



A participação em conflito na Assembleia Constituinte: confrontos discursivos e racionalidade dos atores

*Citizen participation in conflict during the Constituent Assembly:
discursive confrontations and actors' rationality*

*La participación en conflicto en la Asamblea Constituyente:
enfrentamientos discursivos e racionalidad de los actores*

Marie-Hélène Sa Vilas Boas*

Resumo: A Constituição de 1988 é muitas vezes apresentada como a expressão de um projeto político novo, oriundo do renascimento da ação coletiva no final dos anos 1970, que consagra a participação cidadã. Este artigo analisa como os mecanismos de participação dos cidadãos foram pensados, defendidos ou refutados na Assembleia Constituinte, tomando em conta a racionalidade dos atores que defenderam ou se opuseram a esse tema. A partir do estudo dos debates em volta dos direitos políticos e da saúde, o artigo mostra que a interpretação segundo a qual o projeto participativo foi principalmente defendido por “novos atores” deve ser nuançada. O reconhecimento constitucional da participação resulta de um compromisso entre projetos políticos opostos, processo durante o qual os representantes do regime militar tiveram um papel paradoxal.

Palavras-chave: Assembleia Constituinte, participação cidadã, história conceitual, Brasil.

Abstract: Many authors view the Constitution of 1988 as the expression of a new participatory project, born with the renewal of collective action in the late 70's. This article aims at analysing the way actors thought, defended or refuted participatory instruments during the Constituent Assembly, taking into account their rationality. Based on the study of the debates on political rights and health policies, it shows that it is necessary to nuance the thesis that the participative project reflects new actor's mobilization. The constitutional recognition of participatory instruments is a compromise between opposite political projects. It results from a process during which the representatives of the military regime had a paradoxical paper.

Keywords: Constituent Assembly, Citizen Participation, Conceptual History, Brazil.

Resumen: La Constitución de 1988 es muchas veces presentada como la expresión de un nuevo proyecto político, procediendo del renacimiento de la acción colectiva al final de los años 1970, que consagra la participación ciudadana. Este artículo analiza como los mecanismos de participación ciudadana fueron pensados, defendidos o refutados durante la Asamblea constituyente, tomando en cuenta la racionalidad de los actores. Basado en el estudio de los debates sobre los derechos políticos e la salud, el artículo muestra que la interpretación segundo la cual el proyecto participativo fue principalmente defendido por “nuevos actores” debe ser matizada. El reconocimiento constitucional de la participación ciudadana es mejor el resultado de un compromiso entre proyectos políticos opuestos, proceso durante el cual los representantes del régimen militar tuvieron un papel paradójico.

Palabras clave: Asamblea Constituyente; participación ciudadana, historia conceptual, Brasil.

* Professora assistente em Ciência política, Universidade Côte d'Azur, ERMES.

A Constituição de 1988 é muitas vezes apresentada como a expressão de um projeto novo, oriundo do renascimento da ação coletiva no final dos anos 1970 (DAGNINO, 2004). Ao reconhecer que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1) assim como o princípio da participação em vários setores das políticas públicas, o texto constitucional teria consagrado desta forma a democracia direta (GRET; SINTOMER, 2005). Além disso, o texto constitucional é muitas vezes visto como o ponto de partida das múltiplas “inovações democráticas” criadas no Brasil a partir da democratização do regime (AVRITZER, 2009).

Vários trabalhos mostraram que a mobilização da sociedade contribuiu para o reconhecimento do projeto participativo. As emendas populares, as intervenções dos atores sociais nas audiências públicas, assim como os vínculos que eles teceram com os Constituintes, tiveram uma influência fundamental sobre o texto final e o reconhecimento constitucional da participação (MICHILES ET AL., 1989; SOUZA, 1997). Porém, os confrontos discursivos que ocorreram na Assembleia Constituinte em volta deste tema foram menos abordados¹. Os estudos têm-se concentrado sobre o processo pelo qual a mobilização da sociedade permitiu a redefinição da noção de cidadania (BRANDÃO, 2009) ou sobre o voto dos Constituintes (RODRIGUES, 1987; MADEIRA, 2011), deixando de lado os argumentos que justificaram a adoção ou o rechaço dos mecanismos de participação dos cidadãos.

O objetivo desse artigo é analisar como os mecanismos de participação dos cidadãos foram pensados, defendidos ou refutados na Assembleia Constituinte. O estudo dos argumentos mobilizados pelos atores que contribuíram para a redação do texto constitucional mostra que a interpretação segunda a qual o projeto participativo foi principalmente defendido por “novos atores”, noção que geralmente inclui os movimentos sociais, os intelectuais e os partidos da esquerda (TEXEIRA; DAGNINO; ALMEIDA, 2002), deve ser nuançada. Com efeito, dependendo do tema debatido, a participação foi defendida por “novos atores” ou por estes últimos junto com representantes do regime militar e dos grupos econômicos, porém com objetivos diferentes.

¹ Podemos destacar que o estudo recente de Tranjan (2016) questiona a discussão da participação durante a Constituinte, a partir do estudo da comissão de sistematização.

Este artigo baseia-se nos debates que ocorreram em duas subcomissões da Assembleia Constituinte onde se discutiu o reconhecimento constitucional da participação cidadã. O foco nas subcomissões, e não a comissão de sistematização que adotou o anteprojeto de Constituição, permite pensar a gênese das propostas e os confrontos decorrentes.

A primeira subcomissão estudada é a dos direitos políticos, dos direitos coletivos e das garantias, onde se discutiram instrumentos para garantir a “soberania do povo”, tais como o referendun, a iniciativa popular da lei e o voto destituente. Nessa subcomissão, a divisão entre os “novos” atores e as elites estabelecidas é relativamente clara e leva a confrontos importantes em volta dos mecanismos de participação direta. Porém os “novos” atores vão além dos movimentos sociais e dos partidos de esquerda e incluem novos deputados do centro, que entraram na vida política durante a democratização e a pluralização do sistema partidário.

A segunda subcomissão estudada é a da saúde, da seguridade e do meio ambiente. Concentramo-nos mais precisamente no tema da saúde, para compreender como o artigo 198 da Constituição, que reconhece “a participação das comunidades” foi elaborado e justificado. Ao contrário do tema da soberania popular, a questão da participação na saúde foi pouco conflituosa e foi defendida tanto por novos atores quanto por representantes do militar e do setor privado.

A comparação entre esses dois temas mostra que enquanto questão institucional, o tema da participação levou a uma oposição entre “velhos” e “novos” atores. Mas tal oposição não se observou quando a participação foi pensada à luz da implementação das políticas públicas. Este artigo tenta compreender este paradoxo. Mostra que o reconhecimento constitucional da participação resulta de processos e atores múltiplos, que não dependem só do renascimento da ação coletiva. Com efeito, é porque vários atores com projetos políticos diferentes mobilizaram o tema da participação que esse último foi amplamente reconhecido no texto constitucional, porém com uma pluralidade de definições. Em outras palavras, se a introdução do que é hoje chamado “participação cidadã” na Constituição é vista, na literatura, como um símbolo do “projeto participativo” defendido pelos movimentos que emergiram durante a transição, as dinâmicas da Assembleia Constituinte mostram que esse processo resulta antes de um compromisso entre projetos políticos opostos.

Este artigo baseia-se nos arquivos da Assembleia Constituinte publicados nos sites do Congresso

Nacional. Concentra-se mais precisamente sobre duas fontes: os relatórios das duas subcomissões estudadas e as sugestões dos Constituintes e entidades ao texto constitucional.

Estes arquivos permitem fazer “uma história conceitual do político”, segundo a metodologia proposta por Pierre Rosanvallon (2003). Tal abordagem não tem por objetivo compreender a história dos significados de um conceito político mais propõe estudar as “racionalidades políticas” que dão sentido a esses conceitos. Isso significa que para compreender o uso de um conceito, no nosso caso a participação, é necessário compreender os significados que os atores lhe dão em um dado período e numa configuração particular.

Na primeira parte, estudaremos os confrontos em volta da participação como problema institucional que materializa a soberania do povo. Na segunda parte, analisaremos os debates em volta da saúde e da inclusão da participação na implementação das políticas públicas.

O povo soberano: a participação como problema institucional

Durante os debates da subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e das garantias, o sentido da soberania do “povo” é o foco de uma confrontação substancial entre os Constituintes. Com efeito, enquanto alguns defendem a primazia da representação eleitoral outros favorecem uma expressão mais direta da população na nova ordem institucional a ser construída, pelo meio de mecanismos tais como o referendun, a iniciativa popular da lei e o voto destituente. Esse confronto é frequentemente resumido por uma série de oposição: a democracia representativa contra a participação direta, a direita contra a esquerda etc. Se tais dicotomias traduzem em parte as dinâmicas da subcomissão estudada, queremos revisitá-las tomando em conta a racionalidade dos atores que defendem uma ou outra posição. Nessa parte, focaremos principalmente nas posições dos Constituintes e menos nas dos atores sociais que contribuíram para os debates da Assembleia. Esta escolha se justifica pelos dados com os quais trabalhamos: a maioria das audiências públicas tem sido descentralizada nos Estados de modo que elas não constam nos arquivos da subcomissão, os quais reúnem principalmente as intervenções dos Constituintes e de alguns convidados que intervieram em Brasília.

Primeiro, veremos, que as concepções distintas da soberania popular dependem tanto da trajetória política dos Constituintes quanto do sentido que estes últimos dão à noção de “povo”. Em seguida, estudaremos os debates em volta da nova “governamentabilidade” a ser criada.

Em nome ou com o povo? A representação desafiada

A oposição entre representação e participação na Constituinte, muitas vezes pensada como uma oposição entre “novos” atores e elites estabelecidas, alimenta uma concepção “movimentista” da gênese da participação cidadã (SA VILAS BOAS, 2017). Os novos atores seriam principalmente os movimentos sociais, assim como os partidos de esquerda vinculados a esses movimentos, em particular o Partido dos Trabalhadores (PT). Assim, a dicotomia entre representação e participação cruzaria uma oposição entre direita e esquerda (WAMPLER, 2003). Na subcomissão dos direitos políticos, dos coletivos e garantias, essa oposição, todavia, não é evidente. Se os Constituintes do PDS² e do PT, para citar somente esses dois partidos, defendem posicionamentos claramente antagônicos em volta do tema da participação, os Constituintes do PMDB³ são quanto a eles divididos. Ora, eles representam a maioria da subcomissão com 11 representantes dos 19 membros que ela consta. Claro que a grande heterogeneidade ideológica e a baixa coesão interna deste partido (KINZO, 1980, 1988) explica em parte essa divisão. Nos seus primeiros anos de criação, o PMDB abrigou várias correntes, dividindo-se entre os “autênticos históricos” que buscavam uma aproximação com os movimentos sociais e as lutas populares, os liberais chamados “não-alinhados” e os “moderados” cuja influência se reduziu rapidamente, devido às migrações dos seus membros para outros partidos (MUCINHATO, 2014).

Mais além do posicionamento partidário, as divergências em volta do tema da representação e da participação dependem também da trajetória dos Constituintes. Com efeito, os atores que exerceram de maneira contínua um mandato eletivo numa instituição legislativa local ou nacional durante o governo militar, e que, portanto, pertencem mais frequentemente ao

² O Partido Democrático Social (PDS) é um partido de direita, criado em 1980, e é um sucessor da ARENA. Foi extinto em 1993.

³ O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi fundado em 1980 e é um sucessor do Movimento Democrático Brasileiro, legenda de oposição ao regime militar.

Quadro 1. Posicionamento público dos membros da subcomissão dos direitos coletivos, dos direitos políticos e da cidadania segundo os mandatos exercidos

Mandatos exercidos	A favor de todos os mecanismos de participação direta	A favor de alguns mecanismos de participação direta	Contra os mecanismos de participação direta	Não se posiciona publicamente
Sem mandato antes da Constituinte/mandato cassado	3 PMDB 1 PDT 1 PT	1 PMDB		1 PFL
Um ou mais mandatos exercidos a partir dos anos 1980	1 PMDB			1 PMDB 1 PFL 1 PDS
Um ou mais mandatos exercidos a partir dos anos 70		2 PMDB	3 PMDB 1 PFL	1 PFL 1 PTB
Total	6	2	5	6

Fonte: Assembleia Nacional Constituinte (atas de comissões). 1-B: Subcomissão dos Direitos, Políticos dos Direitos, Coletivos e Garantias, 126 p.

PDS, ao PFL⁴ e ao PMDB, favorecem o reforço do legislativo e valorizam a representação eletiva. Quanto aos novos concorrentes, seja porque tiveram o seu mandato cassado durante a ditadura militar, seja porque são novatos na vida política, são mais suscetíveis de defender a participação direta do povo. Nesse segundo caso, eles pertencem ao PT, ao PDT⁵ mais há também novos concorrentes que entraram no PMDB durante a fase de transição democrática (ver **Quadro 1**, acima).

A interpenetração entre os projetos defendidos e a trajetória dos atores traduz-se nos argumentos invocados para defender a representação eleitoral ou as formas diretas de participação do povo. Os debates em volta dos novos mecanismos a serem criados no novo ordenamento institucional remetem a dois temas: a competência (des)igual dos representantes e representados e o papel do legislativo no Brasil democrático. A ligação entre esses dois temas revela que o confronto em volta da participação decorre de concepções políticas opostas, mas também de uma experiência diferenciadas das instituições políticas.

Os defensores da primazia da eleição convocam dois tipos de argumentos para justificar a sua posição. O primeiro, de cunho elitista, remete a uma justificação clássica da representação, ou seja, a necessidade de ter um certo domínio da vida política para exercê-la, domínio que a maioria da população não teria (SCHUMPETER, 1954). Essa concepção é por exemplo defendida pelo Senador do PFL, João

Menezes, que iniciou a sua carreira política no PDS no final dos anos 40 e foi deputado federal do MDB no Pará durante o governo militar. Ele opõe-se à iniciativa popular de lei e às emendas constitucionais oriundas dos eleitores da seguinte maneira:

Ora, emenda proposta por eleitor! Temos de ser sinceros. Imagine eu chegar lá no Xingu para pegar assinaturas de eleitores! Às Vetes [sic] eles nem sabem elo que se trata. A culpa não é deles, mas do Estado, que não educa os eleitores. Temos de lutar para dar-lhes instrução. A realidade é essa (p. 92, 1-B).

Mas esse argumento é raramente evocado por si só e é em geral ligado a um outro, ou seja, o enfraquecimento estrutural dos legislativos tanto no governo militar quanto no Brasil em via de democratização, que precisamente não permitiria a expressão da soberania popular. A democratização suporia primeiro inverter a relação de força entre os poderes executivo e legislativo, reconhecendo a legitimidade do segundo em expressar os anseios do povo.

Encontramos essa concepção na intervenção do Constituinte Samir Achôa, membro do PMDB, que também foi vereador e deputado do Estado de São Paulo durante o governo militar, e que se posiciona contra a maioria das propostas de participação direta:

Sr. Presidente, Srs. Membros da Subcomissão, no que diz respeito ao “direito à iniciativa”, sou contrário a qualquer tipo de arranjo à representação popular legitimamente constituída. Se o Parlamento brasileiro não funciona como deveria, é muito mais por culpa nossa do que da própria legislação. É

⁴ O Partido da Frente Liberal (PFL) foi criado em 1985 e era inicialmente uma dissidência do PDS. Em 2007, foi extinto a favor dos *Democratas* (DEM).

⁵ O Partido Democrático Trabalhista (PDT) foi fundado em 1979 e defende um projeto trabalhista e social-democrata.

pela existência durante 20 anos, de arbítrio que impediu que pudéssemos, realmente legislar. Hoje, não somos um Poder Legislativo; somos apenas um Parlamento e como tal, apenas discutimos temas. Se verificarmos, estatisticamente, quantos projetos de iniciativa parlamentar foram aprovados nos últimos 25 anos, chegaremos a um número tão absurdo que nós mesmos nos envergonharíamos disso. Quanto à iniciativa dada à população, acho que constitui um desrespeito ao próprio Parlamento, porque ninguém há de negar que, se qualquer cidadão aqui chegar e me apresentar um projeto, posso não concordar com ele, mas o encaminhado. [...] Se somos advogados constituídos do povo, ou somos bons advogados ou não somos. Passarmos a nós mesmos um atestado de incompetência e incapacidade é um absurdo (p. 13, 1-B).

Esse argumento inscreve-se numa larga tradição de afirmação dos legislativos contra poderes executivos centralizados, como mostram os estudos sobre a construção dos regimes representativos na Inglaterra e nos Estados Unidos (MORGAN, 1988). Ele baseia-se num apelo ao povo como fonte de legitimação dos representantes. Estes últimos se apresentam como atores que não são fora da sociedade mais que são porta-vozes das suas necessidades e reivindicações. Nessa perspectiva, o apoio, amplo e repetido, dado pelos eleitores ao representante seria a expressão do vínculo estreito que o segundo conseguiu estabelecer com “o povo”. Segundo o Constituinte Samir Achôa:

Se eu vim para cá pela vontade do povo, tenho de ser respeitado nos meus princípios. Não concordo em que me diminuam por questão ideológica e digam que isto é participação popular. Também sou popular. Já fui o Deputado mais votado deste País várias vezes. Há 12 anos sou o mais votado (p. 115, 1-B).

Se esse apelo ao povo, base da ficção representativa (MORGAN, 1988), não traduz necessariamente as práticas dos atores, podemos não obstante ressaltar que a defesa da representação eleitoral não é necessariamente pensada como a conservação da ordem passada mais bem como a criação de um outro modelo institucional que confere aos representantes eleitos um peso maior. Para os Constituintes que exerceram mandatos eletivos durante o governo militar, a democratização significa primeiro mudar o equilíbrio de forças dentro das instituições políticas a favor do legislativo.

Outra é a posição dos Constituintes que são novatos ou que tiveram o seu mandato cassado durante o regime militar. Com efeito, esses atores defendem mais sistematicamente a participação direta da sociedade no novo ordenamento institucional. A divisão mais significativa para esses Constituintes não é a relação executivo/legislativo mais a divisão entre as elites político-sociais e as classes populares, cuja superação deve ser consagrada pelo novo ordenamento institucional. Ao contrário dos defensores da primazia da eleição, que convocam uma concepção política do “povo-princípio” (ROSANVALLON, 1998, p. 31) como ente homogêneo representado pelas assembleias legislativas, os partidários de instrumentos de participação direta convocam uma definição mais sociológica do povo, ou seja, o “povo sociedade” (ROSANVALLON, 1998, p. 40). Mais do que um grupo abstrato, o povo designa aqui os grupos socialmente majoritários, porém politicamente minorizados, ou seja, os cidadãos “ordinários” ou as classes populares, dependendo do posicionamento político dos Constituintes. A democratização é então pensada como uma mudança de perfil social dos atores que detêm o poder político, para uma melhor adequação entre a classe política e o povo, enquanto realidade sociológica. Nessa perspectiva, a criação de mecanismos de participação direta permitiria uma melhor representação de interesses vistos como tradicionalmente sub-representados nos governos anteriores, em particular durante o governo “burocrático-autoritário” dos anos 60 e 70 (O’DONNEL, 1979). Essa concepção fica clara nas intervenções do relator da subcomissão, Lysâneas Maciel, constituinte eleito pelo PDT e que teve o seu mandato cassado durante o regime militar, quando fazia parte do MDB:

Esta idéia de que uma elite militar, empresarial, latifundiária deve dirigir o País não encontra guarida na evolução normal de um processo democrático. Isso teve origem na doutrina de segurança nacional, que nasceu na Alemanha nazista, foi aperfeiçoada no WarCollege, nos Estados Unidos, e estabelecida pelo General Golbery do Couto e Silva aqui no Brasil. Um grupo de elite tentou dirigir os destinos deste País e hoje estamos com problema de desemprego, de inflação, de dívida externa etc., tudo porque se negligenciou ouvir a gente simples, a gente humilde. A sociedade civil, como V. Ex.^a acentuou muito bem, não está presente nas grandes decisões nacionais (p. 82, 1-B).

A participação direta dos grupos até então excluídos é pensada como um meio para assegurar a democratização, entendida não só como a (re)organização dos poderes, mas em função de uma associação entre expressão política e defesa de interesses. Contra a concepção elitista da política que justifica a representação eleitoral, os “saberes” cidadãos são ressaltados. Esses saberes não designam, nesse momento, um conhecimento do ambiente próximo, segundo o significado que a noção de “saber cidadã” chegou a ter nos anos 2000 (NEZ, 2011), mas uma consciência dos interesses de classes que os grupos desfavorecidos teriam e que permitiria reverter um quadro institucional fonte de desigualdade e de iniquidade. Segundo o Constituinte do PT, João Paulo:

O que existe hoje é a degradação da função pública, dos homens que a exercem e, principalmente, o descrédito total das instituições e dos mandatos delegados pelo povo. Tudo isso chega a ser até objeto de chacota em programas de televisão. Por quê? Porque não existe identidade entre o legislador e aquele que o elege. Portanto, devemos aproximar o povo daqueles que ele elege. Isso é fundamental para que possamos corrigir todas as mazelas. Sem a participação do povo, o País irá, como está indo, por um trilho que termina no precipício: o empirismo, a malversação do dinheiro público escancaradamente, sem que ninguém reaja (p. 85, 1-B).

Dessa concepção sociológica do povo decorre também uma concepção da representação. Os defensores dos mecanismos de participação direta favorecem uma a representação descritiva e mandatária (PITKIN, 1967). Os representantes não só devem ser sociologicamente mais próximos do povo, mas este último deve ter a possibilidade de revogar um ator político que não satisfaz seus interesses por não cumprir as suas propostas iniciais. Segundo o relator Lysâneas Maciel:

Alguns parlamentares alegaram que uma coisa [...] é a participação popular e outra é a representatividade. Não estamos distinguindo uma coisa da outra. Somos representantes do povo, como disse o Senador Afonso Arinos numa discussão que teve comigo na Comissão de Sistematização. Ele acha que, no momento em que fomos eleitos, perdemos nosso vínculo com o povo, que só seria renovado quatro anos depois, e apresentou o seguinte argumento: o povo corrigirá a eventual má votação.

Entendo, nessa defesa da participação popular, que continua o vínculo com o povo, não apenas de quatro em quatro anos, não apenas até à eleição. O vínculo continua permanente. Quando falamos em participação popular, continuando esse vínculo, o povo pode revogar o mandato (p. 94, 1-B).

Portanto, a participação direta é vista como uma maneira de fortalecer o poder legislativo, dando-lhe uma nova legitimidade popular. Para assegurar esse vínculo entre participação popular e representação, vários mecanismos são objetos de discussão. Além do confronto entre concepções diferentes da soberania do povo, a Constituinte é também um lugar de enfrentamento em volta da governamentalidade a ser adotada.

Uma governamentalidade repensada

Ao apresentar o seu relatório, Lysâneas Maciel evoca a noção de “revolução institucional” (p. 71, 1-B) para descrever o projeto que ele defende, junto com os partidários dos mecanismos de participação direta. A ideia segunda a qual é pelo meio das instituições que uma mudança substancial, não só do regime mais da estrutura social, pode acontecer é um segundo eixo de confronto entre os Constituintes. Esse eixo remete a governamentalidade a ser instituída. A noção de governamentalidade foi elaborada por Michel Foucault para analisar o processo histórico de racionalização e de tecnicização do exercício do poder no enquadramento da população. Foucault mostra que as tecnologias e instrumentos criados pelos poderes políticos não são neutros mais organizam a relação entre os governantes e os governados (LASCOUTES, 2004).

Durante a Constituinte, os instrumentos a serem criados para assegurar a soberania do povo são objetos de uma reflexão e de embates. Dois pontos são particularmente polêmicos: primeiro, a maneira de compreender e mobilizar o direito; segundo, o tipo de relações sociais e políticas que os novos mecanismos institucionais têm de criar.

Em primeiro lugar, a natureza do texto constitucional é amplamente debatida. Enquanto alguns Constituintes valorizam um texto sucinto, que organiza principalmente a relação entre os poderes e respeita a hierarquia das normas, os principais defensores dos mecanismos de participação direta defendem um texto mais largo e menos jurídico, mais que consagra a inclusão do povo no processo decisório. Este debate traduz concepções e usos diferenciais do

direito, enquanto técnica de poder. Visto como um instrumento de dominação, o direito é contestado pelos defensores da participação direta, mas ao mesmo tempo mobilizado para assegurar a inclusão do povo no processo decisório. Esse duplo movimento mostra que durante a transição democrática um novo uso do direito aparece, ou seja, um uso que se inscreve numa lógica contestatória (SPANOU, 1990; ISRAËL, 2009).

O respeito da lógica jurídica faz parte dos argumentos que alguns Constituintes invocam para opor-se ou questionar a adoção dos mecanismos de participação direta. O Senador João Menezes afirma por exemplo:

Não fossem a consideração que tenho pelo Relator e as oportunidades que surgirão para se corrigir o que consta no parecer, não teria lido todas as suas considerações, não tanto pelo seu fundo ideológico, mas pela confusão com que as medidas propostas, sem ordenamento prático e razoável, procuram alterar os princípios constitucionais. Tenta o Relator dar ênfase às palavras trabalhador, povo e soberania, emitindo formas e meios mágicos para dar uma participação impossível a população, quebrando toda a sistemática que possa manter a ordem, a disciplina, a hierarquia e principalmente os direitos e deveres de todos os cidadãos brasileiros (p. 82, 1-B).

A coerência jurídica é também mobilizada por Constituintes cuja posição em volta da participação direta é menos óbvia. É o caso do deputado do PMDB, Humberto Lucena que se apresenta publicamente a favor de alguns mecanismos de participação direta, mas que remete a sua adoção a outras instâncias:

Está claro aqui qual é a sua intenção para o fato de que há numerosos dispositivos no seu anteprojeto, que inclusive aceito, mas que, a meu ver, é matéria pertinente a lei complementar e, às vezes, até a lei ordinária: não caberiam num anteprojeto de Constituição. Acho que a nossa grande preocupação, numa Constituição moderna, deve ser a de escrever uma Constituição a mais sintética possível. Evidentemente a Constituição do Brasil não se pode comparar com a dos Estados Unidos, que têm 16 artigos, porque lá quem elabora a Constituição é a Suprema Corte. Há outros países, como Portugal e Espanha, em que o número de artigos também é reduzido. Se apregoarmos um anteprojeto tão detalhado, meu receito [sic] é de que vamos fazer uma Constituição de 500 ou 600 artigos (p. 84, 1-B).

Essa argumentação “técnica” baseada em saberes jurídicos especializados é fortemente contestada pelos defensores da participação direta, que consideram o direito a partir da clivagem elite/sociedade e percebem-no como um instrumento de dominação da primeira sobre a segunda. Tal interpretação, que coincide com uma concepção da lei de cunho marxista (ISRAËL, 2009), fundamenta uma outra visão do direito como instrumento ancorado na sociedade e que deve ser compreendido por ela. A contestação da lógica jurídica permite então uma contestação mais geral da divisão entre “profissionais” e “profanos” no campo político, que justificaria o abandono de uma linguagem técnica a favor do uso de categorias e palavras da linguagem comum. Trata-se de reunir o Brasil legal e o Brasil real, que não coincidiriam até então, devido a natureza das instituições brasileiras, cuja construção se fundamentou num direito racional e moderno, mas frente a um povo “bestializado” (CARVALHO, 1987). Segundo o relator Lysâneas Maciel:

Estamos tentando dizer que as primeiras Constituições, feitas por marqueses ou homens notáveis nunca puderam resolver as contradições da sociedade brasileira e, ao contrário, as acentuaram. [...] Por conseguinte, estamos, na verdade, navegando dentro de um novo direito. Tivemos um determinado tipo de preocupação, a de auscultar os vários setores da sociedade, as várias entidades. [...] Várias medidas da mais alta sabedoria foram sugeridas exatamente por esses setores populares. Neste propósito de assimilar os anseios de amplos setores populares, esta subcomissão houve por bem auscultálos e ousou manter as formulações em linguagem simples e compreensiva, afinal, todos nós pertencemos ao grande público, letrados ou não. Mesmo nós, que possuímos letras jurídicas, sem fazer disso uma profissão, gostaríamos de encontrar nos textos legais ou constitucionais respostas claras a nossas dúvidas (p. 82 e 99, 1-B).

Mas se o direito, enquanto instrumento da classe dominante, é rechaçado quando se torna um saber especializado, ele é também mobilizado pelos partidários da participação direta para renovar o quadro institucional. A Constituinte traduz assim um processo mais geral de mobilização da lei para fins contestatórios, também usada pelos novos movimentos sociais quando reivindicam no mesmo período o “direito a ter direitos” (DAGNINO, 1994). Com efeito, uma das grandes preocupações da

subcomissão estudada não é só mudar as categorias de pensamento a partir das quais a soberania do povo é pensada, substituindo as categorias jurídicas por palavras da linguagem comum. Ela também consiste também em criar novos mecanismos institucionais que materializariam a mudança política desejada. A inclusão do povo é pensada sob uma ótica tanto social quanto institucional. A renovação das tecnologias do poder é vista como uma condição para a redefinição das relações políticas e sociais. Segundo o relator: “A toda norma que fizemos, procuramos colocar um dispositivo que permitisse que ela fosse implementada. Vinculamos cada sugestão a uma proposta, não apenas de fiscalização, mas também de eficácia” (p. 65, 1-B).

Podemos sublinhar que a associação entre o princípio de soberania do povo e os mecanismos institucionais, que se impõe na Constituinte, justifica vários dos dispositivos criados no Brasil democrático a partir dos anos 80, ao exemplo do orçamento participativo, e constitui também a lente pela qual esses últimos tenham sido analisados no campo acadêmico pelos autores que se concentram sobre as “inovações democráticas” (AVRITZER; NAVARRO, 2003).

Em segundo lugar, a nova governamentalidade em debate, através dos confrontos em volta da lei e dos mecanismos a serem criados, envolve mais geralmente uma concepção das relações sociais e políticas. Com efeito, se as instituições representativas baseiam-se num princípio igualitarista individualista, representado pelo princípio do sufrágio universal: um homem, um voto (ROSANVALLON, 1992), os mecanismos de participação direta em discussão na Constituinte fundamentam-se numa concepção coletiva tanto do social quanto da política. O povo a ser incluído nunca é definido como a soma de indivíduos ou de cidadãos, mas sempre a partir de expressões tais como “a sociedade organizada” ou “os grupos organizados”. É a partir dos coletivos sociais ou militantes que os mecanismos de participação direta são pensados, o que é reforçado pelo uso da noção de “participação popular” e não de “participação cidadã” que só se imporá mais tarde no campo político. Mas se os defensores dos mecanismos de participação direta concordam sobre a dimensão coletiva da inclusão do povo, eles divergem sobre os objetivos desses mecanismos. Para alguns constituintes, os mecanismos ajudarão a formação de coletivos. Dito de outra maneira, ao permitir a expressão do povo, os mecanismos institucionais deveriam gerar novas formas de organização sociais e políticas. Segundo os

Constituintes Ana Maria Rattes do PMDB e Lysâneas Maciel:

Ana Maria Rattes: Não temos uma sociedade organizada. Temos de fazer uma Carta de princípios para organizar essa sociedade. Devemos ponderar que essa Carta não vai ser aquela Constituição duradoura que gostaríamos que fosse, porque amanhã, quando estivermos mais organizados, vamos ter de reformular isso tudo (p. 32, 1-B).

Lysâneas Maciel: ainda somos uma sociedade desorganizada, o povo ainda está desorganizado. Respeitar o ritmo do povo, procurar não apenas apreender sua vontade é talvez uma das maiores tarefas que temos. Eu me permito até brincando de maneira muito afetuosa com o ilustre representante do PT, dizer que um dos maiores erros do Partido dos Trabalhadores, foi que ele fazia uma proposta limpa, nova, cheia de esperança, muito avançada, no Estado do Rio, e o povo ficava lá atrás. Não se respeitava o ritmo e se jogava aquele programa sobre o povo, para que adotasse aquela idéia nobre, generosa. Não estou combatendo a idéia, Apenas essa idéia de respeitar o ritmo popular, de aprendermos com o povo a sua sabedoria e a sua experiência é fundamental (p. 96, 1-B).

Por outro lado, outros constituintes, tal como João Paulo do PT, percebem os mecanismos de participação direta como instrumentos a serviço de grupos já formados. Nessa perspectiva, eles deveriam permitir à expressão de coletivos existentes, porém excluídos do campo político:

Quando à participação popular, quero deixar registrado que a marginalização política é um fato histórico na vida do País. Não temos instrumentos que facilitem a participação da sociedade civil, dos grupos nela organizados. Acho que todo o espaço que houver para mobilização, para motivação dessa participação política, deve ser estimulado (p. 16, 1-B).

Mesmo que a sociedade seja percebida como organizada ou desorganizada, podemos sublinhar que os grupos intermediários são vistos como centrais na ordem institucional a ser criada. Essa centralidade não é rechaçada pelos representantes do regime militar, o que vamos agora analisar através dos debates em torno da participação cidadã na saúde.

Mobilizar as comunidades: a participação na implementação das políticas públicas

A conflitualidade dos debates em volta dos mecanismos de participação direta na subcomissão dos direitos políticos, direitos coletivos e garantia contrasta com o amplo consenso sobre a participação na área da saúde, que gera muito poucos debates sobre a questão. A aceitação geral da ideia de participação nesse setor de políticas públicas, tanto por parte dos representantes do governo militar quanto dos “novos atores” não significa que todos eles deem o mesmo significado ao ideário participativo: na Constituinte, a “confluência perversa” entre um projeto liberal e um projeto participativo (DAGNINO, 2009) atravessa os debates e permite a aceitação da ideia de participação. Esse consenso depende também do público visado, ou seja, a “comunidade”, categoria significativa para antigos e novos atores.

A participação: um denominador comum entre concepções opostas

Nos seus trabalhos, Evelina Dagnino (2004) propõe a noção de “confluência perversa” para pensar o uso das mesmas categorias, entre as quais a participação, numa disputa entre dois projetos antagônicos no Brasil. O primeiro, chamado “democrático-participativo” visa o alargamento da democracia pela criação de espaços públicos. Segundo a autora, este projeto tem como marco a Constituição de 1988 que consagra o tema da participação da sociedade civil. Um segundo projeto, qualificado de “liberal”, valoriza um Estado mínimo, que se isenta do seu papel provedor de direitos sociais. Segundo Dagnino, esse segundo projeto se desenvolve principalmente nos anos 1990.

O estudo dos debates da subcomissão de saúde, seguridade e meio ambiente mostra que o largo consenso em volta do tema participação na área da saúde já se assenta nessa confluência perversa. Com efeito, se a Constituinte é um momento de confronto entre um modelo privatista e um modelo publicista, o segundo tendo reconhecimento constitucional, os defensores do primeiro ou do segundo modelo apoiam-se na ideia de participação, dando a essa noção finalidades diferentes. Essa subcomissão é então composta de 23 membros, dentre dos quais 12 do PMDB, 8 de partidos da direita do campo político e 3 de formações de esquerda.

Os atores favoráveis à universalização referem-se, primeiro, aos processos participativos que antecederam

a Constituinte. A VIII conferência de saúde de 1986 constitui um marco importante de reconhecimento do movimento sanitarista e de reflexão sobre o novo sistema de saúde a ser implementado, como foi amplamente mostrado por vários estudos (AVRITZER, 2008; DALLARI, 2005; CUNHA; MAGAJEWSKI, 2012; PAIVA; TEXEIRA, 2014). O relatório produzido nesta conferência e as propostas da Comissão Nacional de Reforma Sanitária constituem a ponte de partida dos debates para os defensores da universalização, tais como os Constituintes Eduardo Jorge do PT e Carlos Mosconi do PMDB:

Eduardo Jorge: Um fato importante na área da saúde, no Brasil, foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que se deu aqui em Brasília no ano passado. Reuniu entidades municipais, estaduais, federais, entidades da comunidade, entidades médicas, entidades dos mais variados tipos de trabalhadores da saúde e produziu um documento que tem sido referência de todo trabalho dos Ministérios da área. [...] Porque lá, a questão da saúde como direito e dever do Estado, a reorganização do sistema, o financiamento do sistema estão bem discutidos e podem servir de um roteiro, de uma orientação para um debate nessa área da saúde. Por isso acho importante essa sugestão (p. 5, 7-B).

Carlos Mosconi: Dentre as propostas que recebi, na área de saúde, talvez a mais abrangente de todas, de uma entidade, seja esta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária, já uma proposta em termos constitucionais. Eu gostaria, então, de apresentar esta proposta, para que todos tomassem conhecimento para que a Secretaria fornecesse depois a todos os Constituintes que estão compondo esta Subcomissão, uma cópia desta proposta, para que possamos ter um ponto inicial de partida e darmos início, realmente, à discussão, a respeito das questões que iremos tratar nesta Subcomissão (p. 6, 7-B).

A existência prévia de formas de participação da sociedade, a exemplo da conferência de saúde, justifica em certa medida o consenso geral em volta do tema. Mas se a ampla mobilização social, a sua expressão nos processos participativos e a sua presença nas audiências públicas da Constituinte criam um ambiente favorável ao reconhecimento da participação da sociedade civil no setor da saúde, podemos notar que esse tema é ainda mais aceite que ele é associado a uma crítica

do Estado compartilhada pelos defensores do modelo publicista e privatista. Os dois apontam as deficiências do Estado, visto como um espaço iníquo e governado por regras informais, que só poderia ser melhorado por um elemento exterior, ou seja, a sociedade civil. Segundo essa perspectiva funcionalista, a presença da sociedade civil seria uma proteção que inibiria os atores políticos, quando estes usam os serviços públicos para fins eleitorais ou pessoais; também garantiria uma pluralização dos pontos de vista, contra as decisões arbitrárias no campo político-administrativo. Breve, ela “moralizaria” o campo político-administrativo, nas palavras de Silo Andrade, da Federação brasileira dos hospitais (p. 94, 7-B).

Esse quadro geral serve de justificção ao modelo da universalização, como ilustram as intervenções de dois palestrantes convidados em audiências públicas na subcomissão, o Secretário-geral do Ministério da Saúde, José Alberto Hermógene e Roberto Chabo da Federação nacional dos médicos:

José Alberto Hermógene: Eu acho que a superação dessa política com “p” menor e que é esse tipo de discriminação, acho que, na minha opinião, será corrigida com a própria evolução democrática da sociedade brasileira. Vejo dois pontos importantes nisto – e alguém já se referiu aqui e que é a questão da participação da população organizada nos diferentes níveis de Governo, nas decisões sobre a aplicação de recursos, sobre os gastos públicos, etc., [...] Acredito que essas coisas se reduziram bastante, [...], que o fisiologismo e o clientelismo predominam nesse tipo de política (p. 69, 7-B).

Roberto Chabo: Agora, não é pelo mau funcionamento do sistema estatal que se deva, então, concluir que a questão é sair para o setor privado. O que se quer é que esse sistema estatal funcione, e funcione para realmente atender o conjunto da população, e que funcione com a participação, em nível de decisão, das entidades de trabalhadores, tanto em geral, quanto de trabalhadores da área de saúde e dos movimentos populares, associações comunitárias etc. e tal. Acho que agora no momento em que a população tiver controle do Estado, esse Estado vai ter que começar a funcionar e realmente atender à população (p. 110, 7-B).

Mas é também sobre a base de uma crítica do Estado que os partidários do modelo privatista valorizam o tema da participação. Por exemplo, antes

de propor o fortalecimento do Conselho de Saúde, com o reconhecimento do seu caráter decisório e o princípio da paridade entre os membros do Estado e da sociedade civil, o representante da Confederação nacional de saúde, Fernando Ubiratan Dellape introduz a sua proposta da seguinte maneira:

Acreditamos que o estado democrático social pelo qual ansiamos e estamos procurando implantar neste País, deve preocupar, primeiro em estabelecer um sistema de poder que impeça qualquer risco de totalitarismo de qualquer espécie. A estatização de qualquer setor de atividade econômica nos parece uma forma de totalitarismo condenável; segundo, em definir claramente os limites da atuação do Estado na economia, preservando o primado da iniciativa privada, pois sem liberdade econômica não há liberdade política; terceiro, em favorecer a participação dos diversos grupos sociais nas decisões do poder público e na sua fiscalização, pois somente assim o interesse coletivo será respeitado e garantido. Esse interesse geral deverá ser o resultado geral de amplo e livre debate entre cidadãos e grupos interessados [...]. Seria uma mera atitude escapista negar-se que há precariedade nos órgãos públicos de saúde com raras exceções no nosso País, às voltas com problemas inerentes ao aparelho estatal, que impede a desenvoltura exibida pela área privada. [...] Se queremos a universalidade das ações, a equidade do atendimento, teremos que convocar, necessariamente, a iniciativa privada, no esforço conjugado para o alcance destas metas, reconhecendo-lhe a singular posição que desfruta no contexto nacional de saúde (p. 91-92, 7-B).

O apelo a participação “dos grupos interessados” serve aqui para justificar o reconhecimento do setor privado na gestão e na definição das orientações de saúde. A noção da sociedade civil é pensada de maneira larga e inclui os atores econômicos, que representariam, com os usuários, um freio ao autoritarismo do Estado. Associada ao tema da liberdade econômica e política, a participação visa aqui a criação de espaços públicos, mas também uma limitação do papel do Estado, num sentido mais liberal.

A fluidez da noção de participação, que leva a um consenso geral sobre o tema, pode também ser ilustrada pela maneira como o público dos espaços participativos são pensados. Enquanto alguns atores, como os representantes da CUT, defendem a inclusão das “entidades populares”, ou seja, os

grupos organizados que defendem os setores social e economicamente desfavorecidos, outros pensam a participação sob o ângulo da competência. Segundo Arimar Ferreira, representante da Confederação das Casas de Misericórdia do Brasil, instituição membro da Comissão da Reforma Sanitária:

acho que deve haver uma participação popular esclarecida e com certos níveis de cultura, porque trata-se de um setor um pouco diferenciado onde, se não houver um pequeno nível de cultura, essa participação ficará comprometida e imperrá até a atuação da instituição (p. 132, 7-B).

Os múltiplos sentidos dados à participação na subcomissão permitem que esse tema seja reconhecido por atores diversos, que defendem modelos diferentes de gestão da saúde. Esse consenso se traduz no relatório produzido pelo Constituinte Carlos Mosconi que reproduz o relatório da VIII conferência da Saúde e as propostas da Comissão da Reforma Sanitária:

Da Saúde

Art. 1º A saúde é um dever do Estado e um direito de todos [...].

IV – participação da população através de entidades representativas na formulação das políticas e controle das ações nos níveis federal, estadual e municipal, em conselhos de saúde (p. 253, 7-B).

Porém, é interessante frisar que não é essa formulação que foi adotada no texto constitucional, o qual prevê a “participação das comunidades” (art. 198). O sentido da palavra comunidade será o objeto da nossa última parte.

As comunidades como público alvo

Baseando-se nos arquivos da Constituinte, o processo que levou a adoção da formulação final do artigo 198 da Constituição não fica muito claro. Mas podemos destacar que o anteprojeto proposto pelo relator geral das comissões temáticas, Bernardo Cabral, já tinha ligeiramente modificado à proposta anterior ao prever a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações nos níveis federal, estadual e municipal” (art. 350, p. 41), suprimindo a referência aos conselhos de saúde. Não obstante, a mudança a favor da “participação das comunidades” aparece no “projeto D” da Comissão de Redação,

ou seja, no texto aprovado por essa comissão cujos relatores foram Bernardo Cabral (PMDB), Adolfo Oliveira (PL), Antônio Carlos Konder Reis (PDS) e José Fogaça (PMDB).

A noção de comunidade, enquanto categoria da prática, tem uma história longa que remonta aos anos 1950. Vários estudos mostram que a noção de comunidade se difunde no Brasil sob a influência de três processos: os acordos de cooperação internacional, nos anos 1950, que levam à importação das técnicas do “desenvolvimento da comunidade” para responder à questão social tanto no campo quanto nas áreas urbanas; a ação da igreja católica que se apoia sobre uma concepção comunitária da vida social para organizar os desfavorecidos; a profissionalização da assistência social que se baseia no desenvolvimento das comunidades para justificar sua ação (AMMAN, 1985; WANDERLEY, 1993). Esses processos múltiplos levaram a institucionalização da noção de comunidade nas políticas sociais durante o regime militar e designa as populações carentes nas áreas rurais e urbanas (AMMAN, 1985). Paralelamente, com o renascimento dos movimentos sociais, em volta da igreja católica notavelmente, a noção de comunidade também chega a ser uma categoria da ação coletiva (PERANI, 2016).

Por conseguinte, essa noção é significativa para atores muito diferentes na transição democrática e ela é mobilizada para designar grupos distintos. Essa diversidade pode ser ilustrada pelos usos da palavra comunidade nas “sugestões” que os Constituintes e as entidades representativas encaminharam para defender uma proposta a ser integrada na Constituição. A palavra comunidade, constantemente mobilizada, pode designar uma grande heterogeneidade de grupos: os atores se referem “as comunidades locais”, “as comunidades eclesiais de base”, “a comunidade escolar”, “as comunidades negras e indígenas” etc...

Na área da saúde, várias sugestões referem-se à participação das comunidades e não da sociedade civil ou de entidades populares. Podemos sublinhar que essa palavra é privilegiada pelos representantes do regime militar. Por exemplo, a sugestão do senador Francisco Rollenberg, membro da ARENA de 1971 a 1983, do PDS de 1983 a 1987 e depois do PMDB na Constituinte contém a seguinte formulação: “Participação da população, por meio de entidades representativas da comunidade na formulação e controle das políticas de saúde nos diferentes níveis” (sugestão n. 680).

O deputado da ARENA, que entra no PDT em 86, Adhemar de Barros Filho elabora também uma sugestão similar, propondo que:

O direito à proteção da saúde será garantido por:
a) instituição de um Sistema Nacional de Saúde unificado, que garanta o acesso gratuito de toda a população aos serviços de saúde, tenha gestão descentralizada e conte com a participação da comunidade em sua gestão (Sugestão nº 2.704).

Além dos antigos membros da ARENA, os atores sociais ou de oposição ao regime militar referem-se também a noção de comunidade para pensar a participação na área da saúde. Uma sugestão de representantes do setor de saúde de Medianeira (PR), membros da comissão pró-participação popular do Paraná, propõe “Levar a comunidade a participar do planejamento das ações de saúde no município” (Sugestão nº 2.896). O Constituinte do PDT, Floricena Paixão, cujo mandato foi cassado durante o regime militar, apresenta a seguinte sugestão:

A VIII Conferência Nacional de Saúde elaborou uma proposta para a Constituinte, transcrita no Jornal do Brasil, de 13-11-86, onde aprovou vários itens não considerados no anteprojeto: colocação do setor privado de saúde sob o contexto do Estado através de um sistema único de saúde, porém descentralizado; participação das comunidades no controle da política e das ações de saúde (Sugestão nº 6.249).

Nunca definida, a comunidade é uma referência para atores diversos. A centralidade dessa palavra traduz uma concepção do social que se busca instituir ou reconhecer com a participação. Esta última é vista como legítima, tanto pelos representantes do regime militar quanto pelos novos atores, na medida em que permite consagrar grupos intermediários entre o indivíduo e o Estado. O sujeito legítimo a ser ouvido nos processos participativos não é o cidadão, ou seja, um indivíduo cuja voz deve ser respeitada, como é o caso em alguns dispositivos que foram criados nas décadas seguintes, por exemplo o orçamento participativo digital. Nesse momento, antigos e novos atores pensam a participação a partir dos grupos de identificação dos indivíduos, ou seja, a família, a vizinhança, os coletivos profissionais, religiosos ou políticos etc. Esses grupos intermediários são vistos como um elo entre o indivíduo e os poderes públicos, uma fonte de integração social e/ou política. Essa concepção fica clara na sugestão do deputado do PMDB, Luiz Freire, que faz a seguinte proposta:

Art. ...-§... Os seguintes princípios nortearão a vida política, econômica e social do País:

[...]

III – Comunidade – que a sociedade deve ser organizada de modo que exista, – entre o Homem e o Estado, Comunidades intermediárias, cada uma atuando no seu campo de ação, de modo que a realização do Bem Comum se faça num sentido de descentralização pluralista (Sugestão nº 2-193-8).

Então, o largo consenso em volta da participação na área da saúde pode ser explicado por vários processos. A existência de um Movimento Sanitarista ativo e presente nos processos participativos é, com certeza, um fator importante. Mas o estudo dos debates da Constituinte mostra que é também a indefinição dos conceitos usados, participação e comunidade, que permite uma aceitação geral da ideia participativa por parte de atores que defendem visões diferentes, e até opostas, do mundo social e político.

Conclusão

Este artigo teve como ambição compreender como o tema da participação foi pensada e justificada durante a Assembleia Constituinte. Ao estudar duas subcomissões diferentes, a primeira tratando dos direitos políticos e a segunda de um setor de políticas públicas, a saúde, mostramos, primeiro, que vários sentidos foram dados ao conceito de participação por atores diversificados. A multiplicidade dos protagonistas envolvidos na defesa e definição da noção de participação não permite dividir o campo político de maneira dicotômica entre novos atores que teriam defendido um projeto participativo e elites estabelecidas que teriam sido desfavoráveis a esse tema. Com efeito, se essa divisão faz sentido quando se trata dos direitos políticos, contanto que uma concepção larga dos novos atores seja adotada, ela não traduz a dinâmica que prevaleceu em volta da saúde. Nesse tema, vimos que as elites militares, os atores do setor privado que defenderam um projeto liberal e os movimentos sociais concordaram no tema da participação.

Segundo, quisemos pensar o tema da participação à luz das categorias com as quais o tema foi associado. No tema dos direitos políticos, a participação é ligada a diferentes concepções do povo, levando a uma interpretação diferente da articulação entre mecanismos representativos e de participação direta.

Enquanto os partidários da representação eleitoral convocam o povo “princípio” que seria representado pelo legislativo, os defensores da participação direta valorizam o povo como realidade sociológica, que nunca pode se expressar num estado elitista e que justifica novos mecanismos institucionais, ou seja, uma nova governabilidade. Sabemos que a segunda posição se impôs parcialmente no processo de adoção do texto constitucional. Com a adoção do artigo 1, segundo a qual, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, o reconhecimento do referendun e da iniciativa popular, os partidários da participação direta conseguiram o reconhecimento constitucional de parte das suas reivindicações. Mas somente uma parte já que outros mecanismos, tal como o voto destituente, foram descartados.

Terceiro, seja sobre os direitos políticos ou seja sobre a saúde, a participação é ligada a grupos coletivos. O uso da categoria “grupos organizados” ou “comunidades” é a esse respeito significativo. Nos anos 1980, é a participação “popular” que é ressaltada. Esse conceito vai progressivamente ser abandonado nos anos 1990, em benefício da ideia de participação cidadã, cujo sentido ainda tem que ser pesquisado (GURZA LAVALLE, 2011).

Essa pesquisa aponta também alguns temas que precisariam ser aprofundados. Se vimos que a ideia de “participação das comunidades” parece óbvia para atores diferentes, seria preciso desenvolver trabalhos mais precisos para compreender porque essa noção faz sentido para os Constituintes que participaram do regime militar. Estudos sobre os usos da participação nos anos 60 e 70 permitiram ter uma visão mais precisa das mudanças que ocorreram nos anos 90.

Referências

- AMMAN, Safira Bezera. *Ideologia do desenvolvimento da comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1985.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns, Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRANDÃO, Lucas Coelho. A luta pela cidadania no Brasil. *Plural* (Online), São Paulo, v. 16, n. 2, p. 9-32, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/74593>>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CHAVES TEXEIRA, Ana Claudia; DAGNINO, Evelina; ALMEIDA SILVA Carla. La constitución de La sociedad civil en Brasil. In: DAGNINO Evelina (Org.). *Sociedade civil, esfera pública y democratización na América Latina*: Brasil. Campinas: Editora UNICAMP/Fondo de cultura económica, 2002. p. 21-76.
- CUNHA, Penha F.; MAGAJEWSKI, Flávio. Gestão participativa e valorização dos trabalhadores: avanços no âmbito do SUS. *Saúde & Sociedade*, v. 21, n. 1 (supl.), p. 71-79, maio 2012.
- DAGNINO Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO Evelina (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.
- DAGNINO Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: confluência perversa. *Sociedade e política*, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004.
- DALLARI, Sueli Gandolfi. A participação popular e o direito à saúde no Sistema nacional de saúde brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 6, n. 1-3, p. 9-24, oct. 2005.
- GRET, Marion; SINTOMER, Yves. *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*. Paris: La découverte, 2005.
- GURZA LAVALLE, Adrián. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: RICHA, Roberto (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA/ Diálogos para o desenvolvimento, 2011. p. 33-42.
- ISRAEL, Liora. Droit et contestation des relations ambivalentes. In: ISRAEL, Liora (org.). *L'arme du droit*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009. p. 17-38.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. Novos partidos: o início do debate. In: B. LAMOUNIER (Org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979*. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 217-259.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MBD, 1966-1979*. São Paulo: Vértice, 1988.
- LASCOUMES, Pierre. La gouvernementalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. *Le Portique* [En ligne], v. 13-14, 2004, Disponível em: <<http://leportique.revues.org/625>>. Acesso em: 21 jul. 2017.
- MADEIRA, Rafael Machado. A atuação de ex-arenistas e ex-emedebistas na assembleia nacional constituinte. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 77, p. 189-204, out. 2011.
- MICHILES, Carlos et al. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MORGAN, Edmund. *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*. New York: Norton & Co, 1988.
- MUCINHATO, Rafael. *O processo de fundação do PMDB (1979-1980)*. Paper apresentado no IV seminário da Pós-graduação em Ciência Política da USP, 7-11 abril 2014. Disponível em: <conferencias.fflch.usp.br/sdpsep/IVsem/paper/download/129/86>. Acesso em: 18 jul. 2017.
- NEZ, Héloïse. Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. *Sociologie*, v. 2, n. 4, 2011. Disponível em: <<http://sociologie.revues.org/1098>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, 1979.

PERANI, Cláudio. Comunidades eclesiais de base e movimento popular. *Cadernos do CEAS*, revista crítica de humanidades, n. 233, p. 35-42, jun. 2016. Disponível em: <<https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/51>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEXEIRA Teixeira, Luiz Antonio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. *História, Ciências, Saúde (Manguinhos)*, v. 21, n. 1, p. 15-36, mar. 2014.

PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.

RODRIGUES, Leôncio M. *Quem é quem na Constituinte*. Uma análise sócio-política dos partidos e deputados. São Paulo: OESP-Maltese, 1987.

ROSANVALLON, Pierre. *Le sacre du citoyen*. Histoire du suffrage universel en France. Paris: Gallimard, 1992.

ROSANVALLON, Pierre. *Le Peuple introuvable*. Histoire de la représentation démocratique en France. Paris: Gallimard, Bibliothèque des histoires, 1998.

ROSANVALLON, Pierre. *Pour une histoire conceptuelle du politique*: leçon inaugurale au Collège de France faite le jeudi 28 mars 2002. Paris: Éd. du Seuil, 2003.

SA VILAS BOAS, Marie-Hélène. The genesis of participatory democracy in Brazil: a scientific (re)construction, *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 1, mar. 2017, e0008. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700010008>

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalisme, Socialisme et démocratie*. Paris: Payot, 1954.

SPANOU, Calliope. Le droit instrument de la contestation sociale? Les nouveaux mouvements sociaux face au droit. In: CURAPP (Org.). *Les usages sociaux du droit*. Paris: CURAPP-PUF, 1990. p. 32-43.

SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan Press, 1997. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25694-5>

TRANJAN, Ricardo. *Participatory Democracy in Brazil: Socioeconomic and Political Origins*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 2016.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. *Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade*. São Paulo: Cortez, 1993.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 61-88.

Arquivos consultados:

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (ATAS DE COMISSÕES). 1-B: Subcomissão dos Direitos, Políticos dos Direitos, Coletivos e Garantias, 126 p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/lista-de-comissoes-e-subcomissoes>. Acesso em: 12 maio 2017.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (ATAS DE COMISSÕES). 7-B: Subcomissão de saúde, seguridade e do meio ambiente, 330 p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/lista-de-comissoes-e-subcomissoes>. Acesso em: 12 maio 2017.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, Sugestões dos Constituintes, 1 à 12 000, Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/sugestoes-dos-constituintes>. Acesso em: 17 jul. 2017.

Sugestões citadas:

Sugestão nº 680: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento)*, 29 de abril de 1987, p. 253-254.

Sugestão nº 2.704: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento)*, 9 de maio de 1987, p. 356.

Sugestão nº 2.896: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento)*, 9 de maio de 1987, p. 556.

Sugestão nº 6.249: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento)*, 22 de maio de 1987, p. 137.

Sugestão nº 2.193-8: ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento)*, 9 de maio de 1987, p. 119-120.

Autora/Author:

MARIE-HÉLÈNE SA VILAS BOAS msavilas@hotmail.com

- Professora assistente em Ciência política, Universidade Côte d'Azur, ERMES.
- Assistant Professor of Political Science, University Côte d'Azur, ERMES.
- Profesora asistente de Ciencia Política, Universidad Côte d'Azur, ERMES.