



A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONTEMPORANEIDADE

Humberto A. Rohrs da C. Santos¹
Denise Cristina Vitale Ramos Mendes²

RESUMO: *O presente artigo tem o objetivo de realizar um panorama geral acerca da construção e do desenvolvimento dos instrumentos de democracia participativa, durante a vigência da atual ordem constitucional, buscando identificar os limites e possibilidades da democratização e das políticas públicas. Para tanto, pretende: identificar os espaços institucionais de participação nos âmbitos do Executivo e do Legislativo, tais como Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Audiências Públicas, entre outros; analisar a estrutura e o funcionamento desses espaços e discutir em que medida permitem o efetivo controle da sociedade sobre a coisa pública. Para realizar essa avaliação de modo criterioso, a pesquisa aborda os limites e possibilidades da estrutura de participação política, para a elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas.*

Palavras-chave: Democracia; Participação; Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO E CONCEITO

No nosso país, muito ainda precisa ser feito para a plena efetivação da democracia participativa como um todo, por isso, torna-se de fundamental relevância nos debruçarmos sobre esta temática. Não é um tema que deve ser visto de forma surreal, mas é algo concreto, que pode e necessita fazer parte da vida dos cidadãos, de forma a contribuir com a criação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo (SILVA, 2004, p.125-126). Ela corresponde a um processo de afirmação do povo, fruto de conquistas gradativas na história.

Nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que não se proclamam democráticos. No entanto, se buscarmos debaixo desse termo o seu real significado, arriscamo-nos a mesma decepção angustiante que varou o coração de Bruto, quando o romano percebeu, no desengano das paixões republicanas, quanto valia a virtude. Mas a democracia, que também não é mais que um nome também debaixo dos abusos que a infamaram, nem por isso deixou de ser a potente

¹ Graduando em Direito pela Universidade Católica do Salvador - UCSal. Foi bolsista (PIBIC/Fapesb), do Grupo de Pesquisa: Gestão e Avaliação de Políticas e Projetos Sociais orientado pela Professora Doutora Denise Vitale do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da UCSal. E-mail para contato: humbertorohrs@hotmail.com.

² Professora Doutora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador – UCSal.



força condutora dos destinos da sociedade contemporânea, não importe a significação que lhe empreste (BONAVIDES, Ciência Política, 2004, p. 267).

Deve-se ressaltar que o pluralismo político existente não é um fim em si mesmo, mas como um instrumento e força condutora para as afirmações essenciais da personalidade. O homem é o ator principal dessa realidade e também funciona como destinatário de direito.

2. PRESSUPOSTOS

É equivoco pensar que esse chamado “elitismo democrático” se contenta com a tese do governo da minoria, que se limita a sustentar um “elitismo de dirigentes”. Coerente com a sua essência antidemocrática, o elitismo assenta-se em sua inerente desconfiança do povo, que reputa intrinsecamente incompetente (SILVA, 2004, p.127).

Percebe-se claramente uma “quase-democracia” que defende pressupostos elitistas, com a finalidade de segregar o povo, que, de fato, é o verdadeiro titular desta. Não é correto utilizar como argumento que para agir democraticamente precisa-se de um certo nível de cultura, amadurecimento social, desenvolvimento econômico, entre outros. Não reputo que essas características não sejam relevantes, mas há de se notar que o caráter do ser humano também é algo representado pelos seus valores individuais, que não são ensinados em escolas ou faculdades e que também não exigem poder financeiro para afluiem ativamente e de forma responsável.

O povo não precisa ser educado para a democracia, mas sim, a democracia deve ser uma consequência da “alma” de cada um e dos serviços que o Estado proporciona; neste último caso, pois em um ambiente caótico, nem mesmo os mais justos agirão com racionalidade. Por isso, os problemas sociais e a falta de infra-estrutura para a comunidade podem interferir negativamente nesse processo evolutivo, mas para não perder o foco, não adentrarei nessa questão. Portanto, a democracia se apresenta de forma dialética, rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, agregar novos valores.

3. É A CONSTITUIÇÃO DE 1988 UM ESTADO SOCIAL?

Um dos grandes desafios do direito constitucional contemporâneo é a juridicização do Estado Social, pois é necessário comprometimento, técnica e criatividade para inaugurar novos institutos processuais e garantir os direitos sociais básicos, com o objetivo de torná-los efetivos. O Estado Social avançou muito com a carta de 1988, com o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão.

O Estado social brasileiro é portanto de terceira geração, em face desses aperfeiçoamentos: um Estado que não concede apenas direitos sociais básicos, mas os garante (BONAVIDES, Curso de Direito Constitucional, 2004, p. 373). Com o Estado social, o Estado-inimigo cedeu lugar ao Estado-amigo, o Estado-medo ao Estado-confiança, o Estado-hostilidade ao Estado-segurança. As constituições tendem assim a se transformar num pacto de garantia social, num seguro com que o Estado administra a sociedade (BONAVIDES, Curso de Direito Constitucional, 2004, p. 380).



4. A EXISTÊNCIA DE “DOIS CORAÇÕES POLÍTICOS”, NO QUE TANGE AO ESTADO DE DIREITO E A DEMOCRACIA

Alguma coisa faltava ao Estado de direito constitucional – a *legitimação democrática do poder*. Acontece até que a conciliação entre Estado de direito e democracia merece sérias reticências a muitos autores e suscita verdadeiras perplexidades (CANOTILHO, 1997, p. 98). Nos EUA encontramos os democratas (o Estado constitucional dinamizado pela maioria democrática) e os constitucionalistas (a favor do Estado juridicamente constituído, limitado e regido por leis). Inclusive, tal tema se encontra na ordem do dia, devido a recente realização das eleições norte-americanas. Já na França, visualizamos expressões como: “liberdade dos antigos” (pautada na participação) e a “liberdade dos modernos” (de caráter de distanciamento perante o poder).

Alguns afirmam que Estado de direito e democracia correspondem a dois modos de ver a liberdade: a liberdade negativa, que se mostra como uma liberdade de defesa e distanciamento perante o Estado, e a liberdade positiva, que legitima o poder, exercida no Estado democrático.

O Estado constitucional democrático é “mais” do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para travar o “poder” (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (*to legitimize State power*). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a da *legitimidade de uma ordem de domínio* e da *legitimação do exercício do poder político*. O Estado “impolítico” do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder (CANOTILHO, 1997, p. 100).

Mas como o Estado “impolítico” do Estado, nesta problemática, diz de onde vem o poder? É o princípio da soberania popular que assegura essa resposta, pois todo o poder é oriundo da vontade popular, e como cita Canotilho, tal princípio possibilita a compreensão da moderna fórmula Estado de Direito Democrático.

Só encarando as várias dimensões do princípio democrático (propósito das chamadas *teorias complexas da democracia*) se conseguirá explicar a relevância dos vários elementos que as teorias clássicas procuravam unilateralmente transformar em *ratio* e *ethos* da democracia. Em primeiro lugar o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *imputs* políticos democráticos (CANOTILHO, 1997, p. 286).

A dimensão participativa é alicerce fundamental da Constituição e as premissas antropológico-políticas da participação, como por exemplo, a autodeterminação, residem essencialmente na participação política. A Lei Fundamental utiliza um conceito complexo-normativo, traduzido numa relação dialética e integradora dos elementos: participação e representação.

5. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SISTEMA PARTIDÁRIO



O sistema de partidos alicerçado no sufrágio universal e na representação proporcional, possibilita um sentido mais sólido para a democracia participativa, no qual deve-se identificar algo além da participação do eleitor individualmente no momento da eleição. O que deve ser identificado com transparência é a participação de caráter coletivo, sendo que as eleições não garantem a democracia participativa, mas correspondem a um dos atos inerentes a um grande “esforço-cidadão”. A eleição pode ser vista como elemento-fim, por apresentar resultados mais visíveis, mas diversos atos anteriores a ela devem ser levados em conta, pois a cidadania e democracia precisam ser exercidas diariamente, como um “direito-dever” de cada indivíduo.

O Estado social consagra pois corajosamente a realidade partidária. Tanto na democracia como na ditadura, o partido político é hoje o poder institucionalizado das massas. Forma, na imagem belíssima de Sir Ernest Barker, aquela ponte ou canal, através da qual as correntes da opinião, afluem da área da sociedade, onde nascem, para a área do Estado e suas instituições, onde afetam ou dirigem o curso da ação política (BONAVIDES, *Ciência Política*, p.279).

Sua ação absorveu a independência do representante, fê-lo um delegado da confiança partidária, mudou-lhe por consequência a natureza do mandato (BONAVIDES, *Ciência Política*, p.279). Nota-se que o Estado é entregue juridicamente aos partidos, e que estes correspondem a força condutora do destino de toda uma coletividade democrática. Os partidos tem participação presente nas duas casas legislativas, opinando, discutindo e analisando os anseios da sociedade. Uma condução efetiva e responsável desse conspícuo processo é fundamental para o futuro da nação.

6. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

A participação política e cidadã consiste em um processo contraditório, com relações multifacetadas de poder. Pode-se notar a existência de diversos atores com identidades, interesses e valores diversos, sendo que a sua atuação está intimamente relacionada a sua capacidade e as condições estabelecidas no regime político e ordenamento jurídico.

Efetivamente, a participação supõe uma relação de poder, não só por intermédio do Estado, que a materializa, mas entre os próprios atores, exigindo determinados procedimentos e comportamentos racionais. Resta saber se seu caráter é meramente comunicativo e consensual, como se enfatiza em relação à “movimentalista” ou “comunitária”, ou se aí também está presente uma lógica estratégica. Considerar essa dualidade permite evitar o idealismo de ver-se a participação como um fim em si, valor despido das contradições da sociedade ou, até mesmo, como “filosofia de vida” (TEIXEIRA, 2002, p. 27).

7. SOCIEDADE CIVIL, ESPAÇO PÚBLICO E ESFERA PÚBLICA

Gramsci apresenta os elementos básicos para a compreensão atual, sendo que os visualiza como o conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias pelas quais as classes buscam exercer a hegemonia. Porém, estas organizações dependem da sua atuação para serem vistas como “completas”.

“Em *Direito e democracia*, de 1997, Habermas discute afinal o papel da sociedade civil, seus atores, as barreiras de poder, e a define constituída de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensando-os e transmitindo-os, para a esfera pública política” (TEIXEIRA, 2002, p. 43).



Este conceito possui três características: a) processo de diferenciação entre mercado e Estado, b) associação com as potencialidades do sistema legal moderno e c) reconhecimento de instituições intermediárias entre indivíduo, mercado e Estado.

Com o termo espaço público, indica-se aqui a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que seriam aqueles espaços pouco institucionalizados. Esferas públicas seriam estruturas mistas, em que se verifica e presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção ou estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia (TEIXEIRA, 2002, p. 46). Segundo Habermas, forma-se uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem-número de arenas internacionais, nacionais, comunais e subculturais que se sobrepõem umas às outras.

8. SOCIEDADE CIVIL, ESPAÇOS PÚBLICOS E PODER LOCAL

No debate sobre o local e a participação cidadã, prevalece uma visão foucaultiana de que tudo é político, ocorrendo da seguinte forma: o poder permeia todo o tecido social, as ações passam a ser políticas, e por último, se confrontam com o poder Estatal estruturado. É pertinente fazer uma crítica a respeito da chamada “falência do estado”, pois isso é usado como justificativa para o insucesso de projetos comunitários, estruturas comunitárias, entre outras, o que mascara a realidade, que muitas vezes tem como principal culpada a própria gestão pública, ficando aquém dos anseios populacionais.

Os desafios teóricos e analíticos apresentados nessa temática não são poucos e o conceito de participação cidadã requer mudanças imediatas na institucionalidade vigente. Os campos de atuação de cada esfera (sociedade civil, Estado e mercado), com suas lógicas próprias, podem conceber muitas vezes a fragmentação do objetivo central esperado, sendo necessários mecanismos transparentes, para um efetivo controle social.

9. OS CONSELHOS COMO ESPAÇOS PÚBLICOS DIALÓGICOS

Os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção de políticas públicas (DAGNINO, 2002, p. 79).

No que se refere aos Conselhos como espaços deliberativos, nem sempre um conselho bem-sucedido pode não ter a sua ação diretamente relacionada à deliberação (“induzir o Estado à ação”), mas sim ao controle social do Estado (de forma fiscalizatória, que visa “impedir o Estado de transgredir”), ou a uma eficiente vocalização das demandas, ou a uma junção satisfatória dessas características. Infelizmente, na prática, ainda ocorre ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos.

As artimanhas eleitoreiras, a corrupção e a passividade política imperam como vetores orientadores da destinação das verbas públicas, processo este que muitas vezes se realiza “às escuras”. É a velha política de tirar vantagem de tudo que puder, que se confronta com o princípio da supremacia do interesse público, além de ferir “dolorosamente” o princípio da moralidade.

Em relação aos avanços, as contradições e as perspectivas da sociedade civil e das políticas públicas, não é demais afirmar que o aparato estatal, necessário à promoção dos



direitos, foi e continua sendo substituído pelo financiamento de ações desenvolvidas por organizações não governamentais, num claro processo de terceirização que conjuga dois discursos: o da necessidade de redução do aparato estatal, e por consequência, das ações diretas do Poder Público; e o da “excelência” da atuação das ONGs quando comparada à “ineficiência” da atuação estatal (GARCÉS; GIRALDEZ; GOLDAR ; ALBUQUERQUE,; RIQUELME, e BURONI, 2006, p. 300).

No que tange as Audiências Públicas, é triste observar que a sua grande maioria se transformou em espaços propícios a arbitrariedades, gerando discussões pouco saudáveis e com mínima abertura para a sociedade civil. Muitos candidatos políticos se aproveitam desse verdadeiro espaço para a democracia, desvirtuando a sua finalidade e defendendo oralmente posições partidárias e amplamente parciais. A grande vítima dessa falta de bom senso por parte de alguns e da falta de uma maior regulamentação na realização dessas audiências é sem dúvida os titulares da cidadania: o povo brasileiro.

10. O PAPEL POLÍTICO DOS CONSELHOS

Observa-se que mesmo em relação a sociedade civil há um déficit de representatividade. Não só porque há dificuldades em representá-la mas também porque as organizações que a representam nem sempre exercem um processo de deliberação coletiva, correndo o risco de se reproduzirem no Conselho os vícios tradicionais da representação parlamentar: falta de vinculação orgânica e efetiva com as bases sociais, de prestação de contas do desempenho do mandato, de responsabilização de decisões e de construção conjunta da agenda de políticas sociais (CARVALHO e TEIXEIRA, 2000, p. 116).

11. GOVERNANÇA, COMO RACIONALIDADE MEDIADORA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

No âmbito da governabilidade posfordista, então, a governança se instaura como instrumento de controle e gestão da “incivilidade” que permeia o universo das relações sociais e do mercado. Constitui-se no paradigma da ordem, da “reforma”, no sentido da reprodução e auto sustentabilidade do sistema. Enquanto matriz societal orienta-se por uma socialização do mercado e do Estado, no sentido de incluir o conjunto da sociedade na lógica do desenvolvimento, construindo um saber e um poder enraizado nas redes associativas, com hegemonia da comunidade, da sociedade civil (IVO, 2001, p. 66-67).

Muitas vezes, categorias de intermediação se baseiam em uma relação de legitimidade no âmbito do processo da flexibilização e da desconcentração, dando ênfase em iniciativas de criação e na emergibilidade da sociedade civil, instaurando-se como um horizonte apenas mítico da política apresentada. A realidade é forjada de forma elegante e discreta, mostrando resultados mascarados e pouco definidos, construindo cumplicidades fragmentadas e parciais, mas que simulam com perfeição inverdades que são vistas pelos leigos como verdades absolutas.



12. GOVERNABILIDADE E (IN)GOVERNABILIDADE DAS CIDADES: O USO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA URBANA

O conceito de governança no âmbito urbano, converge, pois, para considerar dois processos conjugados : o de desconcentração do Estado através da devolução de poderes para a instância municipal, e uma estreita articulação e coordenação dos organismos públicos com associações civis e sociais. As autoridades municipais não devem apenas atuar limitadamente, mas com perseverança e fôlego, pois é a cumulação das atividades propostas por eles que vai dar uma boa direção para o desenvolvimento urbano, sem esquecermos que a manutenção dos avanços também precisa estar sempre em foco.

13. A REVERSÃO DOS FLUXOS DO PODER

A consolidação de uma vivência comunitária foi limitada por algumas tradições políticas: pela permanência de uma cultura política patrimonialista e autoritária e por uma reiterada acomodação dos interesses percebidos numa estrutura de privilégios assentada em teias de clientelismo. A cidadania também se mostra regulada pelo Estado, mesmo que muitas vezes não se perceba isso, como podemos observar nas reivindicações dos trabalhadores baseadas na base salarial e sindical, atreladas dessa forma a imposições governamentais.

Os contextos mobilizadores supra citados, relativos as dimensões das lutas identitárias, mesmo favorecendo uma rede emergente e solidária de engajamentos públicos, acaba se tornando um espaço de privilégios para a cultura clientelista, representada na figura de caciques locais, seitas religiosas e máfias diversas. Desse modo, segregação territorial das comunidades e controles antidemocráticos podem impossibilitar a percepção prática dos direitos sociais, civis e humanos. Todos esses aspectos estimulam a transgressão e instauram formas violentas de poder, como se esta fosse a forma legal de solução de problemas.

14. CONCLUSÃO

Inspirando-se na brilhante obra de Aldous Huxley, infelizmente, não é exagero afirmar que encontramos algo próximo do contexto de “O Admirável Mundo Novo” em diversos aspectos, na realidade brasileira, mas apesar de ser visto como utopia por muitos, acredito esperançosamente que possa ser criada uma nova realidade na prática, que poderíamos chamar de “O Admirável Mundo Democrático”, e isso pode ser relacionado ao ditado popular que afirma que “a união faz a força”. Portanto, com certeza o cientificamente e ideologicamente possível, é também, eticamente viável para o nosso país.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.



XII SEMOC SEMANA DE
MOBILIZAÇÃO
CIENTÍFICA
SEGURANÇA: A PAZ É FRUTO DA JUSTIÇA



CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. ; TEIXEIRA, Ana Claudia C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo: Pólis, 2000.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da . *Curso de Direito Constitucional*, 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2007.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GARCÉS, Mario; GIRALDEZ, Soraya; GOLDAR, Maria Rosa; ALBUQUERQUE, Mria do Carmo; RIQUELME, Quintín; BURONI, Teresa. *Democracia y Ciudadania en el Mercosur*, Santiago: LOM, 2006.

HUXLEY, Aldous. *Admirável Mundo Novo*, ed. Globo, 2007.

IVO, Anete Brito LEAL. *Metamorfoses da questão democrática – Governabilidade e pobreza*, 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia – Os caminhos da democracia participativa*, 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global – Limites e desafios da participação cidadã*, 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.