

# CURSO PARTICIPAÇÃO E CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER PÚBLICO

## Aula 1 - Democracia e participação

Wagner de Melo Romão

Departamento de Ciência Política - UNICAMP

[wromao@unicamp.br](mailto:wromao@unicamp.br)



# **Introdução:**

## **nossas perguntas para esta noite e para as próximas noites...**

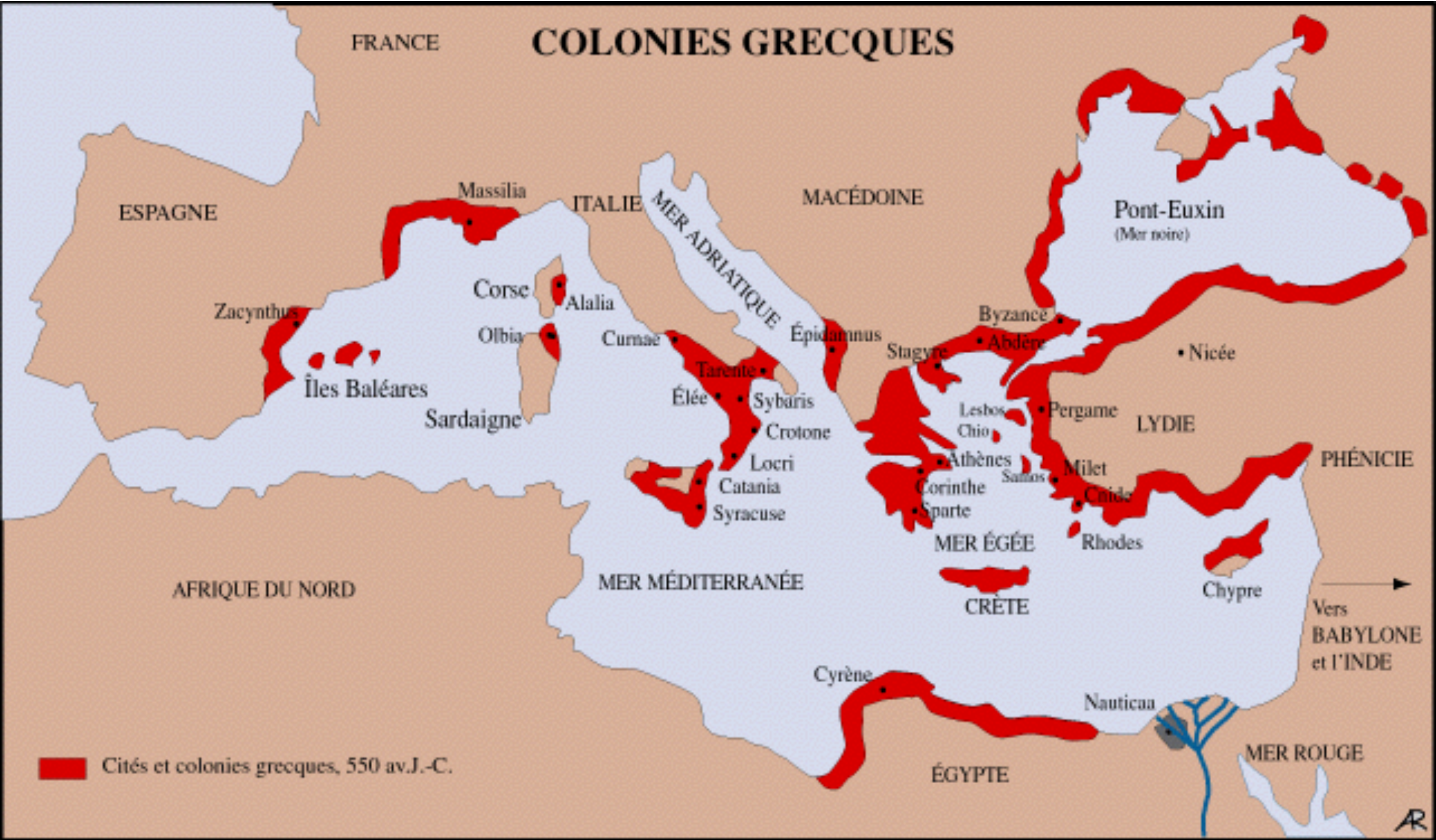
- como combinar um ideal de democracia com sua possibilidade na vida real?
- como pensar em um regime político, em escala nacional, que seja efetivamente democrático?
- qual arquitetura institucional é necessária para aperfeiçoar a democracia?
- como considerar os avanços e recuos ao longo do tempo, as conquistas e os limites?
- como podemos nos organizar para forçar cada vez mais o avanço da democracia?

- como inserir elementos participativos (ou outras formas de representação) no contexto das instituições da democracia representativa, para melhorá-la, incluir mais gente, tomar melhores decisões para o público...

- 1. Um parâmetro inicial: a democracia em Atenas**
- 2. A democracia representativa moderna**
- 3. Embates sobre representação e democracia**
- 4. O retorno à participação**
- 5. Nossos próximos encontros**

# **1. Um parâmetro inicial: a democracia em Atenas**

# COLONIES GRECQUES

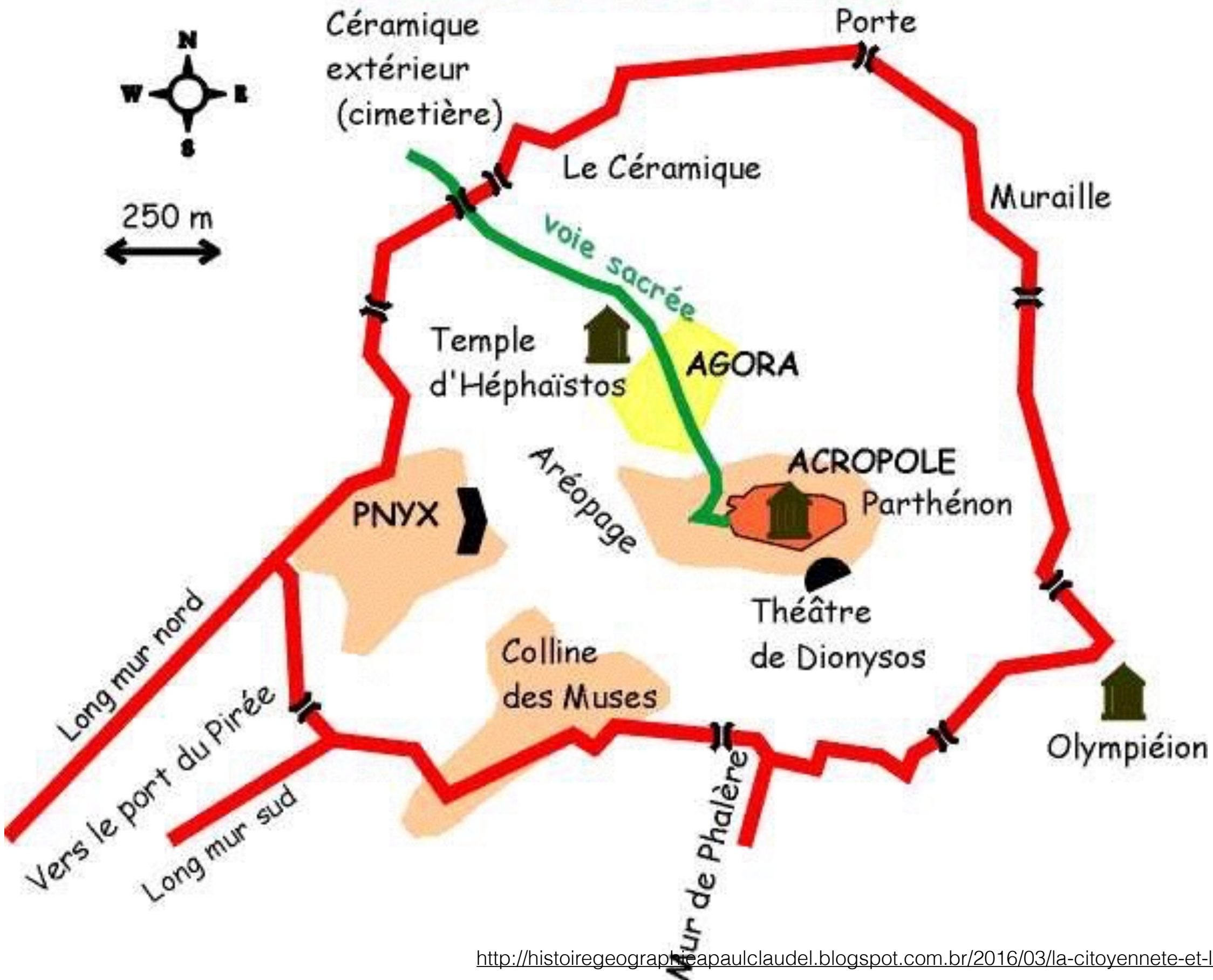








# Plan de la ville d'Athènes





- em determinados momentos, **todos** os cidadãos estavam habilitados a tomar decisões na **Assembleia (ecclesia)**.
- um padrão de **igualdade**: não havia hierarquias entre os cidadãos e todos os que participavam da assembleia tinham igual poder de voto, de serem indicados, de serem sorteados, de serem ouvidos.
- Os militares (generais e outros) eram escolhidos por **voto da maioria**; outros cargos executivos, juízes etc. eram escolhidos por **sorteio**. Assim, ao longo da vida, havia muito mais possibilidade de alguém ocupar um cargo público ou ter familiares nesses cargos.
- Limites: nem tudo era decisão “direta”: Atenas também era uma cidade “grande” para a época. Mesmo os membros do Conselho e da Assembleia eram separados por “distritos”, em uma **forma ainda primitiva de representação política territorial / clânica** (como nas democracias de hoje)
- **Exclusão**: mulheres, estrangeiros, escravos, pessoas que não tivessem propriedade de terras não podiam participar da assembleia.
- o que ela pode nos ensinar ainda hoje? Que **não há democracia sem igualdade, sem liberdade e sem tomada de decisões soberana dos cidadãos ou seus representantes**



Sous le regard des dieux de l'Acropole, la justice est rendue à l'Héliée...

L'Ecclésià siège à la Pnyx.

... et à l'Aréopage

**ACROPOLE**

**PNYX**

Prytanée  
(foyer de la cité)

Les dix héros éponymes  
(ayant donné leurs noms  
aux dix tribus)

Boulè

**A G O R A**

Temple  
d'Apollon  
Portique  
de Zeus

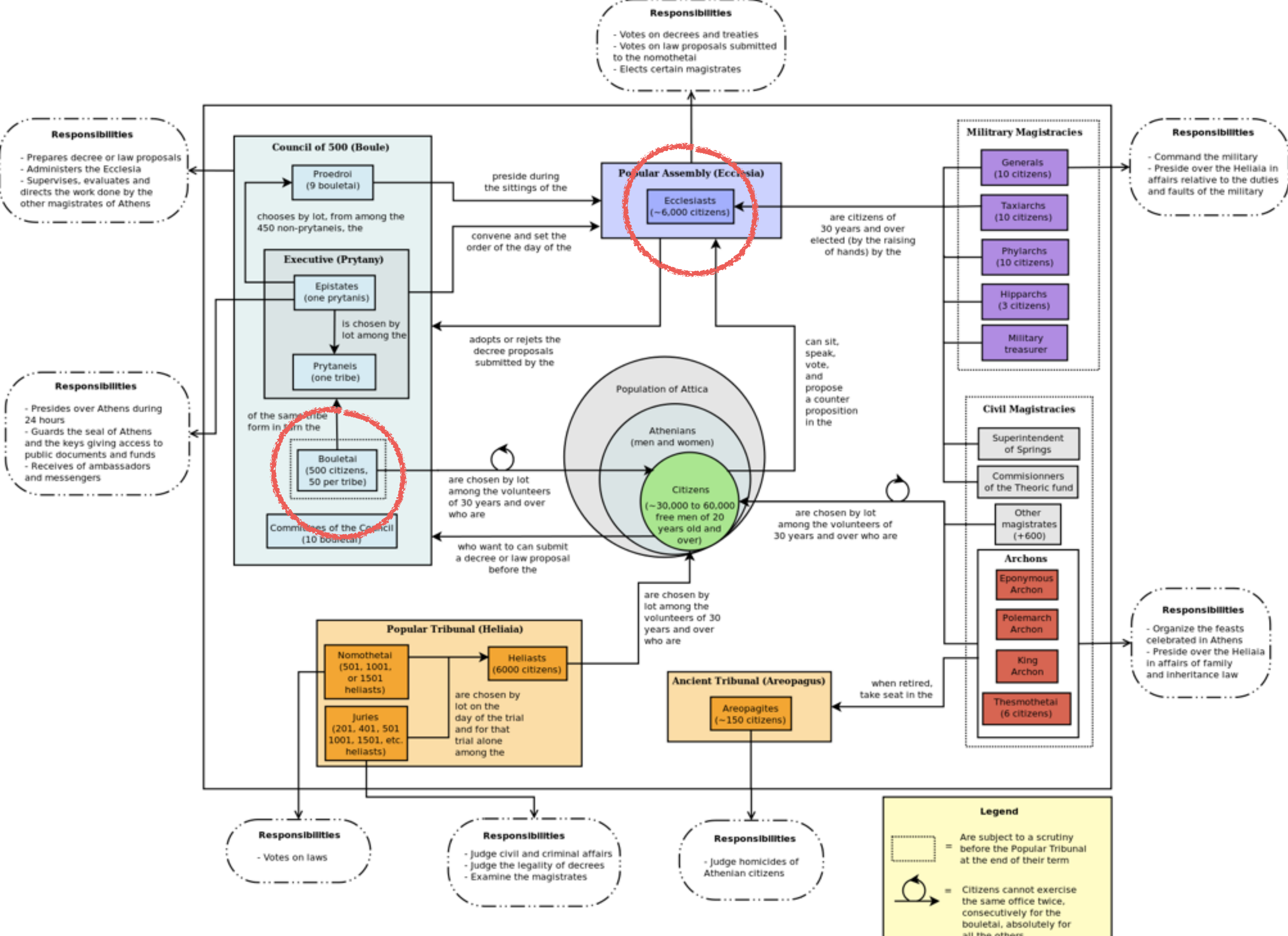
Temple d'Héphaïstos

Voie sacrée  
menant  
à l'Acropole

NORD

**2** L'Agora, la Pnyx et l'Acropole à Athènes au <sup>v</sup>e s. av. J.-C.







# 2. A democracia representativa moderna

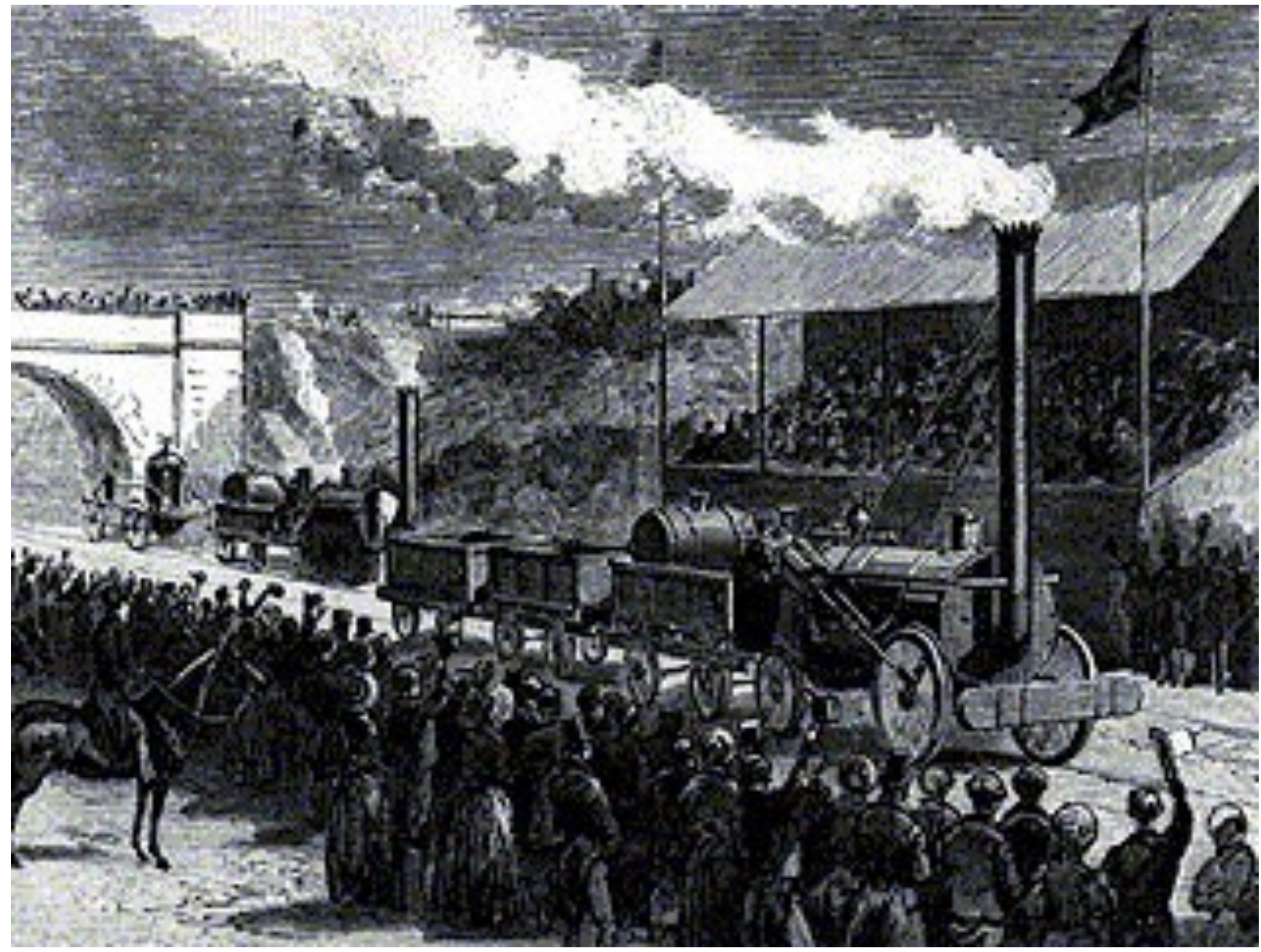
- formação dos **estados nacionais** e seus amplos territórios
- regimes políticos baseados na **representação eleitoral** tornando-se cada vez mais inclusivos (desde a monarquia absoluta até as democracias representativas de massas)
- Revolução industrial, quebra dos regimes feudais, ascensão do capitalismo, formação da classe trabalhadora



Quebra dos regimes feudais... Tomada da Bastilha, 1789











Robert Friedrich Stieler (1847–1908) - alte Postkarte, <https://www.basf.com/de/company/about-us/history/1865-1901.html>  
BASF Werk Ludwigshafen 1881, Gemälde im BASF-Archiv





Trabalhadores das indústrias inglesas



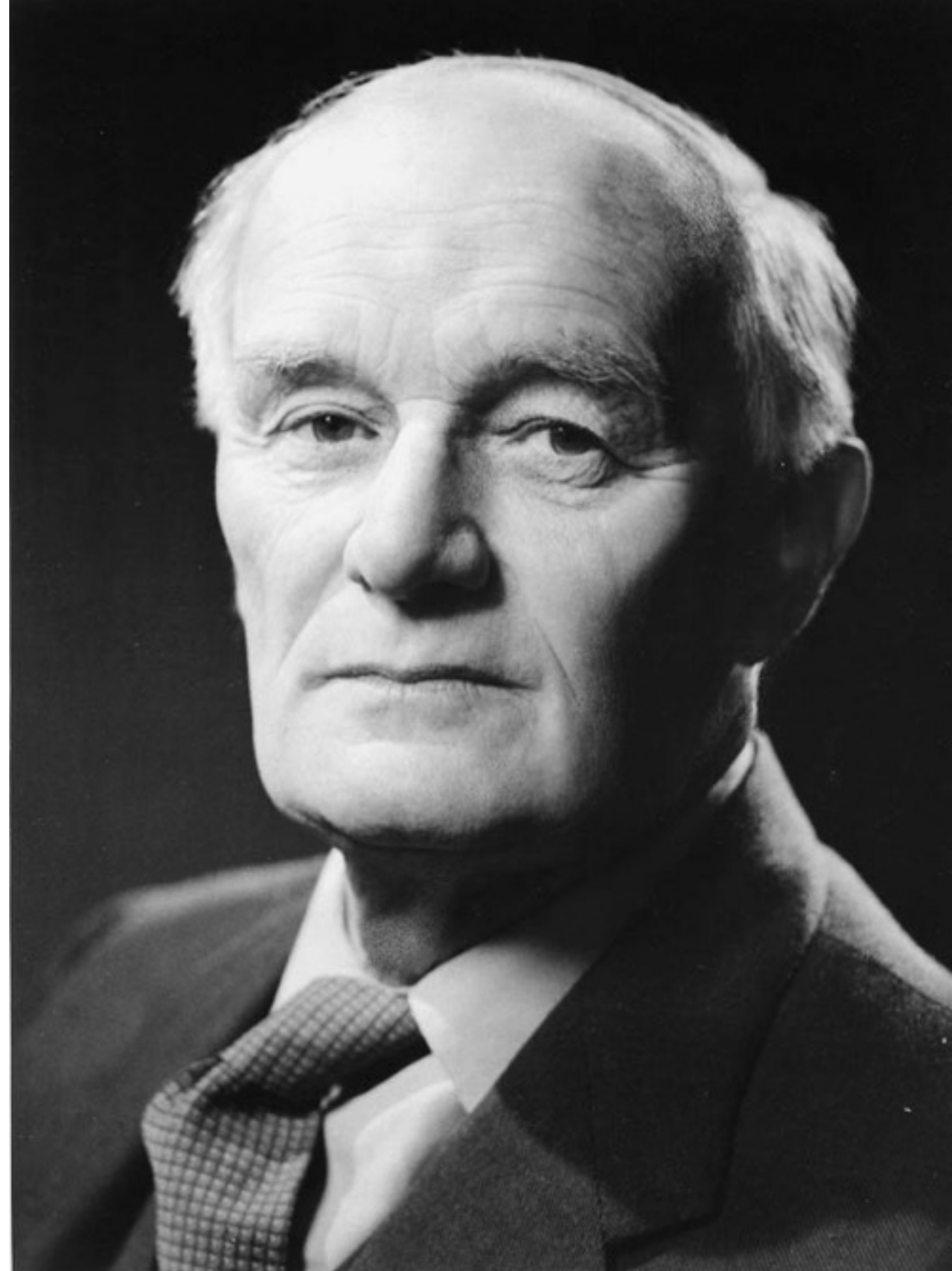


As lutas pela inclusão na democracia representativa - o direito de votar e ser votado (direitos políticos básicos)

- **Igualdade e liberdade políticas** como os elementos mínimos de uma **democracia representativa**
- igualdade política: que todos os indivíduos tenham os mesmos **direitos políticos** (votar e ser votado, participar de partidos políticos)
- Mas, para que os direitos políticos possam ser possíveis, é preciso que haja respeito aos **direitos civis** (liberdade de ir e vir, direito a ser julgado com o acompanhamento de um defensor, a estabelecer contratos, liberdade de expressão, liberdade de fazer reuniões e de manifestação)

# Thomas H. Marshall (1893-1981)

Em 1950, publica  
**Cidadania e Classe Social**,  
identifica os três séculos de  
geração de direitos na  
Inglaterra: civis no XVIII,  
políticos no XIX e sociais no  
XX.

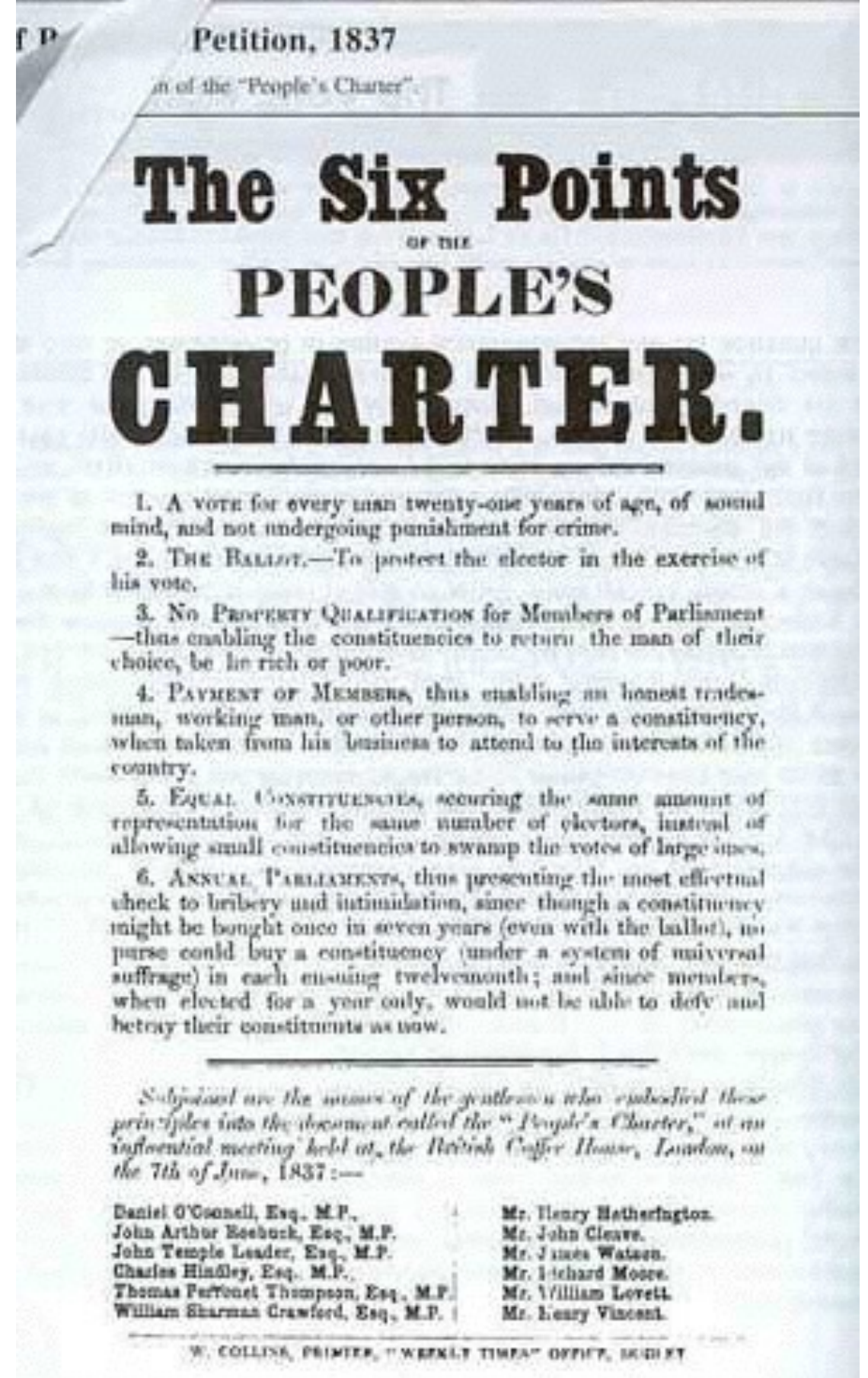


- os **direitos civis** sustentam as lutas por ampliação dos **direitos políticos**
- **Lutas dos trabalhadores** por melhoria de suas condições de trabalho (**liberdade sindical**) e, em seguida, pela possibilidade de serem eleitores e eleitos por **seus partidos** políticos (partidos socialistas/trabalhistas/social-democratas) na Europa.
- **barreiras aos direitos políticos**: possuir terras, possuir renda, ser homem, ser branco, ser adulto,



# 1838 - Os seis pontos da Carta do Povo (movimento cartista na Inglaterra)

- voto para cada homem acima dos 21 anos
- voto secreto
- fim da necessidade de ter posses para ser membro do Parlamento
- pagamento para os membros do Parlamento
- distritos eleitorais de mesmo tamanho
- eleições anuais para o Parlamento



# As **sufragistas** - a luta das mulheres pelo voto

Na Inglaterra, o voto das mulheres aparece em 1918, mas apenas àquelas de mais de 30 anos com propriedade. E só em 1928, o voto é dado a todas as mulheres com mais de 21 anos.



Annie Kenney e Christabel Pankhurst -  
Fundadoras da Women's Social and Political Union -  
circa 1908

<http://www.hastingspress.co.uk/history/sufpix.htm>





D. Carlota Pereira de Queiroz, primeira deputada federal eleita em 1933.

No **Brasil**, 1932, direito de votar e ser votada, mas apenas às mulheres casadas com autorização dos maridos ou solteiras e viúvas com renda própria.

Em 1934, voto facultativo a todas as mulheres.

Em 1946, obrigatoriedade do voto feminino.





Selma to Montgomery march, 1965. (Bruce Davidson/Magnum) - Em 1965, o direito de voto é estendido aos **negros** em todos os estados do sul dos EUA.



Henfil

# GRAUINA

0104

cuim



Henfil/Ivan Costa de Souza

Escolhi o meu candidato pela aparência...



Um bem frio, meitioso, dado a negócios exclusivos...



Enfim, aquele que trouxe mais dinheiro...



Me prometeu emprego público, comprou meu voto!



PERALA, GRAUINA! NÃO É ASSIM QUE SE VOTA...



Como não? Há anos que eu venho observando como é que os alfabetizados votam...



VIU ESTA? VIU ESTA?

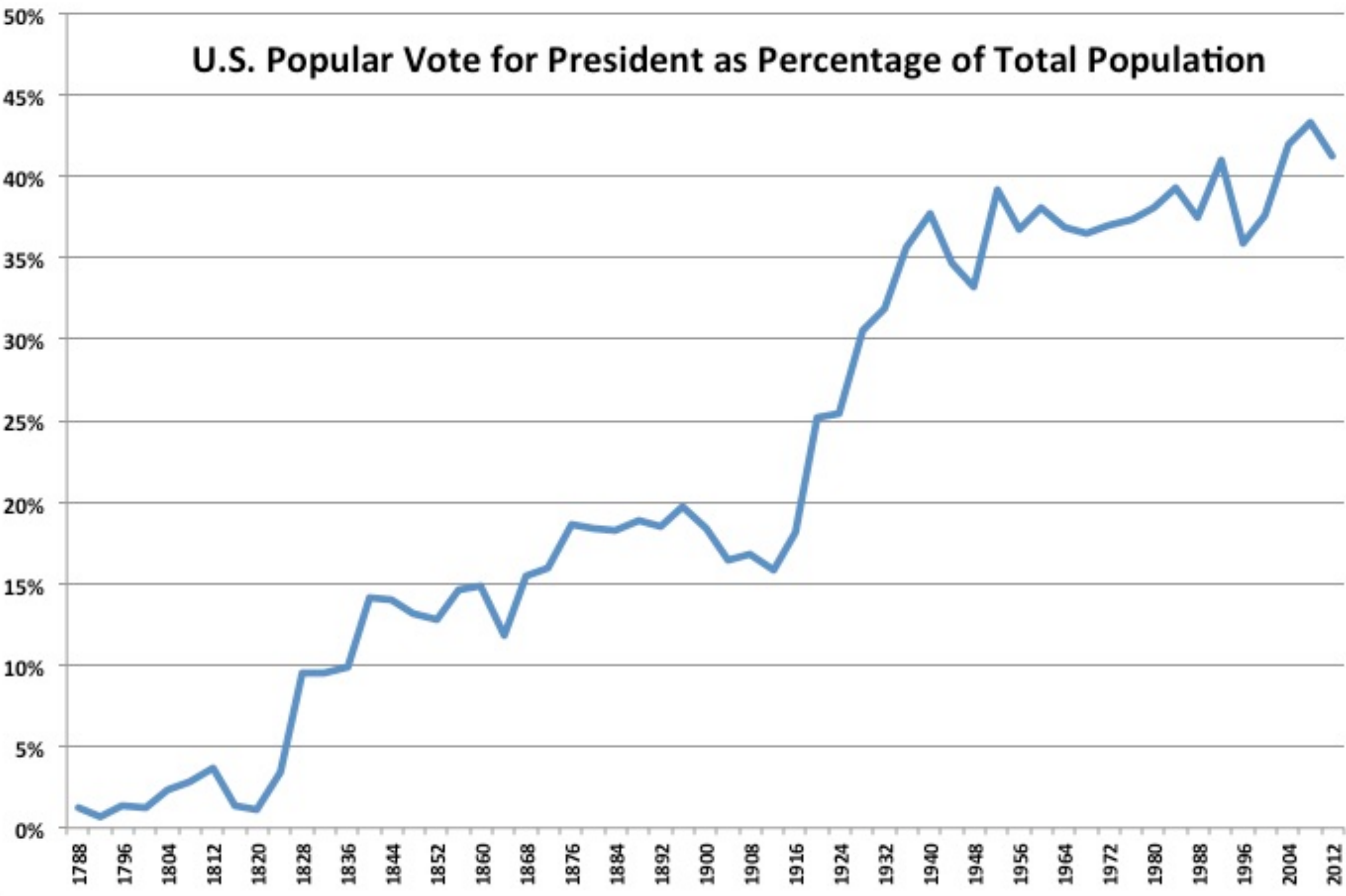


INCRÍVEL! PEGOU RAPTIDIM O CIVISMO DA COISA...



voto dos **analfabetos** no Brasil 1985

# U.S. Popular Vote for President as Percentage of Total Population



U.S. presidential election popular vote totals as a percentage of the total U.S. population. Note the surge in 1828 (extension of suffrage to non-property-owning white men), the drop from 1890–1910 (when Southern states disenfranchised most African Americans and many poor whites), and another surge in 1920 (extension of suffrage to women).



FIGURA 2. Eleitorado da Grã-Bretanha, 1831-1931 (dados da Enciclopédia Britânica [1970], verbete "Parlamento")

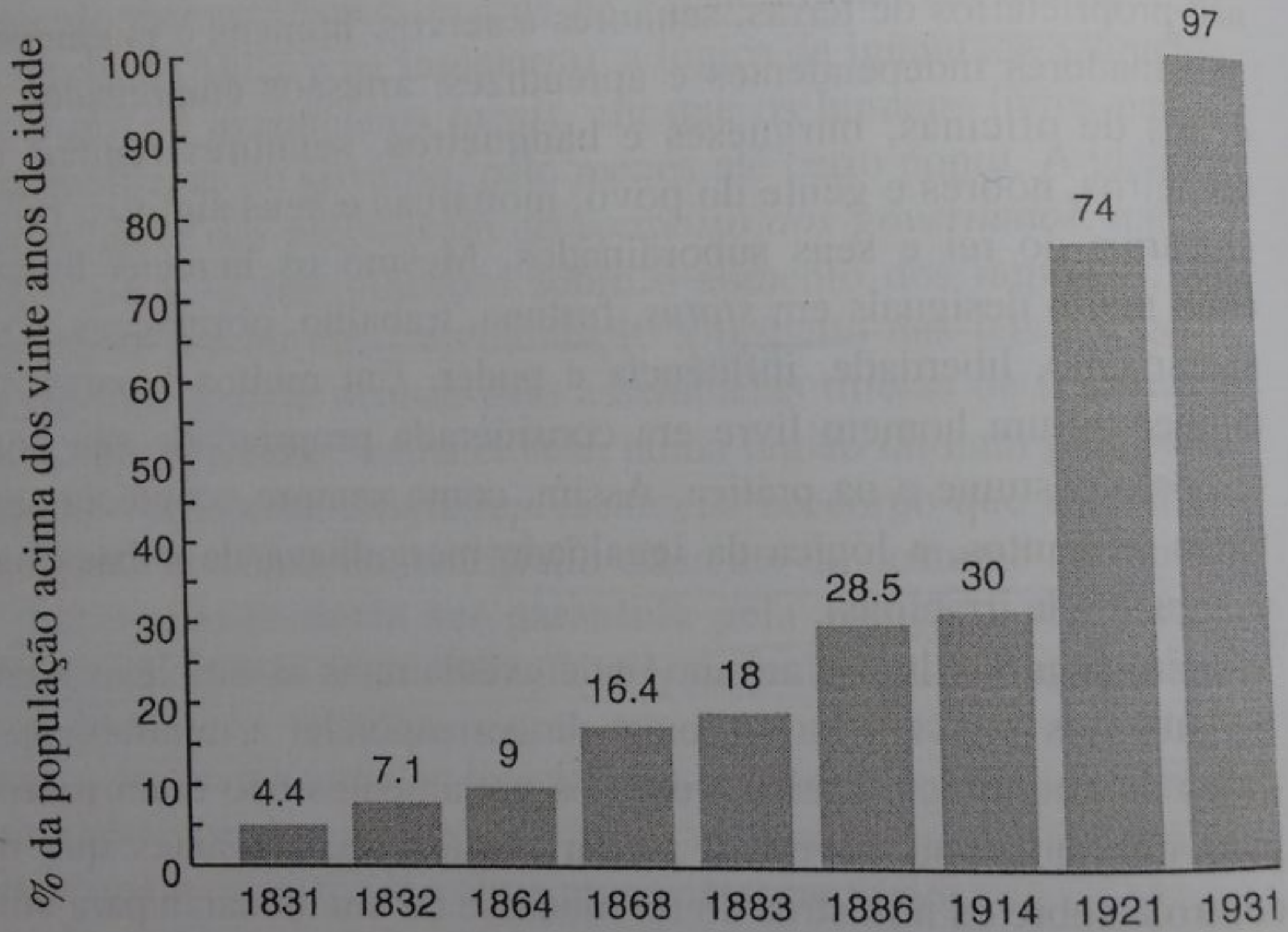
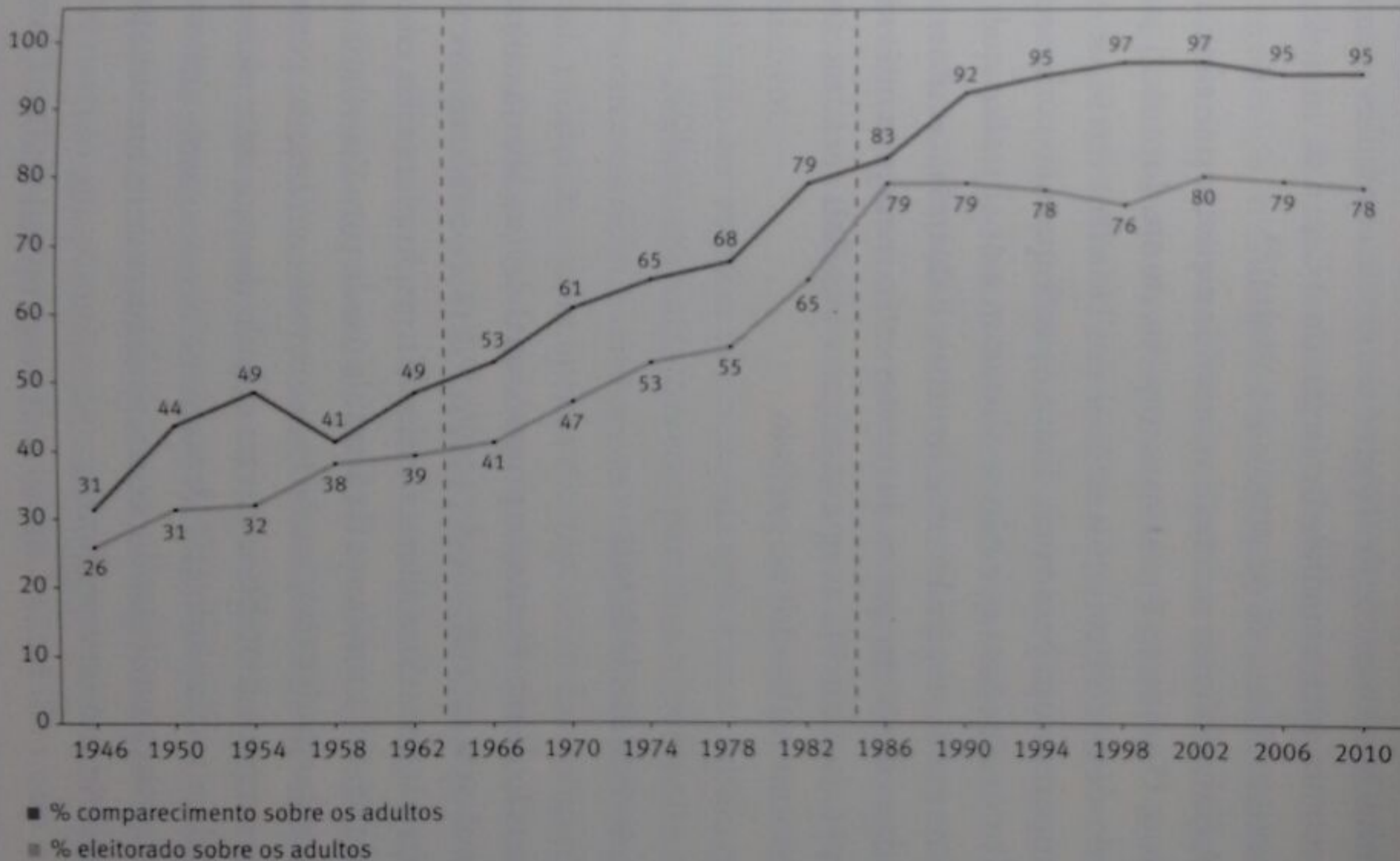


GRÁFICO 6. Percentual do eleitorado e do comparecimento sobre a população em idade de voto.  
Eleições para a Câmara dos Deputados, 1945-2010



Fonte: *Dados estatísticos do Brasil*, diversos volumes.



# Lembrar sempre que....



- A **igualdade política formal** (direito de votar e ser votado para tod@s) não supera as **desigualdades sociais** que prevalecem e dificultam que a grande maioria acesse o local das decisões.
- As **desigualdades sociais** (gênero, raça/etnia, classe social, nível educacional, orientação sexual...) se reproduzem em **desigualdades políticas**.
- Embora haja igualdade política formal, com o tempo forma-se uma elite política distanciada da massa da população. **A política torna-se uma profissão** e quem se dedica a ela vai se afastando de sua missão de representação de determinados grupos sociais.

# **3. Embates teóricos sobre representação e democracia**



# A democracia mínima

- Muitos defendem ainda hoje que a democracia ocorre apenas no **momento do voto** nos candidatos, um processo que começa e se encerra nas eleições.
- Depois, entende-se que o representante (deputado, vereador, prefeito, presidente) deve ser **livre para exercer seus mandatos**, sem nenhum controle da população.

# Joseph Schumpeter (1883-1950)

Economista austríaco que emigrou para os EUA na 2ª GM. Em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942) faz uma crítica feroz aos “românticos” da democracia participativa. Sugere que...





- o povo em geral é **ignorante** sobre assuntos da política nacional, se importa pouco com os assuntos de Estado e é facilmente **manipulado** pelos políticos.
- a participação do povo na política seria indesejável e um sintoma de que o “regime democrático” não iria bem...
- Define que **a democracia é um método de escolha de dirigentes políticos**: “um arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos do povo”.
- E que os eleitores sequer deveriam enviar cartas para os deputados para fazer propostas ou pressão pela aprovação de projetos de lei...

Ou seja... o eleitor vota e vai para casa dormir por quatro anos...



<http://www.ivancabral.com/2010/08/charge-do-dia-boi-dormindo.html>



Mas a própria ideia de  
representação vai se alterando...



**Hanna Pitkin - 1967**

## **The concept of representation**

Crítica à visão formalista de Hobbes:  
representação como autorização  
limitada -> para ações específicas  
ilimitada -> soberania

“Diz-se que uma República (Commonwealth) se instituiu quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com o outro, que determinado homem, ou assembléia de homens, deve receber da maior parte o direito de apresentar a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu **representante**; todos [...] devem autorizar todas as ações e julgamentos daquele homem, ou assembléia de homens, como se fossem seus próprios.” (Hobbes, 1839-1845, vol. III: 159-160)



- Ao contrário, para Pitkin, representar está, ao mesmo tempo, relacionado a **agir no interesse dos representados** (de forma responsava a eles), mas também **agir no interesse público**.
- Ou seja, pensa-se em representação para além de um relacionamento um a um. Sua abordagem é sistêmica:
- “Representação política é primariamente um arranjo público, institucionalizado, envolvendo muitas pessoas e grupos, e operando nas formas complexas dos arranjos sociais de larga escala. O que torna esse arranjo representação não é qualquer ação individual realizada por qualquer um dos participantes, mas **a estrutura e o funcionamento do sistema como um todo**, os padrões que emergem de múltiplas atividades de muitas pessoas” (Pitkin, 1967, apud Almeida, Debora R. 2015).

# 4. O retorno à participação

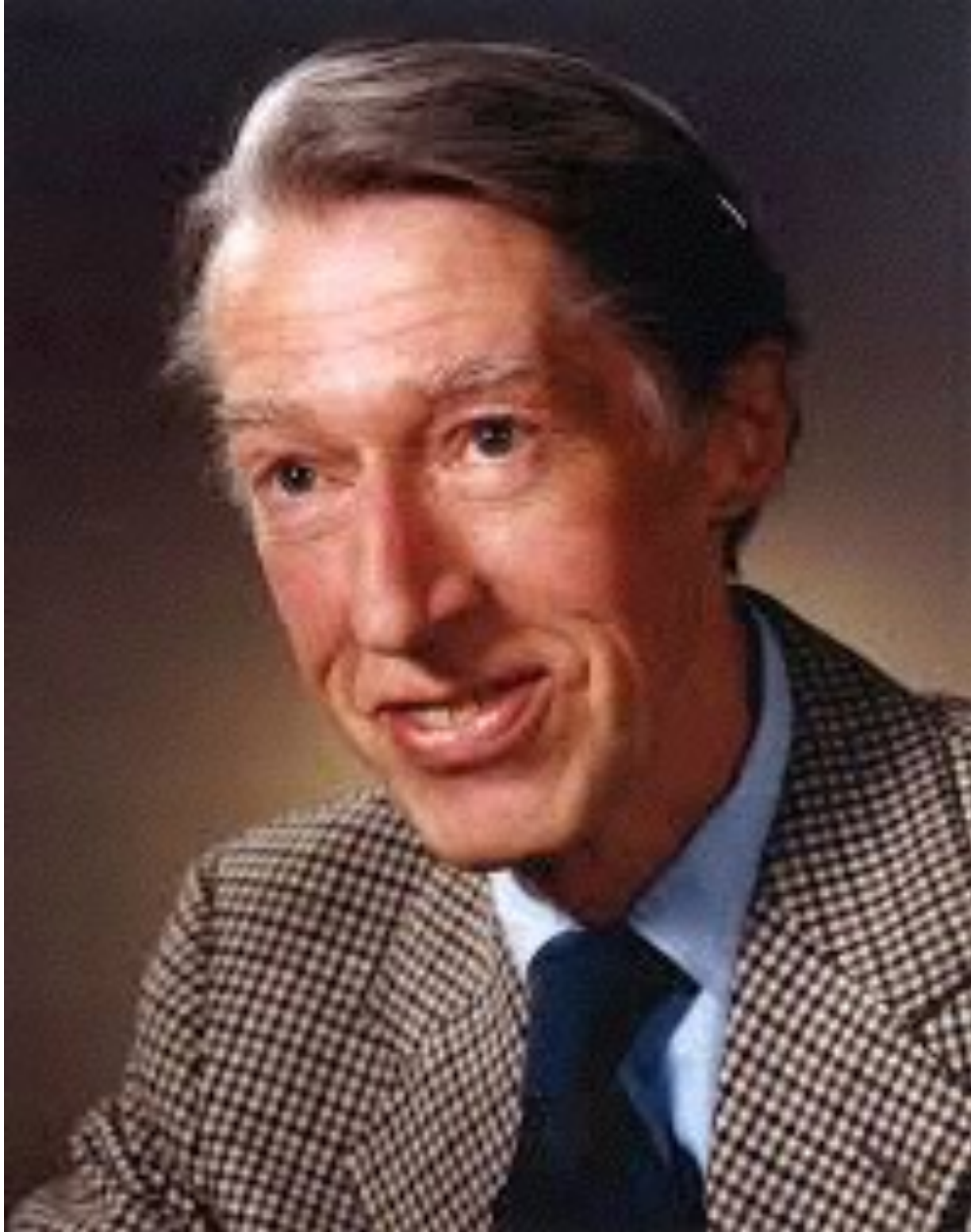
- as revoltas de 1968 e dos anos seguintes
- nos países em que vigiam regimes democráticos (x autoritários) aparecem movimentos de contestação ao sistema político
- literatura em ciência política também fará críticas à democracia representativa e buscará alternativas na participação política direta
- valorização de experiências de participação cotidiana: se aprende a participar participando, na escola, no local de trabalho, na vida comunitária...





participação nas escolas, nos locais de trabalho... novamente se valoriza a participação como forma de resistência e aprendizado democrático (maio 1968 - Roma)





C.B. Macpherson  
1911-1987

The life and times of liberal democracy



Carole Pateman  
1940 - ...

Participação e teoria democrática



Para Iris Young (*Inclusion and democracy*, 2000), é uma questão de justiça que grupos sociais oprimidos devem ser sujeitos de sua própria representação, com igualdade de acesso e influência, especialmente em políticas que lhes toquem diretamente.

Conceito de **perspectiva social** e a necessidade de que, nas democracias, o processo político expresse perspectivas diversas.



# E ganha força a ideia de que é preciso aperfeiçoar o controle democrático sobre os representantes

- para Schumpeter e os autores liberais, as eleições seriam a única forma de controle
- mas, a própria teoria clássica dos pesos e contrapesos (check and balances) pela qual as instituições políticas se auto-controlam evitando a tirania, será aperfeiçoada na prática.
- **prestação de contas horizontal** - controladorias, tribunais de contas, organismos autônomos do Estado como o Ministério Público, Defensoria Pública.
- **prestação de contas vertical (ou social)** - seja por iniciativas autônomas da sociedade civil, seja por meio de instâncias institucionalizadas de participação/representação.



- mesmo **aqueles que exercem o controle democrático sobre os governos** (nos conselhos, conferências e outras instâncias) também estão - ou deveriam estar - submetidos a **prestar contas aos seus representados**.
- **representação** não é uma completa identidade (impossível) entre representante e representado, mas a **construção de espaços e oportunidades para trocas de valores, pontos de vista e interesses**.

# Lembrar sempre que...



- Quanto **mais inclusão**, mais a política irá refletir os **conflitos** existentes (e latentes) na sociedade.
- Quanto **mais canais de participação, mais conflito também...** Daí que participação por vezes se contrapõe às intenções por mais "governabilidade"
- Os canais de participação também são canais de representação.
- **E a representação é sempre tensa e conflituosa.** A boa representação é uma relação de confiança que se estabelece entre as partes e em seus locais de interação.



E no Brasil?

E na América Latina?

Nos anos 1960, 1970 e meados de 1980, ditaduras em quase todo o continente.

Guatemala - 1954

Paraguai - 1954 - 1989

Argentina - 1962... 1976

Brasil - 1964 - 1985

Bolívia - 1964 ... - 1985

Rep. Dominicana - 1965

Peru - 1968 (ditadura de esquerda)

Chile - 1973 - 1990

Uruguai - 1973 - 1985

México - regime de partido único (PRI)

Cuba - idem





- Ocaso das ditaduras nos países latino-americanos ao final dos anos 1970 e anos 1980
- Na América Latina, e especialmente no Brasil, percebe-se que o retorno à democracia deverá **ir além do retorno às instituições de representação política.**
- É preciso inovar para ao menos se tentar democratizar o Estado em reconstrução.
- A sociedade civil deve exercer **controle democrático** sobre os governos e o Estado, em **instituições participativas** ou em ações externas (observatórios, fóruns, redes)

# **5. Nossos próximos encontros**



# Aula 2 - Participação política no Brasil recente

- práticas de participação ao final da ditadura
- descentralização da Constituição de 1988 é fundamental para compreendermos a ampliação dos canais de participação
- experiências anteriores, como as mudanças no sistema de saúde, foram também importantes para se ampliar a participação da sociedade civil nas políticas públicas
- movimentos sociais e organizações comunitárias, ao entrarem em contato com o Estado, também forçaram a criação de inovações democráticas

# Aula 3 - Mecanismos de participação institucional

- descentralização administrativa (+ poder aos municípios); chegada de partidos e grupos políticos mais à esquerda aos poderes locais
- criação de conselhos de políticas públicas, conselhos gestores de escolas e unidades de saúde, conferências, orçamento participativo, consultas públicas, audiências públicas, participação digital...: formas de se ampliar a participação política de setores ausentes dos debates sobre a ação do Estado

# Aula 4 - Experiências internacionais e possibilidades de aplicação no Brasil

- Estudos de caso sobre participação e controle democrático no mundo com foco na América Latina
- Democracia direta em plebiscitos e referendos
- Prévias eleitorais
- Controle do Judiciário
- Autoridades autônomas pró-participação
- Relação das instituições de representação política com experiências de participação nos países estudados



# **Aula 5 - Efetividade dos mecanismos de participação institucional**

- Sentidos da efetividade
- Participação no processo de planejamento e orçamento públicos
- Participação e conflito distributivo
- Conflitos entre instâncias decisórias

# Aula 6 - O futuro da participação e da democracia no Brasil

- A amplitude de uma reforma política no Brasil
- Iniciativas da sociedade civil e do poder público
- Participação e as novas tecnologias
- Avaliação da atual conjuntura política



Roda de diálogo - Coletivo Direitos Urbanos - Recife 2013 (foto Leonardo Cisneiros)

**Perguntas? Comentários? Sugestões?**