

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS

Gabrielly Costa Cardoso

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL**

Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel (Trabalho de Conclusão de Curso).  
Orientador: Prof. Dra. Marta Mendes da Rocha.

JUIZ DE FORA  
2017

## DECLARAÇÃO DE AUTORIA PRÓPRIA E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, **GABRIELLY COSTA CARDOSO**, acadêmico do Curso de Graduação Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, regularmente matriculado sob o número 201672097A, declaro que sou autor do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL**, desenvolvido durante o período de 01/08/2017 a 24/11/2017 sob a orientação de MARTA MENDES DA ROCHA, ora entregue à UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF) como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel, e que o mesmo foi por mim elaborado e integralmente redigido, não tendo sido copiado ou extraído, seja parcial ou integralmente, de forma ilícita de nenhuma fonte além daquelas públicas consultadas e corretamente referenciadas ao longo do trabalho ou daquelas cujos dados resultaram de investigações empíricas por mim realizadas para fins de produção deste trabalho.

Assim, firmo a presente declaração, demonstrando minha plena consciência dos seus efeitos civis, penais e administrativos, e assumindo total responsabilidade caso se configure o crime de plágio ou violação aos direitos autorais.

Desta forma, na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Juiz de Fora a publicar, durante tempo indeterminado, o texto integral da obra acima citada, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação do curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas e ou da produção científica brasileira, a partir desta data.

Por ser verdade, firmo a presente.

Juiz de Fora, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

**GABRIELLY COSTA CARDOSO**

**Marcar abaixo, caso se aplique:**

Solicito aguardar o período de ( ) 1 ano, ou ( ) 6 meses, a partir da data da entrega deste TCC, antes de publicar este TCC.

# DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL

Gabrielly Costa Cardoso<sup>1</sup>

## RESUMO

O trabalho apresenta um debate acerca da teoria da Democracia Participativa, sendo abordada a perspectiva de diversos autores que versam sobre o tema, entre eles C. B. Macpherson, Carole Pateman, John Stuart Mill, Norbert Bobbio, Rousseau e Tocqueville. Além disso, sob a ótica desses autores, busca relacionar descentralização, nível local, sobretudo para a efetivação da participação popular. Por fim, são apresentados os mecanismos, instituições e canais de participação criados no Brasil após 1988.

**PALAVRAS CHAVE:** Democracia Participativa. Descentralização. Poder Local. Participação Popular.

## 1. Introdução

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada. [...] Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser seus representantes; eles são, unicamente, seus agentes. [...] Toda lei que o povo não ratificou pessoalmente é nula. [...] O povo inglês acredita ser livre. [...] Na verdade, ele está fortemente enganado; ele apenas é livre no dia da eleição de seus representantes. Assim que os representantes são eleitos o povo está novamente escravizado (Rousseau, 1948. p. 141).

Rousseau, nesse trecho, apresenta uma análise sobre a democracia que estava, no imaginário do século XVIII, intimamente ligada à ideia de soberania popular, sendo este o principal ideal da democracia: “governo do povo, pelo povo, para o povo” (LINCOLN, 1863<sup>2</sup>). No entanto, essa ideia foi perdida no período pós-guerra no qual, segundo Macpherson (1978; SCHUMPETER, 1942), a democracia passou a ser restrita ao âmbito eleitoral. Dessa maneira a democracia original se transforma em uma espécie de mercado eleitoral, na qual os cidadãos passam de atores da vida política a consumidores de convicções partidárias. O exercício da democracia ficou por muito tempo limitado ao voto, fortalecendo apenas as instituições representativas e burocráticas e não a participação cidadã no processo decisório. Como bem observou Max Weber, a sociedade moderna perdeu o controle acerca do espaço político, científico, administrativo, entre outros, essas esferas passaram a serem controladas pela hierárquica burocracia, que segundo a teoria, estaria mais preparada para lidar com essas questões do que o indivíduo comum.

Em tempos de crise observamos o desgaste da representação e com isso um mal estar – alguns autores chamam de crise – em relação ao modelo de democracia liberal. Essa chamada crise afeta até as democracias representativas mais consolidadas<sup>3</sup>, que apresentam queda nos níveis de participação eleitoral, muitas vezes relacionada com a insatisfação com as instituições, a falta de confiança nos representantes políticos, a ineficiência das políticas externas e sociais<sup>4</sup> e, no caso do Brasil, também pode estar relacionada com os diversos escândalos de corrupção envolvendo o Executivo e o Legislativo. Nessa sensação de distanciamento entre os representados e os representantes emergem diversos movimentos que contestam a legitimidade da representação política e frisam a incapacidade dessa democracia representativa tradicional para solucionar os problemas criados por ela própria. Temas como “reforma política” e “sem partido” ganham espaço nos meios de comunicação e o debate toma conta das diversas camadas da sociedade.

<sup>1</sup> Graduanda em Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. Email: gabriellyc.cardoso@hotmail.com

<sup>2</sup> Excerto do discurso proferido por Abraham Lincoln no dia 19 de novembro de 1863, na inauguração do Cemitério Militar de Gettysburg.

<sup>3</sup> Dados disponíveis em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/11/10/O-voto-obrigat%C3%B3rio-e-a-absten%C3%A7%C3%A3o-nas-urnas-nos-EUA-e-no-mundo>. Acesso em: 08 mar. 2017.

<sup>4</sup> Dados disponíveis em: <http://diplomatieque.org.br/eleicoes-vazias/>. Acesso em: 08 mar. 2017.

Sobre isso Frey (2000) declarou que é possível que em tempos de crise, quando uma grande sociedade localizada em um país de grande extensão territorial é governada por um poder central e único e todas as atenções são direcionadas para ele, o governo perca a estabilidade e se torne um inimigo geral da sociedade. Essa inimizade é um sintoma da falta de responsabilidade coletiva, que é característica de uma sociedade onde os cidadãos não dispõem de mecanismos de autodeterminação e deliberação sobre assuntos de interesse coletivo. De acordo com Tocqueville, apesar de dificultar a percepção da ação, o poder quando é dividido estabelece uma sociedade capacitada para controlar os seus governantes (HERETH, 1979).

Em vista disso o debate em torno da democracia participativa fica mais presente no âmbito das Ciências Sociais e se apresenta como uma possível alternativa à representação pura. É importante ressaltar a complexidade de enquadrar a participação na democracia representativa, no entanto, Pateman (1992) sugere que se democratizem os espaços públicos de âmbito local, para que os cidadãos deliberem questões que os afetam diretamente. Em concordância com a supracitada autora, Macpherson (2009 [1977]) aposta no papel educativo resultante do processo de participação, que produziria uma consciência cidadã, onde minimizaria o individualismo em prol do benefício à comunidade a que ele pertence. O caminho para Habermas é a construção de um espaço público, como instância deliberativa (HABERMAS, 1998).

O objetivo deste trabalho é observar como a teoria política relaciona descentralização, poder local, participação popular e democratização, para tal fim trabalharei com os argumentos de Rousseau, John Stuart Mill, Norberto Bobbio, Carole Pateman, C. B. Macpherson, entre outros que escreveram sobre democracia e democracia participativa, a fim de desenvolver um debate a respeito do tema “participação popular e o poder local”, discutindo como a descentralização favorece a participação popular e qual é a importância do nível local para fomentar a participação popular para cada um desses autores. Mais adiante iniciarei uma discussão sobre os mecanismos, instituições e canais de participação no Brasil no nível local pós 1988.

## 2. Democracia Participativa

Também chamada de semidireta, de acordo com Sell (2006, p. 93) a democracia participativa pode ser definida como:

Um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão (...) ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública.

O debate sobre a democracia participativa e sua implementação é extenso e conta com algumas diferenças entre os teóricos, no entanto o ponto de convergência está nos valores essenciais da participação, que são: a condição de autogoverno, a educação cívica, a construção de senso crítico e reafirmação da soberania popular, além do aperfeiçoamento da *accountability* (BARBER, 1984; PATEMAN, 1992; WARREN, 2001).

Apesar da polaridade entre representação e participação, os autores não defendem o rompimento das formas democráticas (ALMEIDA, 2015), por isso a democracia participativa deve ser entendida como uma combinação de mecanismos que existem dentro do sistema representativo que promovem uma integração entre o indivíduo e a comunidade (BARBER, 1984), além de permitir que os cidadãos proponham e debatam pautas, fiscalizem, opinem e participem dos processos decisórios. Segundo Santos e Avritzer (2002) a integração dos sistemas se dá através da coexistência e complementaridade. Segundo Macedo (2008. p. 186):

Haverá democracia participativa quando houver amplas formas do cidadão participar, decidindo, opinando, direta ou indiretamente, por meio de entidade que possa integrar, perante uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade, seja ela empresarial, familiar, educacional, seja na esfera pública, como no orçamento, nos conselhos de direito, nos conselhos consultivos, nas ouvidorias etc.

A ideia de Democracia Participativa foi recuperada nos anos 1960 dentro dos movimentos estudantis que insatisfeitos com as práticas políticas elitistas, reivindicavam uma maior participação nos processos políticos. No entanto, somente uma década depois – período de redemocratização e descentralização, principalmente nos países latino-americanos - essa concepção ganha espaço no cenário governamental (ALMEIDA 2015).

Segundo Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, a democratização trouxe consigo novos atores políticos que deram início a uma discussão sobre o significado da democracia e a relação entre estado e sociedade nesse novo cenário de inserção dos movimentos sociais na agenda política. Estes atores salientaram a associação da participação popular com o poder local e, por fim, destacaram o obstáculo de conciliar a representação com a pluralidade social (SANTOS e AVRITZER, 2002). A democracia participativa se manifesta em um período de recomposição da democracia, buscando a interpretação do sistema vigente e na tentativa de introduzir e construir uma nova esfera pública contando com diferentes atores políticos e novos temas de interesse coletivo. Além do exposto, o modelo participativo possibilita também uma maior inserção de grupos minoritários e historicamente excluídos do espaço político, amenizando as questões de subrepresentação dessas classes.

Como fora mencionado acima, a participação possibilita a inclusão social, como a de grupos excluídos por suas condições socioeconômicas. Para que a inclusão seja efetiva deve haver um grau de autonomia dos participantes (NEZ, 2009). De acordo com Héloïse Nez, a inclusão política é forte no momento em que “as camadas populares podem decidir, de forma autônoma, as escolhas orçamentais e as orientações estratégicas das políticas públicas” e a inclusão é deficiente quando os mecanismos não possibilitam que os cidadãos tenham autonomia nas tomadas de decisões, mas limitam-se apenas “a consultar os cidadãos sobre questões secundárias” (NEZ, 2009. p. 329).

Apesar de o modelo democrático liberal viabilizar a participação e a associação através da defesa das liberdades individuais, essas associações são toleradas somente quando não demonstram risco para o andamento da democracia representativa e do mercado (FUNG, 2003; COHEN e ROGERS, 1995). Não é possível, no entanto, pensar participação sem a ideia de associação já que esta é “a verdadeira essência da democracia” (LÜCHMANN, 2011). Segundo a autora, estudos realizados entre indivíduos que são associados e os que não são mostram que os indivíduos que participam de associações apresentam maior interesse em política, maior compromisso, eficácia política etc., ou seja, a atuação em entidades associativas promove maior engajamento cívico (LÜCHMANN, APUD ALMAND e VERBA, 1963; VERBA e NIE, 1972). A associação pode ser entendida como “ações coletivas benéficas ao cultivo da sensibilidade ética de um ‘auto-interesse bem compreendido’, desenvolvendo novas formas democráticas de interação” (idem, APUD WARREN, 2001) e incorpora diversas categorias da sociedade civil e movimentos sociais. Em vista disso, as associações se apresentam como um âmbito que capacitam à participação dos cidadãos e, assim, viabilizam um caminho na direção da democracia direta (LÜCHMANN, p. 66).

O que motiva o engajamento cívico, segundo Tocqueville, não é a generosidade e amor pela humanidade, mas sim a possibilidade de soluções de problemas vivenciados individualmente, ou seja, é motivado por interesses próprios, que levam os cidadãos à prática de agir responsabilmente. Essa prática realizada no nível local tem o poder de transformar os homens em cidadãos livres com senso de responsabilidade, preparados para agir também em nível nacional. O autor também expressa preocupação em relação ao afastamento entre os governantes e governados, que prejudica o processo democrático e o restringe ao processo eleitoral (BOESCHE, 1987).

Segundo Pateman, a participação faz com que os cidadãos acatem melhor a decisão, já que esta foi tomada pela própria sociedade, e também permite a integração e o sentimento de pertencimento da própria comunidade (ALMEIDA, 2015). Barber (1984), contrariando a ideia de irracionalidade das massas de Schumpeter, afirma que o autogoverno dos cidadãos, característica da democracia participativa, permite que, ao se unirem, possam criar e defender propostas homogêneas, e assim agirem virtuosamente, mesmo que não estejam motivados por algum tipo de altruísmo. Na verdade, esses são motivados pelas demandas da própria comunidade, que afeta a todos, coletivamente e individualmente.

Em relação à educação da cidadania que é viabilizada pelo regime democrático, John Stuart Mill elogia a democracia e a capacidade que esta tem de gerar discussão política e ação política coletiva entre os cidadãos

de todas as classes sociais, possibilitando que os cidadãos desenvolvam raciocínio e pensem no bem comum. Além disso, os mecanismos desse modelo que vão além do voto, como júris e administração local, permitem inserção e participação da sociedade em geral (MILL, 1981). Mill, ao tratar da democracia, está se referindo à democracia representativa. No entanto, é possível notar traços de participação em sua teoria<sup>5</sup>, já que segundo o autor esse regime é o único que maximiza a possibilidade de participação cidadã na política. Sendo assim, todos devem participar da deliberação pública, pois a participação é fundamental para o desenvolvimento humano<sup>6</sup> (MILL, 2008). Mill caracteriza um caráter dialógico para a representação, onde as deliberações dos representantes dialoguem com a opinião pública (DALAQUA, 2016). Ainda assim, é importante considerar os limites da proposta de S. Mill em comparação a Pateman, onde a participação tem importante elemento educativo, mas não tem sentido decisório e de autogoverno da mesma forma como Pateman imagina o governo dos trabalhadores nas fábricas. Enquanto Mill tem um pensamento ligado à teoria liberal, a teoria de Pateman apresenta influência do pensamento Rousseauniano e do socialismo de guildas do G. D. H. Cole.

Bobbio também é um autor que trabalha a teoria participativa e ética, no entanto com uma maior especificidade, pois está relacionada a duas teorias democráticas clássicas: a democracia participativa e a democracia desenvolvimentista. Assim como Tocqueville, para o Bobbio a democracia tem um fim específico que é a educação para a liberdade. Apesar de algumas diferenças na teoria desenvolvimentista<sup>7</sup>, Bobbio e Mill têm em comum a ideia de representação. Noberto Bobbio, no entanto, defende uma variação maior de instituições participativas pertencentes à sociedade civil (BRANDÃO, 2006).

Desta forma, participação pode acontecer tanto nas esferas não governamentais – sociedade civil<sup>8</sup> -, que atua como influenciadora, mas não participa do processo decisório, tanto dentro das próprias instituições governamentais regulada pela lei – formulação de políticas públicas, participando ativamente do processo decisório e interferindo diretamente nas atividades públicas (ALMEIDA 2015; CUNNIL, 1991). Diversos são os meios e procedimentos que possibilitam a participação popular, seja informativo, consultivo ou deliberativo, como canais de comunicação entre os representantes e representados, conselhos formados pela sociedade, fóruns de discussão política, referendos, iniciativa popular, orçamentos participativos etc.

### 3. Descentralização, Poder Local e Participação

Descentralização, participação e democratização são conceitos interligados na literatura. A descentralização é um processo inevitável para o aumento da democracia, mesmo que não seja obrigatório que este processo produza participação no nível local (WORLD BANK, 2008). Sendo assim, a participação está intimamente ligada com o processo de descentralização e conseqüentemente é um mecanismo fundamental para a democratização (JACOBI, 2000).

<sup>5</sup> Mill apresenta um novo modelo de democracia e representação, que foi na contramão do que era pregado em sua época, pois na sua teoria a democracia é compatível com a representação. O filósofo construiu uma antítese sobre representação VS participação (DALAQUA, 2016).

<sup>6</sup> Mill cria um modelo de teoria desenvolvimentista, que se preocupa com o desenvolvimento humano da sociedade, onde se promove virtude e inteligência. Essa teoria, com algumas modificações, será abraçada por vários autores do século XIX e XX, como Hobhouse, Lindsay, Ernest Barker, Woodrow Wilson, John Dewey, MacIver sendo sobreposta apenas pelo modelo Schumpeteriano de democracia (BRANDÃO, 2006).

<sup>7</sup> Em Mill, o sentido de aprimoramento humano está ligado com a superação da ignorância e do egoísmo a fim de ampliar a capacidade de raciocínio dos indivíduos e seus interesses coletivos. Em Bobbio o aprimoramento humano se relaciona com a superação da insuficiência de compreensão que os seres humanos têm quanto às suas possibilidades e limites em relação ao outro (BRANDÃO, 2006).

<sup>8</sup> Segundo Débora Rezende de Almeida: "a sociedade civil pode ser definida, no contexto brasileiro, como um conjunto dos movimentos sociais e associações civis que utilizam diferentes repertórios de ação, os quais não excluem o sistema político, para exercer pressão e controle sobre as políticas públicas, defesa de seus interesses e também influenciar diretamente no processo decisório (ALMEIDA, 2015. P. 116).

O poder local, segundo Tânia Fischer (1992), não é caracterizado apenas por dimensões territoriais, mas o espaço no qual se estabelece diversas relações de poder entre variados atores sociais que formam uma rede social associativa, e pode ser tanto a rua, o bairro ou a cidade (ou, até mesmo as fábricas e locais de trabalho, como sugere Carole Pateman<sup>9</sup>). De acordo com a autora:

A localização (...) constitui, então, um limite constrangedor, mas não excludente: a localidade é menos um espaço físico e mais um conjunto de redes estruturadas em torno de interesses identificáveis. (...) Como objeto de investigação, o local não é portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído (Fischer, 1992 p. 107).

Além disso, o local é relacionado com o processo de descentralização, esta teoria levanta questões de cunho político a cerca do significado da legitimação do poder, do que seria o exercício da democracia, como é o funcionamento da representação política (FISCHER APUD GAUDIN, 1992). O nível local é o espaço mais propício para a participação popular, pois é possivelmente, o espaço mais democrático e com maior inserção da sociedade na política. O espaço local facilita a entrada no meio político e amplia a possibilidade para que mostre a capacidade de governar de um político, e também auxilia na diminuição do autoritarismo, no respeito pela diversidade etc., (TENUE, 1995; MYERSON, 2007). Existe na teoria, uma sugestão de escala, onde quanto menor o ambiente, mais fácil para a inserção do indivíduo e mais forte poderá ser a participação popular. Segundo Dahl, (1998 p. 110):

Quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para seus representantes.

Essa ideia de escala local é um argumento conectado com a ideia de democracia na teoria política clássica – Montesquieu, Rousseau, Tocqueville. Esse dado, no entanto é problematizado no contexto brasileiro, haja vista ser o plano local aquele marcado fortemente no contexto coronelista (que ocorreu em um momento específico) e posteriormente pelo uso de práticas clientelistas e mandonistas (em sentido não democrático). Nesses termos é uma problematização, pois aproxima também aquele que domina dos dominados.

A descentralização dos estados possuiu diversas motivações, entre elas, a transformação das sociedades em sociedades de massas, que desenvolveu a necessidade do fortalecimento do governo local. De acordo com Tenue (1995), a descentralização foi impulsionada pelo aumento da demanda por participação popular que reivindicou autonomia local ao invés da verticalidade de “cima para baixo”, e também pela emergência de uma economia política global que concede liberdade ao nível local fornecendo alternativas para recursos e suportes.

Os novos agentes são outros países ou agências internacionais. Segundo Agosto (2009), graças às organizações internacionais, a descentralização começou a ser vista como uma maneira para colaborar e estabelecer processos que envolvem instituições públicas e privadas, por meio dos governos locais. Ele também acentua o fato de que os cidadãos podem controlar os atos de seus governantes, além de produzir inclusão, participação, acesso à informação, responsabilidade cívica e estímulo para a habilidade corporativa local.

A descentralização na América Latina que, na maioria dos países, ocorreu a partir da década de 1970, está ligada com o processo de redemocratização dos Estados que procuraram apagar as marcas dos regimes autoritários e super centralizados. O objetivo era restaurar o governo local, distribuir responsabilidades e criar instituições mais efetivas e com fácil acesso à participação popular (AGOSTO, 2009).

Tocqueville (2002), em seu livro “A Democracia na América”, já percebia a relevância do espaço local, onde, segundo ele, os cidadãos, ao participar, aprenderiam sobre democracia e a partir disso construiriam uma sociedade democrática. De acordo com Gannet (2005, p. 721), Tocqueville ao viajar para a América “aprendeu a lição de uma vida [ao reconhecer] que a vida política na cidade local é o catalisador indispensável tanto para criar e sustentar uma democracia bem sucedida”, além da capacidade de proporcionar uma transformação de

<sup>9</sup> Ver Patman, 1992.

consciência e o reconhecimento da importância do bem comum no processo político (FREY, 2000). Para ele, a pequena comunidade política proporciona o que ele chama de solidariedade, que é indispensável para a proteção da liberdade. Essa liberdade, no entanto se mostrava, para o autor, sempre ameaçada pelos tempos modernos ao qual são intrínsecas a centralização e a burocratização (TOCQUEVILLE, 1977) e, por isso, analisando o processo democrático dos Estados Unidos, ele procura estudar maneiras para a conservação da liberdade, que se dará pela vitalização da democracia política (BORON, 1994), que segundo Alexis não poderá existir sem a descentralização. Em sua viagem, Tocqueville observa instituições – que consolidam uma república verdadeiramente democrática - onde o cidadão comum poderia exercer sua cidadania, como os partidos políticos e o júri popular, bem como o autogoverno encontrado nos municípios (FREY, 2000).

Não só nos municípios, mas para Pateman (1992) e Macpherson (2009), a participação deve ocorrer também no local de trabalho e nos bairros, onde os cidadãos têm um maior acesso a questões que o afetam diretamente e poderiam, assim, imperar sobre elas. Sintetizando, o nível local oportuniza aos cidadãos participarem da vida política, melhora a prestação de serviços à população e manifestar oposição a governos extremamente centralizados. Macpherson defende um sistema piramidal para a concretização da democracia participativa, onde a participação direta se daria na base da pirâmide e nos níveis acima a democracia continuaria através da delegação e em outro modelo através da representação, para sua implementação, é necessário uma que se forme uma sociedade mais igualitária (BRANDÃO, 1997). Pateman traz um conceito de “pedagogia política”, onde através da participação o cidadão adquire conhecimento político e fortalece o senso de responsabilidade. Sobre essa pedagogia Brandão (1997 p. 127) esclarece:

Ela desenvolve a autoconfiança dos indivíduos em relação à consecução dos fins almejados por suas ações. Um pouco é como se a participação desenvolvesse o senso de eficácia e a auto-estima dos indivíduos que, em troca, se empenham ainda mais, exatamente por se sentirem mais autoconfiantes e terem maior clareza sobre os resultados da sua atuação.

Como vimos, Jean-Jacques Rousseau foi um precursor das críticas feitas à ideia de democracia representativa. Assim como Tocqueville, ele busca conectar liberdade e participação, além disso, ele estabeleceu a conexão entre governo legítimo e autogoverno (HELD, 1996). De acordo com ele, as leis do Estado que são de interesse geral só são legítimas se forem instituídas diretamente pelo povo. Rousseau defende as ações comunitárias dos grupos locais, observando as pequenas comunidades do seu país ele percebe que os cidadãos são capazes de chegar a consensos sobre os interesses gerais das pessoas daquela comunidade. Rousseau vê, então, no âmbito local a possibilidade de participação direta no poder legislativo, por isso ele pode ser considerado um federalista que defende a descentralização (SINGER, 2000). Quando se trata de associativismo há uma distinção na concepção rousseauiana quando comparada aos demais, pois ele é contrário ao associativismo, haja vista que ele cria um tipo de lealdade que é parcial em relação a toda a sociedade (URBINATI, 2006).

Da mesma maneira, Bobbio defende a federalização e a descentralização, pois este modelo é também, participativo. A teoria participativa de Bobbio é influenciada tanto pelo liberalismo – modelo federalista – quanto pelo socialismo. Mesmo influenciado pelo liberalismo, ele apresenta uma preocupação com a participação cidadã nas instituições da sociedade civil (BRANDÃO, 2006).

Em John Stuart Mill, a participação está presente quando ele trabalha a ideia de deliberação, onde é imprescindível que o maior número de cidadãos participe do debate para que se tenha maior respeito por parte dos representantes e conseqüentemente haja justiça. É necessário que haja suporte social para que o governo mantenha representado os interesses de todas as classes e não somente da classe dominante, para isso Mill aponta para a existência de “suporte social”, que iria se concretizar com a criação de esferas de deliberação, onde os cidadãos poderiam manifestar suas opiniões e reivindicações em relação ao governo. Para que esse espaço seja eficiente, Mill defende a instituição de órgãos no nível local, para que se garanta a participação de todos (MILL, 2008). Quanto mais o povo for educado, mais deve ser incentivada sua participação, inclusive nos espaços não governamentais, que de acordo com Young (1996) seriam as associações de bairros e espaços abertos aos cidadãos (residente nessa determinada área) para o debate de questões públicas. Para a autora, participação se dá de várias maneiras:

Entre uma forma de governo popular e outra, a vantagem [...] reside naquela que mais amplamente difunde o exercício das funções públicas; seja por excluir do



sufrágio o menor número possível de pessoas; seja por permitir a todas as classes de cidadãos, até onde for consistente com outros objetos igualmente importantes, a maior participação possível nos detalhes dos assuntos administrativos e judiciários; assim como o júri, a admissão aos cargos municipais e, sobretudo, pela maior publicidade e liberdade de discussão possíveis, por meio da qual não apenas uns poucos indivíduos em sucessão, mas o público inteiro, tornam-se, em certa medida, participantes do governo e partícipes na instrução e exercício mental que isto acarreta. (YOUNG, 1996 APUD MILL 2008 [1861], p. 286).

Além de sua função educativa, a participação também tem uma capacidade integradora, que provoca um sentimento de pertencimento daquela comunidade, sendo assim provoca também uma transformação moral nos indivíduos (MILL, 2008 [1861]).

#### **4. Instituições e Canais de Participação no Brasil pós 1988**

Apesar de os municípios existirem desde muito tempo no Brasil, é somente no período de redemocratização com a Constituição de 1988, que adotou a descentralização político-administrativa, que esses ganham uma verdadeira autonomia política e administrativa. Foi também nesse período que, apesar da continuidade de práticas autoritárias advindas da ditadura militar, foram criados mecanismos e a possibilidade da criação desses pelos demais níveis de governo, que permitiram uma expansão da influência dos atores sociais. Deste modo, a Constituição de 1988 reconheceu a importância da participação da sociedade civil, levando importantes mudanças ao nível local (AVRITZER, 2008).

A Constituição vigente estabelece tanto características da democracia representativa – como o mandato eletivo, o sufrágio universal – quanto características da democracia participativa – como a iniciativa popular, o referendo, plebiscito<sup>10</sup>, além de outros mecanismos de participação e controle da sociedade perante as deliberações políticas e a administração pública (Macedo 2008. p. 187). A mesma estabelece, entre outros, a obrigação que os órgãos públicos têm perante a sociedade de lhe prestar informações, o júri popular, participação – através de instituições, ou não - nos órgãos e planejamento públicos e prestação de serviços, possibilidade de consultas prévias, instituições dos variados Conselhos, promoção de audiências públicas, criação de ouvidorias (Macedo 2008 APUD Constituição Brasileira).

Os mecanismos estabelecidos na Carta Constitucional geraram grandes expectativas nos teóricos participacionistas brasileiros, no entanto esses mecanismos – Referendo, plebiscito e iniciativa popular - foram pouco ou nenhuma vez utilizados gerando naqueles grande frustração e conseqüentemente pouco estudo sobre o assunto (PACHECO, 2013).

A participação popular estabelecida na Constituição feita por meio do Referendo é um mecanismo consultivo, convocado pelo Senado ou Câmara dos Deputados, onde os cidadãos podem ratificar uma lei já vigente (AUAD, 2004). No Brasil, houve apenas o referendo sobre desarmamento em 2005, onde os cidadãos votaram contra o desarmamento, no entanto a decisão não foi acatada pelo governo (PACHECO, 2013).

A iniciativa popular talvez seja o mecanismo de participação mais complexo e com mais sustentação para o exercício da soberania popular (AUAD, 2004; BENEVIDES, 1996). Nele, os cidadãos podem elaborar um projeto de lei e apresentá-lo ao poder legislativo, no entanto as normas impostas<sup>11</sup> são dificultadoras para a utilização desse direito (BENEVIDES, 1996).

O plebiscito é uma espécie de consulta pública feita pelo legislativo, onde os cidadãos podem aceitar ou recusar a proposta ou lei de interesse geral. No caso do Brasil, quando é realizado um plebiscito, se os cidadãos forem

<sup>10</sup> Cf. art. 14 da Constituição Federal de 1988.

<sup>11</sup> De acordo com a Constituição Federal é necessários de assinaturas 1% do total de eleitores distribuídos por, pelo menos, cinco estados e com não menos do que 0,3% dos eleitores em cada um deles.

contrários, não é permitido ao congresso deliberar sobre aquele tema, mas se os cidadãos forem favoráveis, o congresso não é obrigado a acolher esse resultado e transformá-lo em lei. O plebiscito também pode ser convocado quando se tratar de incorporação, desmembramento ou subdivisão dos estados e na emancipação de cidades (BENEVIDES, 1996). Desde a Constituição apenas dois plebiscitos foram convocados: em 1993 para determinar o sistema de governo e outro em 2011 para deliberar sobre uma subdivisão no estado do Pará (PACHECO, 2013).

Os mecanismos de participação local são estabelecidos na Carta Orgânica de cada cidade, por isso eles podem variar de local para local. As ferramentas com maiores destaques, no Brasil, são os Orçamentos Participativos e os Conselhos de Políticas. Alguns conselhos foram vinculados a adesão de municípios a políticas públicas de saúde, assistência social, criança e adolescente, educação, etc. Para os municípios receberem repasses deveriam assumir o papel de administradores e executores de determinadas políticas, o que incluía repasses feitos pela união, tendo como uma das contrapartidas a criação de conselhos. Essa é uma das principais razões para que alguns deles se proliferarem de forma tão rápida. O que pode ser bastante diferente dependendo da área específica de atuação de cada conselho, sendo nesses casos fruto de importantes pautas locais (NEZ, 2009).

O Orçamento Participativo (OP), originado em Porto Alegre no ano de 1989, foi um mecanismo inovador na política que, por sua eficácia, se espalhou por diversas cidades brasileiras e até por países latino americanos e demais continentes. Ele é um mecanismo de caráter deliberativo, onde os cidadãos decidem sobre como será feito o gerenciamento de uma parcela dos recursos públicos (GOLDFRANK, 2006). Os OP's são, segundo Avritzer (2008), a ferramenta de participação mais democratizante existente no Brasil, pois é um modelo aberto de entrada livre a todos os atores sociais que desejarem, mas é importante ressaltar que os OPs também possuem uma série de desenhos institucionais que promovem um maior potencial participativo ou não.

A Constituição Federal e as Cartas Orgânicas Municipais estabelecem mais de trinta tipos de conselhos, que podem ser de caráter consultivo ou deliberativo, e geralmente estão vinculados às políticas sociais e urbanas (NEZ, 2009). Os Conselhos são vistos como uma esfera estratégica para a administração que buscam o controle das políticas públicas e inserir a sociedade nos espaços políticos. Quando implementados no período de redemocratização brasileira, os conselhos provocaram grande expectativa de ser um mecanismo democratizador e de fácil acesso para o cidadão comum, entretanto, hoje é alvo de várias críticas sobre sua efetivação no processo de participação popular (QUEIROZ; FIGUEIREDO E MEDEIROS, 2011). Os conselhos de saúde, por exemplo, encontram-se em mais de cinco mil municípios e por isso contam com especificidades. Em alguns casos – como em Belo Horizonte – há eleição de um cidadão da sociedade civil para ocupar o cargo de presidente; em outros – como em São Paulo – o conselho tem o caráter deliberativo e seus membros devem aprovar o plano municipal de saúde (AVRITZER, 2008).

Além dos mecanismos citados acima, existem no Brasil os “Planos Diretores Municipais”, que são obrigatórios em cidades com o número de habitantes acima de vinte mil. O plano diretor municipal consiste na realização de audiências públicas para que se aprove o mesmo.

É importante ressaltar que todos os mecanismos supracitados tiveram suas origens assentadas nos movimentos populares. O Plano Diretor Municipal surgiu como uma demanda do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, que era formado por ONGs, sindicatos, associações de bairro e associações profissionais. O movimento apresentou, durante a Assembleia Constituinte, um projeto de emenda popular (AVRITZER, 2008 APUD SAULE, 1995). Os conselhos se originaram a partir do movimento sanitário, que contava com a participação dos profissionais da saúde, e do movimento popular da saúde, que era ocupado por cidadãos da sociedade civil, usuários dos serviços de saúde e tinham por objetivo controlar a qualidade desses serviços ofertados à população (AVRITZER, 2008 APUD SADER, 1988; JACOB, 1994). O Orçamento Participativo, por sua vez, foi impulsionado por partidos de esquerda com tradição participativa, influenciados pelos movimentos comunitários que existiam na época (AVRITZER, 2006). Podemos perceber que a sociedade civil desejou participar da esfera pública, e à luz da Constituição, exigiu que essa participação fosse efetivada, derrubando a argumentação de que a sociedade não participa da vida política por não ter interesse na mesma.

## 5. Conclusão

A Democracia Participativa é uma teoria que vem sendo amplamente discutida, motivada, principalmente, pelos limites que a democracia puramente representativa demonstrou ter e que causou uma crise tanto nos sistemas democráticos mais consolidados como nos sistemas em consolidação. É notório que há divergências entre os estudiosos do assunto, mas é possível perceber que todas se fundamentam na capacidade do indivíduo de ser um cidadão ativo no que tange às tomadas de decisões de interesse geral. Em tese, a democracia participativa é a capacidade de o sistema representativo incluir os cidadãos na vida política, para que esses possam ter acesso à informação, debaterem e deliberarem sobre assuntos políticos de interesse geral, através de mecanismos institucionalizados ou não que permitam essa inserção.

No Brasil, diversas são as maneiras de participar da vida pública assegurada pela Constituição e leis, no entanto a dificuldade imposta pelas normas e a não obrigatoriedade de cumprimento das deliberações populares pode desanimar o cidadão a participar. Além disso, há no Brasil a ideia de que o povo não está preparado para a participação direta na vida pública, mas, como vimos, a educação para a cidadania é a base da democracia participativa, o povo vai aprender ao participar. Como estudamos, o espaço local é fundamental para a concretização da participação e para o aumento da democratização, acentuando a importância das associações para o exercício da democracia.

Não só é possível, mas é necessário que a participação popular seja ampliada no Brasil, permitindo a sociedade uma real participação através de mecanismos acessíveis à participação, para que se aumente a legitimidade das deliberações dos representantes, o senso de responsividade e responsabilidade dos cidadãos, e também o próprio crescimento da vontade de participar, visto que a participação traria um retorno efetivo para os cidadãos.

## Referências

ALMEIDA, Debora Rezende. **Representação Além das Eleições: Repensando as fronteiras do Estado e Sociedade**. Jundiaí, Palco Editorial: 2015.

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n° 3, jan./jun. 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Reiventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde**, 2005. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/pesquisas>> . Acesso em: 10 maio, 2006.

..... **Instituições Participativas e Desenho Institucional**. Revista Opinião Pública. V. 14 N° 16. p. 43-64. Campinas, junho, 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Educação para a democracia**. Lua Nova, São Paulo, n 38, 1996.

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

BORON, A. A. 1994. **Alexis de Tocqueville, a democracia e o estatismo da sociedade burguesa**. In : \_\_\_\_\_. Estado, capitalismo e democracia na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BRANDÃO, Assis. **Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n° 54, Ano XVIII, Cortez: São Paulo, 1997, p. 113-131.

..... **Bobbio na história das idéias democráticas**. Revista Lua Nova N°68 p. 123-145. São Paulo, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em: 10/07/2017.

FREY, Klaus. **Descentralização e Poder Local em Alexis de Tocqueville**. Revista de Sociologia e Política. N° 15. p. 83-96. Nov, 2000.

GANNET, Robert T., Jr “**Tocqueville and Local Government: Distinguishing Democracy’s Second Track**”. Review of politics: 2005. p. 721

GOLDFRANK, Benjamin. **Los Procesos de “Presupuesto Participativo” en America Latina: Exito, Fracaso y Cambio**. Revista de Ciência Política. V.26, N° 2. p. 03-28. 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Participação Política**, in CARDOSO, F. H. & MARTINS, C. E., “Política e Sociedade”. São Paulo-SP. Nacional. 1983.

HERETH, M. 1979. **Alexis de Tocqueville : zur Gefährdung der Freiheit in der Demokratie**. Stuttgart : Kohlhammer. 1979.

LINCOLN , Abraham, 1863. **Discurso de Gettysburg**. Disponível em: <http://www.argnet.pt/portal/discursos/novembro01.html>. Acessado em 23/11/2017.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Modelos Contemporâneos de Democracia e o Papel das Associações**. Revista de Sociologia e Política V.20, N° 43. p. 59-80 Out. 2012.

MACEDO, Paulo Sérgio de Novais. **Democracia participativa na Constituição Brasileira**. Revista de Informação Legislativa V.45, N° 176. Abr./Jun. 2008.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MILL, John Stuart. 2008 [1861]. “**Considerations on Representative Government**”. In: *On Liberty and Other Essays*. Edição e notas de J. Gray. Oxford: Oxford University Press.

NEZ, Héloïse. **Democracia Participativa e Inclusão- Sócio-Política: As Experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brazil)**. Revista OeS. V. 16 N° 49. p. 325 – 350. Salvador, Abr./Jun. 2009.

PATEMAN, Carole. 1970. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira: 2002. p. 39-77.

SINGER, André. **Rousseau e o Federalista: Pontos de Aproximação**. Revista Lua Nova. N° 51. 2000.

FISCHER, Tânia. **Poder Local**. Revista de Administração Pública. N°26 p. 105- 113. Rio de Janeiro, Out./Dez. 1992.

TOCQUEVILLE, A. 1977. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia.

URBINATI, Nádia. 2006. **O que torna a representação democrática?**. Revista Lua Nova. N° 67. p. 191- 228. São Paulo.

YOUNG, S. M. 1996. **The Democratic Citizen and the Expanded Self: Self-Development and Representative Government in the Works of W. von Humboldt, G. W. F. Hegel and J. S. Mill**. 364f. Tese de Doutorado (Departamento de Filosofia), Universidade Harvard.