

Democracia inacabada: uma breve discussão sobre as formas limitadas com que os cidadãos atuam na democracia brasileira

CLAUDIO A. FERREIRA DI MARCO¹

Construção da democracia

O século xx, principalmente no pós-guerra, viu surgir a ideia da democracia como uma necessidade básica para o desenvolvimento de qualquer país. Nesse sentido, adotou-se, como forma geral de democracia, aquela baseada no modelo democrático liberal norte-americano, como se percebe pela obra de Philippe Schmitter². Tal modelagem é a que parecia ser a mais bem-sucedida, e talvez fosse mesmo naquele momento.

Porém, com o fim do século xx e a entrada do novo século, as modificações socioeconômicas trazidas pela globalização e pela crise dos sistemas de bem-estar social pelo mundo revelaram limitações dos modelos democráticos existentes. Isso se tornou evidente, em especial, quanto aos modos de reproduzir adequadamente os desejos de uma grande parte da população que representa a massa excluída das decisões políticas e também a mais carente de políticas públicas eficazes para reduzir a desigualdade social sob a qual vivem³.

1. Advogado, mestrando do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq) da Universidade de São Paulo (USP).
2. Philippe Schmitter, "Perspectivas da Democracia no Mundo Contemporâneo: Mais Liberal, Pré-liberal ou Pós-liberal?", em Silvia Gerschman e Maria Lucia Werneck Vianna (orgs.), *A Miragem da Pós-modernidade: Democracia e Políticas Sociais no Contexto da Globalização*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1997, pp. 31-42.
3. Silvia Gerschman, "Democracia, Políticas Sociais e Globalização: Relações em Revisão", em Silvia Gerschman e Maria Lucia Werneck Vianna (orgs.), *op. cit.*, 1997, pp. 53-64.

Na verdade, a ideia de democracia vai sendo revista de tempos em tempos para ser mais bem praticada. Atualmente, já não basta mais aquele desenho das teorias clássicas da ciência política, como apresentado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino⁴. Inclusive, como é possível ver na obra de Carole Pateman, há uma sucessão de vários teóricos que tentam explicar a posição da participação social na democracia, ora encarando-a como necessária, ora encarando-a até como um risco que pode levar a regimes totalitários⁵.

Contudo, as mudanças na democracia relacionadas aos modos de participação dos indivíduos vêm ao encontro de um modelo mais amplo, no qual exercer a democracia passa a ser a busca por inserir o cidadão nas discussões políticas, para que este não apenas sofra essas decisões como também seja capaz de mostrar os problemas e ser parceiro no processo da construção de soluções⁶. Tais mudanças são algo normal na evolução das instituições humanas, tanto que para Schmitter é natural que a democracia se reinvente em um modelo diferente, pois o “que determinará as perspectivas para a democracia mundo afora será o fato de elas conseguirem ajustar suas regras e práticas arraigadas ao crescente descontentamento de seus cidadãos”⁷.

Segundo proposto por Robert Dahl, há várias formas de entender a democracia, sendo possível vê-la como um ideal a ser buscado (e usado para avaliar sistemas políticos, além de criar estratégias de democratização de instituições e políticas públicas) e como um governo que realmente existe na prática⁸. Entretanto, essas diversas possibilidades de entendimen-

4. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, trad. Carmen C. Varriale *et al.*, coord. trad. João Ferreira, rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís, 5. ed., Brasília, Editora unB, 2000, vol. 1, p. 674.
5. Carole Pateman, *Participação e Teoria Democrática*, trad. Luiz Paulo Rouanet, São Paulo, Paz e Terra, 1992.
6. Bruno de Jesus Lopes, Edson Arlindo Silva e Simone Martins, “Conselho Municipal de Saúde sob a Ótica de Seus Conselheiros: Estudo Realizado em uma Capital Brasileira”, *Interações*, vol. 17, n. 2, pp. 163-172, jun. 2016.
7. Philippe Schmitter, *op. cit.*, 1997, p. 33.
8. Robert A. Dahl, “A Democratic Paradox?”, *Political Science Quarterly*, vol. 115, n. 1, pp. 35-40, 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/ydbsbuuw>, acesso em: 26 nov. 2018.

to sobre a democracia causam certa confusão para o cidadão, que pode entendê-la em ambos os sentidos ao mesmo tempo. Será menos confuso entender a democracia como uma construção pela qual se dota cada instituição política de um “conjunto exequível de direitos e oportunidades que os cidadãos podem optar por exercer e agir”⁹.

Entretanto, quando se fala em conjuntos de direitos democráticos, não basta que eles existam; é preciso que sejam efetivamente praticados, pois:

[...] a existência continuada de uma ordem democrática parece exigir que os cidadãos, ou pelo menos alguns deles, participem efetivamente da vida política, exercendo seus direitos e agindo de acordo com as oportunidades que lhes são garantidas¹⁰.

Dessa forma, a mudança evolutiva da democracia a leva para um modelo participativo, em que o cidadão possa ocupar espaços de debate e decisão de forma direta, como o que propõe o modelo de democracia deliberativa de Maria da Glória Gohn¹¹, sobretudo pelo fato de que a maioria da população deseja e apoia a democracia na América Latina, de acordo com informe elaborado pela Corporación Latinobarómetro¹². Entretanto, no informe há, de forma preocupante, um viés de queda desse apoio, que se conjuga com outros dados que demonstram que as pessoas têm uma desconfiança quanto a seus representantes, bem como à democracia que se tem na prática em cada país.

A realidade demonstra que a democracia é algo que se constrói com o tempo e evolui com a sociedade. Modifica-se com a evolução das tecnologias, das políticas públicas e da cidadania. Essa marcha evolutiva busca melhorar as formas de inserção do cidadão nas decisões políticas, pois,

9. *Idem*, p. 38.

10. *Idem, ibidem*.

11. Maria da Glória Gohn, “Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular”, *Cadernos Metrópole*, n. 7, pp. 9-31, 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/yd8nfgzu>, acesso em: 26 nov. 2018.

12. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Santiago (Chile)/Buenos Aires, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/nq87hmt>, acesso em: 26 nov. 2018.

mais que um ideal a ser buscado, a democracia é um espaço a ser construído e institucionalizado, para o fortalecimento da cidadania, por meio de sua participação nas decisões públicas.

No entanto, como se vê no Brasil, apesar de haver um estado democrático de direito constituído, o qual somente existe porque pressupõe a existência de participação social, ainda há muito a se avançar. A democracia brasileira é parcial em relação à atuação do cidadão em sua efetivação, já que essa atuação, geralmente, restringe-se à participação eleitoral, resumida em votar periodicamente.

Mesmo em relação a essa forma importante de participação cidadã para a democracia, é possível perceber problemas, pois muitas vezes se vota por brincadeira, protesto ou por se acreditar em mitos e salvadores da pátria. Tal prática descompromissada de atuar ou gera a desconfiança quanto a seus representantes, como se vê no informe da Corporación Latinobarómetro, ou configura uma relação de tutor-tutelado (representante-representado), conforme se desenha na chamada democracia delegativa¹³.

Contudo, o quadro institucional brasileiro é mais rico e permite mais espaços de atuação à cidadania, mas sua utilização não ocorre de forma adequada, o que dá a aparência de uma obra por fazer, ou seja, de uma democracia inacabada. Entender essa limitação da ocupação dos espaços democráticos é essencial para a superação dos desafios que a democracia brasileira apresenta nos dias de hoje.

Formação do atual estado democrático de direito brasileiro e os espaços democráticos oferecidos

É complicado tentar traçar um panorama amplo da democracia no Brasil, pois sua história é recheada de momentos com maior, menor ou nenhuma possibilidade de participação social. Assim, o foco aqui escolhido é o período democrático atual, posterior à promulgação da Constituição

13. Guillermo O'Donnell, "Democracia Delegativa?", *Novos Estudos*, n. 31, pp. 25-40, out. 1991, disponível em: <https://tinyurl.com/ydxano7e>, acesso em: 26 nov. 2018.

de 1988. O momento da redemocratização brasileira é, na verdade, um período que se iniciou bem antes da Assembleia Nacional Constituinte, época em que houve forte atuação da sociedade na transição política, sucedendo diversos movimentos populares que direcionavam seus esforços para exigir a inclusão de maior participação social nas decisões das várias instâncias de governo.

O Brasil teve um processo de transição do regime autoritário para um regime democrático, baseado em uma intensa mobilização da sociedade e culminando com a instauração da Assembleia Nacional Constituinte a partir de fevereiro de 1987. Segundo Jefferson O. Goulart:

[...] a Constituição de 1988 não poderá ser compreendida adequadamente se não for inserida no contexto da transição brasileira, ou seja, ela se inscreve em um processo de influências recíprocas em que a democratização da sociedade e a mudança de regime político transcorrem de modo a influírem e a serem influenciados pelo processo constitucional¹⁴.

Essa transição inicia-se em 1973 por um projeto do próprio governo autoritário, o qual tinha como objetivo uma mudança política para liberalizar o regime, mas não para superar a ordem autoritária, e sim para institucionalizá-la¹⁵. Porém, esse movimento interno do regime acabou abandonado, haja vista a derrota do partido do governo, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), nas eleições para governadores de 1982¹⁶, bem como as mobilizações da sociedade que “deram origem ao novo sindicalismo e ao maior movimento político-civil da história do país, a campanha ‘Diretas já’”¹⁷. Conjuntamente, a sociedade se organizava também por outras for-

14. Jefferson O. Goulart, “Processo Constituinte e Arranjo Federativo”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 88, pp. 185-215, 2013 (cf. pp. 189-190), disponível em: <https://tinyurl.com/y84mq9mx>, acesso em: 26 nov. 2018.

15. Brasília Sallum Junior, “Transição Política e Crise de Estado”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 32, pp. 133-167, abr. 1994, disponível em: <https://tinyurl.com/yd76o7jf>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. *Idem, ibidem*.

17. Jefferson O. Goulart, *op. cit.*, pp. 189-190, 2013.

mas, em especial, por meio dos conselhos populares, com forte atuação nas cidades da Grande São Paulo e em diversas cidades menores espalhadas pelo Brasil. Tais conselhos mostraram que havia um desejo popular e, conseqüentemente, uma oportunidade de intensificar o debate para a inclusão de uma maior atuação dos cidadãos nos espaços públicos¹⁸.

Resumidamente, houve toda uma combinação de fatos e de forças que concorreram para que a Assembleia Nacional Constituinte criasse a Constituição de 1988, a qual institucionalizou várias formas de participação social na gestão pública nacional. Ou seja, a Carta Magna possibilita um desenho altamente democrático para a nação.

Quando a Constituição de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, diz que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”¹⁹, confirma a ideia de que o país pauta suas ações no estado democrático de direito²⁰. Esse enunciado embasa a permissão e o dever de participação da sociedade na edificação e manutenção do Estado brasileiro, tornando-se um princípio constitucional fundamental, o princípio da soberania popular²¹.

A Constituição brasileira adota um regime democrático semidireto, que “assume uma forma de democracia participativa, no qual encontramos participação por via representativa [...] e participação por via direta do cidadão”²². E, ao se examinar a Constituição de 1988, é possível perceber vários comandos normativos que possibilitam a participação popular:

18. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2002.

19. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/be9lsgg>, acesso em: 26 nov. 2018.

20. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 40. ed. rev., São Paulo, Malheiros, 2017, p. 121.

21. Segundo Berclaz *apud* Janaína Rigo Santin e Bruna Pertile Pandolfo, “Participação e Conselhos Gestores Municipais”, *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais (RBHCS)*, vol. 8, n. 16, pp. 211-231, 2016 (cf. p. 217), disponível em: <https://tinyurl.com/yas3as84>, acesso em: 26 nov. 2018.

22. José Afonso da Silva, *op. cit.*, 2017, p. 148.

QUADRO 1: *Resumo de formas de participação popular autorizadas pela Constituição de 1988*

Formas de participação	Modos/exemplos
Eleitoral	a) Votar b) Ser votado c) Plebiscito ou referendo
Legislativa	a) Proposta de criação de leis por iniciativa popular
Opinativa direta	a) Audiências públicas b) Pesquisas de opinião sobre atos, propostas de lei etc.
Participação direta	a) Conselhos gestores (federais, estaduais e municipais) b) Associações e órgãos de classe c) Outras formas baseadas na liberdade de atuação pelo princípio da legalidade

Fonte: O autor, 2019.

É importante, antes de seguir adiante, saber que há infinitas possibilidades institucionalizadas de atuação cidadã na efetivação da democracia no Brasil. Entre elas, existe uma que a Constituição de 1988 trouxe em seu texto que é a mais ampla e poderosa força da cidadania para realizar a participação popular democrática: a Carta Magna deu o poder para que todos os cidadãos pudessem fazer tudo que a lei não os proíba, diferindo-os, inclusive do poder público e de seus gestores, que apenas podem fazer o que a lei os permite. Esse poder encontra-se embasado no princípio da legalidade, que diz que o Estado e seus representantes apenas podem fazer o que a lei os autoriza²³. Assim, quando se fala em formas de participação popular, abre-se espaço para que o cidadão atue de todas as formas que a lei não o proíba, o que aumenta exponencialmente as possibilidades de exercício da cidadania em prol do crescimento do ideal democrático.

Além disso, diante das instituições e do histórico legal do país, pode-se entender e classificar o Brasil como uma poliarquia, tal como proposta

23. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 25. ed., São Paulo, Atlas, 2012.

por Dahl, em especial depois da promulgação da Carta Magna de 1988²⁴. Assim, considerando o que Dahl ensinou, as poliarquias são:

[...] regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública²⁵.

Todavia, apesar de ser possível perceber a institucionalização de diversas modalidades de atuação democrática pela sociedade, as quais permitem essa contestação ao regime conforme previsto no conceito de poliarquia, há limitações para que essa contestação pública via atuação cidadã se efetive de fato. Ou seja, há uma forte limitação ao potencial democrático do Brasil, como se percebe pelo fato de que a sociedade entende como instrumento de atuação democrática apenas formas eleitorais (direito de votar e ser votado).

Projeto democrático inacabado

Diante do ambiente constitucional pátrio citado, em especial, o que permite o princípio da legalidade, é possível achar que a discussão sobre uma democracia inacabada no Brasil é fora de propósito ou até irrelevante, pois há uma série de possibilidades para a atuação cidadã, fortalecendo o quadro democrático. Assim, mesmo sendo o Brasil uma poliarquia em estágio inicial, possui uma base institucional robusta para permitir que a cidadania possa participar de instâncias democráticas, inclusive contestando publicamente seus representantes e suas escolhas.

24. Frederico Lustosa da Costa, “Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil”, em x Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, Santiago (Chile), 18-21 out. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/y7dz4pyn>, acesso em: 26 nov. 2018.

25. Robert Dahl, “Democratização e Oposição Pública”, em *Poliarquia: Participação e Oposição*, trad. Celso Mauro Paciornik, 1. ed., 1. reimp., São Paulo, Edusp, 2005, p. 5 (Clássicos, 9).

Entretanto, mesmo havendo um projeto democrático institucionalizado e expresso na Constituição de 1988, este não é utilizado de forma completa e eficiente pelos cidadãos. Para explicar essa contradição, há estudiosos que defendem que isso ocorre, em partes, pela falta de organização da sociedade civil somada à fraca transparência dos órgãos governamentais, o que causa uma impotência política²⁶. Por exemplo, Bresser-Pereira defende que “a cultura política do Brasil sempre foi mais autoritária do que democrática. Historicamente, o Estado não é visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade”²⁷.

Fortalecendo essa perspectiva, no período da Assembleia Nacional Constituinte, havia quem advertia que:

[...] a um super-Estado corresponde, então, uma subcidadania. Governo autoritário e cidadãos subservientes mutuamente se explicam e têm uma relação de apoio recíproco. O super-Estado escapa facilmente ao controle da sociedade e o cidadão vê aumentado seu sentimento de impotência²⁸.

Infelizmente, apesar das grandes expectativas geradas, somente a nova Constituição não foi capaz de alterar a cultura política brasileira, já que esta sempre foi baseada na visão de um Estado autoritário que limita e mantém tímida a voz do cidadão diante dele e de seus agentes. Em outras palavras:

O Estado no Brasil não foi obra da sociedade, mas antecedeu a nação. Foi transplantado da metrópole, sob um modelo patrimonialista e centralizador. Por isso, sempre foi poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Nunca definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moeda de troca política, terras e cargos

26. Anna Maria Campos, “Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português?”, *Revista da Administração Pública*, vol. 24, n. 2, pp. 30-50, fev.-abr. 1990, disponível em: <https://tinyurl.com/y8gcozlo>, acesso em: 26 nov. 2018.

27. Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”, em Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Kevin Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 7. ed., Rio de Janeiro, FGV Editora, 2006 [1998], pp. 237-270 e 266.

28. Anna Maria Campos, *op. cit.*, p. 8, fev.-abr. 1990.

públicos. Nunca esteve nas mãos de seus verdadeiros donos. A administração daí decorrente orientou-se muito mais para a prestação de serviços aos governantes do que para a sociedade²⁹.

Há uma sensação generalizada de que não adianta um simples cidadão ir contra o grande e poderoso Estado, afinal essa máquina autoritária não vai dar atenção ou respeitar as vontades e os direitos desse indivíduo. Nesse sentido, nem a modernização do Estado com a adoção de um modelo burocrático weberiano modificou a cultura participativa nacional, pois:

Não obstante suas elevadas intenções, o modelo burocrático produziu, ao longo dos anos, uma imensa e onerosa estrutura, isolada da sociedade e voltada para si mesma, imobilizada pela obediência a rígidos procedimentos e, por conseguinte, incapaz de fazer frente às mudanças do ambiente, e impermeável às reivindicações da sociedade. O insulamento burocrático, a ineficiência, a despreocupação com os resultados e o descompromisso com a sociedade tornaram-se seus principais atributos. Suas intenções moralizantes frustraram-se, face ao excessivo formalismo dos controles internos e à falta de transparência dos atos públicos, abrindo espaço para a formação interna de grupos de interesse e para a ampliação dos níveis de corrupção no aparelho estatal³⁰.

O panorama de baixa democracia cidadã que se apresenta acaba por ser agravado pela cultura política falha existente no país, a qual induz a uma preferência dos cidadãos pela forma democrática representativa, com base na ideia de que ela “seria a única opção disponível para sociedades populosas de territórios vastos”³¹, sendo uma fatalidade à qual se recorreu por não ser possível uma democracia direta³².

29. Sônia Naves David Amorim, “Ética na Esfera Pública: A Busca de Novas Relações Estado/Sociedade”, *Revista do Serviço Público*, vol. 51, n. 2, pp. 94-104, 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/y7z4ppqd>, acesso em: 26 nov. 2018.

30. *Idem*, p. 96.

31. Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera, “A Trama da Crítica Democrática: Da Participação à Representação e à *Accountability*”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 84, pp. 95-139, 2011 (cf. p. 125), disponível em: <https://tinyurl.com/yafjtj6hr>, acesso em: 26 nov. 2018.

32. *Idem, ibidem*.

Porém, de forma contrária a essa concepção, chama a atenção o fato de a Constituição de 1988 ter adotado, conforme ensina José Afonso da Silva, a forma semidireta, com participação por via representativa e também por via direta do cidadão³³. Assim, apesar de esse desejo constitucional ser possível, a cidadania não foi capaz ainda de vencer as limitações históricas baseadas no Estado autoritário, no patrimonialismo, no clientelismo e em outras formas de dominação propostas por certos grupos. Dessa forma, o cidadão não conseguiu, por enquanto, atuar de forma real e eficiente no desenho constitucional democrático proposto em 1988.

Na verdade, a sociedade ainda encara a democracia de forma limitada, ainda que importante, restringindo sua participação democrática no ritual de votar periodicamente (e, talvez, de se apresentar como candidato em eleições), tanto que é comum ouvir que as eleições são a festa da democracia³⁴. Ou seja, a participação popular resume-se à forma eleitoral, ainda mais que o voto obrigatório faz que todo cidadão tenha de o praticar de tempos em tempos. Contudo, não impede que haja alta alienação eleitoral (abstenção, votos brancos e nulos), bem como utilização do voto como forma de protesto ou brincadeira, elegendo candidatos bem distantes do que se espera de um representante capaz de atuar no cenário político de forma séria e eficiente.

Infelizmente, o eleitor não dispõe, no sistema eleitoral brasileiro, de meios para obrigar os candidatos a não quebrarem suas promessas de campanha. Há muito tempo, Fernando Luiz Abrucio observou que, depois de os cidadãos terem elegido seus representantes, ficam sem instrumentos institucionais para obrigá-los a cumprir o que prometeram³⁵. Além do fato de que “as eleições são, em essência, um instrumento ‘grosseiro’ de controle: os eleitores têm de avaliar todo o pacote de políticas governamentais

33. José Afonso da Silva, *op. cit.*, 2017.

34. Em uma rápida pesquisa no Google com o termo “festa da democracia” aparecem mais de 200 mil páginas.

35. Fernando Luiz Abrucio, “Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente”, em Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Kevin Spink (orgs.), *op. cit.*, 2006 [1998], pp. 173-199.

em apenas uma decisão”³⁶. Isso já demonstra que apenas votar periodicamente é uma atuação muito fraca dentro das possibilidades constitucionais, principalmente porque grande parte do eleitorado não consegue se lembrar em quem votou na eleição passada³⁷, por exemplo.

É possível perceber que essa limitada participação cidadã no sistema democrático do país deixa evidente a vinculação da democracia brasileira ao tipo identificado como democracia delegativa, segundo propõe Guillermo O’Donnell. Nesse modelo de democracia, “o povo – tutelado – outorga plenos poderes a seu governante máximo, que passa a ser seu tutor. Os eleitores conferem ao presidente uma ‘procuração de plenos poderes’”³⁸. Assim, tomando-se por base essa democracia delegativa implementada no país, percebe-se que:

A ideia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições [órgãos do Estado na *accountability* horizontal], ou a outras organizações privadas ou semiprivadas [*accountability* vertical], aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer³⁹.

Logo, aos gestores eleitos, parece ser vantajoso, na prática, o afastamento do cidadão dos espaços de atuação democrática, já que isso diminui a obrigação de transparência em suas atividades.

Como se observa, apenas votar é insuficiente para que haja de fato uma democracia eficiente implantada no Brasil. Na prática, a sociedade brasileira possui sérias limitações a uma cultura participativa e de controle social do governo, o que explica algumas considerações encontradas no

36. Adam Przeworski, “Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva *Agente x Principal*”, em Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Kevin Spink (orgs.), *op. cit.*, 2006 [1998], pp. 39-73 e 46.

37. Talita Abrantes, “79% dos Brasileiros não Lembram em Quem Votaram para o Congresso”, *Exame*, 17 jan. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yaovet2>, acesso em: 26 nov. 2018.

38. Luiz Akutsu e José Antonio Gomes de Pinho, “Governo, *Accountability* e Sociedade da Informação no Brasil: Uma Investigação Preliminar”, em Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (EnAnpad), Campinas, 2001, p. 732, disponível em: <https://tinyurl.com/y97fkogw>, acesso em: 26 nov. 2018.

39. Guillermo O’Donnell, *op. cit.*, 1991, p. 31.

informe da Corporación Latinobarómetro⁴⁰, em especial, o baixo apoio à democracia no Brasil.

Entretanto, conforme dito anteriormente, várias alterações institucionais, em especial o desenho participativo proposto e permitido pela Constituição de 1988, vêm alterando esse cenário, visto que:

A abertura de espaços à participação popular direta é importante, entre outros motivos, como forma de redistribuição do capital político – ou, para utilizar um linguajar mais *up-to-date*, como forma de “empoderamento” dos cidadãos comuns, que ganhariam tanto graus de autonomia em sua vida cotidiana quanto qualificação para melhor dialogar com seus representantes. É a participação que pode ampliar seus horizontes, dar a eles o entendimento da lógica da política, torná-los mais capazes de intervir de maneira consciente, até mesmo estratégica, na formulação de seus próprios interesses⁴¹.

Possibilidades de atuação democrática no Brasil

É preciso buscar uma quebra das limitações culturais do brasileiro a respeito de seu modo de atuar em uma democracia. Mudar essa forma de atuação começa com o afastamento da noção de que a democracia se resolve apenas com a participação eleitoral periódica. Participar de verdade da “festa da democracia” é ocupar todos os espaços que ao cidadão foram permitidos na lei. Voltando ao que foi apresentado no quadro 1, fica evidente que, para além da forma eleitoral básica (votar e ser votado), há muitas outras possibilidades institucionalizadas de participação cidadã na Constituição de 1988.

Primeiramente, mesmo a atuação por formas eleitorais vai além do simples ato de votar, já que dentro desse conjunto de possibilidades há ain-

40. Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*, 2018.

41. Luis Felipe Miguel, “Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 100, pp. 83-118, jan.-abr. 2017 (cf. p. 110), disponível em: <https://tinyurl.com/y9uktqlq>, acesso em: 26 nov. 2018.

da a participação por meio do plebiscito e do referendo, que são meios de aferir o desejo dos cidadãos por meio de votações sobre temas específicos. Entretanto, tais formas foram até hoje pouco utilizadas no país, possivelmente, por causa de seu alto custo, afinal geram a mesma movimentação que uma eleição, com despesas semelhantes. Assim, tornam-se mais viáveis quando ocorrem com uma eleição.

Outra possibilidade de atuação é o poder que o cidadão tem de propor leis por sua iniciativa, direito resguardado no artigo 61, § 2º da Constituição de 1988. Isso demonstra um fortalecimento em resguardar os interesses dos cidadãos, já que podem tornar lei o que desejam de forma direta. Contudo, depois de se conseguir cumprir todos os requisitos, ou seja, reunir assinaturas de “um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”⁴², o processo de criação da lei passa a ter o mesmo procedimento de criação de leis ordinárias, dependendo assim de vontade política dos representantes eleitos. Por causa disso, apenas quatro propostas de iniciativa popular viraram leis desde 1988⁴³.

Além disso, a participação cidadã democrática foi permitida na exigência de realização de audiências públicas para aprovação de leis ou para a tomada de decisões no Congresso e nos tribunais superiores. Essa exigência constitucional de ouvir o cidadão constitui um verdadeiro “direito de participação da comunidade”⁴⁴ ou um “autêntico direito difuso”⁴⁵.

É importante perceber que a Constituição de 1988 trouxe também formas realmente diretas de participação, as quais permitem a efetivação da ideia da chamada democracia deliberativa, em que há uma atuação direta do cidadão deliberando na formação e avaliação de decisões públicas⁴⁶.

42. Brasil, *op. cit.*, 5 out. 1988, art. 61, § 2º.

43. Fernanda Calgaro, “Em Quase 30 Anos, Congresso Aprovou 4 Projetos de Iniciativa Popular”, G1, 18 fev. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/yd7bulgp>, acesso em: 26 nov. 2018.

44. Lúcia Valle Figueiredo, “Instrumentos da Administração Consensual: A Audiência Pública e Sua Finalidade”, *Redae: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 11, p. 2, ago.-set.-out., 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/y89pmget>, acesso em: 26 nov. 2018.

45. *Idem, ibidem*.

46. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2002.

Quando se pensa nas formas diretas de atuação democrática cidadã, abrem-se diversas possibilidades, afinal, segundo o princípio da legalidade, os indivíduos ou grupos podem fazer tudo que a lei não os proíbe. Essa liberdade pode ser visualizada em diversos exemplos de participação social que foram constituídos de forma espontânea, como os orçamentos participativos⁴⁷, o trabalho dos “hackers do bem”, que criaram meios eletrônicos para fiscalizar e monitorar as despesas de políticos⁴⁸, ou até a atuação do cidadão por meio do uso do instrumento da ação popular⁴⁹.

Esse rol de formas diretas ainda considera a atuação de associações de defesa de interesses públicos, como sindicatos, partidos políticos ou entidades civis/organizações não governamentais (ONGs). Ou também a participação do cidadão em conselhos gestores, os quais foram pensados pela Constituição de 1988 para serem o instituto de participação popular mais atuante na esfera executiva brasileira, exercendo atividades importantes na definição das políticas públicas, em especial no âmbito municipal, já que são mecanismos participativos destinados a aperfeiçoar as políticas públicas do país, tornando-as realizáveis de acordo com os interesses e as necessidades reais de cada comunidade, bem como dentro de temáticas específicas de cada uma dessas políticas públicas⁵⁰.

O movimento de redemocratização no Brasil possibilitou a criação de um modelo democrático avançado, protegido em normas constitucionais. Esse modelo permite ao cidadão uma extensa lista de possibilidades de

47. Leonardo Avritzer, “Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático”, *Opinião Pública*, vol. 14, n. 1, pp. 43-64, jun. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/y85y5voh>, acesso em: 26 nov. 2018.

48. Elisa Clavery e Paulo Beraldo, “‘Hackers do Bem’ Criam Ferramentas para Fiscalizar Políticos”, *O Estado de S. Paulo*, 30 ago. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/yc4gx2j6>, acesso em: 26 nov. 2018.

49. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em uma publicação de 2015, a ação popular permite ao cidadão recorrer à Justiça na defesa da coletividade para prevenir ou reformar atos lesivos que forem cometidos por agentes públicos ou a eles equiparados por lei ou delegação. Há também a possibilidade de uma ação popular ser aberta quando a administração pública for omissa em relação a atos que deveria praticar.

50. Janaina Rigo Santin e Bruna Pertile Pandolfo, “Participação e Conselhos Gestores Municipais”, *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais (RBHCS)*, vol. 8, n. 16, pp. 211-231, dez. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/yas3as84>, acesso em: 26 nov. 2018.

atuação e participação, fortalecendo, com isso, a própria democracia no país. Porém, esse processo de atuação democrática cidadã plena se encontra em construção, pois esse cidadão ainda não conseguiu ocupar de forma total todos os espaços dados pela Constituição de 1988.

Infelizmente, essa lista de possibilidades subtilizadas acaba por configurar a subcidadania referida anteriormente, dando ao Brasil ainda um aspecto de Estado autoritário. Esse aspecto fica ainda mais destacado pela forma como os representantes eleitos agem em suas práticas diárias, já que atuam como donos do poder político e tomam decisões que, muitas vezes, se afastam dos desejos da população que os elegeu. Esse panorama apenas confirma o paradigma de ampla outorga de poderes pelos administrados-tutelados – para os administradores-tutores –, os quais podem agir sem fiscalização ou obrigação de *accountability*, conforme o modo previsto por O’Donnell⁵¹ em sua teoria da democracia delegativa.

Considerações finais

A democracia não se realiza apenas com a garantia de eleições livres e periódicas. Votar, sem dúvida, é importante, mas não é o que define se um país é ou não democrático. Conforme se demonstrou, há uma marcha evolutiva do entendimento e da efetivação da democracia, e tal evolução traz a exigência de que cada vez mais a participação social esteja presente de forma plena. Ser democrática é adjetivo da nação que possibilita e permite que seus cidadãos realmente participem dos processos de decisão política e da fiscalização dos resultados alcançados.

Logo, “já não se trata de apenas saber quanto mais democrático é um governo, ou quanto mais representativo eleitoralmente, mas de como se ampliam os espaços de representação não eleitoral na sociedade brasileira”⁵². Nesse sentido, o Brasil, por meio da Constituição de 1988, alcança

51. Guillermo O’Donnell, *op. cit.*, 1991.

52. Lorena Madruga Monteiro, Joana Tereza Vaz de Moura e Alan Daniel Freire Lacerda, “Teorias da Democracia e a Práxis Política e Social Brasileira: Limites e Possibilidades”, *Sociologias*, vol. 17,

um potencial enorme em termos de democracia participativa ou pelo menos deliberativa, pois há um modelo democrático institucionalizado com diversas formas de atuação para o cidadão.

Infelizmente, essa participação cidadã não logra ocorrer de forma eficaz ainda. É inegável que a tradição autoritária do Estado enfraqueceu a formação político-cultural da sociedade, tornando-a subcidadã, na medida em que aceita apenas atuar em poucos espaços ou de forma limitada e subserviente ao Estado. Em um país de tantas reformas propostas e requeridas, talvez a mais importante seja uma reforma do cidadão. Necesita-se reformar a atitude do cidadão para que este seja capaz de vencer as limitações históricas do autoritarismo e do desânimo de atuar contra o Estado, que o inferioriza. Essa reforma servirá para que a sociedade tome para si os espaços que lhe foram permitidos pela Carta Magna, fazendo a redemocratização alcançar o objetivo dos movimentos sociais de incluir nas decisões políticas o desejo da cidadania, e não apenas de certos grupos.

É certo que uma melhor formação intelectual dos cidadãos e mais educação possibilitarão que no futuro haja a negação ao modelo de delegação irrestrita de poder para os representantes eleitos, ampliando os processos democráticos voltados para a atuação da cidadania diretamente. Porém, o estado democrático de direito brasileiro não pode esperar tanto tempo e deve ser realizado quanto antes. Para isso, ainda é preciso que leis digam que seja necessária a atuação da cidadania em troca de melhorias para a sociedade. Melhor exemplo disso está nas áreas de saúde e assistência social em relação à transferência de recursos federais para os municípios. Para que tais transferências ocorram, a lei exige que nos municípios existam conselhos gestores, atuantes e com participação cidadã. Infelizmente, para que o cidadão consiga vencer sua limitação nesse momento, ainda será o Estado o principal ator que pode viabilizar isso.

No entanto, a mudança também ocorre sem a participação do Estado. A facilidade de acesso à informação possibilitada pelos avanços da internet, conjugada ao fato de que a cada dia mais gente tem acesso rápido a

n. 38, pp. 156-191, abr. 2015 (cf. p. 181), disponível em: <https://tinyurl.com/y7y9h37f>, acesso em: 9 nov. 2018.

esses meios de comunicação, em especial graças à proliferação de aparelhos celulares avançados, contribui para que exemplos de atuação cidadã sejam conhecidos e possam ser replicados, como ocorre com as diversas entidades civis de fiscalização de recursos públicos e combate à corrupção⁵³. Esses bons exemplos difundidos pela internet são a melhor forma de motivar a sociedade a vencer seus medos e limitações, modificando a cultura de acomodação instalada em decorrência do passado autoritário estatal, já que mostram ser possível contrapor-se ao grande e poderoso Estado e ter sucesso nessa atividade.

É preciso ainda melhores estudos para entender com mais profundidade os motivos que levam os cidadãos brasileiros a aceitarem como satisfatório o padrão de democracia representativa delegativa de O'Donnell, em vez de exercerem sua cidadania em um espaço democrático mais amplo, utilizando as formas permitidas constitucionalmente. Contudo, entender por que isso ocorre não foi o objetivo deste artigo, mas apenas demonstrar que existem outras possibilidades, sob proteção constitucional, de atuação do cidadão.

A democracia acontece quando há a participação eficaz da sociedade, conforme foi demonstrado ao longo deste texto. O processo de redemocratização do Brasil ainda está inacabado, em razão da fraca participação cidadã na formação do estado democrático de direito, que não ocupa todos os seus espaços possíveis de atuação. Porém, há fortes indícios de que mudanças na cidadania vêm ocorrendo e contribuindo para a formação de uma democracia mais participativa no país.

53. Aqui é possível citar várias dessas entidades civis, que se tornam mais conhecidas e alcançam mais pessoas, replicando suas ações graças ao avanço do acesso à internet pela população em geral. Tem-se como exemplo: Observatório Social do Brasil, Unidos Contra a Corrupção, Transparência Internacional – Brasil, Transparência Brasil, Amarrinho, entre outras.