

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO

Francisco Mesquita de Oliveira

Professor no departamento de ciências sociais da UFPI

Conceito de democracia

O conceito de democracia remonta a antiguidade grega, século V e IV a.C e designava a efetivação de práticas decisórias com participação direta dos cidadãos atenienses em assembléias públicas. Etimologicamente falando, o termo *democracia* origina-se do grego, “*dêmos*”, que significa “o povo”, e “*kratein*”, com sentido de governar, ou seja, democracia era o povo com poder de governar. Porém, mesmo em Atenas o poder do “povo” de governar não se estendia a toda a população: mulheres, escravos e estrangeiros foram impedidos de participarem das assembléias, somente os cidadãos tinham a prerrogativa da participação e, conseqüentemente, a tomada de decisões políticas nas assembléias. A democracia ateniense, portanto, era *direta*. Além de Atenas, Roma, na Itália, também viveu sua experiência de democracia, onde os cidadãos decidiam através de decretos plebiscitos. Mas, passados vários séculos a democracia simplesmente desapareceu. Para Dahl, “tanto como idéia quanto como prática, no decorrer da história documentada, a hierarquia tem sido a regra, a democracia, a exceção (Apud Holden, 1996). Só nos séculos XVIII e XIX, com as idéias de Rousseau e Tocqueville, a democracia volta a ter importância, e no século XX, após a derrubada dos monarcas déspotas, o surgimento do estado moderno e dos centros urbanos populosos e complexos a democracia volta a ser praticada. Após a primeira guerra mundial ela toma impulso e ganha adeptos ao redor do mundo, transcorre o processo de consolidação da democracia como sistema político, no qual o povo, em eleições livres, elege seus representantes e estes tomam as decisões políticas em nome dele – nasce, assim, a *democracia indireta*.”

Democracia elitista

Na atualidade, a experiência grega de democracia direta aplicada à complexa realidade dos estados modernos (amplos contingentes populacionais, excessiva burocracia administrativa, variadas demandas, fluxos contínuos de comunicação e deliberação, etc.), tem sido duramente questionada pelos teóricos elitistas. Tais autores afirmam que a democracia direta seria aplicável apenas a pequenos grupos, na modalidade de assembléia, e no tamanho o suficiente para poder se observar a participação dos cidadãos (Schumpeter, 1984; Sartori, 1987; Bobbio, 1986). Segundo esses teóricos, a democracia mais adequada às complexas sociedades seria a democracia representativa, que tem no processo eleitoral universal o ponto máximo da expressão de poder do povo. Na democracia representativa o povo tem poder de decidir pelo voto – um homem, um voto. As decisões sobre as políticas públicas

caberiam aos seus representantes, legitimamente eleitos para essa função. Para esses autores, o povo decide, no máximo, sobre quem vai decidir por ele. Está claro que nessa modalidade da democracia representativa, ou indireta, o poder do povo limita-se a escolha de seus representantes. Também está consolidado o entendimento universal de que a democracia é um sistema político em que as pessoas têm o direito de participar da vida política do seu país. A questão a ser debatida atualmente é como a participação é efetivada, e que processos são delineados para torná-la mais eficaz.

As experiências de democracia brasileira

Nesse sentido, consideramos a experiência do Brasil, onde a participação dos cidadãos na política e na gestão pública está assegurada desde a Constituição de 1988, com vários instrumentos: *eleições, plebiscito, referendo, lei de iniciativa popular e controle social por meio da participação em espaços institucionais* – conselhos, conferências, audiências públicas e escutas. Contudo, em que pese todos esses instrumentos de participação institucionalizados, a democracia brasileira não foge muito a regra, pois o instrumento mais utilizado na para o exercício da participação política tem sido a eleição. Depois das eleições, possivelmente o controle social, por meio dos conselhos setoriais de políticas públicas, conferências e audiências públicas, seja o instrumento em que a população mais avançou no processo de democratizar a democracia brasileira.

Aprofundando mais ainda cada um desses instrumentos de democratização da sociedade brasileira pode-se asseverar que a *participação eleitoral*, por meio do voto, aponta para um estágio de consolidação democrática, com início na Constituição de 1988 e eleição de 1989, quando, entre outros aspectos, a carta magna definiu a realização de eleições a cada dois anos¹ - um primeiro momento, eleições para eleger prefeitos e vereadores, em outro, elege-se o presidente da República, os deputados federais, os senadores, os governadores e deputados estaduais. Outra definição constitucional importante foi à universalização do voto, com a extensão do direito de voto à população analfabeta que, pela primeira vez, no Brasil, conseguiu sua cidadania eleitoral². Assim, neste ano de 2008 a jovem democracia eleitoral brasileira completa vinte anos, por mais inacreditável que se possa imaginar, esse é o mais longo e duradouro período de democracia da história política brasileira.

A inovação democrática brasileira: participação direta

Ao contrário das eleições, a participação direta da população por meio do *plebiscito* (consulta à população sobre assunto de grande relevância pública) não tem demonstrado grandes êxitos. Em que

¹ Desde a promulgação da constituição em 1988, foram realizadas 11 eleições, sendo 06 para prefeitos e vereadores e 05 para presidentes e demais cargos federais e estaduais.

² A mais recente eleição, de 05 de outubro de 2008, apresenta dados interessantes sobre a democracia eleitoral brasileira. Nessas eleições, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 130.604.430 pessoas estavam aptas a votarem (setembro de 2008) e votaram 128.802.321 eleitores. Foram candidatos a prefeito e vice-prefeito 30.602 pessoas e candidatos a vereadores 348.793. Destes, foram eleitos 5.563 prefeitos e 52.137 vereadores, de uma população de mais de 191 milhões de brasileiros (IBGE, 2007).

pese à constituição garantir à população o direito de deliberar diretamente, por meio do plebiscito, regulamentado com a Lei Nº 9.709/98, em vinte anos, ele foi utilizado apenas em 21 de abril de 1993, para decidir sobre a forma política (Monarquia ou República) e sistema de governo brasileiro (presidencialismo ou parlamentarismo). A forma de participação *referendo* (aprovação ou rejeição de decisão submetida à apreciação da população) também foi utilizada uma única vez, em 23 de outubro de 2005, quando foi submetida à população à decisão sobre a proibição da comercialização de arma de fogo e munições. Por outro lado, a *lei de iniciativa popular* tem obtido mais êxito, mesmo com o rígido critério para validar a proposição de, no mínimo, 1% de assinaturas de eleitores da unidade da federação em que a lei pretenda vigorar. Além disso, para leis de abrangência nacional, acrescenta-se a participação de eleitores de no mínimo cinco estados da federação. Em âmbito nacional tal direito foi experimentado pela população algumas vezes e emplacou três leis: a lei Nº 8.930/94, que amplia o rol dos crimes hediondos inafiançáveis e insusceptíveis de graça ou anistia; a lei 9.840/99, ante corrupção eleitoral e; a lei 11.124/2005, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). No processo de democratização do estado brasileiro, talvez este seja o maior exemplo de participação com deliberação da população. Entretanto, foi necessária a anuência dos representantes eleitos para validar tais proposições. Contudo, estas experiências indicam que o processo de democratização do estado e da sociedade brasileira tem conseguido avançar. Daremos atenção, agora, aos espaços institucionais de participação e controle social.

Os arranjos institucionais de participação

A participação nos espaços institucionais do tipo conselhos setoriais, conferências, audiências públicas e orçamento participativo (OPO) vêm sendo praticada desde os anos de 1980, e intensificou-se com os governos locais dos partidos do chamado campo democrático popular³ (PT, PSB, PDT, PC do B), e mais recentemente no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva que institucionaliza as conferências públicas nos três níveis da federação. Nos conselhos, a participação tem *caráter fiscalizador, propositivo, deliberativo e consultivo*. Ressalta, entretanto, que o caráter deliberativo e consultivo são estatutos jurídicos dos conselhos. Mas, em geral, os conselhos de políticas públicas da assistência social, saúde e criança e adolescentes apresentam tríplex caráter: deliberativo, fiscalizador e propositivo. Ou seja, os conselhos têm função de decidir, fiscalizar e propor políticas públicas em suas respectivas áreas. Fiscalizar o uso dos recursos aplicados às políticas sociais, a regularidade, a qualidade e a eficácia dos serviços e bens públicos destinados à população. Fiscalizar pressupõe a ação de acompanhar, examinar, vigiar os atos do poder público em relação a gestão do Estado. O caráter deliberativo, por sua vez, refere-se ao *poder de decisão dos conselheiros no conselho*. Eles têm mandato deliberativo. No caso do Conselho de Saúde, ele delibera inclusive sobre o uso de recursos financeiros.

³ Vale ressaltar que, na atualidade os marcos ideológicos dos partidos políticos, ou seja, as margens identitárias político-ideológicas e projetos estão cada vez mais borradas. Tal realidade limita uma definição precisa de campo político, pois em um determinado momento um campo compõe-se de um conjunto de partidos, em outro, aquele campo se desfaz e reagrupa-se formando novo campo político, caracterizando nova coloração político-ideológica e projeto.

Determina a Lei Nº 8.142/1990, no parágrafo segundo, o “Conselho de Saúde, em caráter permanente e *deliberativo*, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”.

Os demais conselhos setoriais, *apriori*, apresentam caráter *propositivo*, exercendo a função de *proponer, sugerir e recomendar* aos gestores públicos mais rigor na implementação das políticas públicas, otimização dos recursos públicos e, por conseguinte, maior benefício à população. Para os conselhos cumprirem bem essa sua função é essencial, entre outros aspectos, acompanhar sistematicamente o desenvolvimento da política pública que é responsável; obter as informações necessárias ao desempenho de suas funções; capacitar-se técnica e politicamente e; articular-se com outros conselheiros, inclusive, de outros conselhos.

Outros conselhos são *consultivos*, é o caso, por exemplo, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), da Presidência da República, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE). Estes conselhos funcionam com órgãos de assessoria ao governo federal, em suas respectivas áreas de políticas. Ser consultivo significa que seu parecer tem poder somente opinativo e não decisório, ou seja, o caráter consultivo aqui tem sentido de aconselhamento, assessoria, instrução. E, assim, se define o CONJUVE, “órgão consultivo e tem por objetivo assessorar o governo federal na formulação de diretrizes da ação governamental; promover estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil; e assegurar que a Política Nacional de Juventude do Governo Federal seja conduzida por meio do reconhecimento dos direitos e das capacidades dos jovens e da ampliação da participação cidadã”. Mas, contudo, o Conselho Nacional de Juventude apresenta outras finalidades convenientes, tais como: estabelecimento de diretrizes, estudo, pesquisa e focalização da política do governo nos direitos ao invés do assistencialismo. Neste sentido, esse conselho apresenta também um caráter propositivo.

Outro aspecto a considerar sobre os conselhos é sua composição que, assim como o caráter, também varia. A maioria dos conselhos apresenta uma composição paritária, isto é, proporção igual entre os representantes do governo e da sociedade civil, onde cada parte indica 50% dos membros do conselho. É o caso, por exemplo, dos conselhos de assistência social e criança e adolescentes. Por sua vez, o conselho de saúde apresenta um arranjo diferenciado, tripartite, nele tomam parte: o governo e prestadores de serviços, usuários e trabalhadores da saúde. O CONJUVE tem outro formato na sua composição, os movimentos juvenis elegem, em assembleias, 40 conselheiros e o governo indica mais 20. A composição apresenta proporção de 2/3 para a sociedade civil e um para o governo. O CDES também se constitui de 90 (noventa) conselheiros da sociedade civil e 12 (doze) do governo, porém todos são indicados pelo presidente da República e tem mandato de dois anos, podendo ser reconduzido. O Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) também apresenta composição diversa, são 86 (oitenta e seis) titulares, sendo 49 (quarenta e nove) representantes de segmentos da sociedade

civil e 37 (trinta e sete) dos poderes públicos federal, estadual e municipal. A composição do CONCIDADES inclui, ainda, 09 (nove) observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselho das Cidades.

O Orçamento Participativo

Diferentemente da modalidade de audiência pública a participação no orçamento há muito tempo que vem sendo (ou foi) experimentada⁴ com pequeno, médio e grande contingente de pessoas em vários municípios brasileiros, como: Icapuí (CE), Camaragibe (PE), Campina Grande (PB), Diademas (SP), Uberlândia (PR), São Luis (MA), Recife (PE), Belo horizonte (MG), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP), entre outros. O orçamento participativo (nomenclatura utilizada no PT), atualmente assume vários nomes conforme as colorações partidárias - Orçamento Democrático (PSB), Orçamento Popular (PSDB), Orçamento Cidadão (DEM). Porém, todos referem-se a participação de cidadãos no processo de construção de prioridades para ser alocadas no orçamento público. Estudos sobre o orçamento participativo apontam que a participação varia conforme o grau de organização da sociedade. Nos lugares em que a população é mais organizada, existe mais capital social emergente, a participação parecer ser mais conseqüente, alcançando mais resultados. Em outros a participação destina-se a legitimar processos participatórios de baixa efetividade. A participação no orçamento aparece como um dos processos participatórios mais promissores à democratização dos governos e, conseqüentemente, do estado, vez que, não apenas os representantes eleitos nos eleições decidem sobre a utilização dos recursos da sociedade, mas também os cidadãos opinam e até decidirem.

Novos arranjos e velhas práticas

Porém, tanto o aspecto da paridade quanto a atuação de parte dos conselheiros tem padecido da influência da cultura política tradicional⁵. Os argumentos críticos mais fortes são aqueles que se referem à igualdade numérica entre governo e sociedade, inicialmente interpretada como igualdade política das duas partes, não assegura igualdade de condições na negociação e disputa das políticas públicas, continua existindo, por conseguinte, a dissimetria entre Estado e sociedade civil. Essa expectativa beira ao idealismo. Pois, a própria condição de trabalho diferente das duas partes produz a assimetria. Os conselheiros que representam o governo são funcionários públicos, estão lá exercendo a função de servidor público, vez que, os conselheiros da sociedade civil são lideranças comunitárias e

⁴ O OP surgiu em Porto Alegre (capital do Estado do Rio Grande do Sul), em 1989, na administração do Partido dos Trabalhadores - PT (Avritzer, 2002; Santos, 2002). Porém, segundo Avritzer, o OP foi o resultado das discussões dos movimentos populares da cidade de Porto Alegre e da decisão da prefeitura de descentralizar a sua relação, em uma tentativa de fazer a gestão pública diferente do que usualmente vinha se fazendo, possibilidade esta, que foi favorecida pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro.

⁵ Refiro-me as práticas do clientelismo, do mandonismo e todos os outros ismos conhecidos na cultura política brasileira. Para isto, veja José Murilo de Carvalho, 2004.

atuam voluntariamente. Assim também, é a diferença nas informações administrada por cada parte, mais favorável ao estado porque os conselheiros estão constantemente trabalhando com as políticas públicas e a burocracia do estado, enquanto que o lado da sociedade, na maioria das vezes, está lutando pela sobrevivência e tem pouca instrução que dificulta inclusive a apropriação do conteúdo da papelada que ela necessita trabalhar. Por fim, os obstáculos relativos à cultura política (comportamentos e atitudes dos conselheiros), dão conta de que, depois de eleitos muitos conselheiros agem como chefe político, ou vereador, ou ainda gestor público clientelista prometendo à comunidade ações que não pode cumprir; usando a condição de representante da comunidade para barganhar nas negociações políticas fora do conselho; e encara aquela função como o primeiro degrau para alçar mandatos e/ou cargos políticos.

O legado de participação no governo Lula

Por fim, rápidas palavras sobre a *participação nas conferências*, audiências públicas e orçamento participativo. A participação aqui tem caráter diferente. As conferências são convocadas pelo poder público para debater, propor e deliberar sobre política pública. Nesse caso, os conferencistas deliberam diretamente, mas quase sempre eles representam os diversos segmentos da sociedade que elegeram ou os indicaram. No governo Lula, quase todas as áreas de políticas públicas realizam conferências nas três instâncias do estado: saúde, educação, assistência social, direitos humanos, juventude, mulheres, negros e populações tradicionais, entre outras. As audiências públicas são realizadas pelo poder público com o objetivo de ouvir a população, reconhecer sugestões e aprofundar a compreensão da sociedade sobre determinada política. Seu caráter é de ausculta e finalidade de dar conhecimento e visibilidade à sociedade. Geralmente elas são realizadas pelas agências normatizadoras de políticas públicas, comissões parlamentares e o poder executivo. Porém, essa modalidade ainda é pouca utilizada e sua divulgação parece um tanto quanto limitada, vez que muito pouco se utiliza os meios de comunicação de massa para convocar a população a participar.

Democracia representativa e democracia participativa

Bem, o objetivo dessa reconstituição de aspectos dos arranjos institucionais da democracia brasileira é, tão somente, assinalar que a sociedade brasileira vive, na atualidade, um rico momento de articulação da democracia deliberativa com a democracia participativa. Tal processo articulatório aponta para o equívoco de interpretação dos teóricos elitistas, os quais argumentam a impossibilidade da participação do cidadão comum na vida política de sua comunidade de forma mais ampla, seja pela apatia e desinteresse pela política, seja pela falta de formação. A experiência atual de articulação da democracia representativa com a democracia participativa brasileira indica que a participação política do cidadão é condição *sine qua non* no fortalecimento dessas modalidades democráticas. Percebe-se, cada vez mais, que o arranjo institucional da democracia representativa (as eleições) torna-se

imprescindível aos arranjos institucionais participatórios para uma sociedade e um estado mais democrático. A consequência da articulação desses processos político é, inequivocamente, o fortalecimento do controle social da ação pública, que apontaremos a seguir.

Constatações positivas

- Democracia é um processo contínuo – sempre em permanente construção, assim como a sociedade também se constrói permanentemente com suas contradições;
- Existência de *demodiversidade* – coexistência da democracia representativa com a democracia participativa por meio de uma variedade de práticas democráticas e diversidades de sujeitos;
- Conquista de poder – cidadãos conquistaram mais poder, estão mais empoderados, participam mais e acessam mais cidadania;
- Participação como dimensão pedagógica – a participação educa, ensina, possibilitam conhecimento...
- Participação é conquista de poder – é participando que se conquista poder e contribui para as mudanças necessárias.

Críticas à participação

- Lentidão na tomada de decisão – a participação pode ser utilizada para delongar os processos de tomada de decisão com muitas reuniões, conversas...;
- Custo-benefício - a participação apresenta alto custo envolvendo tempo voluntário dos cidadãos e traz baixo benefício;
- Participação *verso* qualidade - em si a participação não assegura qualidade na decisão;
- A participação poderá induzir a defesa de interesses pessoais;
- A participação poderá torna-se um simulacro;
- A participação é ínfima frente à abstenção, a apatia, o desinteresse, a corrupção, o interesse particular e corporativo.