular.

**Palavras-chave:** Participação política, gestão democrática, comunidade

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professora adjunta do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), é docente do curso de Pedagogia e do Programa de Pós-graduação em Educação desta universidade. [riscal@uol.com.br](mailto:riscal@uol.com.br)

<sup>2</sup> Livre-docente em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professora aposentada desta universidade. Atualmente é docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). [rpgandin@unimep.br](mailto:rpgandin@unimep.br)



## Abstract

### Notes on the concept of political participation and its relationship with the concept of democratic management

The aim of this paper is to present a brief discussion about the concept of political participation. Since the introduction of the concept of democratic management in public education, it became necessary to understand what the meaning of political participation is and how that participation is linked to the conception of democratic management. The paper also intends to present some theoretical issues that would have helped the establishment of the concept. We work with categories of Max Weber and Raymundo Faoro. The work was developed in order to determine to what extent, under the theological territory in which it was generated, the concept of participation, conceived as a practical policy, preserves the religious sphere own relationships. It can be concluded that the conception still retains part of its medieval and Catholic meaning, which articulates the desire of belonging an imminent, transcendent and virtuous community. In its more modern form, participation is a mediation between citizenship, general will and popular sovereignty.

**Key words:** Political participation, democratic management, community

A participação política tem se apresentado como um dos principais aspectos do desenvolvimento do processo de gestão democrática. Desde o momento de sua introdução na legislação nacional, com a Constituição de 1988, esforços teóricos e de mobilização social têm sido levados adiante na tentativa de se garantir que uma parcela maior da população participe da gestão dos equipamentos e serviços públicos. Em particular, no caso da educação, a instauração de órgãos colegiados nas instituições escolares e o papel que pode ser atribuído à participação da comunidade na gestão das escolas vêm se constituindo no nó górdio da gestão democrática. Aparentemente simples, o tema da participação vem se mostrando cada vez mais complexo, desafiando intelectuais e gestores públicos.

O objetivo deste artigo é discutir a concepção de participação política, no sentido de apresentar, ainda que introdutoriamente, algumas vertentes teóricas que teriam subsidiado a constituição deste conceito. Como se sabe, os conceitos não podem ser isolados do território histórico, político e intelectual em que foram gestados, e no caso da participação política, conceito de natureza eminentemente prática, estes aspectos assumem uma importância crucial.



Trabalhamos com categorias de Max Weber e, especialmente, com um cuidado que sempre considerou necessário: a distinção indispensável entre o real e as categorias. Estas últimas são construções teóricas – tipos puros, isto é, desprovidos de conteúdo empírico -, por meio das quais procuramos compreender a realidade empírica, mas que não podem ser tomadas como sendo a própria realidade e nem tampouco estabelecem “leis” sobre o devir. Weber considera clássico o perigo de confundir as categorias com a “lógica imanente ao mundo das coisas” (COLLIOT-THÉLÈNE, 1995, p.65). Esta referência decorre da constatação de que muitas vezes a adoção impensada e precipitada de determinadas concepções pode levar à negação do real e à expressão de “desejos” sobre o devir e, infelizmente, à frequente manifestação de recomendações sobre regras de conduta a serem seguidas pelos agentes sociais. Estes não estariam agindo conforme o “modelo teórico” inicialmente adotado e equivocadamente entendido como se fosse a própria realidade.

O desenvolvimento deste estudo baseou-se também em considerações de Raymundo Faoro (1994), particularmente em suas observações sobre o “*pensamento político*”. Faoro inicialmente apresenta uma distinção entre filosofia política, ideologia e pensamento político. O primeiro consiste em uma elaboração teórica que, enquanto tal, é elaborada *a posteriori*. Por ideologia, sinteticamente, entende tratar-se de um tipo de elaboração que se caracteriza por uma estreita relação com os “interesses”, enquanto que o “*pensamento político*” está radicalmente relacionado com a ação, situando-se, portanto ao nível da *práxis*:

*O logos – a filosofia política, as ideologias – transita, pode ser exportado e catalogado, comunica-se, frequenta os livros e os discursos. Expressa-se em proposições enunciativas, escrito nos livros e nos discursos: é um saber formulado. O pensamento político, entretanto, como ação, atividade concentrada, não se confunde com exercício de jornadas intelectuais, como exercício retórico.(...). O pensamento político está dentro da experiência política, incorporado à ação, fixando-se em muitas abreviaturas, em corpos teóricos, em instituições e leis. A ideia, por essa via, faz-se atividade, não porque fruto da fantasia ou da imaginação, mas porque escolhida, adotada, incorporada à atividade política. (FAORO, 1994, p. 14).*

Nosso interesse neste momento é ressaltar que, adotando-se essa categoria tal como ele a define, segue-se que, compreender o significado de concepções como a de participação significa acompanhar as atividades que se verificam no âmbito da prática política. Esse caminho se diferencia daqueles



seguidos em pesquisas sobre os principais aspectos das posições filosóficas ou doutrinárias políticas expostas em textos teóricos elaborados ou em escritos e debates políticos e permite o conhecimento sobre as atividades efetivamente realizadas, coerentes ou não com os primeiros:

(...) O pensamento político de cada um não se afirma na forma intelectual, mas na atividade real implícita na ação, ainda que, à margem desta, afirme-se outra ideia. A eventual contradição entre a regra e a conduta rompe-se privilegiando a conduta: nela está o pensamento político real, embora a contradição intelectual nada tenha a ver com a má-fé. (FAORO, 1994, p.16)

Com esta abordagem estamos supondo que se poderia conhecer e compreender, com fundamentação metodológica, as razões da distância que em muitos casos se apresenta entre declarações de princípios e promessas e a prática efetiva, geralmente designada por falta de coerência entre o discurso e a ação. Para Faoro,

(...) o vínculo entre a *práxis* e o *logos* se dá pela sugerência, palavra que, em falta de melhor, indica como se expressa o *quantum* de saber formulado a partir da experiência. (FAORO, 1994, p.15).

Tal como apresentada por Faoro, entende-se por sugerência o *saber informulado*, o qual só pode ser conhecido *a posteriori* e que “*pela via da práxis, compõe o pensamento político*” e o distingue da fantasia, do arbítrio imaginativo e da ideologia.

Outro ponto a ser destacado sobre o conceito de sugerência diz respeito aos próprios limites das atividades que supostamente colocariam determinadas teorias em prática, como afirmou Faoro (1994, p.16): “A sugerência, em direções contrárias, freia de um lado, o desenvolvimento teórico, dando-lhe consistência prática, e, de outro, marca o limite da presença da sociedade.”

Faoro apresenta, em seu texto, como exemplo do que apontamos acima, a eficácia ou não da própria lei:

A própria lei, ainda que coercitivamente dotada de poder, terá eficácia circunscrita às situações de força se despida de sugerência. O preconceito racial, por exemplo, se representa um traço do pensamento político, obstinar-se-á em se manter, ainda que as sanções penais o repudiem. Uma lei não se completa com outra ainda mais severa na sanção ou mais dúctil: sua validade e,



complementarmente, sua eficácia dependem de como atue na práxis, não no catálogo das normas obrigatórias. (FAORO, 1994, p.15-16)

Isto significa que a compreensão de concepções eminentemente práticas, como a participação, não pode partir da idealização de suas proposições legais ou dos discursos a que frequentemente encontra-se associada. Sua natureza prática exige que se tomem as ações e os caminhos políticos percorridos, como fonte para sua elaboração teórica.

### **Os problemas das abordagens teóricas da participação**

O conceito de participação, pelo papel que desempenha no debate sobre a gestão democrática, exige uma melhor compreensão do que se pretende dizer quando se usa esse termo. A expressão participação e em particular, participação política, que é o tema deste artigo, pode apresentar as mais variadas significações. Seu uso variou ao longo da história ocidental segundo contextos econômicos, sociais e políticos e, mesmo quando usado em articulação com a forma de governo democrática, pode designar um grande número de ações políticas, que vão desde o exercício direto do poder, como nas formas de orçamento participativo, em colegiados ou conselhos ao exercício do poder soberano, por meio da eleição. A expressão pode também ser usada para negar as formas de participação existentes, sob a alegação de que elas seriam “apenas” formais. Encontramos a designação de participação para referir-se às manifestações políticas ou de movimentos sociais ou, ainda, às ações de apoio ou identidade de concepções, como no caso de participação de partidos políticos.

A concepção de participação política encontra-se associada a outras formas de participação vinculadas ao processo decisório na esfera política e pode se referir a atividades implementadas por indivíduos ou por grupos organizados, por iniciativa individual e voluntária ou de exigência legal. Não se desenvolveu ainda no Brasil, como no caso norte-americano, o estudo das modalidades de participação que tem se desenvolvido na vida pública.

Callahan (2007) apresenta diferentes termos que em inglês servem para se referir a formas específicas de engajamento político por parte da população, a partir da experiência de participação política norte-americana. Assim, podemos encontrar a concepção de participação pública, *public participation*, conceito mais geral e amplo e inclui atividades que envolvem a participação do público, a mídia e outros grupos e associações não-governamentais. Já a *citizen participation*, que na falta de melhor expressão poderíamos denominar de participação do cidadão, refere-se à solicitação da participação da população no



processo de tomada de decisão administrativa ou participação na tomada de prestação de serviços e decisões de gestão. Neste caso encontram-se manifestações voluntárias, como a organização de manifestações de protestos e *lobby*, a participação em audiências públicas, processos de gestão participativa e campanhas por candidatos políticos. No caso norte-americano, inclui-se aqui o voto em candidatos e plebiscitos e no caso brasileiro a apresentação de emendas ou propostas de leis por iniciativa popular. A *citizen participation* abrange também participações obrigatórias da vida pública como pagar impostos e participar de tribunais de júri. Em última instância, a *citizen participation* pode ser definida como processos de participação estabelecidos por lei, por iniciativa ou controlados pelo governo para melhoria ou para obter apoio em suas decisões programas e serviços (CALLAHAN, 2007, p.150-151). No caso brasileiro inclui-se aqui o voto em eleições. Finalmente, a autora se refere ao *civic engagement*, ou engajamento cívico, que constituiria o envolvimento em atividades comunitárias e grupos de voluntários, que podem assumir formas que vão do voluntarismo individual até o envolvimento organizado para fins sociais ou políticos. (CALLAHAN, 2007, p.150-151)

No caso brasileiro, os estudos sobre a participação política parecem privilegiar o debate teórico, diferentemente dos estudos norte-americanos que tomaram como ponto de partida para elaboração conceitual as experiências materializadas nas práticas sociais. Para exemplificar os aspectos que caracterizaram o campo teórico em que se desenvolveu o debate sobre a concepção de participação, no Brasil, tomaremos como objeto inicial de análise a concepção de participação política tal como é apresentada no livro *O que é participação política* de Dalmo Dallari. O autor trata da concepção de participação política como direito e como dever e inicia o capítulo argumentando que o direito à participação seria o resultado de uma luta que se estendeu por milênios e que resulta do fato do homem ter que necessariamente viver em sociedade:

justamente porque todos os seres humanos vivem em sociedade e porque as decisões políticas sempre refletem sobre a vida e os interesses de todos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação política um direito fundamental de todos os indivíduos (DALLARI, 1984, p.26)

Ao definir a participação como **dever** Dallari acrescenta: *todos os indivíduos têm o dever de participar da vida social, procurando exercer influência sobre as decisões de interesse comum.* (1984, p.33) O jurista fundamenta este dever em sua concepção de “vida social básica de todos os seres humanos” e no fato de, *se muitos ficarem em atitude passiva, deixando as decisões para outros,*



*um grupo minoritário poderá dominar, sem resistência ou limitações.* Segundo esta abordagem, deve-se participar porque, entre outras coisas, não participar levaria a uma ditadura de uma minoria sobre todos. O argumento para participação reside no fato do homem ser um animal político *que não vive sozinho, pois todo o ser humano (...) precisa da companhia de outros homens.* (DALLARI, 1984, p.12) Toda a argumentação parte do princípio de que a vida em sociedade é uma necessidade da natureza humana. A necessidade de participar resultaria do fato de que todos os seres humanos **valem exatamente a mesma coisa, porque todos nascem iguais e é a sociedade que estabelece as diferenças o que significa que a diferença de valor entre os seres humanos são artificiais, não naturais** (DALLARI, 1984, p.13). Neste sentido, a participação política seria uma forma de se recuperar a igualdade social (DALLARI, 1984, p.14). Todos devem participar para garantir que todos tenham o mesmo direito de decidir sobre os destinos da sociedade. O autor distingue a participação real de uma falsa participação. A participação real seria aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais. Segundo Dallari, *é importante que exista para todos a mesma possibilidade de agir com liberdade para formar e externar opiniões e que ninguém seja impedido de manifestar livremente sua vontade em relação aos assuntos políticos.* (DALLARI, 1984, p.92) O que se segue, para o autor, é a necessidade de garantir que as decisões políticas representem a síntese das diferentes opiniões.

Alguns aspectos chamam a atenção na argumentação de Dallari. O primeiro é a redução da esfera política à social. Não se trata aqui de uma discussão sobre relações de poder ou sobre dominação, mas sobre a necessidade de se recuperar a igualdade social natural perdida. Uma citação posterior permite que se deduza em que momento a sociedade perdeu essa condição de igualdade inata: com a instauração de uma política com letra minúscula, definida como a busca pelo poder para satisfazer os interesses particulares de um grupo, sem compromisso com a dignidade humana. Este fato teria representado a transformação da sociedade mediante a conquista e exercício do Estado. Logo é a ação do Estado que transforma a igualdade social inicial em desigualdade e o Estado aparece como o responsável pelo estabelecimento de uma condição onde homens passam a ter valores sociais diferentes (DALLARI, 1984, p.92). O uso do termo valor tem um papel importante e sua concepção tem aqui a função de introduzir uma relação de natureza ética ou moral: visa ressaltar o fato de que a desigualdade perpetrada pelas relações de poder no interior do Estado define os homens segundo valores instrumentais e não essenciais. Pode-se assim, compreender que a avaliação da prática política é submetida a uma avaliação ética que precede à própria ação e que prescreve os caminhos que esta prática política deveria seguir para ser verdadeira e virtuosa.



A semelhança com as concepções de Rousseau é evidente e mais evidente se torna à medida que se compreenda as semelhanças entre a concepção aqui exposta, que visa atingir por meio da participação a uma síntese das opiniões dos cidadãos, com a vontade geral rosseauiana, tema que trataremos mais adiante.

Antes de seguir este caminho, pretendemos apontar outro aspecto da argumentação de Dallari: nesta síntese de opiniões, que se aproxima do conceito de vontade geral, há um movimento transcendente, que atravessa a ideia de comunidade social para lhe assegurar um caráter mais eminente do que um mero conjunto de indivíduos. Há uma similaridade com os argumentos teológicos medievais, em particular aqueles desenvolvidos por S. Agostinho e S. Tomás que ficam mais evidentes na leitura da citação que Dallari faz de uma declaração de Leonardo Boff:

A terceira Conferência do episcopado Latino-americano, realizada em Puebla, no México, no ano de 1979, ressaltou a necessidade de participação política de todos, ao mesmo tempo em que condenou o desinteresse pela política e denunciou a ingenuidade ou falsidade dos que se dizem politicamente neutros. Sintetizando o pensamento dos bispos da América Latina sobre a atividade política, Leonardo Boff estabelece a seguinte distinção: - “Política com letra maiúscula – é a busca comum do bem comum, a promoção da justiça, dos direitos, a denúncia da corrupção, e da violação da dignidade humana”. “Política com minúscula – é toda atividade que se destina à administração ou transformação da sociedade mediante a conquista e o exercício do poder do Estado”. (DALLARI, 1984, p.91.)

A participação política, de que todo o ser humano tem necessidade, e que por isso é direito e dever de todos, conclui Dallari, é aquela voltada para a consecução do bem comum. (p.91)

Podemos agora recuperar o terreno em que esta concepção de participação foi gerada. É a concepção de **bem comum** que articula a vontade geral do povo com a constituição de uma sociedade política justa e virtuosa. A concepção de **bem comum** é aqui uma evidente reminiscência da concepção desenvolvida por S. Tomás em seu livro *Do governo dos príncipes (De regimine principum)*. Neste livro S. Tomás introduz o bem comum como o objetivo último da ação política dos príncipes. O governo do príncipe é a mediação que estabelece a relação virtuosa entre a comunidade terrena e sua participação na vida virtuosa. O bem comum é eminente e transcende os aspectos de felicidade material terrena porque aspira a uma excelência que só pode ser atingida na comunhão virtuosa





das almas. S. Tomás de Aquino define a finalidade da ação política por meio da concepção de causa final a que toda ação aspira, o supremo bem que é a própria essência do bem, em sua forma mais perfeita e universal. Aqui o conceito de participação é enunciado como o resultado do fato da comunidade humana e terrena não poder ser, em si, a própria essência do bem, mas sim participar deste bem por meio daquilo que todos teriam em comum, a alma imortal onde este bem reside, por obra de Deus.

Assim vemos, na *Suma Teológica*:

Pode-se dizer pois, que a lei eterna está, por assim dizer “transcrita”, “inscrita”, em nosso coração. Se a razão é a régua que mede a bondade ou maldade de nossa vontade, isto se deve a essa regra suprema, que não é senão a razão divina irradiando em nós por meio da participação. (1981, p. 307)

A propósito da concepção de participação, Martins Filho, que estuda este conceito no campo do direito, observa que embora apresente um sentido material, de origem latina (do latim "partem capere") que significaria dividir um todo material entre aqueles que dele participam, a forma mais usual da noção de participação, no campo do direito, teria origem grega, ("metekó") e significaria ter conjuntamente. Esta seria, segundo Martins Filho (2000), a fonte da concepção que se encontra em autores cristãos como S. Agostinho e S. Tomás de Aquino. A herança grega teria introduzido a ideia de que os homens participam de uma mesma comunidade porque comungam de uma mesma natureza e tendem para um mesmo fim.

Em Santo Agostinho (1973) encontramos uma elaboração da concepção de participação, como mediação entre a Cidade Eterna, que existe de forma perfeita e essencial e a Cidade de Deus terrena, comunidade dos homens virtuosos que vivem segundo as regras inscritas por Deus em seus corações. Ao discorrer sobre o espírito divino nos homens, S. Agostinho afirma que, *todo ser, fora de Deus, é somente cópia do exemplar primeiro e é, por participação do ser divino (participatio) que os outros seres podem existir.* A cidade dos homens seria virtuosa porque constitui uma comunidade por participação. A origem do conceito aqui parece ter como fonte formulações no pensamento grego. Segundo Abagnano (1982), já em Platão encontramos a concepção de participação ("metexis"). Abagnano afirma que se trata de um dos dois conceitos (o outro é o de presença) que Platão usa para definir a relação entre as coisas sensíveis e as ideias. No *Fédon* afirma que "nada torna bela uma coisa, a não ser pela presença ou participação do belo em si mesmo." (ABAGNANO, 1982, p.714). No



pensamento medieval a participação distingue Deus em sua essência da participação divina nas criaturas.

O objetivo desta digressão foi procurar estabelecer que a concepção de participação política que encontramos em uso apresenta uma forte vinculação com uma concepção essencialista, que denuncia a forte presença do pensamento católico na elaboração teórica das concepções políticas brasileiras.

Essas elaborações teóricas encontraram um rico terreno para o seu desenvolvimento na confluência que ocorreu, durante o período do regime militar no Brasil (1964-1989) entre o pensamento católico libertário, em particular da corrente denominada “teologia da libertação” e os movimentos populares. Ações práticas, manifestações políticas de luta pela organização popular contra as ações autoritárias encontraram um arcabouço teórico de apoio em doutrinas que entrelaçaram concepções marxistas e teológicas que culminaram com a elaboração de teorias como a “educação libertária” de Paulo Freire, de fundo marxista com forte conotação católica.

Estas não foram, entretanto, as únicas concepções teóricas que forneceram elementos para as formulações de participação política. Os próprios movimentos sociais se constituíram como resultado de uma emancipação da ação política que encontrou em certas concepções de cidadania e democracia os elementos para o esclarecimento e compreensão do significado das próprias ações.

### **A concepção de direitos sociais e a elaboração iluminista da concepção de participação e cidadania.**

No período do iluminismo, no final do século XVIII, começou a ser introduzida uma nova concepção de participação política articulada com o conceito de cidadania. O debate em torno do absolutismo e do direito divino de governar dos reis teve, como um de seus principais postulados, a concepção de direitos do homem baseados em sua igualdade natural. Buscou-se uma nova base de organização social, fundada na igualdade de direitos. Esta concepção se tornou o embasamento de direitos políticos como a liberdade de ir e vir, o direito à livre expressão, o direito de religião, de reunião etc., em oposição aos direitos e privilégios da nobreza que caracterizaram no antigo regime. A concepção de participação política foi, neste caso, o resultado da gradual e crescente ação de agentes sociais na esfera política, de partidos organizados e representantes de setores sociais.

A concepção de participação política desenvolveu-se no mesmo movimento que instituiu os direitos do cidadão, porque passou a ser concebida como a essência da definição do que é ser membro de uma comunidade política.



Seu resultado foi a formulação da concepção moderna de homem que se confunde com a própria definição de cidadania. Nesta definição o homem moderno se define essencialmente como cidadão, por meio de sua participação na constituição política. Esta concepção se encontra claramente estabelecida na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, de 1789), votada pela Assembléia Nacional francesa em 1789. Em seu artigo VI é afirmado que *a lei é a expressão da vontade geral e é igual para todos, seja para proteger ou para punir e todos os cidadãos são iguais aos olhos da lei.*

A Declaração refere-se ainda, à ideia de que um dos atributos principais da cidadania é o direito que todos os membros do Estado têm de participar da vida política **por si mesmo ou por meio de seus representantes**. Isto significa que a cidadania refere-se ao próprio processo de constituição dos direitos por meio da elaboração de leis que cada vez mais garantam que todos tenham os mesmos direitos.

Neste documento são proclamadas a igualdade e a liberdade como direitos naturais e imprescritíveis de todos os homens, o que tem como consequência a garantia dos demais direitos decorrentes destes: a propriedade, a segurança, a resistência à opressão e a associação política legítima (MATEUCCI, 1983) observa que a declaração foi antecedida de dois outros documentos que também teriam assegurado estes direitos: os *Bills of Rights* na Inglaterra, durante a revolução gloriosa de 1689 e a carta de direitos norte-americana, declaração das colônias que se rebelam contra o domínio inglês em 1776 e que proclamam a independência. Em todos os casos a igualdade e liberdade são consideradas direitos naturais porque definem o homem enquanto homem. Nesta perspectiva constituem um limite imposto pela esfera social para o poder soberano do Estado, que não pode mais ultrapassar esses direitos sem que isso signifique ferir a dignidade e os princípios fundamentais da existência humana (MATEUCCI, 1983. p. 353-354).

Desde o século XVIII, um longo processo levou à incorporação gradual dos direitos humanos nas constituições dos diferentes Estados e levou à expansão da ideia de que os direitos humanos transcendem os interesses particulares de cada organização política e cultural particular, e que por isso devem ser salvaguardados. Em 1948, a ONU (Organização das Nações Unidas) proclamou a Declaração Universal dos direitos do homem e dos cidadãos, o que permitiu que gradualmente começasse a ganhar corpo uma esfera de direitos humanos internacionais, por meio da adoção de inúmeros tratados internacionais destinados a proteger os direitos fundamentais dos indivíduos.

Segundo Maria Victória Benevides (s/d), tradicionalmente, do ponto de vista histórico, o conjunto dos Direitos Humanos podem ser classificados em



três gerações que englobam os três ideais da Revolução Francesa: o da liberdade, o da igualdade e o da fraternidade, ou da solidariedade. Inicialmente, ainda no século XVIII, os direitos abordaram as liberdades individuais, ou os chamados direitos civis, culminando com o advento do liberalismo, contra a opressão do Estado, absolutismo, as perseguições religiosas e políticas. Essas liberdades são os direitos de ir e vir, de propriedade, de segurança, de acesso à justiça, de opinião, de crença religiosa, de integridade física. A segunda geração seria constituída pelos direitos sociais, que se constituíram no século XIX e meados do século XX a partir do debate sobre as desigualdades na distribuição das riquezas produzidas pelos trabalhadores na sociedade capitalista. Estão aqui englobados todos os direitos ligados à esfera produtiva e do trabalho, como o direito ao salário, à seguridade social, a férias, a horário, à previdência, etc. Ao se trazer à tona a discussão sobre estes direitos, outros começam a se apresentar como imprescindíveis para a realização de uma vida social justa e passam a constituir os direitos de caráter social mais geral, como o direito à educação, à saúde, à habitação e são o resultado de lutas dos trabalhadores já no século XIX e acentuadas no século XX e se traduzem, na esfera política na concepção de Estado de Bem-Estar Social.

A terceira geração é aquela que se refere aos direitos coletivos da humanidade. Refere-se ao meio ambiente, à defesa ecológica, à paz, ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, à partilha do patrimônio científico, cultural e tecnológico. Direitos sem fronteiras, direitos chamados de solidariedade planetária. (BENEVIDES, s/d, p.9-10)

A concepção de direitos dos homens introduziu a concepção de igualdade e liberdade, trazendo para a esfera política os direitos sociais, remodelando a concepção de fundamentos do poder e de seu exercício. Baseados em uma concepção de natureza humana única e abstrata, visaram estabelecer uma relação igualitária entre todos os membros da sociedade, que participariam, da mesma forma, da constituição do Estado.

Na concepção desenvolvida a partir do século XVIII, participação política refere-se sempre à participação dos cidadãos na vida pública, uma atividade concebida como cívica. O termo cidadão, tal como o de cidadania, admite diferentes significados e pode significar os direitos e responsabilidades legais dos indivíduos definidos na Constituição, ou pode referir-se, em um sentido sociológico, à condição de membro de uma comunidade política, ou pode ainda referir-se às virtudes cívicas e morais compartilhadas por indivíduos voltados para o bem comum e interesse público.

No último dos casos citados, cidadania e cidadão referem-se a uma condição que transcende à individualidade e traz novamente à tona a concepção de bem comum que caracterizava a concepção de uma comunidade cristã, a



cidade de Deus terrena, de S. Agostinho ou a vida voltada para as elevadas virtudes coletivas, que só podem ser partilhadas espiritualmente, de S. Tomás de Aquino.

Isto significa que a concepção de participação, para além da sua definição jurídica, é frequentemente tratada como um sacramento cívico, que transforma a cidadania em uma condição que remete à transcendência da vida material do Estado e busca uma espécie de perfeição que só pode ser partilhada por uma comunidade cujos membros participam espiritualmente de um mesmo objetivo, o bem comum.

Mas se o Estado pode ser tomado, nesta concepção, como uma condição transcendente da vida humana, a manutenção das condições materiais de existência exige que se cumpram tarefas mais terrenas e objetivas, tais como a administração econômica e a organização burocrática da esfera pública. A condição de cidadão pode significar diferentes formas dos indivíduos participarem do Estado. Estas podem ser descritas como participação na própria constituição do Estado, exercendo o poder soberano, ou sua participação na administração material dos negócios públicos, no governo ou gestão.

Esta concepção de participação na gestão foi introduzida recentemente e resultou do debate em torno da cada vez maior especialização, burocratização e complexidade das administrações públicas. Em particular a concepção de tecnocracia que, a partir da década de 1970, passou a ser objeto de críticas e a introdução de controles mais específicos e diretos na vida dos cidadãos, levaram à recuperação das concepções de autogestão e co-gestão, como alternativa mais democrática na administração pública. Entretanto, não se pode perder de vista que estamos aqui tratando de um fenômeno de natureza distinta daquele relativo à participação política na esfera estatal e que teve origem nos processos de emancipação política do século XVIII. No caso da participação política, trata-se da democratização do Estado e refere-se ao reconhecimento da soberania popular. No caso da democratização da gestão trata-se de aumentar a participação popular na esfera administrativa e executiva.

Estes aspectos levam à necessidade de se compreender a diferença entre a participação política como participação da constituição do Estado, por meio da vontade soberana do povo e a gestão democrática, como forma de participação do exercício do governo.

### **Estado e governo: República, democracia, participação política e soberania popular**

A concepção de participação como um dos fundamentos da democracia moderna está diretamente ligada à concepção de soberania popular, a



qual costuma ser definida como o governo do povo, exercido pelo povo e para o povo. Este consagrado princípio, entretanto, não se refere a uma forma de democracia direta, mas **representativa** e se baseia, em boa parte, nas ideias apresentadas no século XVIII por Jean-Jacques Rousseau em seu famoso livro, *O Contrato Social*. Diferentemente dos pensadores antigos, Rousseau não se pergunta sobre as boas ou más formas de governo, mas pela legitimidade do Estado. A este respeito, Goyard-Fabre (2003) observa que Rousseau não era exatamente um defensor intransigente da democracia como forma de governo, como muitos julgaram. Esta leitura superficial da obra de Rousseau oculta uma diferenciação fundamental, de natureza e nível, entre Soberania e governo (GOYARD-FABRE, 2003, p.169). A democracia seria uma forma de governo e enquanto tal por executar a lei e a vontade soberana. Por si mesma não tem eficácia, porque não possui poder próprio. Para Rousseau, a instituição da sociedade política decorre de um pacto social inicial, expressão da vontade geral que tem como fundamento um povo soberano. Com o pacto social nasce a sociedade civil, cuja função, em Rousseau, é ser a expressão da vontade geral do povo. É a soberania do povo o fundamento do Estado democrático. A confusão provém do fato de se confundir forma de Estado com forma de governo. A soberania é para Rousseau indissociável da vontade geral porque é desta vontade que retira seu fundamento e essência. Em sua relação com o governo, isto é com o exercício do poder, ou administração do Estado ou ainda, como se prefere hoje, com sua gestão, a soberania corresponderia a uma relação do geral com o particular.

A participação política aparece, em Rousseau no momento de instituição do Estado, quando o povo se constitui como corpo político ativo e soberano. É na vontade geral que se encontra o princípio ativo da participação, que por meio do pacto social realiza o passo político inicial. Este é, segundo Goyard-Fabre (2003, p.157) “o ‘princípio’ do direito político; e, pelo fato de a sociedade civil ser produzida pelo contrato social que, enquanto ‘ato de associação’, reúne a ‘multidão’ e a transforma em ‘povo’, a soberania, em toda a República, é ‘a soberania do povo’.” Para Rousseau, a sociedade civil organizada politicamente por meio da soberania tem a forma de República e se caracteriza por ser o povo soberano na forma de corpo político. A República é, portanto, a forma democrática do Estado. Rousseau precisa o significado de governo quando trata do papel dos magistrados, reis, príncipes - que são oficiais do soberano. O governo não tem poder por si mesmo e seu papel é executar a vontade geral do povo. Para Rousseau, a democracia não pode imediatamente ser identificada com a soberania popular, porque é um regime, uma forma de governo e não de Estado. A forma de Estado onde o povo é soberano, em termos modernos seria a República, independentemente da forma de governo. Na forma democrática de

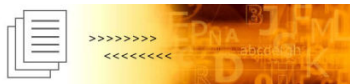


governo, o executivo ficaria entregue a todo o povo ou parte dele, os magistrados, e quanto maior for o número de governantes, mais se aproximaria da vontade geral. Rousseau observa ainda que não é conveniente que quem redija as leis, as execute e mais adiante se pergunta como poderia o povo permanecer sempre reunido para tratar dos assuntos públicos. (ROUSSEAU, 1973)

Com a divulgação e popularização das ideias de Rousseau no século XVIII, da Declaração de Independência norte-americana (1776) e da revolução francesa (1789), a concepção de democracia começou a se naturalizar como a melhor forma de organização estatal e ganhou cada vez mais espaço no pensamento político. No século XIX, Alexis de Tocqueville (1987) procura ir para além da teoria para compreender como as visões de democracia se materializariam na França e Estados Unidos da América. Em seu famoso livro *A democracia na América* de 1830, explorou a relação entre participação política, Estado e sociedade. Durante sua viagem aos Estados Unidos da América, Tocqueville ficou impressionado com o grande número de associações civis, com o entusiasmo de seus membros e com a habilidade de fazer a democracia funcionar a partir destas associações. No mesmo livro apresenta um estudo sobre o papel da *participação* e das *associações* como os fundamentos da democracia norte-americana e em que medida permite se realizar o princípio da soberania do povo. Tocqueville observa que na América, o povo designa aquele que faz a lei e aquele que a executa, votando no corpo de **representantes** do Congresso e constituindo ele mesmo o júri que pune as infrações à lei. (TOCQUEVILLE, 1984, p.24)

Tocqueville conclui que a democracia norte-americana resultou da participação direta dos cidadãos na gestão da coisa pública e foi nas comunidades e nas instituições políticas comunitárias, estaduais e municipais (*townships and municipal bodies*) que se gerou o costume democrático e a forma republicana de governar. O princípio da soberania popular rege as instituições e leis porque o povo participa da composição das leis pela escolha dos legisladores e da sua aplicação mediante a **eleição** dos agentes do poder Executivo. Tocqueville se espanta com o fato da democracia norte-americana ser realmente o resultado do poder popular que procura excluir ao máximo a influência das elites (1987, p. 52). Considera que o povo tem o controle do governo em suas mãos, porque designa aquele que faz a lei, aquele que a executa e o tribunal do júri que pune as infrações à lei. (1987, p. 135). Finalmente conclui que a democracia na América é o resultado de uma tradição, que vem do período colonial, anterior à revolução contra os ingleses, baseada em associações locais que contavam com a participação de todos.

O espírito político americano se encontraria no empreendimento individual e comunitário de constituir um sistema que possa garantir uma cada vez



maior *igualdade e liberdade*. As associações comunitárias inicialmente religiosas se estenderam para o comércio, indústria e para todo o tipo de atividade, seja na comemoração de datas festivas, construções de hospitais, igrejas, missionários, etc. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 391-392). Constituiu-se assim um espírito cívico público, que fez dos Estados Unidos uma **democracia participativa**.

A concepção de participação política introduzida por Rousseau é, em certa medida, diferente daquilo que se constituiu como prática democrática nos Estados Unidos da América e que é descrito por Tocqueville. De forma geral, Rousseau, ao introduzir a concepção de vontade geral como poder soberano e eminente, retorna ao campo teórico medieval, e reedita na concepção de soberania popular a possibilidade de restaurar a virtude do cidadão perdida após a queda que levou o homem a perder sua condição natural. A vontade geral tem o sentido de uma vontade moral, por isso deve dar forma às leis e toda vontade particular deve conformar-se a ela. A virtude do cidadão é assim, descrita por Rousseau, como submissão à vontade coletiva e a igualdade é reconstituída por meio do reconhecimento de todos de que, acima de tudo, deve prevalecer o interesse comum. A razão de Estado se apresenta, aqui, com toda a sua potência dominadora e impera sobre os indivíduos em nome da igualdade homogeneizante imposta pela vontade da maioria. A soberania como vontade do corpo político de cidadãos é sempre geral, porque pode visar somente o bem comum. Ordem política e ordem moral coincidem e a cidadania é a virtude que garante a comunhão social plena.

Não encontramos em Rousseau a defesa do governo democrático. Embora Rousseau acredite que a República seja a forma legítima de Estado, em relação ao governo não acredita na possibilidade de ser seu exercício coletivo e participativo. Este parece ser, entretanto, o aspecto que mais impressiona Tocqueville em sua observação de como se constituiu o pensamento e as práticas políticas norte-americanas. Nos Estados Unidos da América, desde as primeiras comunidades constituídas dos primeiros peregrinos puritanos, é praticado o direito de interferir no exercício do governo. A ideia de resistência a um Estado que tende a usurpar os direitos e liberdades individuais é essencial à própria concepção de sociedade civil norte-americana como se pode constatar pela primeira emenda à Constituição. Por este motivo, ao longo dos seus pouco mais de dois séculos de existência, estabeleceram-se instituições com a finalidade de fiscalizar, controlar e restringir o poder do Estado. A mais recente das concepções que apontam para esta perspectiva é a *accountability* ou transparência das ações governamentais que devem passar por um controle da população por meio de sua participação na prestação de contas.

De acordo com Callahan, *accountability* encontra-se no centro das discussões sobre governo, administração e política, nos Estados Unidos da





América e juntamente com as concepções de *governance* e de *responsibility*, tem sido utilizada para definir os aspectos necessários a um governo eficiente e democrático. No sistema de governo americano ela designa a obrigação das autoridades exporem publicamente suas ações e responsabilização por sua *performance*, isto é a obediência às leis, às autoridades constituídas e uso eficiente e produtivo dos recursos econômicos. (CALLAHAN, 2007, p.109) A *accountability* pressupõe a possibilidade de participação e intervenção popular na esfera governamental, no papel de fiscalizador das ações governamentais.

No caso brasileiro a concepção de *accountability* parece ter sido subsumida à concepção de gestão democrática, principalmente no caso da instalação de colegiados com a finalidade de colaborar na determinação das tarefas e fiscalizar o uso dos recursos públicos. Nos parágrafos seguintes, trataremos da introdução da concepção de participação política na legislação brasileira e na sua distinção da gestão democrática, que se refere à administração dos equipamentos públicos.

### **A introdução da participação como direito civil no Brasil**

Em seu preâmbulo, a Constituição de 1988, ao instituir o Estado brasileiro como Democrático de Direito, assegura o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social em ressonância à Declaração Universal dos Direitos dos Homens. A declaração do Estado democrático de direito vinculado à soberania popular exige que legalmente sejam estabelecidas as formas como essa democracia se realiza e de que forma o povo exerce o poder. A leitura do texto constitucional permite que se deduza que o principal direito político de todo o cidadão brasileiro é o direito de votar e ser votado, exercendo a soberania por meio de seus **representantes**. A Constituição de 1988 apresentou ainda outras modalidades de participação do cidadão. Estão previstos no artigo 14 da Constituição Federal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular:

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - Plebiscito

II - Referendo

III - Iniciativa Popular. (CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL, 1988)



Em 1998, foi publicada a Lei no. 9.709 que regulamentou o plebiscito que ocorreu, pela primeira vez sob esta legislação, em 1993, quando a população foi consultada sobre a forma de governo e de Estado que deveria ser adotada pelo país. Nesta mesma lei foi regulamentada a iniciativa popular, que estabelece a possibilidade de apresentação de projeto de lei por meio de abaixo assinado, contando, no mínimo, com um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Nestes casos, estabelecidos constitucionalmente, trata-se do exercício do poder soberano, cujo titular é o povo e que é exercido por seus **representantes**. Este poder é absoluto, perpétuo e indivisível e refere-se ao próprio estabelecimento da constituição do Estado e de suas leis. Este poder soberano deve ser diferenciado de seu exercício, que é a esfera de governo ou gestão pública. Isto significa que deve ser claramente estabelecida a diferença entre a forma de estado democrática, que é a República e cujo poder soberano reside no povo, e a gestão deste estado, que pode ser exercida por um, alguns ou todos os homens.

A introdução, na Constituição Federal de 1988, da concepção de gestão democrática refere-se à esfera governamental, isto é, à administração pública e não à soberania. A participação, neste caso, apresenta-se de forma distinta e tem outros objetos de ação. É, portanto, necessário que se estabeleça a distinção entre a participação na soberania popular e a participação na gestão democrática. No caso da educação a gestão democrática é introduzida no capítulo III, seção I, artigo 205, inciso V onde estão definidos os princípios que fundamentam o ensino público, juntamente com a valorização dos profissionais da educação, a igualdade de condições de acesso e permanência à escola, entre outros. Refere-se, portanto, ao modo como a educação se efetiva materialmente na escola e em nenhum momento é feita qualquer referência à participação da comunidade na determinação da política educacional levada adiante pelo Estado. Ainda que se realizem conferências nacionais de educação, que se constituam fóruns de debate sobre a organização da educação nacional, também neste caso, é ao governo da educação que estamos nos referindo e não à determinação de seus princípios que já foram estabelecidos nas leis maiores, isto é, na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). A gestão democrática aparece na LDB, lei 9394/96, em seu artigo 14, inciso II da seguinte forma:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;



## II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (LDB, Lei 9394/96)

Está claro que a participação da comunidade é restrita aos dois aspectos apresentados e, ainda que isto signifique que cabe à comunidade escolar, coletivamente estabelecer as normas que devem reger a escola, o exercício de poder é limitado ao que é estabelecido pelas normas dos sistemas de ensino e ao que for estabelecido nas esferas superiores, municipais, estaduais e federal.

### Considerações finais

Ao final deste percurso, pode-se concluir que a concepção de participação é mais complexa do que se poderia supor a princípio, apresentando matizes que exigem maior exploração e aprofundamento. Seu caráter ambíguo não pode ser percebido imediatamente, mas apenas à medida que nos aproximamos dos diferentes territórios nos quais foi gerada e re-elaborada. É possivelmente a significação de origem medieval e católica, que articula participação com o pertencimento a uma comunidade eminente, transcendente e virtuosa, aquela que mais encontra eco nas definições encontradas na literatura nacional que trata do tema. Por meio da mediação que foi estabelecida por Rousseau entre cidadania, vontade geral e soberania popular, a participação ganhou aspectos políticos modernos e passou a frequentar o pensamento político por meio de uma clara aproximação da esfera religiosa.

Ao lado desta, outra elaboração pode ser identificada, proveniente do pensamento político norte-americano e descrita por Tocqueville em seu livro *Democracia na América*. Corresponde a uma concepção de participação que contrapõe a sociedade civil ao Estado e denuncia uma constante desconfiança dos indivíduos que buscam nas associações privadas a defesa contra um Estado que pode assumir contornos incontroláveis.

No caso brasileiro, encontramos disseminadas as duas vertentes, muitas vezes emaranhadas e correspondendo parcialmente a aspectos de cada uma delas. Não é possível, no momento, se formular uma definição de participação que corresponda às práticas políticas existentes que devem ainda ser submetidas a um processo de estudo e compreensão teórica, para que se encontrem novas elaborações que sejam capazes de dar conta de toda sua complexidade.



## Referências

DALLARI, Dalmo D'Abreu. **O que é participação política?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

FAORO, Raymundo. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994.

CALLAHAN, Kate. **Elements of effective governance – measurement, accountability and participation.** Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2007.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público.** 2000.

<http://jus.uol.com.br/revista/texto/11/o-principio-etico-do-bem-comum-e-a-concepcao-juridica-do-interesse-publico> . Acesso 01/11/2010

MATEUCCI, Nicola. Verbete: direitos humanos. In: BOBBIO, Norberto, METEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Brasília, UnB, 1983.

SANTO AGOSTINHO. **Confissões.** Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SANTO TOMÁS DE AQUINO. Do regime dos príncipes. In: SANTOS, A. Veiga, **Filosofia política de Santo Tomás de Aquino**, edição bilíngue. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1954.

\_\_\_\_\_. **Suma Teológica.** São Leopoldo (RS): UNISINOS, 1981.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América.** 3. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1984.

Enviado em: 01/11/2010

Aceito em: 24/11/2010