



Boletim de Conjuntura

Os Pilares do PODEMOS Democracia, Participação e Transparência

ESTUDO:

Os Pilares do PODEMOS

Democracia, Transparência e Participação. Desafios e perspectivas sobre o pensamento Podemista.

AUTORES:



**Deputada
Renata Abreu**



**Claudia
Abreu Scheffler**



**Deputado José Carlos
Bacelar Batista**



**Luiz Gonzaga
Belluzzo**



**Gustavo
Warzocha**



**Ricardo
Cotrim Chacur**



**Ivan Filipe de Almeida
Lopes Fernandes**



**Flávio
Pinheiro**

Resumo

Resumo: Conjunto de textos e artigos que abordam os pilares ideológicos Podemista a partir de perspectiva histórica e científica na emergência de um novo normal ao Brasil. Quadros Nacionais do Podemos, articulistas e cientistas desenvolvem esse documento que perpassa desde a gênese do

Partido até a concepção do arranjo e ambiente institucional no qual o Brasil se insere na atualidade. A defesa pela Democracia, a difusão da Transparência e o fomento à Participação formam o núcleo básico desse Boletim de Conjuntura da Fundação PODEMOS.

Carta aos podemistas

Deputada Federal Renata Abreu

Presidente Nacional do PODEMOS



Mãe de 3 meninos, advogada, empresária, presidente nacional do Podemos e deputada federal por São Paulo. Uma das principais revelações da política nacional, ela é ficha limpa, luta pela transparência na vida pública e pelo fim do foro privilegiado para políticos e autoridades. É filha de Cristina e do ex-deputado federal José Abreu, fundadores do Centro de Tradições Nordestinas (CTN), dedicado ao fortalecimento da cultura dessa região na Capital de SP. Foi reeleita em 2018 com 161.239 mil votos. Fundou o Podemos, 1º partido digital do país, onde o cidadão, por meio do aplicativo Podemos, participa das principais decisões do Brasil, opinando e orientando o voto dos parlamentares e ajudando a construir uma Nação mais justa.

Por que a democracia é importante no Brasil?

Liberdade de expressão, direito ir e vir, de protestar. De decidir onde morar, que carreira seguir e em qual empresa trabalhar. Isso é democracia.

Direito à Saúde e Educação, emancipação progressiva da mulher, proteção aos idosos e crianças. Direito a voto. Isso é democracia!

Vivemos num país com o conceito de Estado laico, que não impõe nem se opõe a nenhuma religião. Você é livre para escolher sua doutrina religiosa e ser quem é. E o governo não pode intervir. Isso também democracia!

Desde 1988, quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, vivemos numa democracia, reconquistada com muito suor, lágrimas e mortes. Uma democracia que tem sido assediada por movimentos autoritários que não aceitam a soberania do voto popular e acenam com o fantasma da ruptura do Estado Democrático de Direito e a volta da ditadura.

O golpe de 1964 foi a maior tragédia da história política brasileira. O autoritarismo causou muito mais do que alguns 'probleminhas'. Os direitos humanos eram constantemente violados e não havia liberdade para expressar nenhum tipo de ideia ou opinião que confrontasse ao que o regime militar pensava.

Ao contrário do que muitos dizem, as instituições não funcionavam melhor com os militares no poder. O SUS não existia, e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) atendia apenas aos trabalhadores formais, de for-

ma que milhões de brasileiros ficavam completamente desassistidos quando adoeciam.

Todo o crescimento econômico da época, feito às custas dos salários e das condições de vida dos trabalhadores, resultou numa inflação de 223% ao final do regime militar. E a dívida pública saltou de 15,7% do PIB em 1964 para 54% em 1984. Os problemas econômicos eram tão graves que quatro anos depois a inflação chegou a 1.782%.

E a corrupção, negada pelos apoiadores do regime militar, existia sim. Sem fiscalização e com imprensa censurada, os desvios de recursos públicos não chegavam ao público. Portanto, é verdade dizer que a corrupção surgiu apenas depois da ditadura.

Embora parte dos brasileiros digam que democracia é apenas um sistema político no qual os cidadãos escolhem seus representantes políticos em eleições periódicas, na verdade, é muito além disso.

Na democracia, além do voto, o povo tem autonomia para gerar debates em torno das decisões e propostas governamentais, garantindo que as demandas populares cheguem até seus representantes legitimamente eleitos. O projeto democrático defende que todas as vozes sejam ouvidas e respeitadas da mesma maneira, garantindo a paridade participativa à toda a população.

Além disso, a multiplicação dos órgãos representativos da sociedade civil amplia e aprofunda o regime democrático na medida em que ativa as formas de participação popular. É isto que faz da democracia um regime que não tem apenas um único centro, mas cujo poder se irradia de diversas alas da sociedade.

A democracia permite a aceitação geral das regras estabelecidas após as discussões e o consenso. Aliás, característica essencial da democracia é justamente a aceitação do confronto, como expressão das opiniões divergentes. Faz parte do processo democrático a conversação e a negociação para solucionar os conflitos.

Somos uma democracia muito jovem ainda, há muitos ajustes a serem feitos. E não se fortalece a democracia sem política! O povo precisa participar mais através dos mecanismos de fiscalização e de acompanhamento do poder público e no engajamento em causas coletivas e sociais. Se queremos algo melhor, uma política melhor e mais racional, temos que fazer a diferença e levar novas ideias para a política.

É por isso que a Constituição Federal de 1988 escolheu a democracia como princípio base do Estado Brasileiro, sob o primado de que “todo o poder emana do povo”. Podemos e devemos confiar no potencial de nossa sociedade democrática, apesar de todas as dificuldades que possam surgir. A democracia sempre será o caminho para construirmos um Brasil mais justo, igualitário, participativo, democrático e politizado.



História do Podemos

Nascido em 26 de julho de 1933

Claudia Abreu Schefler

Como nossos Pais:

"(...)Quero lhe contar como eu vivi

E tudo o que aconteceu comigo

Viver é melhor que sonhar

Eu sei que o amor é uma coisa boa

Mas também sei que qualquer canto

É menor do que a vida

De qualquer pessoa (...)"

Quero começar o meu depoimento com esse trecho da música da grande artista Elis Regina, que assim como meu pai não pode ser esquecida e que possui em suas composições um grande acervo do que foi o período da ditadura militar no Brasil e quero pedir pra ela e para sua família, mesmo que mentalmente, que me permitam usar o título de sua música, como homenagem a todos que tiveram algum familiar, amigo ou conhecido desaparecido ou torturado nessa fase sombria da política brasileira.

Dorival Masci de Abreu era Jornalista, radialista, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela faculdade de direito de Bragança e pai de cinco filhos sendo eu Claudia Abreu Schefler sua filha caçula.

Shane de Oliveira Abreu, Marco Aurélio de Oliveira Abreu (falecido), Hercy Cristina de Oliveira Abreu, Sergio de Oliveira Abreu e eu.

Sei que para grande parte das pessoas o pai normalmente é o porto seguro, o exemplo, o alicerce.

Meu pai representa tudo isso e mais, um pouco mais, quanta falta ele faz!

Cheio de vida e energia carregava com ele este sentimento de justiça e proteção que ultrapassava os limites da sua casa, da sua família e de seus filhos.

Ele almejava justiça para a sociedade, e lutava por isso inclusive sem medir consequências.

Destemido, colocou sua vida, a dos seus filhos e de sua esposa em risco algumas vezes ao lutar por uma sociedade melhor e mais justa. Ele não conseguia fechar os olhos, ficar parado ou mesmo calado quando não concordava com as situações e apesar de ter se envolvido desde muito novo no meio político, sempre escolheu por manter seus ideais e defender a justiça e a verdade, ainda que para tanto fosse necessário sofrer, não apenas mentalmente, mas fisicamente.

O sofrimento não era individual, com as perseguições e "sumiços", seus filhos e esposa ficavam vulneráveis e passavam por dificuldades para se alimentar e para se esconder.

Vale se ressaltar que sou a filha mais nova e, portanto, alguns episódios eu não assisti, mas inevitavelmente presenciei os reflexos causados posteriormente em minha família. Foram inúmeros relatos, histórias e situações que não podiam ser compreendidas por uma criança, na verdade que não conseguem ser compreendidas ou mesmo digeridas por um adulto.

Infelizmente vivenciei e assisti e ouvi durante toda uma vida a sensação de direitos violados. Veja meu pai teve sua rádio cassada, lacrada, literalmente destruída arbitrariamente.

Criada por meu pai, Dorival de Abreu, em 1962 logo se notabilizou como rádio dos trabalhadores.

Com programação eclética a partir de 1964 priorizou o jornalismo quando assumiram o departamento de jornalismo da rádio João Adolfo da Costa Pinto e Paulo Cannabrava Filho substituídos em 1968 por Agileu Gonçalves de Oliveira (1937-1997). 1o de abril de 1964 começam as dificuldades.

De 1964 a 1967 a Rádio Marconi, de São Paulo, era a única voz que no Brasil se opunha a ditadura ao lado do Correio da Manhã, do Rio de Janeiro, único jornal diário de oposição. Nesse período, frequentemente os agentes do Dentel (Departamento Nacional de Telecomunicações) com a Polícia Federal invadiam a rádio, tiravam o cristal deixando-a fora do ar. Como ainda funcionava o Judiciário e havia aliados políticos, além de bons advogados, voltava a funcionar para logo adiante ser de novo lacrada. Não satisfeitos com tirar do ar a emissora levavam Dorival preso. Saía com habeas corpus. Só silenciaram a rádio a partir de 1968 e

Médici acabou definitivamente com ela em 1973. Nem o prédio em que funcionava sobrou. O edifício Mendes Caldeira, na praça da Sé, foi implodido para dar lugar à nova praça.

Dorival demandou a União por danos e perdas num processo que se arrastou por anos.

Nunca mais se ouviu uma rádio como a Marconi ... "A verdade no ar!"

Em 1966 foi eleito deputado federal e teve seu mandato cassado. Meus irmãos tiveram sua infância e juventude roubada, para protegê-los minha mãe e meu pai foram obrigados a escondê-los durante muitos anos em outras famílias. Mudavam de endereço frequentemente, tinham seus estudos interrompidos e ainda passaram anos longe dos pais. Um verdadeiro sofrimento.

Faz mister citar trecho do artigo "A Construção da memória histórica da ditadura militar brasileira: contribuição das narrativas de familiares de presos políticos", que cirurgicamente aponta a relevância e pertinência do resgate histórico e a irreparabilidade aos familiares:

As conseqüências da ditadura militar sobre os familiares de militantes políticos podem ser compreendidas no estudo de Gianordoli-Nascimento (2006) realizado com mulheres ex-presas políticas durante o regime. Em seus relatos as mulheres sa-

lientam as perdas e sofrimentos que a repressão causou aos membros de suas famílias. Estes, muitas vezes foram presos, perseguidos e ameaçados como forma, bastante eficaz, de atingirem e fragilizarem as resistências das militantes no período, deixando um amálgama de sofrimento e culpa até os dias atuais. Em geral, são experiências familiares que para alguns nunca foram compartilhadas entre os parentes após os acontecimentos. Memórias enredadas em silêncios e segredos que até os dias atuais formam a trama de um presente-passado compartilhado por nuances de histórias coletivamente únicas. (GIANORDELI-NASCIMENTO, et al. 2012)

Não só isso, quem era esposa de preso político, não conseguia emprego e ninguém se predispunha a dar uma chance, afinal, preso é criminoso, não é? Então por que o meu pai, alguém que não estava fazendo nada errado estava preso? Como isso podia ser aceito? Como sustentar uma família? Na ocasião meu pai já tinha quatro filhos, como minha mãe dona de casa poderia se virar com as crianças enquanto meu pai estava "sumido"? Sem contar das torturas horríveis a cada prisão ficavam marcas físicas e psicológicas que resultaram em sérios problemas de saúde para o resto de sua vida.

Pau de arara, quarto escuro, nu, pingando uma gota de água na cabeça durante dias, choque debaixo das unhas... Era isso, como dizem que não existiu a ditadura? Como diminuem desta forma o sofrimento de um homem e de se sua família, que se sacrificou e sacrificou os seus para permitir que esses mesmos ignorantes tivessem a liberdade de falar hoje?

O governo era tão impiedoso que as vezes as esposas sofriam torturas, também razão pela qual durante anos minha mãe e meus irmãos viveram escondidos, sem direitos a uma vida normal de qualquer criança ou pessoa. Para se ter uma ideia minha mãe algumas vezes fugiu com o meu tio José de Abreu pelo bueiro, calcula o horror.

E isso não é uma realidade só nossa é uma realidade de inúmeras famílias, algumas dessas que até hoje não sabem se quer onde estão os corpos dos seus familiares que foram mortos na ocasião.

Presenciar o pai ser preso, muitas e muitas ve-

zes e vivenciara o terror de não saber se o pai voltaria ou não, e que destino teriam a partir daquele momento. Para onde iriam, quem que cuidaria deles, saudade da mãe, do pai, fome, medo, desespero, roubo e traição são palavras que acompanham toda uma vida de vários verdadeiros políticos que lutaram bravamente pela democracia.

As consequências por essas lutas foram incensuráveis.

Um dia me questionaram: Existe um valor de anistia que vc pode requerer sabia?

Será que existe algum valor mensurável e que compense, apague ou valha tudo que a minha e outras famílias viveram? Não me parece que o dinheiro seja capaz de apagar as lembranças, ou de recuperar o tempo que foi roubado de convívio familiar dos meus irmãos ou mesmo o tempo e juventude que foram retirados dos meus pais.

A resposta é não. Nada supri a não ser o sentimento de justiça e de conscientização de geração em geração. Isso é o meu ideal, que conscientizando não se permita que algo tão cruel que ocorreu na história caia no esquecimento e volte a acontecer.

É uma realidade que aqui no Brasil a maioria dos documentos foram destruídos e conseguimos pouco material para reconstruir de fato a história, mas antes que também morram aqueles que ainda podem contar algo, que fiquem os registros das barbarias vividas por milhões de artistas, músicos, políticos, militantes.

O quanto meu pai me fez ouvir Chico Buarque, Elis Regina e outros artistas que foram capazes de interpretar por meio da arte um momento tão sofrido e me explicou o que cada entrelinha de cada letra realmente significava.

É nítido que consequências físicas e psicológicas acompanham e acompanharam muitas e muitas pessoas que vivenciaram de fato a ditadura e tiveram membros da sua família que deram literalmente sua vida e a vida dos seus nesta construção.

Quanto me revolta ouvir que não houve ditadura!! Quanto me revolta esse tipo de desrespeito, eles deram suas vidas, saúde e a vida dos seus pela Democracia. Como podem nem ao mesmo ser lembrados ou valorizados?

Hoje batem no peito políticos que nasceram e cresceram em berço de ouro, não fazem a menor ideia do que é sofrimento para construir qualquer coisa e estes por hoje estar com recursos em mãos são muito, mas muito mais valorizados do que aqueles que de fato deram sua vida para construção da democracia.

Na realidade o processo de construção da Democracia, se iniciou nas lutas contra a Ditadura, mas após este período sombrio, foram anos e anos de empenho e dedicação. Mesmo depois de todo sofrimento o desejo do meu pai de fazer a Democracia ser algo realmente verdadeiro parecia crescer mais e mais. E então, eu já nascida me lembro que durante a madrugada via meu pai acordar todos os filhos e amigos, colocar todos juntos em um caminhão para ir para o Anhembi fazer convenção. Eu participei!! Fiz camiseta de silk screen de dobradinhas, fazia sanduiches para levar nas convenções, passava a noite, a madrugada inteira, no Anhembi vigiando os poucos banners expostos para que não tirassem.

Sim, era tudo absolutamente feito pelas nossas mãos. Não tinha buffet, secretarias, assessores, marketing, fundo partidário, fundo eleitoral, reembolso de despesa, salário... Mas havia o desejo de justiça real, aquele que não depende de bens materiais e acessórias, a vontade mesmo era de que se chegasse o mais perto possível da perfeição da tão sonhada e desejada democracia.

Por fim em 1995, cansado de procurar partido que de fato tinham a sua ideologia e de fato desejava lutar por uma sociedade melhor o incansável político Dorival de Abreu resolve refundar a sigla do PTN, visando montar um partido com os princípios ideológicos de toda sua luta.

Vale ressaltar que naquela época não existia fundo partidário, o partido foi construído com recursos próprios. Assim se seguiu até seu falecimento e somente 7 anos após sua partida, datada em 19 de julho de 2004, é que o seu partido, hoje renomeado como PODEMOS passou a ter direito a fundo partidário. Portanto a construção foi feita sem recurso público algum. Eu gostaria de saber de verdade quantos políticos hoje sem mandado conseguiriam fundar um partido com recursos próprios? Quantos teriam coragem de colocar todo seu dinheiro existente nisso? Os tempos mudaram,

antigamente as pessoas se uniam por convicção, ideologia, princípio, carácter, coragem e acima de tudo desejo de justiça social.

Meu pai adquiriu vários problemas de saúde em função da vida difícil que escolheu, mas mesmo depois de vários derrames ainda ia de cadeira de rodas nos Estados e municípios construir na ocasião os diretórios, nem mesmo quando seu corpo havia padecido ele deixava de lado o que acreditava ser o necessário para se melhorar a sociedade.

Bom, tentei resumir um pouco da história que minha família viveu e contar o pouco do que ouvi e o que pude presenciar com pouca idade e conhecimento na ocasião. E para finalizar com mais leveza deixo a vocês outro grande acervo de informações do período ditatorial, em forma de arte pelo músico insubstituível Chico Buarque:

"(...) Apesar de você

Amanhã há de ser

Outro dia

Eu pergunto a você

Onde vai se esconder

Da enorme euforia

Como vai proibir

Quando o galo insistir

Em cantar

Água nova brotando

E a gente se amando

Sem para(...) "

Carrego nas veias o incansável desejo de propagar a verdadeira história, visando o que de mais belo foi adquirido com tudo isso. A tão sonhada liberdade de expressão, democracia e direitos humanos. Hoje é o amanhã tão cobiçado e esperado por todos que lutaram. Que a sociedade seja capaz de valorizar essa conquista e que não permita jamais o retrocesso destes tempos.



Prólogo Manifesto

Deputado João Carlos Bacelar Batista

Deputado federal em segundo mandato, reeleito com quase 150 mil votos. Ocupa a presidência do Podemos na Bahia e vice-líder da legenda na Câmara. Foi vereador por Salvador por quatro vezes e deputado estadual outras duas. Tendo como principal bandeira a educação pública em primeiro lugar, Bacelar ocupou o cargo de Secretário de Educação da capital baiana em 2010, onde permaneceu por três anos. Na Câmara é titular da Comissão de Educação e presidente da Comissão Especial que analisa Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 15/15, que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Democracia ameaçada: Bolsonaro ou Covid-19?

Vivemos um tempo de isolamento social, de pandemia. O Covid-19 nos obrigou a isto. Cada um em suas casas, longe de familiares, amigos, do ambiente corporativo. Os tempos são outros. Bem diferente do que estamos acostumados. Todos os dias os números de mortos crescem. No mundo inteiro. No Brasil não poderia ser diferente. Infelizmente. Portanto, falar de democracia sem citar a maior crise de saúde do século seria inviável.

No início de fevereiro de 2020, a revista *The Economist* publicou um levantamento mostrando que epidemias no passado foram mais mortais onde não há democracia. O estudo usou dados desde uma catapora no Nepal, em 1963, a casos mais recentes como Zika e ebola, comparando faixas de rendas iguais. O resultado já era esperado: “para qualquer faixa de renda, as democracias parecem ter taxas de mortalidade mais baixas do que os países não democráticos”. Isso porque a transparência de um governo gera mais segurança e confiabilidade. Quanto mais informação correta mais munição a população tem para se proteger e ajudar a prevenir que o vírus se espalhe.

Países com uma democracia mais consolidada formularam políticas sociais, sanitárias e econômicas de maneira mais célere e sólida a partir de intenso debate e ampliação dos instrumentos democráticos de participação social e transparência pública.

De modo geral, as democracias oferecem ferramentas que nenhum governo autoritário é capaz: o surgimento - em diferentes graus - de atitudes espontâneas de solidariedade entre os cidadãos.

Em todo tempo pessoas se unem para ajudar a vizinhança, moradores de rua ou da periferia.

Mesmo vivendo em uma democracia os números me preocupam. Superamos os Estados Unidos no registro diário de mortes por Covid. Aliás, não só os EUA, mas também Rússia e China. Os infectados também aumentam a todo momento. Ultrapassamos a Itália, França e Espanha. O que nos levou a este cenário? Um Sistema Único de Saúde ineficiente? Incapacidade de governo? Perguntas que ainda não temos respostas.

A verdade é que temos um governo que fere a liberdade de expressão, o conhecimento científico e direitos sociais duramente conquistados. E utiliza a pandemia como desculpa para adotar medidas autoritárias. Prova disso foi a medida provisória que limitava a amplitude da Lei de Acesso à Informação, um dispositivo fundamental para que a imprensa e a sociedade civil possam acessar dados que o governo não quer revelar. No caso, essas limitações eram relacionadas à saúde, ferramenta fundamental para que a população esteja preparada para se prevenir e enfrentar a doença.

Vou além, a ausência de dados transparentes sobre os efeitos da pandemia, principalmente para os grupos de risco, acelera e agrava os impactos na saúde e na vida de pessoas historicamente afetadas pela ausência de políticas comprometidas com a equidade e dignidade da pessoa humana, dificultam o trabalho de gestores públicos e profissionais da saúde no desenvolvimento de políticas públicas de prevenção e reação à pandemia. Para nossa sorte, a medida foi suspensa pela justiça e terá o futuro decidido no STF. Vamos aguardar.

Se podemos tirar uma lição dessa crise é a importância da transparência e da confiabilidade dos

dados apresentados. É preceito Constitucional do Estado respeitar e proteger a vida, a liberdade de expressão, de imprensa, de informação. Qualquer passo em falso coloca a perder de uma só vez todo o quadro regulatório que garante os mecanismos de acesso à informação, participação e controle social no país e, mais que isso, representa um largo passo em direção oposta ao regime democrático de direito estabelecido pela nossa Constituição Federal há mais de três décadas.

Precisamos valorizar um ordenamento político democrático. Se de fato o fizermos, será preciso investir na redução das desigualdades, na ampliação da educação política, na desprivatização do poder de influência e na desmercantilização da vida, sem as quais uma democracia autêntica não pode frutificar.



Prólogo Manifesto

Luiz Gonzaga Belluzzo

<http://lattes.cnpq.br/6180401050142325>

Formou-se em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) em 1965, e também estudou Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Ingressou no curso de pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, promovido pela CEPAL/ILPES e graduou-se em 1969. Foi professor colaborador na Universidade Estadual de Campinas, onde doutorou-se em 1975 e tornou-se professor-titular em 1986. Entre 1974 e 1992, foi assessor econômico e secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (1985-1987), durante o governo de José Sarney. De 1988 a 1990, foi secretário de Ciência e Tecnologia do estado de São Paulo, durante a gestão do falecido ex-governador Orestes Quércia. Foi chefe da Secretaria Especial de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda (governo Sarney).

Capitalismo e Democracia

Em sua configuração atual, o capitalismo global parece incapaz de incluir a sociedade em seu movimento. O capitalismo colocou um espartilho na sociedade e empurrou muita gente para fora do jogo.

A exclusão não é mais um fenômeno do capitalismo periférico, mas um fenômeno do capitalismo global, como o desemprego dos jovens, o desemprego estrutural causado pela transformação tecnológica, fenômenos que não encontram solução diante da resistência daqueles que se apropriaram das engrenagens da riqueza e do poder.

Isso tudo cria um clima muito grave e não pode ser tratado de maneira abstrata. É preciso que se aglutinem as forças sociais capazes de levar adiante esta transformação. Obviamente não se vai reinventar o socialismo soviético, uma experiência histórica desastrosa e cruel. É preciso encontrar um novo caminho, chamado por Marx de democratização radical da sociedade. Não consigo vislumbrar um encadeamento de forças capazes de fazer isso. Quando o Marx falou na superação do capitalismo, ele se referiu a uma transfiguração interna que propõe a superação como uma possibilidade, mas não como um desfecho inevitável. Socialismo ou barbárie, ele proclamou. O que está acontecendo hoje no mundo inteiro revela que a economia capitalista está atormentada cada vez mais por contradições internas que sugerem algumas soluções de ultrapassagem, mas que não encontram forças sociais e políticas capazes de levar adiante um processo de transformação.

Vamos tomar o exemplo da política econômica brasileira, do famigerado ajuste fiscal administra-

do por Joaquim Levy. O que ele revelou? As forças que elegeram Dilma Rousseff foram as mais vulneradas pelo dito ajuste fiscal. A tentativa de se fazer um ajuste fiscal de cima para baixo não funcionou porque a presidente não tomou em conta aqueles que a elegeram. É o vezo tecnocrático desbancando a democracia.

Voltamos ao capitalismo. “Salvar o capitalismo” é uma missão que já foi atribuída a Keynes, é uma impropriedade, porque Maynard não queria salvar coisa alguma, senão conduzir a sociedade à boa vida, como mostram seus escritos. Publiquei um livro chamado “O Tempo de Keynes nos Tempos do Capitalismo”, uma tentativa de mostrar que Keynes tinha uma visão profunda e ampla da sociedade capitalista, ao arrepio dos economistas tentam reduzir esse pensador complexo ao idiota dos déficits orçamentários.

As ideias dominantes são as ideias da classe dominante. Isso se transformou em um instrumento poderoso de persuasão manejado, hoje, pela mídia empresarial e repercutido nas redes antissociais.

Observado desse ponto de vista, o danoso ajuste fiscal foi sancionado pelas agências de risco, aquelas instituições que se arrogam o direito de avaliar e classificar as condições financeiras de empresas, bancos e países. A crise de 2008 revelou que essas Senhoras da Finança são estelionatárias, venderam suas avaliações aos avaliados. Pois, essas instituições sem nenhuma legitimidade, ameaçaram o Brasil com perda do grau de investimento. Dilma sucumbiu.

A supremacia da finança é exercida também nos meios de comunicação, sempre submetidos a essa forma de pensamento. São incansáveis as repetições de mantras, como por exemplo, de ideias como “não há dinheiro”.

Isso é dito e repetido pelos “especialistas” do mercado, em geral economistas de banco. A tigra-da acredita. Isso atesta que vivemos em uma sociedade de massas tecnológica que se comunica através dos whats apps da vida. Difundem uma interpretação do mundo inspirada no “medo da verdade”, como dizia o filósofo Theodor Adorno, medo de perder o mando dos que mandam, os mercados financeiros e a grande imprensa.

Já disse Michel Foucault que o neoliberalismo não é a advocacia da supremacia do livre-mercado, mas, sim a ocupação do Estado para que se possa governar a partir das regras da concorrência e da acumulação monetária.

O poder está concentrado em poucas instâncias e manipula uma massa de pessoas com as banalidades da opinião dominante. Em um país com as carências culturais gravíssimas como o Brasil, a ausência de espírito crítico afeta não só os desfavorecidos. Afeta também os que se consideram informados e qualificados.

As sociedades contemporâneas são devastadas pelo despotismo da economia, ou melhor, pelo despotismo daquilo que apresenta como a verdadeira teoria econômica. Eles operam as questões como se fosse um jogo de lego no planeta Netuno. O Estado se apequenou e não exerce o seu papel de mediador entre as visões e os interesses divergentes, que é sua função na democracia, e acaba servindo de instrumento para as ordens, volto a falar, do agentes que o mercado usa para “colocar ordem na casa”.

Yanis Varoufakis, soltou uma gargalhada quando lhe perguntam sobre o déficit democrático. “Déficit democrático? Não se tem democracia. A democracia real supõe que os cidadãos não só elejam como também tenham participação nas decisões diretamente mediante a construção de acordos sociais. Na verdade, estamos vivendo um período, no mundo inteiro, onde a democracia não é uma democracia, é uma oligarquia financeira e midiática que manda no mundo.”



Prólogo Manifesto

Gustavo Warzocha

“Quando tratou-se de estabelecer as bases do novo governo, a nação se viu dividida entre duas opiniões. Essas opiniões eram tão antigas quanto o mundo e podem ser encontradas em diferentes formas e com nomes diversos em todas as sociedades livres. Uma queria restringir o poder popular, a outra queria estendê-lo indefinidamente.” - Alexis de Tocqueville

Os partidos políticos são as instituições responsáveis por representar os interesses dos diversos segmentos da sociedade e permitir àqueles que conquistem a confiança popular o acesso ao poder de governar o Estado.

Uma vez no poder, o Partido Político precisa escolher entre priorizar práticas democráticas e um governo do povo e para o povo, ou governar para pequenos grupos que não possuem compromisso com os anseios da sociedade e o futuro da nação.

Ao longo da história, a humanidade vem evoluindo na direção da soberania popular nos assuntos públicos. Nas monarquias todo o poder se concentrava nas mãos do soberano. Surgiram então os governos aristocráticos onde grupos privilegiados ditavam os rumos da nação. Evoluímos então para a democracia e os governos representativos onde todo poder emana do povo.

As revoluções tecnológicas tornam as sociedades cada vez mais complexas. Os cidadãos ficam cada vez mais exigentes e pressionam pela criação de novas instituições capazes de representar toda a sua diversidade. As principais instituições políticas foram criadas no século XVIII no contexto da Revolução Industrial. As associações e os partidos políticos são inovações que surgiram nessa época.

As pessoas se associavam com fins de segurança pública, saúde, educação, comércio e indús-

tria, moral, religião e diversos outros interesses. O objetivo era reunir partidários de determinada causa, descobrir e explicitar argumentos próprios para convencer os governantes sobre a justiça de suas demandas. Elas não tinham o direito de fazer as leis, mas detinham o poder de atacar as que existiam e formular previamente as que deveriam existir. Em geral isso era feito com a colaboração de algum partido político alinhado com as causas pretendidas. Esse modelo funcionou bem até o século XX, mantendo a sociedade em movimento, permitindo a formulação de melhorias e o progresso das nações.

A partir da segunda metade do século XX, a revolução da comunicação e da informação alterou significativamente as relações sociais e o modo de pensar e fazer política. O surgimento do rádio, televisão, e, posteriormente, Internet e redes sociais digitais mudou o contato entre líderes políticos e sociedade.

De um lado surgiu uma sociedade cada vez mais conectada e crítica, exigindo, por meio do contato direto com líderes, mudanças institucionais e organizacionais nas formas de governar o Estado. Do outro lado temos um Estado paralisado que parece não ser mais capaz de responder às expectativas de seu povo.

Os partidos políticos parecem ter perdido toda sua conexão com a sociedade e suas causas. No Brasil, a percepção popular é que eles não representam mais ninguém e só se interessam pela divisão do fundo partidário e eleitoral. Aqueles que alcançaram o poder decepcionaram seus eleitores ao escolher governar para pequenos grupos privilegiados, especialistas em práticas corruptas e nenhum compromisso com o progresso do país.

Tudo isso fez com que as desigualdades aumentassem, o sistema econômico e político deixasse de funcionar para a maioria e a sociedade perdesse a confiança na classe política, demonstrando sua indignação nas ruas. Esses problemas revelam que as adaptações das instituições políticas ao século XXI devem ser prioridade de todos e o meio mais poderoso, talvez o único, de fazer as pessoas se interessarem pelo destino de seu país é fazê-las participar de seu governo.

O cidadão do século XXI exige Mais Participação política. A sociedade se organiza em coletivos inteligentes, formula seus próprios problemas, as causas surgem aos milhares clamando por mais honestidade, mais emprego, mais educação, mais saúde e mais segurança pública, mas as instituições políticas não as escutam.

Tomemos como exemplo a causa do “Fim do Foro Privilegiado” no Brasil. O foro privilegiado é uma lei que permite que 55 mil autoridades sejam julgadas em casos de crimes comuns por instâncias superiores, como o Supremo Tribunal Federal (STF), no caso dos parlamentares. Na prática é uma lei de impunidade pois os julgamentos nessas instâncias raramente são concluídos para esses casos.

Existem diversas causas na sociedade que exigem o fim desse privilégio. O Instituto Não Aceito Corrupção entregou ao Congresso um manifesto com cerca de 715 mil assinaturas pedindo o fim do foro. Jovens se movimentam nas redes sociais formando verdadeiras associações digitais com milhões de apoiadores. Ora, ou os honestos são minoria no Brasil ou o Congresso Nacional não escuta a sociedade brasileira.

A sociedade quer participar e exige Mais Transparência nas decisões políticas. Nada justifica que projetos de lei com forte apelo popular sejam en-

gavetados no Congresso sem nenhuma explicação. Mais Transparência na elaboração das leis permitirá ao povo saber se os governantes defendem a manutenção de um sistema de corrupção e privilégios ou se estão empenhados em formular um novo sistema inspirado na ética e honestidade.

A sociedade exige cada vez mais e já não pode ser governada como antes. O ideal da democracia é a participação de todos na vida da cidade. Todos têm o direito de participar da elaboração das leis pelas quais são governados e o povo exige Mais Democracia Direta na aprovação das mesmas.

Precisamos de um Partido Político que lidere essas causas. O governo que QUEREMOS é um governo do povo e para o povo. O Partido que PODEMOS é um partido que com Mais Transparência, Mais Participação e Mais Democracia Direta impulsione o Brasil nessa direção

Democracia

“DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA”

Ricardo Cotrim Chacur

<http://lattes.cnpq.br/6180401050142325>

Doutorando em Direito pela Universidade do Porto; Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Professor de Direito Constitucional e Internacional da FMU, Advogado.



1. Introdução; 2. Democracia e suas definições; 2.1. Elementos caracterizadores; 2.2. Espécies de Democracia; 2.3. Democracia e sua dosimetria; 3. A Democracia Representativa; 4. Democracia Participativa; 5. Os instrumentos de participação popular previstos na Constituição Federal de 1988; 6. Conclusões; 7. Referências Bibliográficas.

Resumo

A palavra democracia é, por definição, polisêmica, isto é, abarca diversos sentidos, pois não pode ser compreendida de maneira unívoca e de forma simples, uma vez que o termo compreende um conceito complexo e que carrega consigo desde sentidos contextuais históricos, até institucionais, tendo em vista que pode envolver um conjunto de valores ou um conjunto de acordos institucionais. Como regime político é objeto de estudo da ciência política e considerada dentre as opções de regimes políticos, a mais adequada para garantir os direitos fundamentais de forma a abranger os interesses populares, apesar de poder ser desvirtuada e possuir gargalos, dependendo da forma que for exercida. O regime democrático no Mundo, ainda, não é uma realidade para todos os países que compõem a Sociedade Internacional, de acordo com o estudo do Policy Project, que intenta classificar o regime político dos países ao longo do tempo, se observa que a quantidade de países que adotam o regime político democrático aumentou do século XX para o século XXI, em 1985 haviam 42 democracias, sendo que nessas encontravam-se por volta de 20% da população mundial. Já no ano de 2015, o número de democracias no mundo saltou para 103, correspondendo em torno de 56% da população mundial. Estes números revelam a necessidade dos Estados adotarem este regime

político neste século em razão das exigências do capitalismo atual, como menos intervenção estatal e maior liberdade econômica. Diante de um conceito tão importante como o da Democracia, este artigo pretende revisitar o tema para tratar das suas várias definições, de seus elementos caracterizadores, das suas espécies e dosimetria, e relembrar os instrumentos que existem na atual Constituição brasileira que autorizam a participação popular como forma de aproximar as decisões políticas da vontade do povo, considerada fonte primária do poder, sem a pretensão de esgotar o assunto neste trabalho, mas apenas criar uma reflexão acerca da importância deste regime político na manutenção dos direitos fundamentais, cujos valores de liberdade, igualdade e fraternidade devem estar consagrados a fim de proteger os interesses dos diversos grupos sociais.

Palavras-chaves: Democracia – Regime Político – Democracia Direta – Democracia Representativa – Democracia Participativa

1. Introdução

A palavra democracia é, por definição, polisêmica. Ou seja, abarca diversos sentidos, pois não pode ser compreendida de maneira unívoca e de forma simples, uma vez que carrega consigo desde sentidos contextuais históricos, até ins-

titucionais. A palavra democracia pode, portanto, envolver um conjunto de valores ou um conjunto de acordos institucionais. Assim, toma-la como uma realidade para todas as sociedades que formam as organizações políticas no mundo seria um grande equívoco, uma vez que a democracia em si não é uma realidade para grande parte do planeta. Não obstante, é importante observar que, de acordo com o Policy Project, o número de países que adotam o regime democrático aumentou significativamente do século XX para o século XXI, sendo tal regime político adotado por 103 países em 2015, o que representa que aproximadamente 56% da população mundial vive sob o manto da democracia (LEVITSKY; ZIBLAT, 2018).

Dentre os continentes, observa-se que o europeu concentra o maior número de países que adotam um regime democrático por maior tempo, enquanto os países africanos e asiáticos são os que possuem regimes autoritários que perduram por mais tempo¹. No continente americano, não obstante do atual momento, a maioria dos países, que adotam hoje a democracia como regime político, passaram por regimes autoritários no século passado. A América Latina viveu sob regimes autoritários tanto de viés de esquerda, como de direita, exemplo disso foi Cuba que chegou a transitar da ditadura de direita de Fulgêncio Batista para o Comunismo implantado por meio da Revolução comandada por Fidel Castro.

No caso do Brasil, é importante destacar que, no passado, o país experimentou a democracia, da mesma maneira que se submeteu a regimes políticos autoritários como no Estado Novo de Getúlio Vargas e no Regime Militar. Esse movimento pendular entre períodos de regimes autoritários e regimes democráticos ainda assombra o atual momento da democracia brasileira, tendo em vista que constantemente esta é alvejada por grupos sociais organizados que reivindicam a volta da ditadura militar com pautas que afrontam a atual Constituição Federal e o Estado Democrático de Direito brasileiro, como o fechamento do Congresso Nacional e até mesmo do Supremo Tribunal Federal.

O atual Estado Democrático de Direito, no Brasil, ainda é jovem e foi consagrado pela Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, mo-

mento em que o país transitava novamente de um regime autoritário para a democracia e representa o maior período contínuo em que o país adota um regime político democrático, isto é, um pouco mais de trinta anos. Apesar dos avanços no sentido de uma democracia mais consolidada, nota-se que o atual regime político vem sendo questionado e tem experimentado um momento de fragilidade nos últimos anos em razão da falta de lisura que tem corroído os pilares de algumas instituições e que coincide com o atual momento de outros países que também adotam o regime democrático, o que sugere certo enfraquecimento desse regime político, cuja essência está diretamente ligada a participação do povo na tomada de decisões, bem como da limitação do poder dos governos e dos Estados em diversos momentos da história da humanidade.

Dessa forma, o presente artigo pretende expor alguns dos significados do termo democracia, alinhando tais definições com alguns dos marcos da história da humanidade, bem como explicar quais são os elementos caracterizadores da democracia e a dosimetria desses elementos para que não sejam utilizados de forma excessiva, o que resultaria numa distorção dos ideais democráticos, tendo em vista ser a democracia um regime bastante frágil. Por fim, serão analisadas algumas espécies de democracia, com ênfase na democracia representativa e seus nuances e, por fim, serão analisados os instrumentos de participação popular dispostos na atual Constituição Federal brasileira.

¹ Em pesquisa realizada pela "The Economist Intelligence Unit" sobre o índice de democracia de 2019, a revista rankiou 165 países. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/%C3%ADndice-de-democracia-2019-os-tr%C3%AAs-piores-dos-palop-na-%C3%BAltima-categoria/a-52113102>. Acesso em 26.04.2020.

2. Democracia e suas definições

Para entender o conceito de democracia é necessário observar, em primeiro lugar, que este é um conceito amplo e que como tal, deve ser tratado de forma cuidadosa, sob pena de se defini-la de forma minimizada, não transmitindo a sua real natureza que é bastante complexa e dinâmica. O dinamismo do termo democracia é nitidamente compreensível quando retrocedemos na história

da humanidade para entender as várias transformações que o termo passou ao longo da história da humanidade, sem deixar de possuir em sua essência, a liberdade de escolha, porém sempre com uma nova roupagem que dependeu muito do momento histórico pela qual as sociedades passavam.

O termo democracia é entendido universalmente como “o governo do povo”. Este entendimento é um legado dos gregos, a partir da junção de “demos”, que significava multidão ou maioria com “kratos” que por sua vez significava poder. Assim, o termo se originou na Grécia antiga para se referir a reunião dos cidadãos para tomarem as decisões políticas referentes aos rumos das cidades-Estado. A partir das reflexões sobre as questões políticas da época, Platão e Aristóteles trataram do termo. Platão, em sua obra mais conhecida, “A República”, definiu democracia como o estado no qual reina a liberdade a partir de um governante que deveria ser um dos filósofos, em razão destes serem os únicos conhecedores da verdadeira realidade. Posteriormente, Aristóteles, em sua obra, “A Política”, trata da democracia como uma das formas de governo, juntamente com a monarquia e a aristocracia. Tais formas de governo são classificadas, por Aristóteles, a partir do número de pessoas que governam, mas desde aquela época, o discípulo de Platão, também, assinalava as formas de degradação dessas três formas de governo: Tirania, Oligarquia e Demagogia.

Ainda, de acordo com o Dicionário de Conceitos Históricos é uma forma de governo que possui como característica principal a escolha dos governantes pelo povo. Entretanto, deve-se observar que esta definição simplista não encerra em si o único significado do conceito, uma vez que a democracia não foi a mesma ao longo da história da humanidade. A Democracia Grega, por exemplo, que deu origem ao termo, era direta¹ e, por isso, talvez pareça mais democrática que a Democracia Moderna ou a Contemporânea, pois a participação dos cidadãos da época era exercida diretamente, fazendo parte das decisões e dos rumos daquela sociedade organizadas em cidades-Estado (SILVA; SILVA, 2010, p. 89).

Entretanto, é importante ressaltar que neste momento histórico, a democracia, apesar de direta e de ter a noção de liberdade política, não tinha a ideia de maioria, de universalidade, uma vez que somente os cidadãos podiam participar das deli-

berações realizadas em praça pública, em razão de naquela época, os cidadãos serem uma parcela pequena da sociedade, pois se restringiam aos homens gregos e livres, portanto, uma minoria da população (SILVA; SILVA, 2010, p. 89).

O uso do termo democracia, também, foi encontrada na República Romana, nos discursos de Maquiavel que, apesar de conhecido como conselheiro dos tiranos, em razão da sua obra “O Príncipe”, também discorreu sobre a República e o poder do povo, numa reinterpretação recente de suas obras, vislumbra-se que Maquiavel trata do assunto sob a perspectiva aristotélica, de que o melhor governo deveria ser o misto (BARON, 1966, p. 112).

Posteriormente à antiguidade, um longo período que se refere à Idade Medieval, suprimiu por meio do sistema feudal os ideais de democracia que só retornaria ao palanque das discussões políticas a partir das narrativas das Revoluções que derrubaram os Estados Absolutistas.

Assim, da democracia direta, cujo berço foi a Grécia Antiga, surgiu, num segundo momento, a democracia moderna, oriunda das classes burguesas e das revoluções modernas, como a Gloriosa, na Inglaterra, em 1688; a Norte-Americana em 1776 e a Francesa em 1789, ambas destituíram o absolutismo para recriar, posteriormente, um cenário democrático, mas que de igual forma, ainda mantinha excluída parte da população.

A Revolução Gloriosa estabeleceu a democracia parlamentar e influenciou as demais democracias europeias que surgiriam com o tempo, fundadas em Estados Constitucionais que garantiam a limitação do poder dos governantes, além de serem caracterizadas por eleições livres para escolha dos parlamentares, isto é, representantes do povo e do direito às diversas formas de liberdade que possibilitasse a reunião e o debate entre as oposições; enquanto a Revolução Francesa, influenciada pelos ideais de liberdade e igualdade de Rousseau deveria estabelecer um novo paradigma para o termo democracia, a partir do entendimento de que esta seria a única forma de governo legítimo, uma vez que a liberdade resultaria numa igualdade e que todos teriam o poder de elaborar as leis que os submeteriam, independentemente de instrução ou de patrimônio poderiam e deveriam expressar as suas vontades em relação às preocupações

públicas. O pensamento de Rousseau sobre democracia se opunha à democracia representativa consagrada no parlamentarismo inglês, justamente por entender que a igualdade se concretizava com o exercício do poder diretamente pelo povo e não por representantes eleitos para isso (ROUSSEAU, 2011).

No período que seguiu a história da humanidade, a democracia encontrou nas palavras de Abraham Lincoln, em discurso proferido em Gettysburg em 1863, a definição mais concisa e aplicada até hoje quando se pensa em democracia: “é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Conteúdo que se assemelha muito com a fórmula oferecida por Montesquieu, conforme observa Caggiano: “Quando, numa república, o povo como um todo possui o poder soberano, trata-se de uma Democracia” (CAGGIANO, 1995, p. 35-37).

A democracia moderna ocorreu em países grandes, diferente da democracia direta e provincial exercida em algumas das cidades gregas que possuíam dimensões pequenas. Dessa maneira, a roupagem da democracia direta não serviu na democracia moderna, resultando numa transformação cujo modelo antigo encontrou respaldo mais adequado na democracia representativa diante da impossibilidade de ser a democracia nesta época, uma democracia direta. Assim, a participação direta dos cidadãos foi substituída pelas eleições de representantes que deveriam atender a vontade do povo, que era o representado.

Contudo, Caggiano explica que o ideal democrático acabou se institucionalizando sob a fórmula representativa, uma fatalidade indeclinável dos tempos modernos e, ainda, transcreve a explicação de Pinto Ferreira que aponta como causas desta impossibilidade de uma democracia direta, a geografia e a densidade demográfica da época, uma vez que o número de pessoas distribuídas numa superfície quilométrica bastante extensa, impossibilitava que as pessoas fossem a praça pública como era feito na democracia direta de algumas pequenas cidades gregas (CAGGIANO, 1995, p. 37).

Entretanto, esta nova roupagem da democracia, trouxe com ela os interesses da classe burguesa e do seu ideal individualista, que legitimado a decidir de acordo com os seus interesses mercantilistas e, posteriormente, capitalistas, passa a relegar os

interesses da coletividade e do bem-estar comum, transformando a atual democracia numa fonte inesgotável de discussão sobre qual rumo terá neste momento turbulento que enfrenta.

Para Joachim Hirsch, atualmente, o conceito de democracia:

Refere-se em geral a um sistema político onde haja eleições livres e iguais, mecanismos de representação parlamentar, um mínimo de garantias jurídicas, certa divisão entre os poderes, a possibilidade de alternância pacífica e regulamentada no governo com base em um sistema de vários partidos e a formação de direitos básicos definidos (HIRSCH, 2010, p. 90).

Compreende-se, dessa maneira, que a democracia é uma palavra de difícil definição universal, dada a complexidade do termo, contudo, apesar dos seus vários significados, certo é que a expressão democracia possui um núcleo composto de elementos que a caracterizam, da mesma forma que predomina entre os doutrinadores que a democracia, enquanto regime político, apesar de suas imperfeições, ainda é a melhor alternativa dentre os regimes políticos atualmente existentes, uma vez que fundada na liberdade e igualdade serve de instrumento, ou deveria servir, de aproximação entre o povo e seus governantes, de forma a atender a pluralidade de interesses dos diversos grupos sociais existentes.

¹ Um corpo de cidadãos reunidos em praça pública decidia diretamente acerca dos assuntos relativos ao Estado. No máximo 20 mil cidadãos, reunidos em Assembleia, constituíam a comunidade política da Atenas de Péricles, e eram eles que, por meio do diálogo e da persuasão, votavam e deliberavam os negócios públicos (SILVA; SILVA, 2010, p. 89).

2.1. Elementos caracterizadores

Diante da polissemia do termo, é necessário, para compreender a palavra democracia, observar os elementos caracterizadores de todas as nuances de democracia. Neste sentido, José Afonso da Silva, ainda, observa que o termo “repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários” que são essenciais para o conceito: o da soberania popular e a participação direta ou indireta do povo no poder (SILVA, 2019, p.120). e Caggiano explica que

tem-se como pilares fundamentais da democracia, a liberdade e a igualdade: “Dentre os diferentes – e não muito afastados – conceitos doutrinários, de qualquer forma, emergem os elementos liberdade e igualdade a nortear os rumos democráticos e a sua concretização mediante eleições livres e competitivas com amplos espaços para oposição. Estes últimos valores, aliás, por muito tempo sustentaram o sufrágio universal como a conquista maior da humanidade”(CAGGIANO, 2011, p.09).

Seguindo os pilares elementares da democracia, explicados por Caggiano, Robert Dahl enumera oito elementos que seriam essenciais para a caracterização do termo democracia, e que seriam desdobramentos destes dois elementos basilares: liberdade de associação, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito dos líderes políticos disputarem respaldo popular, direito dos líderes políticos disputar votos, fontes alternativas de informação, eleições livres e competitivas, instituições hábeis a assegurar à política governamental ressonância no âmbito do corpo eleitoral, sendo todas estas características inseridas na responsabilidade do governante que deverá observar e tomar decisões no interesse da sociedade e em conformidade com a constituição (DAHL, 2001).

Em consonância com o rol de características de Dahl, a oposição é outro elemento distintivo e caracterizador das democracias. Entretanto, deve-se ser entendida a oposição não apenas como um movimento contestatório, pois caso isso aconteça, não terá a liberdade e o poder de influenciar a tomada de decisões e, ainda, caso se configure como uma oposição clandestina, como os de luta armada que buscam realizar uma revolução e, conseqüentemente, a queda de um governo, também, não servirão como elemento caracterizador da democracia, pois não atenderá a sua função que é a de buscar um equilíbrio entre os interesses da situação e os interesses dos grupos que não se encontram no poder naquele momento de forma pacífica (CAGGIANO, 1995, p. 55-56).

Portanto, para que a oposição seja um elemento caracterizador da democracia, é necessário que esta oposição seja reconhecida pelo Estado e isso ocorre por meio de partidos políticos que repre-

sentam os anseios de minorias e de diferentes grupos sociais que em determinado momento não possuem seus interesses tutelados pela situação que naquele momento governa.

No Brasil esta oposição vai se dar pelo multipartidarismo político, diferente das bipolarizações partidárias existentes nos Estados Unidos e Inglaterra, produzindo uma oposição bastante fragmentada, na qual cada fragmento vai se opor ao governo por motivos e interesses diversos dos outros, podendo estes grupos minoritários se unirem a fim de terem maior poder de barganha dentro do ambiente político.

2.2. Espécies de Democracia

Inúmeras são as variações da democracia, que se ramifica a ponto de termos um leque extenso de tipologias democráticas que procuram se adequar ao formato que buscam tomar. Contudo, observa-se que a doutrina clássica restringe a classificação em democracia indireta ou representativa, direta e semidireta, esta última, também, conhecida como democracia participativa.

Dentre as formas mais tradicionais, a Democracia Direta é aquela em que o povo exerce diretamente a tomada de decisões, elaborando as leis e as políticas públicas, bem com administrando e julgando por meio do voto direto (SILVA, 2000), enquanto que na Democracia Representativa ou Indireta as decisões políticas se dão por intermédio de representantes do povo, eleitos por estes últimos, considerados fonte primária do poder (BOBBIO, 2005).

Não obstante a classificação tradicional, Caggiano expõe ainda algumas outras tipificações de democracia como por exemplo, a democracia formal, universal procedimental e procedimental de Molino; democracia política, social, industrial e econômica oferecidas por Sartori, que sugeriu, ainda, outras categorias, conforme explicado por Caggiano (CAGGIANO, 1995, p. 54-55).

Sartori sugere a democracia eleitoral, a democracia referendária, a democracia consociativa, a direta e a participativa. Nesta última, o modelo não despreza o sistema eleitoral e a representação política, existente na democracia representativa, mas insere a existência de mecanismos de

consulta popular como o caso do referendo, base da democracia referendaria e que representa uma variável mais evoluída da democracia direta, surgida na Grécia Antiga. A democracia consociativa é outra nuance do modelo democrático de participação (CAGGIANO, 1995, p. 54-55).

Contudo, importante verificar que apesar das várias espécies mencionadas, aquelas não esgotam os tipos de democracias existentes, pois o conceito de democracia, por ser tão aberta e cheia de nuances, pode fornecer outros tipos, como a democracia de massa explicada por Bercovici:

A novidade que surge com a democracia de massas é o papel crescente dos partidos políticos, que alteram, com a industrialização e a ampliação do papel do estado na economia, a configuração estatal. Os teóricos, como Leibholz, começam a tratar do "Estado de partidos", cujo pressuposto é justamente a pluralidade de partidos dentro da totalidade estatal, não o monopólio de um partido único. O Estado de partidos" é um fenômeno da democracia: apenas o partido de massa pode agir politicamente pelo povo, a partir da identidade entre povo e partido (BERCOVICI, 2008, p.300).

Depreende-se, portanto, que as espécies de democracias não se encerram em algumas poucas variáveis, mas, note-se que, é mister, em todas as tipologias, ser observada os critérios e elementos caracterizadores da democracia a fim de identificá-la como tal, pois apesar de suas variáveis, nota-se que em todas elas devem estar presentes os elementos que são a essência do termo e do surgimento da democracia: liberdade e igualdade.

2.3. Espécies de Democracia

Observa-se, portanto, que a democracia tem como seus pilares centrais a liberdade, a igualdade e a oposição. Entretanto, esta liberdade e igualdade devem ser mensuradas e equilibradas para não ocorrer uma discrepância e resultar numa distorção dos ideais democráticos que poderiam culminar numa demagogia, cuja liderança carismática ludibria o povo, como no caso do Estado Venezuelano, ou ainda, num regime autoritário, uma vez que a democracia é bastante frágil porque facilmente pode cair se não tiver as instituições fortalecidas. Já os regimes autocráticos, conforme

ensina Cláudio Lembo, se esgotam por um processo de autofagia inevitável, por serem fechados, não permitindo o arejamento das mentes daqueles que governam e que se consideram capazes de resolver sozinhos todas as situações (LEMBO, 2006).

Da mesma maneira, a oposição é elemento inerente à ordem democrática e de suma importância na busca pelo equilíbrio entre os poderes, uma vez que através do direito à oposição a sociedade é capaz de compreender o seu papel dentro do desenvolvimento de um País, fiscalizar a ação de seus representantes e governantes, opondo-se a determinadas medidas e planos apresentados, participando de forma efetiva no alcance da cidadania, esta última preconizada no artigo 1º, inciso II da atual Constituição Federal brasileira.

Entretanto, o direito de oposição, como qualquer outro elemento da ordem democrática, se aplicado a níveis extremos poderá resultar na deterioração do próprio sistema democrático, havendo a necessidade de um controle adequado de maneira que a oposição tenha a sua atuação garantida de acordo com a perspectiva democrática e do ordenamento jurídico do país, sob pena de violar os princípios constitucionais e se tornar num instrumento anti-democrático.

Neste sentido, Caggiano explica que: Dimana daí a imposição de um sistema de controle adequado, a coroar uma atuação pacífica do elemento oposição, condizente com a perspectiva democrática, aniquilando, porém, os comportamentos que se lhe afigurem afrontosos e deturpadores (CAGGIANO, 1995, p. 68).

Dessa forma, tanto à liberdade, como o direito de oposição devem ser exercidos dentro dos limites estabelecidos por uma constituição, numa medida justa que garanta condições para a sua efetivação e influência sobre decisões políticas, sem que afronte os postulados democráticos e viole outros direitos fundamentais igualmente reconhecidos e consagrados pelo texto constitucional.

3. Democracia Representativa

A Democracia representativa surgiu da impossibilidade de serem realizadas assembleias em praça pública com a participação de todos os ci-

dadãos, tendo em vista a evolução quantitativa das sociedades modernas. Como maneira de manter o poder do povo, fonte primária da democracia, o voto direto foi substituído pela eleição de representantes que deveriam votar de acordo com as vontades do povo, de forma a atender os anseios do mandante.

Para Norberto Bobbio, a democracia representativa, também, é conhecida como democracia liberal, uma vez que defendida pelos grandes pensadores do liberalismo, que entendem que os valores liberais só poderiam se perpetuar por meio desta espécie de democracia, tendo em vista que a mesma de certa maneira distancia o povo da tomada de decisões ao restringir ao povo o direito ao voto (BOBBIO, 2005).

A democracia representativa surgida no período moderno e vigente até hoje, com certas nuances que se adequam a cada país e cultura, traz em seu cerne a dualidade entre representante e representado, ou ainda, entre Estado e sociedade que por meio do voto elege os seus representantes que os representarão durante o mandato, cujo prazo é estabelecido pela Constituição. Dessa maneira, observa-se que a democracia representativa ocorre de forma indireta, ao contrário da receita original da Grécia Antiga.

Entretanto, esta espécie de democracia tem sido constantemente abalada pelos críticos que a consideram um modelo que cada vez mais tem se distanciado da essência do conceito, tendo em vista que em muitos regimes democráticos que adotam a forma representativa, os eleitores se queixam que os anseios dos representantes do povo não correspondem aos anseios daqueles que os elegeram e que detém o poder originário, pois são os mandantes dessa relação.

Assim, a falta de compromisso com os interesses de seus eleitores pode resultar num distanciamento da sociedade do Estado, tendo por consequência um desinteresse do povo pelas decisões tomadas por seus representantes e, ainda, causando uma sensação de ausência de representatividade para os cidadãos e a promoção de um ambiente de exclusão social, traduzida em números, em 2017, 94% ¹ dos eleitores brasileiros não se sentiam representados pela classe política. Essa desconfiança gera um distanciamento entre sociedade e governo.

É notório, também, que a democracia do nosso tempo, isto é, a democracia representativa é totalmente influenciada pelos princípios capitalistas, pois o histórico recente do Poder Legislativo brasileiro, nas três esferas, quanto a formulação de leis e de políticas públicas, têm demonstrado o quão se encontram em plano secundário os interesses do povo brasileiro, muitas vezes influenciado pelo poder econômico.

¹ Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/pulso-brasil-julho-2017>. Acesso em 20.04.2020.

4. Democracia Participativa

A democracia participativa é caracterizada pela previsão legal de mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se restringindo a democracia ao pleito eleitoral, mas se estendendo, também, na efetividade dos direitos sociais por meio de um protagonismo maior do povo na formulação das políticas públicas e na fiscalização dos poderes do Estado. Portanto, esta participação é entendida como o próprio exercício da cidadania, conceito importante para o alcance de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse sentido, José Afonso da Silva, explica que “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituição de participação indireta” (SILVA, 2000, p. 145).

Assim, esta espécie de democracia permite uma aproximação maior entre a sociedade civil e o governo por meio de discussões e debates públicos entre cidadãos e representantes da administração pública nos rumos das políticas que deverão ser adotadas, gerando um ambiente de equidade que possibilita uma satisfação maior dos anseios daquele povo.

Para aqueles que defendem a democracia participativa, esta é uma nova perspectiva para a evolução da democracia na Idade Contemporânea, tendo em vista a crise da democracia representativa que dentre outras consequências, tem afastado o povo da classe política em razão da desconfiança e do sentimento de não representatividade.

Contudo, é importante registrar que mesmo sendo tratada como uma perspectiva melhor para a democracia neste século, Perez assinala alguns perigos sobre esta aproximação entre a sociedade e a administração pública, apesar de concordar que a abertura de diálogo é bastante positiva para a concretização das políticas públicas, ele ressalta que esta participação por si só não resolve todos os problemas no tocante à efetivação das políticas públicas e, ainda, que alerta para que esta porta de aproximação não corra o risco de ser desvirtuada pelos atores que protagonizarem tal diálogo (PEREZ, 2006, p. 172). E complementa ao enumerar como perigos desta aproximação, a possibilidade de ocorrer: a captura pelo governo; corrupção; captura pelo mercado; deficiência de análise; falhas de coordenação.

Depreende-se, assim, que a participação da sociedade no processo de formulação das políticas públicas é uma porta que deve ser aproveitada para a aproximação da sociedade com a administração pública, visando os interesses coletivos e a implementação de políticas públicas baseada nas necessidades da população e capazes de proporcionar para os cidadãos brasileiros o bem-estar social, entretanto deve-se ser observada que esta participação não significará o fim da unilateralidade, da imperatividade e da coercibilidade do Estado, necessárias para a manutenção da ordem.

5. Os instrumentos de participação popular previstos na Constituição Federal de 1988

Muito se discute acerca da classificação da atual Democracia no Brasil, uma vez que apesar de indiscutivelmente se caracterizar como representativa, tendo em vista que o poder de decisão do povo se dá por meio de seus representantes nas casas legislativas das esferas federal, estadual e municipal, a Constituição brasileira de 1988 trouxe no âmago de seu texto constitucional mecanismos de participação direta do povo, preconizados no artigo 14º, incisos I, II e III da Constituição Federal: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”,

o que sugere que a democracia no país poderia ser exercida de forma direta por aqueles que são considerados a fonte primária do poder, isto é, o povo de um país.

Nota-se que dentre os três mecanismos de participação direta, a diferença entre os dois primeiros consiste no momento em que a consulta é realizada, pois apesar do plebiscito e do referendo se assemelharem em razão de serem mecanismos de consulta popular, no primeiro, a consulta popular é realizada de forma prévia e com o objetivo de decidir sobre questão política ou institucional, não necessariamente de caráter normativo, enquanto que no segundo, a consulta é realizada posteriormente a fim de aprovar normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante, isto é, a consulta é realizada após a aprovação do projeto normativo e, como consequência, o povo por meio das urnas, semelhante à uma eleição, deve aprová-lo ou rejeitá-lo.

Apesar de previstas desde a promulgação da atual Constituição Federal, o plebiscito e o referendo foram utilizados apenas uma vez cada neste recente período da atual democracia brasileira. Em 1993 foi realizado um plebiscito para que o povo decidisse naquela ocasião qual a forma e o sistema de governo o país deveria adotar a partir daquele ano. Esse plebiscito, particularmente, já estava previsto na Carta de 1988, mais precisamente no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que determinava: “no dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.” Na ocasião, os brasileiros decidiram por manter a forma presidencialista de governo e o sistema republicano.

Em 2005 foi realizado primeiro e único referendo de âmbito federal no país com o objetivo de consultar o povo sobre a seguinte pergunta: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”. O resultado para esta consulta popular apontou que 63,94% dos votos válidos apurados disseram “NÃO”, enquanto os outros 36,06% assinalaram “SIM”.¹ A consulta foi realizada em razão de um dispositivo do Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.826/03 que proíbe o porte de armas por civis.

Em relação à iniciativa popular, o dispositivo constitucional possibilita ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, que posterior o devido processo legislativo pode vir a se transformar em lei. Para que isso aconteça é necessário que seja cumprido o disposto no parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição Federal que estabelece que um projeto de iniciativa popular precisa ter a adesão de no mínimo 1% do eleitorado, além da adesão de 0,3% do eleitorado de pelo menos cinco estados da federação. Apesar das porcentagens parecerem pequenas, 1% do eleitorado nacional, que em 2018 era de 147.306.275 pessoas equivale a aproximadamente 1,4 milhão de pessoas subscrevendo o projeto de iniciativa popular (TSE, 2018)². Desde a promulgação do atual texto constitucional, apenas quatro projetos de iniciativa popular foram sancionados e se tornaram leis: a Lei 8930/94 – Inclui o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos; a Lei 9840/99 – Combate à compra de votos; a Lei 11.124/2005 – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a Lei Complementar 135/2010 – Lei da Ficha Limpa.

Não obstante a Constituição Federal de 1988 consagrar o princípio da soberania popular no artigo 14 do seu texto, depreende-se que outros artigos preconizam a participação do povo brasileiro na administração pública. Dentre os diversos artigos espalhados pela atual Constituição brasileira, destacam-se alguns incisos do artigo 5º da Constituição de 1988, como por exemplo: o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (XXXIV); o reconhecimento da competência do Tribunal do Júri que é de caráter eminentemente popular, uma vez que é necessária a participação da sociedade nos julgamentos realizados pelo Poder Judiciário (XXXVIII); a legitimidade que qualquer cidadão tem de propor a ação popular, em defesa de direito difuso e com o objetivo de anular um ato lesivo praticado contra o patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, contra a moralidade administrativa, ou até mesmo contra o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural (LXXIII).

Em razão da democracia representativa pouco atender as necessidades da maioria de sua população, pelo distanciamento muitas vezes criado pela influência econômica nas decisões políticas,

alguns doutrinadores exaltam a importância da participação da população na discussão e formulações das políticas públicas (PEREZ, 2006), dentre os quais Boaventura entende como benéfico à democracia exercida por meio da participação direta do povo ao defender que: “A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa” (SANTOS, 1994, p. 270).

Depreende-se, dessa forma, que o atual ordenamento jurídico brasileiro coloca à disposição instrumentos e mecanismos que possibilitam o diálogo entre o Estado e o Povo brasileiro, ou melhor, entre a administração pública e a sociedade brasileira, como menciona Perez:

Tanto a regulação das atividades da Administração Federal, quanto a legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios têm notabilizado os institutos de participação. Conselhos, comissões e comitês participativos; audiência pública; consulta pública, o orçamento participativo, o referendo e o plebiscito são importantes referências entre nós de instrumentos concretos para a implementação do diálogo entre a Administração e a sociedade (PEREZ, 2006).

Como exemplo dessa aproximação entre sociedade civil e a administração pública local, em 2012, a Procuradoria-Geral de Justiça e a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da capital de São Paulo convocaram a comunidade que mora na região central da cidade de São Paulo para debater e discutir sobre o tema da moradia, como forma preparatória para a audiência pública, visando discutir o problema da falta de uma política pública urbana eficiente para acomodar todas as famílias que necessitam de moradia. Esta iniciativa do Ministério Público de São Paulo é prova de que as portas para o diálogo entre a sociedade civil e a administração pública estão abertas e tentam, através do debate e da discussão acerca de um determinado assunto, atingir os interesses da coletividade local, bem como formular e tornar mais eficiente as políticas públicas urbanas que dizem respeito a falta de moradia.³

Esta participação popular visa diminuir o dis-

tanciamento entre a sociedade brasileira e a administração pública, tornando mais eficiente a atuação administrativa do Estado na formulação e implementação de políticas públicas que sejam voltadas para as áreas econômica, culturais, na preservação do meio ambiente, na efetivação do direito a moradia, e muitos outros que visam o bem estar coletivo e o alcance da justiça social.

A aproximação entre o Governo e os Movimentos Sociais favorece o trabalho da sociedade sobre ela mesma, uma vez que as discussões sobre as políticas públicas visam melhor servir aos interesses dos grupos sociais aos quais estes movimentos representam, beneficiando a própria coletividade e atingindo uma transparência na atuação da administração pública.

¹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2005/referendododesarmamento/> Acesso em 26.04.2020.

² Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 26.04.2020.

³ Aviso de 08/03/2012 - nº 118/2012 – PGJ: O Procurador-Geral de Justiça, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no art. 19, XII, “p” da LC nº 734, de 26 de novembro de 1993 e nos arts. 61 e 62 do Ato nº 484/06-CPJ, a pedido do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva (Área de Habitação e Urbanismo e Direitos Humanos), COMUNICA os Membros do Ministério Público e demais interessados que a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital, realizará REUNIÃO PREPARATÓRIA PARA AUDIÊNCIA PÚBLICA OBJETIVANDO COLETAR SUBSÍDIOS DA COMUNIDADE LOCAL (REGIÃO CENTRAL) SOBRE DIREITO À MORADIA (art. 6º, CF), no dia 19 de março de 2012, das 14h00 as 18h00, na Sala dos Estudantes do Centro Acadêmico XI de Agosto, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), localizada no Largo São Francisco s/nº, Centro, São Paulo/SP, conforme edital a seguir:

6. Conclusão

A Democracia, surgida na Grécia Antiga, na sua forma mais rudimentar, a direta, se transformou ao longo do tempo e espaço e foi tratada por diversos filósofos sem que houvesse durante todo esse período a construção de uma definição universal, o que indica que o termo, objeto do presente trabalho, trata-se de uma palavra polissêmica, com

múltiplos significados e que, por esta razão, necessita observar os elementos que a caracterizam e a dosimetria dos mesmos nos mais variados ambientes para ela possa ser inequivocamente identificada no atual cenário geopolítico, sob pena de serem construídas falsas democracias.

A partir das Revoluções ocorridas na Idade Moderna e que marcaram a transição para a Idade Contemporânea com a consequente queda das Monarquias Absolutistas e do surgimento dos Estados Constitucionais, a democracia ganhou contornos que se perpetuaram até os tempos atuais. Da herança deixada por esta ruptura, os movimentos por liberdade e igualdade, consagrados pela inserção de direitos fundamentais nos textos constitucionais dos Estados, criaram um sistema político que impõe limites constitucionais mesmo a um governo livremente eleito, como o mecanismo de impeachment, previstos em algumas constituições.

Enquanto regime político se observa que o número de países, que adotam a democracia, mais que dobrou do século passado para este século, o que indica um número maior de pessoas que vivem sob o manto de regimes democráticos. Este aumento pode estar relacionado com as exigências do mercado econômico que defende uma maior liberdade para o comércio, com menor intervenção estatal, impulsionado pelo fenômeno da globalização. Assim, num regime econômico global, predominantemente capitalista, a abertura de regimes mais fechados pode estar sendo causado pela pressão do mercado econômico e necessidade de ampliar o seu comércio internacional.

No Brasil, apesar da transitoriedade do regime democrático no passado, abortado várias vezes por regimes autoritários, o país vive seu período democrático mais longo desde o início da sua história republicana, contudo, nos últimos anos tem crescido a reivindicação de alguns grupos organizados que pedem a volta da ditadura por meio de uma intervenção militar, o que demonstra certa fragilidade do atual regime político, resultado de uma insatisfação popular causado pelos escândalos de corrupção e pelo sentimento de ausência de representatividade por boa parte da população brasileira, movimento observado, também, em outros países democráticos pelo crescente número de representantes eleitos de partidos de extrema

direita que pregam um conservadorismo maior, contrário à liberdade, considerado como um dos pilares fundamentais da democracia.

A grande distinção que se pode fazer entre as democracias direta e representativa é de que no caso da primeira, exercida de forma direta, a participação popular era infinitamente maior do que no caso da segunda, que se exterioriza através de representantes eleitos pelo povo, mas que não se esgota, podendo se transformar numa nova roupagem, deliberativa ou participativa, sob a perspectiva de atender as sociedades da era contemporânea, principalmente em relação à efetivação dos direitos sociais.

Portanto, diante das críticas ao modelo representativo de democracia, a democracia participativa surge como uma nova perspectiva para que a democracia não morra neste século, contudo, mesmo numa democracia participativa, é necessário a observância e atenção para que a mesma não seja desvirtuada, o que poderia novamente distanciar a sociedade do governo, da mesma forma que na democracia representativa.

Não obstante, a atual democracia brasileira ser, para muitos, classificada como representativa, a Constituição Federal de 1988 prevê instrumentos de participação direta do povo, porém, nota-se que tais mecanismos têm sido pouco utilizados nestes pouco mais de trinta anos da redemocratização do país. A melhor forma de se alcançar o desenvolvimento econômico e social é por meio da aproximação do povo com o governo e isso só é possível por meio da participação do primeiro de forma mais efetiva na tomada de decisões do segundo.

De qualquer maneira, conclui-se que, apesar das críticas e dos gargalos apresentados pela democracia atual como regime político, este ainda é considerado o melhor regime político para a construção de uma sociedade mais justa e garantidora dos direitos fundamentais.

7. Referências Bibliográficas

BARON, Hans. *The Crisis of the Early Italian Renaissance*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição:*

para uma Crítica do Constitucionalismo. São Paulo: Quatier Latin, 2008.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em 26.04.2020.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Democracia X Constitucionalismo: Um Navio à deriva?*. Cadernos de Pós-Graduação em Direito, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 1. 2011.

_____. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angellotti, 1995.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia* / Robert A. Dahl: tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DW. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/%C3%ADndice-de-democracia-2019-os-tr%C3%AAs-piores-dos-palop-na-%C3%BAltima-categoria/a-52113102>. Acesso em 26.04.2020.

FOLHA. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2005/referendododesarmamento/> Acesso em 26.04.2020

HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estado* / Joachim Hirsch – Tradução de Luciano Cavini Martolano. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

IPSOS. Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/pulso-brasil-julho-2017>. Acesso em 20.04.2020.

LEMBO, Cláudio. *Eles temem a liberdade*. São Paulo: Editora Manole, 2006.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Zahar, 2018.

PEREZ, Marcos Augusto. *A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social: princípios de direito político*. Trad. José Cretella Jú-

nior e Agnes Cretella. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. Capítulo 9 – Subjectividade, cidadania e emancipação. Editora Cortez, 1994.

SILVA, José Afonso da. Poder Constituinte e Poder Popular: estudos sobre a Constituição. São Paulo, Malheiro: 2000.

_____. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiro, 2019.

SILVA, Kalina Vanderlei e SILVA, Maciel Henrique. Dicionário de Conceitos Históricos. São Paulo: Editora Contexto. 3ª edição. 2010.

TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 26.04.2020.



Participação

“DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA”

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes

<http://lattes.cnpq.br/9951591696185495>

Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP, 2007), Mestre e Doutor em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da mesma universidade (2010, 2014). Foi pesquisador visitante no Department of Political Science da University of Illinois at Urbana-Champaign (UIUC) em 2012. Professor do Bacharelado em Políticas Públicas (BPP) da Universidade Federal do ABC (UFABC) e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas (PPGP) da UFABC. Integra também o corpo docente do Bacharelado em Ciências e Humanidades (BCH/UFABC). Atual vice-coordenador do PGPP e do Curso de Especialização e Pós Graduação lato sensu de Educação em Direitos Humanos da UFABC (2017-2019).

O fenômeno da participação política nos últimos 50 anos

Este breve texto busca examinar o papel da participação política no século XXI. Mudanças profundas ocorrem nos últimos 50 anos no horizonte da participação e da nossa própria compreensão sobre o fenômeno. Obviamente, a participação política é um dos componentes fundamentais da democracia. Sem participação não há democracia. Inclusive, alguns autores como Parry et al (1992) sugerem que a participação política e democracia são faces da mesma moeda, assim como Kaase e Marsch (1979) indicam que a participação é o centro nevrálgico do estado democrático. Qualquer democracia vibrante só funciona a partir do momento no qual a sociedade está efetivamente voltada para participar do espaço público e não apenas focada nos seus horizontes particulares.

A democracia é em si um fenômeno que só se sustenta a partir do momento que seus cidadãos estão devotados ao espaço público, na mais profunda acepção tocquevilliana do processo democrático. Outras concepções de democracia menos exigentes, como, por exemplo, as visões de Joseph Schumpeter e Norberto Bobbio de democracia como processo, que propõe uma compreensão institucional da democracia como competição, mas não reduzem de forma alguma a inferência de que há aperfeiçoamento democrático quando existe ampliação dos canais por meio dos quais os cidadãos podem influenciar a natureza dos processos democráticos (Norris, 2007).

A definição processual de democracia mais elegante é apresentada por Adam Przeworski (1991) em seu clássico livro “Democracia e Mercados” quando diz que democracia é o sistema político

no qual governos perdem eleições. Para que governos percam eleições, é necessário que as eleições sejam um mecanismo efetivo de alocação de poder, sendo bastante diminuta qualquer vestígio de fraude ou corrupção que impeçam a derrota de candidaturas incumbentes.

A participação neste cenário seria um elemento de ampliação a responsividade do sistema aos interesses da sociedade, produzindo engajamento cívico e aperfeiçoando a qualidade do sistema político. E deste modo seja qual for o conceito de democracia adotado, a ampliação da participação é fundamental para a qualidade do processo democrático, uma vez que a boa democracia é àquela que responde efetivamente aos anseios da sociedade (Manin, Stokes e Przeworski, 1999).

Nas concepções mais exigentes de democracia, a participação é uma exigência para o seu bom funcionamento. Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville foram pensadores clássicos que defenderam a ideia de uma democracia participativa como a única forma de democracia saudável. As origens desta visão mais exigente deitam raízes na concepção tocquevilliana de democracia na qual apenas a participação ativa dos cidadãos permitiria que o regime democrático não sucumbisse à mediocridade da apatia das vidas privadas e/ou à tirania da maioria. O ativismo cidadão possuiria múltiplas virtudes, pois além de aperfeiçoar o processo democrático, aperfeiçoaria os próprios cidadãos, tornando-os conscientes do seu papel na sociedade, aumentaria seu interesse em assuntos públicos, sua tolerância social, a reciprocidade generalizada e a confiança interpessoal.¹

Além da perspectiva teórica da relação entre participação e democracia é fundamental entendermos os mecanismos empíricos por meio dos

quais a participação importa e se realiza. Dentro deste enfoque, podemos levantar dois grandes vetores explicativos sobre as mudanças no universo da participação nas democracias nos últimos cinquenta anos e que nos permitem refletir sobre os desafios que estarão colocados aos sistemas políticos, partidos e para a própria sociedade nos próximos anos.

O primeiro vetor é a própria consolidação do modelo democrático. Não obstante os desafios enfrentados no último decênio no Brasil e no mundo, o adensamento do processo democrático, baseado no sufrágio universal produziu um aprendizado constante à sociedade sobre as regras e funcionamento dos processos políticos. O aumento geral tanto do nível educacional da população quanto na consciência política permite um maior conhecimento dos mecanismos mais importantes de pressão política e ao mesmo tempo lhes dá melhores instrumentos e capacidade para se envolver no processo político (Sabucedo e Arce, 2001).

O desenvolvimento de instâncias administrativas mais participativas – como, por exemplo, o Orçamento Participativo, os Conselhos Comunitários de Segurança, os Conselhos e Conferências de Saúde – aumentaram também as oportunidades de interação e transmissão de informação e pressão sobre as autoridades eleitas, além do processo eleitoral. Isto é, as próprias mudanças institucionais e o aprendizado da sociedade sobre como lidar com as autoridades em um sistema pautado pela responsividade eleitoral e respeito ao Estado de Direito permitiram a ampliação dos mecanismos de participação.

O segundo vetor é uma gente externo aos processos políticos propriamente dito. A forma de participação política se altera em parte devido às mudanças tecnológicas que modificam o modo de interação entre o sistema políticos, partidos e indivíduos e mesmo entre os próprios indivíduos. Os últimos cinquenta anos são marcados pela transformação da política de massa da televisão aberta para o mundo digital das redes sociais em caráter global. A mudança para o mundo online e global abre a oportunidade para que todos tornem-se elaboradores de conteúdo, e não apenas consumidores de informação, aprofundando a sua rede de contatos políticos e tornando extremamente porosas as fronteiras estatais.

Posto isto, nas próximas páginas iremos nos debruçar sobre o desenvolvimento da participação política como conceito e fenômeno empírico. Em primeiro lugar, apresentaremos a evolução da compreensão do fenômeno das diferentes formas de se pensar o “participar” da política. Apresentamos as primeiras reflexões sobre o momento mais elementar da participação, o ato de votar e participar da competição eleitoral e o reconhecimento de formas não convencionais de participação, incluindo atos ilegais e a violência política. Em seguida analisamos as formas contemporâneas do mundo globalizado de participação. De um lado temos a expansão da participação social como fenômeno com consequências políticas em escala nacional e internacional, competindo com a participação política mais tradicional e os próprios partidos políticos como mecanismo de influência política. Em seguida, na quarta seção, iremos analisar a relação entre o aumento da participação online e o fenômeno da polarização política. Finalmente, na quinta e última encerramos o estudo.

¹ Conforme veremos mais a frente, a reciprocidade generalizada e a confiança interpessoal são fenômenos amplamente estudados com consequências positivas para a governança democrática (Putnam, 199, 2000) e mesmo para o crescimento econômico (Whiteley, 2000).

O fenômeno da participação: primeiros conceitos e transformações

A participação política tem como conteúdo mais elementar as atividades dos cidadãos para influenciar as decisões políticas, o processo decisório e a definição de quem sejam as autoridades. Posto isto, qualquer análise sobre participação tem como ponto de partida o ato de votar. Inclusive, existe uma forte preocupação nos países desenvolvidos com o aumento substancial da abstenção política nas últimas décadas. Nos países onde o voto é facultativo, o grande desafio dos partidos políticos é fazer com que seus eleitores em potencial sintam-se estimulados a sair de casa e votar (Patterson, 2001; Rose, 2004).

Muitas eleições nas principais economias do mundo não foram decididas pelo voto da maioria, mas sim pelo partido com maior capacidade de fazer seus eleitores saírem de casa e se manifes-

tarem nas urnas. Na política americana a disputa do “get out to vote” é muito mais importante que o convencimento dos eleitores indecisos, algo diferente do que ocorre no Brasil onde a alienação eleitoral – votos brancos e nulos e não comparecimento às urnas – tende a ser menor, uma vez que o voto é obrigatório e os Tribunais Eleitorais fazem periodicamente campanhas cívicas defendendo – de maneira imparcial – a importância do voto e do comparecimento do cidadão no processo democrático (Fernandes, 2017a).

Na perspectiva da participação no processo eleitoral, é possível elencar inúmeras atividades em um continuum de custos e complexidade da ação do indivíduo (Milbrath, 1965). Tal continuo é apresentado por Borba (2012, 266):

1) expor-se a solicitações políticas; 2) votar; 3) participar de uma discussão política; 4) tentar convencer alguém a votar de determinado modo; 5) usar um distintivo político; 6) fazer contato com funcionários públicos; 7) contribuir com dinheiro a um partido ou candidato; 8) assistir a um comício ou assembleia; 9) dedicar-se a uma campanha política; 10) ser membro ativo de um partido político; 11) participar de reuniões onde se tomam decisões políticas; 12) solicitar contribuições em dinheiro para causas políticas; 13) candidatar-se a um cargo eletivo; 14) ocupar cargos públicos.

Todas essas catorze ações estão estabelecidas dentro de um processo geral de competição política. O indivíduo pode apenas aceitar escutar informações políticas de atores interessados à ocupar efetivamente um cargo público, resultante de uma vitória no processo eleitoral de si mesmo ou de alguém com quem tem vínculo político partidário e/ou profissional. É importante apontar que a participação sempre está envolvida de alguma forma com alguma atividade política, quer seja voluntária ou profissional e reflita-se em preocupações da cidadania com o governo e a política em seu sentido mais amplo, incluindo todas as instituições que constituem o Estado. É evidente que o voto é apenas uma das muitas maneiras pelas quais é possível influenciar o curso da política. Nas sociedades democráticas, existem um vasto rol formas de ação política que são alternativas para além do voto.

A partir dos anos 1970, uma segunda dimen-

são da participação foi considerada no momento em que os movimentos sociais e de protestos ganharam relevância nas democracias desenvolvidas (Barnes e Kaase, 1979). Até esse momento, os episódios de ampla manifestação nas ruas em protestos contra o governo eram vistos como problemas da (in)governabilidade (Schumpeter, 1942; Huntington, 1968) em países com democracias frágeis. Os episódios de amplos protestos aconteciam com muito mais frequência nas sociedades em momento acelerado de modernização política, como na América Latina entre as décadas de 1930 a 1960, ou dos regimes nazifascistas da Europa do Entre Guerras. O fenômeno da participação massiva em protestos era, portanto, associado ao contexto de instabilidade política e crise de governabilidade.

Contudo, a partir das fortes manifestações da década de 1960 e 1970 que marcaram a Europa e a América do Norte, o campo do protesto e dos movimentos por canais não convencionais de participação ganharam relevância teórica e empírica. As atividades de protesto e contestação formam, assim, uma segunda dimensão além da competição político partidária. Borba (2012, 271) apresenta uma lista não exaustiva de atividades de protesto e contestação: assinar um abaixo assinado, participar de manifestações legais, participar de boicotes, recusar-se a pagar imposto, ocupar edifícios ou fábricas, bloquear o tráfego com demonstrações de rua e participação em greves.

Apesar de consideradas não convencionais naquela quadra histórica, boa parte deste tipo de atuação política adquire caráter de normalidade na atual conjuntura democrática e causaria estranhamento uma sociedade democrática vibrante na qual esse tipo de ações não fossem corriqueiras. O instrumento de protesto e manifestações de rua são parte cotidiana de qualquer grande proposta de reforma legal.

As atividades convencionais e não convencionais podem ser ainda subdivididas em atividades legais e ilegais. As legais seriam as (1) atividades de persuasão e influência que buscam convencer os outros sobre o voto ou a tomada de decisão em matéria de políticas públicas e outra de (2) manifestação da opinião ou preferências, como o próprio voto, ou qualquer outra forma de livre mani-

festação (como artigos de jornais ou campanhas) e tentativa de convencimento dos outros. As atividades ilegais, por sua vez, poderiam ser identificadas em um canal de atividades de protestos (1) não autorizados e não violentos (boicotes, greves e protestos não autorizados, ocupação de prédio e ocupação do tráfego, movimentos de consumidores) ou (2) não autorizados e violentos como atentados contra a propriedade privada ou mesmo violência contra o aparato – policial – de segurança do Estado, que teriam relevância e substância política. (Sabucedo e Arce, 1991). Importante separar neste conceito às manifestações contrárias à própria natureza do Estado e que entram em choque com as forças armadas e não com as forças policiais, neste caso estaríamos em um outro cenário de conflito violento, fora da dimensão da participação política.

É fundamental importância sublinhar o papel das atividades fora da legalidade. Um dos principais alvos das participações políticas nos últimos tempos no Brasil e em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento é a própria relação da cidadania com as instituições de segurança. Essa disputa se dá em dois termos. De um lado sobre como o policiamento atua sobre a sociedade na perspectiva das políticas de segurança pública, que na maior parte das vezes pode não atender o pressuposto de equidade cidadã. Do outro, o papel da polícia em contra-arrestar manifestações não aceitas/permitidas pelas autoridades, um debate extremamente sensível entre os direitos daqueles que se manifestam versus a defesa daqueles que não estão presentes nos movimentos e que são afetados pelos atos participativos como demonstrações, fechamento de ruas e greves em atividades essenciais.

Outra forma de analisar a participação política convencional e não convencional pode ser realizada a partir da verificação do objetivo de influência desta ação. De um lado teríamos ações orientadas para as elites em busca de apoio político. As ações orientadas para as elites em busca de apoio seriam as atuações tradicionais em termos da política partidária, refletidas como lobby de grupos de interesse amplos (como, por exemplo, as organizações não governamentais de defesa dos direitos dos consumidores ou dos usuários dos serviços de saúde) ou instrumentos de pressão mais amplos

sobre partidos, autoridades eleitas e burocratas. De outro teríamos as ações de contestação às elites e decisões tomadas, normalmente por mecanismos não institucionais como protestos e boicotes, que desafiam às autoridades constituídas (Inglehart e Welzel, 2005).

Posto isto, ao pensarmos nas atividades de influência, contestação e protesto, é necessário ampliarmos o espaço conceitual para ações que possam ser consideradas fora do âmbito da legalidade, uma vez que boa parte dos atos de participação política são não autorizados pelas autoridades instituídas, diferenciando entre aqueles que fazem uso da força e da violência anti-institucional daqueles que apenas buscam contestar e ampliar a dissensão democrática, mas cujo espaço é sufocado pelos poderes estabelecidos.

Dentro dessa concepção ampliada da ideia de participação é desenvolvido o modelo do voluntarismo cívico, no qual o processo de engajamento político é mediado por uma relação de custos de participação, recursos disponíveis (como tempo, dinheiro e habilidades) e motivações dos indivíduos, cujas ações seriam mediadas por redes de recrutamento, o que nos leva a discussão seguinte.

A importância das redes: das redes nas comunidades ao mundo digital

Um novo elemento a ser incluído na discussão de participação foi a dimensão da participação social, aprofundando a visão toquevilliana sobre a democracia cuja densidade seria mensurada pela profundidade do associativismo, em geral não relacionado com o Estado, mas sim com o espaço público e o campo dos problemas públicos e coletivos da sociedade. O renascimento da importância da sociedade civil no pós Guerra Fria, superando a míope dicotomia entre mercado e sociedade, tornou a diferenciação das atividades políticas e não políticas no espaço público menos relevante.

As atividades como trabalho comunitário, associações de bairro, cívicas e voluntarismo começam a fazer parte do vocabulário da política, uma vez que produzem confiança e capital social. Desde o trabalho seminal de Robert Putnam Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. (1993) o capital social é uma variável fundamen-

tal na análise da participação política por ter efeito substantivo sobre a efetividade da governança, não obstante as dificuldades para mensuração. As atividades comunitárias adensam as redes sociais, produzem normas de reciprocidade e confiança social o que aumentam a eficiência das trocas das relações políticas e da possibilidade de resolução de problemas coletivos e públicos, mesmo na ausência de uma autoridade estatal com capacidade de coerção e criação de mecanismos compulsórios para regular comportamentos.

As redes sociais comunitárias importam inclusive para aumentar a participação política individual. Trabalhos empíricos têm demonstrado que pessoas mais pobres e conectadas com indivíduos com mais recursos e capacidades possuem maior capacidade de participação no processo político do que pessoas vulneráveis cujas redes são compostas apenas por semelhantes (Bartle et al 2017; Cook, 2014). A razão para isto é que ao possuir rede mais densa de contatos, as pessoas vulneráveis que estão conectadas emprestam a confiança e credibilidade de seus parceiros com maiores habilidades sociais.

Outro fenômeno que concorre e promove o aumento da importância das redes cívicas é a erosão no mundo ocidental da identificação partidária. Mesmo em países com democracias sólidas e sistemas partidários profundamente enraizados na sociedade, os partidos perderam a posição como ponto de referência central. Cada vez mais, as pesquisas identificam volatilidade eleitoral. Isto é, o voto do eleitor na eleição anterior torna-se menos preditivo do voto na eleição futura. Desta maneira, os partidos possuem um eleitorado menos claro, o que tem consequências profundas em sua forma de fazer política (Mainwaring e Gervasoni, 2017).

O fenômeno do enfraquecimento dos partidos é ainda mais contundente em democracias como a brasileira, cujos partidos têm um histórico menor e as regras eleitorais permitem a transformação e fragmentação partidária (Mainwaring, 1998). Neste contexto, as redes comunitárias tornam-se ainda mais relevantes como reais espaços de socialização política.

O fenômeno da perda do enraizamento partidário pode ser explicado por uma multiplicidade de determinantes. De um lado, a maior disponibilidade

de mecanismos diretos de interlocução entre as lideranças políticas e os eleitores, ainda mais num mundo globalizado e hiper conectado, não sendo mais necessária a existência de intermediários partidários para mediar essa relação. Em segundo lugar, a existência de subsídios públicos para as atividades partidárias e de campanha, que reduzem a necessidade de mobilização do partido de apoiadores fora do período eleitoral (Mainwaring e Zoco, 2007; Katz e Maier, 2012).

A ampliação do escopo de problemas enfrentados no espaço público e não apenas pelas instituições estatais nos impõe a reflexão sobre os limites da participação política e a sua relação com a participação social, o associativismo tocquevilliano. O aumento da complexidade das sociedades modernas impede que os partidos se posicionem de maneira coerente e substantiva em todos os assuntos. Os partidos são capazes de se posicionar de maneira efetiva num conjunto de temas com maiores consequências eleitorais, deixando para o dia a dia da política o posicionamento numa ampla gama de assuntos de maior complexidade e menor apelo geral (Fernandes 2017b). Comunidades especializadas em temáticas setoriais ou transversais acabam ocupando esse espaço de criação de ideias, interesses, valores e imagens sobre os desafios a serem enfrentados e soluções a serem escolhidas, tal como definido por Paul Sabatier no termo coalizões de defesa (Sabatier, 2019).

Estas coalizões não são entidades formalizadas institucionalmente, mas uma rede de atores minimamente conectados em torno de um objetivo comum, seja ele produzido por interesses ou valores compartilhados. Estes grupos podem ser compostos pela mais diversa gama de atores, cujas capacidades e habilidades são diferenciadas. Por exemplo, membros da burocracia administrativa do Estado, do setor privado, do terceiro setor ou mesmo os próprios militantes de partidos políticos podem participar de coalizões de defesa para determinadas causas como: o meio ambiente, o feminismo, o combate a corrupção, o combate ao desarmamento, a defesa do livre comércio, entre inúmeros outros (Sabatier, 2019).

A globalização tornou a relevância das redes comunitárias ainda mais contundente quando coloca em realce a erosão das fronteiras globais com as

associações cívicas internacionais que tratam de questões cuja problemática se dá em escala global ou internacional ou que permitem a troca rápida e interativa de informações com organizações semelhantes em diversos outros países (Keck e Sikkink, 1998). As associações e movimentos que lidam com questões de direitos humanos, feminismo, meio ambiente, a própria globalização são atores protagonistas da ampliação da participação política (Norris, 2007). Ademais, nos últimos anos temos presenciado que atores políticos de todos os espectros ideológicos têm se valido dos mecanismos de conexão globalizados para aumentar sua efetividade sobre a política nacional. O papel da internet é fundamental para esse desdobramento e será analisado de maneira mais pormenorizada na próxima seção.

Outra proposição é realizada por Norris (2007) que observa a espaço do ativismo orientado por causa, que amplia em outra faceta o conceito de participação. Além da própria tentativa de influência sobre as instituições estatais – desde o voto às estruturas de gestão participativa – há também o desenvolvimento da participação política volta-da para o próprio cidadão. Isto é, a participação que busca influenciar o o comportamento do cidadão como consumidor e estilos de vida, tendo como alvo a vida privada do indivíduo ou mesmo o próprio setor privado, mais uma vez ofuscando a divisão entre o que é sociedade, mercado e a política voltada ao Estado. O exemplo clássico deste tema são movimentos de boicotes contra marcas que fazem uso de estratégias de produção marcadamente extrativas e exploratórias, seja contra a natureza (meio ambiente ou animais) ou contra os próprios seres humanos (condições indignas de trabalho). Esse tipo de atuação, obviamente, busca afetar o processo decisório estatal e da definição de políticas públicas, mas também é endereçada ao comportamento social dos indivíduos.

O clássico livro de Inglehart (1997) compreende esse processo dentro das transformações do mundo material onde questões do mundo do capital, do trabalho e da própria sobrevivência física e econômica dos atores se impunham com as mais importantes no debate público ao mundo pós material, onde ganham importância temas como a causa ambiental, feminismo, globalização, cosmopolitismo e multiculturalismo, uma vez que a

segurança e sobrevivência dos indivíduos é garantida. Obviamente este processo é mais abrangente nas sociedades desenvolvidas, que avançaram na pirâmide na hierarquia de necessidades de Maslow. À medida que os requisitos básicos da vida são garantidos, os cidadãos priorizam cada vez mais as necessidades de ordem superior, como o individualismo, a busca pela autorrealização, a emancipação e o empoderamento. Sem surpresa, espera-se que os altamente instruídos e os países mais desenvolvidos estejam na vanguarda das mudanças de valor pós-materiais (Esping Andersen, 2016). Ainda que os conflitos políticos na disputa da preponderância entre as agendas materialistas e pós-materialistas tenham ganhado folego no último decênio, sobretudo a partir do empobrecimento relativo das classes trabalhadoras do mundo desenvolvido com a ascensão do mundo em desenvolvimento.

A participação política na era das redes sociais: liberdade, cacofonia e polarização

O quinto e último elemento sobre as transformações da participação é a dimensão do uso político da internet. Em primeiro lugar, os próprios agrupamentos políticos, sejam institucionalizados ou não, possuem maior capacidade de trocas. Movimentos políticos internacionais ganham maior relevância e velocidade em sua ação, uma vez que em poucos cliques redes ideológicas são ativadas. Além disto, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, organizados ou fluídos, possuem maior alcance e receptividade, ainda mais a partir da criação de redes sociais que permitem que todos os indivíduos possam produzir conteúdo e pautar, uma vez que chamem atenção, o debate.

A constatação acima mostra as potencialidades e limites da participação no formato online. Enquanto, de um lado o mundo é aberto a uma rede maior de atores, tirando o monopólio do debate público que era estava na mão de especialistas, políticos, burocratas e jornalistas até os anos 1990, de outro lado a cacofonia de vozes é enorme, sendo muito difícil o esforço para que uma voz seja escutada de maneira regular (Castells, 2013).

Como já fora demonstrado pela cientista política americana Diane Mutz (2012) no clássico *“Hearing the other side. Deliberative versus Participatory Democracy”* existe uma contradição no comportamento humano com o aumento da participação, o que serve de instrumento de reflexão sobre os efeitos das novas tecnologias na democracia. O aprofundamento dos canais de participação tende a provocar a criação de ilhas de consenso e não a ampliação da informação e do contraditório.

A necessidade de proteger a face do outro, estimula que os indivíduos que discordem deixem de falar sobre política, enquanto nos ambientes de concordâncias os vieses e interpretações semelhantes são reverberados. Desta forma, apesar da ampliação da conectividade e do espaço público no qual se debate a política, uma potencial consequência é a ampliação da polarização política.

Estudo recente no Brasil mostra que um dos principais autores no debate público na internet sobre política externa brasileira é o blogueiro Felipe Neto, que ocupa mais espaço no debate que especialistas, burocratas ou políticos que são profissionais da área. Contudo o papel de Felipe Neto é realçado quando o foco da análise é a discussão sobre eventos da política externa brasileira, isto é o debate que está sendo realizado naquele momento, enquanto em temáticas de longo prazo que são caras à política externa brasileira, o alcance do blogueiro é quase irrelevante (Mello, 2019).

O mesmo acontece nas análises das redes sociais nos Estados Unidos. Os trabalhos antigos e recentes mostram que as redes de interação formadas nas redes sociais digitais – blogs e *twitters*, por exemplo – tendem a privilegiar a segregação ideológica em relação à interação e debate (Conover et al, 2011. Adamic and Glance, 2005). Inclusive estudo de Bail e outros (2018) foi muito ilustrativo do desafio a ser enfrentados dentro desta nova realidade do debate público nas redes sociais. Os autores elaboraram um sofisticado experimento no qual estimularam que republicanos frequentassem contas no twitter de figuras políticas e sociais de perfil democrata (autoridades eleitas, formadores de opinião, mídia e ONGs) e vice-versa. O resultado foi surpreendente. Houve aumento da intensidade da posição ideológica dos respondentes, principalmente para os republicanos. Após

frequentarem diariamente as contas nas redes sociais dos opositores políticos, os republicanos tornaram-se mais conservadores, o que corrobora as preocupações sobre os efeitos polarizadores das redes sociais.

Considerações Finais

O objetivo deste breve estudo foi demonstrar o conteúdo do conceito de participação política nas democracias e sua evolução nos últimos cinquenta anos. De um fenômeno exclusivamente referido aos processos políticos – eleitorais, o conceito se expandiu dando conta de diversas formas de atuação além da relação cidadão e autoridades instituídas e também com outros enfoques e objetivos fora do Estado. A ampliação da complexidade da sociedade impõe que pensemos além da esfera estatal e tratemos a sociedade – e as relações dentro da sociedade, incluindo os mercados – como parte do cotidiano da política.

Dois grandes fenômenos são discutidos a partir deste prisma analítico. Em primeiro lugar, retomamos a ampliação da participação associada à evolução do aprendizado da cidadania sobre como os sistemas democráticos funcionam e ao reconhecimento da importância da participação pelos indivíduos como recurso para aperfeiçoamento da gestão democrática. O aprendizado ao longo dos últimos anos ocorreu devido ao aumento da escolaridade média das sociedades, assim como também feedback dos próprios efeitos positivos de maior interação entre autoridades e sociedade, criando um círculo virtuoso de estímulo e fortalecimento da participação.

De outro lado a própria evolução das instituições estatais permitiram a evolução dos canais de participação. Se no período da escrita de textos clássicos sobre a concepção moderna de democracia como a monumental obra de Joseph Schumpeter (1942) a relação entre Estado e cidadania se dava quase que exclusivamente pelos canais partidários e eleitorais, não é mais possível fazer a mesma afirmação na contemporaneidade. O Estado é uma entidade muito mais complexa, com mais funções e canais para a participação organizada e até individual do cidadão. Indicamos ao longo do texto que o florescimento de mecanismos de democracia participativa e o aumento da responsividade do poder público à cidadania é em

parte causado e responsável pela complexificação destes canais de intermediação.

Finalmente, não é possível deixar de lado o papel das mudanças tecnológicas. O desenvolvimento das tecnologias de comunicação de massa (rádio e televisão) permitiram, em um primeiro momento, que as autoridades prescindissem dos partidos políticos para se conectar de maneira direta com a cidadania via um mecanismo top down de intermediação. A principal consequência foi a perda da hegemonia dos partidos como principal veículo da política, a personificação da política e o aumento da volatilidade eleitoral.

Por sua vez, a criação, expansão e consolidação do mundo digital e das redes sociais digitais trouxeram um maior dinamismo para essa relação. Além de tornar a intermediação autoridades, partidos e sociedade uma via de mão dupla, ela permite a produção de conteúdo e maior conectividade dentro da cidadania. Contudo, se de um lado as redes digitais podem (e foram num primeiro momento) vistas de forma bastante otimista, como mecanismo para adensamento das democracias consolidadas e estímulo à democratização dos regimes autoritários (Castels, 2013), hoje a questão da radicalização e isolamento em ilhas de concordância parecem se impor no debate sobre as novas redes e lançar desafios sobre o futuro da participação política.

Referências

Adamic, Lada, and Natalie Glance. "The political blogosphere and the 2004 US election: divided they blog." In Proceedings of the 3rd international workshop on Link discovery, pp. 36-43. 2005.

Bail, Christopher A., Lisa P. Argyle, Taylor W. Brown, John P. Bumpus, Haohan Chen, MB Fallin Hunzaker, Jaemin Lee, Marcus Mann, Friedolin Merhout, and Alexander Volfovsky. "Exposure to opposing views on social media can increase political polarization." Proceedings of the National Academy of Sciences 115, no. 37 (2018): 9216-9221.

Barnes, Samuel H., and Max Kaase. "Political Action (Beverly Hills, Calif." (1979): 62.

Bartle, John, Sarah Birch, and Mariana Skirnumtt. "The local roots of the participation gap:

Inequality and voter turnout." Electoral Studies 48 (2017): 30-44.

Borba, Julian. "Participação política: uma revisão dos modelos de classificação." Sociedade e Estado 27, no. 2 (2012): 263-288.

Castells, Manuel. Redes de indignação e esperança - Movimentos sociais na era da internet. Editora Zahar. 2013.

Conover, M. D., Ratkiewicz, J., Francisco, M., Gonçalves, B., Menczer, F., & Flammini, A. (2011, July). Political polarization on twitter. In Fifth international AAAI conference on weblogs and social media.

Cook, Karen S. "Social capital and inequality: The significance of social connections." McLeod, J.D., Lawler, E.J., Schwalbe, M. (Eds.), Handbook of Social Psychology of Inequality. Springer, New York, 2014.

Esping-Andersen. Gøsta. Families in the 21st Century Stockholm: SNS-Förlag, 2016. 113 p. Population and Development Review, 42(4), pp.723-724.

Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes. "Alienação eleitoral: uma visão multidimensional." Revista parlamento e sociedade: vol. 5, n. 9.. 2017a.

_____. A democracia reduz a desigualdade econômica? Um estudo sobre as possibilidades de construção de uma sociedade mais igual por meio da democracia. Editora UFA-BC, 2017.

Huntington, Samuel P. Political order in changing societies. Yale University Press, 1968.

Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence. Cambridge University Press.

Inglehart, Ronald. Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies. Princeton university press, 1997.

Kaase, Max, and Alan Marsh. "Political action. A theoretical perspective. In. Samuel Barners, Max Kaase et al. Political Action: Mass participation in Five Western Democracies. London. Sage. Pp77-76. 1979

Katz, Richard S., and Peter Mair. "Parties, inte-

rest groups and cartels: A comment." *Party Politics* 18, no. 1 (2012): 107-111.

Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Transnational advocacy networks in the movement society. The social movement society: Contentious politics for a new century*, 217-238.

Mainwaring, S., & Zoco, E. (2007). Political sequences and the stabilization of interparty competition: electoral volatility in old and new democracies. *Party politics*, 13(2), 155-178.

Mainwaring, Scott, Carlos Gervasoni, and Anabella España-Najera. "Extra-and within-system electoral volatility." *Party Politics* 23, no. 6 (2017): 623-635.

Mainwaring, Scott. "Electoral volatility in Brazil." *Party Politics* 4, no. 4 (1998): 523-545.

Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan Stokes. "Elections and representation." *Democracy, accountability, and representation* 2 (1999): 29.

Mello, Ana Carolina Raposo. *Política Externa brasileira no twitter: expressão digital das atitudes no início do governo Bolsonaro*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. 2019.

Milbrath L. W. *Political Participation*. Chicago: RandMcNally, 1965.

Mutz, Diana C. *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*. Cambridge University Press, 2006.

Norris, Pipa. "Political activism: new challenges, new opportunities". In: BOIX & STOKES, D. *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007,

Parry, Geraint, George Moyser, and Neil Day. *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge University Press, 1992.

Parry, Geraint, George Moyser, and Neil Day. *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge University Press, 1992.

Przeworski, Adam. *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1991.

Putnam, Robert D *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

_____. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and schuster, 2000.

Sabatier, Paul. *Theories of the policy process*. Routledge, 2019.

Sabucedo, Jose Manuel, and Constantino Arce. "Types of political participation: A multidimensional analysis." *European Journal of Political Research* 20, no. 1 (1991): 93-102.

Schumpeter, Joseph Alois. *Socialismo, capitalismo e democracia*. Harper and Brothers, 1942.;

Whiteley, Paul F. "Economic growth and social capital." *Political studies* 48, no. 3 (2000): 443-466.



Transparência

“DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA”

Flávio Pinheiro

<http://lattes.cnpq.br/1920255833804512>

Professor do Bacharelado em Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisador associado do projeto temático FAPESP “Opinião Pública e Política Externa”. Pós-doutorado pelo Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni) do IRI-USP, 2017, tendo ocupado a posição de Postdoctoral Research Associate do Niehaus Center (Woodrow Wilson School, Princeton University); doutorado em Relações Internacionais pela USP, 2014, com doutorado sanduíche na University of California, San Diego (UCSD); mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2007; bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2003.

Introdução

A discussão sobre transparência no setor público não é recente. No entanto, o tema adquiriu diferentes contornos ao longo da década de 1990, especialmente em razão da crescente evolução da capacidade de gerenciamento de dados que organizações públicas e privadas adquiriram e da crescente possibilidade de acesso a dados governamentais que podem ser disponibilizados para a sociedade. O melhor exemplo dessa nova dinâmica foi o lançamento do Open Government Partnership (OGP) em 2011. Essa iniciativa multilateral, que inclusive teve o Brasil como um dos países fundadores, exalta a necessidade de maior transparência como um fator essencial para empoderar o cidadão e melhorar as práticas de governança do setor público.

Sob essa perspectiva, o acesso à informação é visto por políticos, acadêmicos e práticos como algo extremamente positivo e que está associado à redução da corrupção, gestão orçamentária eficiente e mesmo ao ganho de confiança na gestão pública. De uma maneira geral, maior transparência tem sido sinônimo de qualidade do governo e de boas práticas, uma condição essencial para o exercício de accountability.

Diante dessa conjuntura, essa breve nota tem como objetivo apresentar uma revisão das avaliações sobre a transparência no setor público brasileiro com base em trabalhos acadêmicos. Os estudos selecionados tratam dos Executivos dos três níveis da federação – municípios, estados e União –, com foco tanto na legislação mais recente como também no processo orçamentário. A nota se encontra organizada da seguinte maneira: a segunda seção apresenta o conceito de transparência;

a terceira trata da evolução da regulação sobre o tema no Brasil; em seguida, na quarta seção, são apresentados as avaliações sobre o cumprimento e a implementação de políticas de acesso à informação no país. Por fim, na última seção, seguem algumas considerações finais.

Transparência no setor público

O maior espaço sobre transparência e acesso à informação no debate público foi acompanhado de um crescente interesse da academia. Cucciniello et al. (2016) registraram considerável aumento das publicações sobre o assunto entre 1990 e 2015, especialmente no que diz respeito à avaliação dos efeitos da maior transparência. Marino (2017) observa a mesma tendência no Brasil. No entanto, uma questão que precede os trabalhos empíricos nessa área diz respeito à própria precisão do termo e suas origens. Ao estudar a evolução da ideia de transparência, Hood (2006) mapeou a evolução do conceito e o identifica com concepções iluministas. Mais especificamente, diz que as exigências por transparência no setor público demandam que as ações dos governantes deveriam ser previsíveis e submissas à lei. Meijer (2015) aponta para mesma direção, ao afirmar que a ideia está associada à modernização do Estado e que se tornou elemento fundamental das democracias liberais ocidentais.

Apesar de alguma discussão mais acadêmica sobre o conceito, transparência no setor público pode ser definida como princípios e práticas que permitem que aqueles que estão fora ou dentro de uma organização pública obtenham informações confiáveis sobre suas atividades (Ingrams 2016, 1). Ainda no campo conceitual, é interessante observar que a transparência pode adquirir diferentes contornos a depender da direção do fluxo de

informações (Heald, 2006). No plano vertical, segundo o autor, há dois tipos de transparência: (1) a voltada para cima (transparency upwards), que compreende relacionamentos hierárquicos, quando um superior pode observar a conduta do seu subordinado por meio de informações enviadas pelo próprio subordinado; e a (2) direcionada para baixo (transparency downwards), que significa que o cidadão pode observar a conduta do governante. Já no plano horizontal, poderíamos falar de (3) transparência para fora (transparency outwards), que indicaria a visão para fora da organização; e de transparência para dentro (transparency inwards), que diz respeito ao acesso daqueles de fora para dentro da organização.

Os principais resultados que são associados à implementação de maior transparência podem ser observados tanto em pesquisas acadêmicas (Cucinello et al. 2016) como também em documentos de agências que buscam promover essas políticas (Foti et al. 2019; Ministério da Transparência, Brasil 2018; OECD 2003; World Bank 2016): aumento da participação do cidadão; aumento da confiança no governo; maior satisfação com serviço público; redução de corrupção; ganho de eficiência na prestação de serviços; gestão orçamentária/financeira responsável e eficiente.

A explicação teórica para os efeitos positivos dos mecanismos de transparência em democracias são intuitivos. Se levarmos em consideração a validade das teorias de delegação, não é difícil perceber que a informação é um elemento essencial para que o agente (aquele que possui a função de agir em nome de outrem) se vincule de forma responsável ao principal (aquele que detém o poder de fato, mas que decide delegá-lo). Na ausência de informação confiável, ou mesmo em um ambiente com grande nível de assimetria de informação entre o principal e o agente, não seria difícil de se concluir que o principal perde o controle/poder sobre o seu agente. Colocado em outros termos, poderíamos afirmar que o cidadão perde o controle sobre o agente público, seja ele o político eleito ou servidor. O agente público, em última instância, não estaria mais responsivo ou accountable em relação a quem deveria representar e defender os interesses.

Apesar de ainda persistir o debate acadêmico

sobre os efeitos da maior disponibilidade de informação no setor público, a literatura parece não ter dúvidas sobre os efeitos benéficos sobre a gestão fiscal/orçamentária e o nível de corrupção (Cucinello et al. 2016). Ou seja, confirme os estudos indicam, seria perceptível a inibição da corrupção de agentes públicos e ganhos efetivos na gestão das finanças públicas onde existe maior nível de transparência no setor público.

Transparência e acesso à informação no Brasil

Desde a promulgação da Constituição de 1988 (CF/88), o direito brasileiro confere grande importância ao de acesso à informação. Ele está presente tanto na condição de direito individual (Art. 5, XXXIII) como sob a forma de princípio que deve guiar a administração pública (Art. 37, caput). De acordo com a CF/88 todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. Já na década de 1990, começaram a surgir uma série de regulações relacionadas ao tema transparência. Bernardes et al. (2015) fazem levantamento pormenorizado desse período e destacam essas características em diversas regulações: da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992) à Lei de Combate aos Crimes de Corrupção Eleitoral (Lei 9840/1999). Entretanto, a regulamentação do acesso à informação e da transparência do setor público começou a tomar forma, de fato, apenas no começo dos anos 2000.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) é considerada uma das iniciativas pioneiras na área. Com as adições trazidas pela Lei Complementar 131/2009, apresenta, entre outras inovações, a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real e em detalhes, dos orçamentos em meio eletrônico (online), dando origem ao Portal Transparência criado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2004. Apesar da grande importância, a legislação é restrita aos temas financeiros e está circunscrita também ao que a literatura denomina de transparência ativa, ou seja, as iniciativas de transparência que são entregues por governos, por exemplo, em portais governamentais. A consolidação do sistema legal brasileiro de transparência ocorre com a Lei de Acesso à Informação (Lei

12527/2011, LAI), especialmente no que diz respeito à transparência passiva, considerada aquela em que o Estado é demandado por interessados sobre informações disponíveis na esfera pública, mas que não se encontram previamente organizadas e publicizadas.

Uma das principais inovações da LAI foi conceitual: estabelecer que o livre acesso à informação deve ser a regra no setor público, sendo o sigilo a exceção. A legislação também determina que é dever do Estado garantir o acesso à informação por meio de procedimentos ágeis e com linguagem de fácil compreensão. Dois pontos fundamentais para garantir a efetividade deste direito estão tanto na elaboração de procedimentos para os pedidos de informação (transparência passiva) bem como nos incentivos negativos (punição) para o caso de não cumprimento. Em relação ao primeiro, a lei traz capítulo detalhado (Art. 10 ao 19) especificando prazos e formas dos pedidos. Sobre o segundo, considera que a recusa ou qualquer tentativa de impedir o acesso à informação é considerado conduta ilícita do agente público, podendo, inclusive, ser caracterizado como improbidade administrativa. Em resumo, esse marco legal informa: o que deve ser publicizado, por quem, como, e ainda traz penalidades para os que não cumprirem.

Além da legislação que foi sendo criada entre 2000 e 2011, é importante destacar a consolidação de órgãos de controle. No caso do governo federal, o papel da já citada CGU é um exemplo. O órgão de controle interno, que já teve status de ministério, passou por grandes transformações desde a sua criação em 2003 e, por meio da sua Secretaria de Transparência e Prevenção de Corrupção (STPC) é considerado peça fundamental para a implementação da LAI, por exemplo, no nível federal.

O sistema regulatório brasileiro de acesso à informação busca se guiar pelos princípios de governo aberto discutidos e acordados na OPG, que concede destaque à transparência. Segundo essa diretriz, um governo transparente seria aquele que proporciona informações sobre o que está fazendo, sobre seus planos de ação, suas fontes de dados e suas atribuições perante a sociedade. Além disso, estimula a prestação de contas da administração e as ações permanentes de controle social (Ministério da Transparência, Brasil 2018, 9)

Nesse sentido, a consolidação da LAI e as ações que seguem sendo estruturadas pelos Planos de Ação Nacional em Governo Aberto são parte de um movimento muito mais amplo e que vai além de uma agenda de governo. Trata-se de uma agenda de Estado e sustentada por uma estrutura internacional multilateral.

Desde o surgimento da OPG, o Brasil já implementou três ciclos de Planos de Ação Nacional, que são compromissos que operacionalizam as iniciativas do grupo. O documento nada mais é do que o desenho das estratégias e um cronograma de atividades para implementá-las, que é avaliado por um mecanismo independente após dois anos. No primeiro Plano de Ação do Brasil, de 2011-2013, foi destaque a implementação do Sistema Federal de Acesso a Informação, tendo como base aprovação da LAI; a reestruturação do Portal da Transparência; e a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos e do Portal Brasileiro de Dados Abertos (Ministério da Transparência, Brasil 2018, 12).

No segundo, de 2013-2016, o trabalho esteve voltado para o aprimoramento do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, do Programa Brasil Transparente, do Sistema Federal de Ouvidorias. Além do mais, da abertura dos dados da execução do orçamento da União, das compras governamentais, a disponibilização de informações dos sistemas governamentais em formatos de dados abertos (Ministério da Transparência, Brasil 2018, 13). No terceiro, de 2016-2018, o foco foi participação de entes subnacionais e a inclusão dos Poderes Legislativo e Judiciário (Ministério da Transparência, Brasil 2018, 13).

A prática da transparência no Brasil: avaliações sobre os resultados da regulação

O Brasil compartilha posição de destaque no mundo no que diz respeito às instituições (regras) para se garantir transparência do setor público. Por exemplo, o país ocupa a 28ª posição no RTI Rating (RTI 2020), ranking que avalia o aparato regulatório com base em mais de 60 indicadores. Outro ponto a ser destacado é o papel de liderança que exercido no âmbito global no início da década

da. No entanto, esses aspectos não podem substituir uma avaliação mais criteriosa sobre as regras brasileiras. Análises mais rigorosas devem ir para além dos aspectos formais dos documentos legais. É necessário avaliar a prática, isto é, como estão sendo implementadas as regras.

A maior parte dos trabalhos sobre o caso brasileiro diz respeito à transparência ativa e estão restritos a poucas jurisdições (Marino et al. 2017). Para mostrar uma fotografia da prática da transparência do setor público, são destacados quatro trabalhos relativamente recentes. Um estudo sobre transparência ativa em organizações públicas federais, mas elaborado com dados prévios à LAI. Outro que investiga o cumprimento da LAI em municípios. Um terceiro trabalho que trata da transparência passiva sob a regulação da LAI no nível municipal, estadual e federal. E, por fim, uma avaliação sobre a transparência do processo orçamentário. Todos os trabalhos têm como objeto de análise os respectivos Executivos.

Bairral et al. (2015) analisaram o nível de transparência em 115 organizações públicas federais levando em conta os relatórios de gestão do ano de 2010 e a elaboração de um índice para se mensurar o nível de transparência. De acordo com os autores, foi detectado um baixo nível de transparência, com deficiências da divulgação de informações essenciais. Os resultados destacados indicam baixo nível do índice médio transparência (48%); baixo nível de transparência para itens que são obrigatórios (80%); e um nível ainda mais baixo para itens voluntários (19%). Os autores creditam tal cenário a problemas no processo de fiscalização por parte dos órgãos de controle.

Bernardes et al. (2015), por outro lado, analisam a disponibilização de informações em municípios na região sul do país levando em conta a adequação à LAI. Mais especificamente, os autores avaliam os websites governamentais. No geral, identificaram grandes problemas de implementação mesmo com o advento da nova legislação em vigor. Do total de 479 municípios avaliados, menos de 10% apresentaram indicativo da presença da LAI nos respectivos portais. Em relação aos conteúdos, informam que existem graves problemas de organização da informação e mesmo ausência de canal de comunicação com o cidadão.

Um estudo mais aprofundado sobre o LAI, e especialmente focado na transparência passiva, foi conduzido por Michener et al. (2018). Além de se basearem em uma análise qualitativa (entrevistas com gestores e políticos), os autores examinaram 3550 solicitações de informação nos três Executivos: municipal, estadual e federal. Para avaliar as solicitações, foram empregadas três métricas como parâmetro da qualidade da atividade: taxa de resposta, taxa de precisão e tempo transcorrido entre pedido e resposta. Diante delas, o que se pôde perceber foi que, mesmo diante da nova legislação, os resultados das taxas de resposta no Brasil ainda são baixos. No entanto, existe grande diferença entre os três entes da federação. Estados (53%) e municípios (44%) possuem taxas muito piores do que o governo federal (91%). O tempo médio reportado foi de 18 dias, mas com mais de 50% das demandas ultrapassando os 30 dias. A taxa de precisão das solicitações, outro indicador importante, também encontra padrão semelhante: federal, 74%; estadual, 37%; e municipal, 54%.

O cenário descrito aponta para problemas tanto no cumprimento como na implementação da LAI. Os autores chamam a atenção para a diferença entre governo federal e estados e municípios. Os sistemas mais frágeis ainda são os subnacionais, especialmente os municípios. Vale ressaltar, entretanto, que os motivos que explicam essa situação não são de ordem orçamentária, mas de controle, tendo em vista o papel importante desempenhado pela CGU no nível federal e pelos casos de sucesso de pequenos municípios.

Por fim, Zuccolotto e Teixeira (2017) avaliam a transparência do processo orçamentário no nível estadual. Os autores elaboraram um mapa da transparência, o que permite uma avaliação sobre o cumprimento de regras e o apontamento sobre os possíveis determinantes para o fenômeno. Os pontos que esse trabalho destaca são a grande diferença entre os estados e a baixa qualidade nos níveis de divulgação orçamentária.

De uma forma geral, esses quatro estudos convergem com a literatura mais ampla sobre o tema. Isso inclui os trabalhos que avaliam a LAI nos diversos níveis (Coelho et al. 2018; Cruz e Afonso 2018; Raupp et al. 2016; Silva e Bruni 2019) como aqueles sobre transparência da gestão orçamen-

tária (INESC 2011; Pinho 2008). Por um lado, existe um consenso sobre a evidente evolução e sofisticação do aparato legal brasileiro. Por outro, o seu funcionamento não atenderia as expectativas.

Claro que existe um alto grau de heterogeneidade dos resultados dentro do que chamamos de setor público. Primeiro, entre as três esferas do Executivo: municípios, estados e União. Segundo, entre os municípios e, por fim, entre os estados. Pode-se ainda especular mais diferenças no setor público: dentro do próprio governo federal; entre poderes eleitos (Executivos e Legislativos); e entre esses e os o Judiciário. Apesar dessa considerável heterogeneidade, o que se destaca é que os problemas detectados emergem na fase de implementação, ou seja, no momento da entrega da informação e adquirem contornos mais graves nos estados e municípios.

Considerações finais

Sem sombra de dúvidas, o Brasil avançou em termos de transparência no setor público nas últimas duas décadas. Impossível dissociar esse processo da consolidação das instituições democráticas no país. A LRF, a LAI e seus desdobramentos, inclusive no campo de construção institucional, são exemplos positivos. O governo federal é bem avaliado tanto em pesquisas acadêmicas como por agências internacionais. No entanto, o Brasil é maior que o governo federal; e o Estado, maior que o Poder Executivo.

Em uma perspectiva que busque avaliar um cenário mais amplo, portanto, as políticas de incentivo à transparência no setor público ainda demandam muito trabalho para serem consideradas efetivas no Brasil. Como visto, a situação do governo federal não se repete nos Executivos municipais e estaduais. Além do mais, muito precisa a ser feito para que os resultados positivos também sejam vistos nos Poderes Legislativos e Judiciário.

Como parte de uma política de Estado (e não de governo) e sendo fundamental para o exercício de a accountability, não é apenas imperioso que se busque avançar na agenda da transparência do setor público, mas também é necessário permanente esforço e atenção para que retrocessos não sejam feitos.

Referências

Bairral, Maria Amália da Costa, Adolfo Henrique Coutinho e Silva, and Francisco José dos Santos Alves. 2015. "Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010." *Revista de Administração Pública* 49(3): 642–75.

Bernardes, Marciele Berger, Paloma Maria Santos, and Aires José Rover. 2015. "Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação." *Revista de Administração Pública* 49(3): 761–92.

Coelho, Taiane Ritta, Thomaz Anderson Barbosa da Silva, Maria Alexandra Cunha, and Marco Antonio Carvalho Teixeira. 2018. "Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma 'dança dos sete véus' incompleta?" *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* 23(75).

Cruz, Cláudia Ferreira da, and Luís Eduardo Afonso. 2018. "Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios." *Revista de Administração Pública* 52(1): 126–48.

Cucciniello, Maria, Greg Porumbescu, and Stephan Grimmelhuijsen. 2016. "25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions." *Public Administration Review*.

Foti, Joseph et al. 2019. *Open Government Partnership Global Report: Volume 1: Democracy beyond the Ballot Box*. Open Government Partnership.

Heald, David. 2006. "Varieties of Transparency." In *Transparency: The Key to Better Governance?*, eds. David Heald and Christopher Hood. Oxford: Oxford University Press, 25–46.

Hood, Christopher. 2006. "Transparency in Historical Perspective." In *Transparency in Historical Perspective*, eds. Christopher Hood and David Heald. Oxford: Oxford University Press.

INESC. 2011. "Transparência Orçamentária Nas Capitais Do Brasil."

Ingrams, Alex. 2016. "Transparency." In *Global*

Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, ed. Ali Farazmand. Cham: Springer International Publishing, 1–6.

Kiewiet, D. Roderick, and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation*. University of Chicago Press.

Marino, Pedro de Barros Leal Pinheiro, Grazielle Isabelle Cristina Silva Sucupira, Wender Rodrigues de Siqueira, and Paulo Henrique de Souza Bermejo. 2017. "Public Transparency in the Brazilian Context: An Integrative Review." In *Information Systems, Lecture Notes in Business Information Processing*, eds. Marinos Themistocleous and Vincenzo Morabito. Cham: Springer International Publishing, 261–74.

Meijer, Albert. 2015. "Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands." *International Journal of Public Administration* 38(3): 189–99.

Michener, Gregory, Evelyn Contreras, and Irene Niskier. 2018. "Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois." *Revista de Administração Pública* 52(4): 610–29.

Ministério da Transparência, Brasil. 2018. "4o Plano de Ação Nacional Em Governo Aberto."

OECD, Organization for Economic Cooperation and Development. 2003. *Public Sector Transparency and Accountability: Making It Happen*. Paris: OECD.

Pinho, José Antonio Gomes de. 2008. "Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia." *Revista de Administração Pública* 42(3): 471–93.

Raupp, Fabiano Maury, José Antonio Gomes de Pinho, Fabiano Maury Raupp, and José Antonio Gomes de Pinho. 2016. "Review of Passive Transparency in Brazilian City Councils." *Revista de Administração (São Paulo)* 51(3): 288–98.

RTI. 2020. "Rti Rating | Global Right to Information Rating | What Do You Want to Know?" <https://www.rti-rating.org/>.

Silva, Walber Alexandre de Oliveira e, and Adriano Leal Bruni. 2019. "Variáveis socioeconômicas

determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros." *Revista de Administração Pública* 53(2): 415–31.

World Bank. 2016. *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement*. Washington, DC: World Bank Publications.

Zuccolotto, Robson, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Robson Zuccolotto, and Marco Antonio Carvalho Teixeira. 2017. "Budget Transparency: Reasons of Mismatch between the Brazilian States." *Organizações & Sociedade* 24(82): 390–411.