

Reformas Políticas: aperfeiçoando e ampliando a Democracia

Pedro Pontual

Pesquisador da Equipe de Participação Cidadã/Observatório dos Direitos do Cidadão do Instituto Pólis

Apresentação

O Observatório dos Direitos do Cidadão, através de seu colegiado de gestão e de pesquisas produzidas ao longo dos últimos anos, vem discutindo temas, conquistas e desafios importantes para a atuação dos movimentos sociais na participação e no controle social sobre as políticas públicas.

Com o intuito de provocar discussões sobre temas centrais que desafiam a atuação dos movimentos hoje, definidos pelo colegiado de gestão, elaboramos pequenos textos como este, discutindo conceitos, questões e práticas dos movimentos sociais e buscando caminhos para a intervenção nas políticas públicas. Estes textos serão discutidos nas reuniões mensais do colegiado e também poderão ser utilizados pelos movimentos, fóruns e organizações interessadas para levantar discussões e debates entre seus pares. No mês de julho propusemos uma discussão sobre o tema “controle social”. No mês de outubro, propomos discutir a relação dos movimentos sociais com os canais institucionais. Ambos os textos estão disponíveis no sítio do Instituto Pólis, na internet.

Propomos para o mês de novembro discutir o tema da reforma política, bastante atual após a comemoração dos vinte anos da Constituição de 1988, que possibilitou reflexões sobre seus avanços e limites no que se refere aos instrumentos de democracia ali previstos: seu formato representativo, direto e participativo.

Boa discussão!

1. Mecanismos de participação e democracia direta: desafios para sua plena utilização

Desde o momento em que, há 20 anos atrás, na Constituição de 1988 consagrou-se o princípio da participação popular nas políticas públicas, em que criaram-se diversos sistemas descentralizados e participativos de gestão das políticas sociais (tendo os conselhos e conferências como principais instrumentos de controle social), em que instituíram-se mecanismos de democracia direta (como os plebiscitos, referendos e iniciativa popular de leis), instaurou-se o debate entre diversas forças políticas e sociais sobre as relações entre os mecanismos e práticas da democracia direta e participativa e os tradicionais mecanismos de exercício da democracia representativa.

O campo conservador da sociedade brasileira sempre colocou em dúvida a validade e legitimidade do grau de representação dos conselhos, das conferências, dos orçamentos participativos

e outras formas de democracia participativa, argumentando que os mesmos teriam um *déficit* de representatividade quando comparados com a legitimidade dos representantes no executivo e no legislativo eleitos pelo voto universal. A partir desta concepção, estes setores buscam, no exercício de governos e no parlamento, ignorar a existência ou diminuir a importância de propostas e decisões tomadas em espaços e instâncias de democracia participativa. Em outras situações preferem a estratégia de disputar a representação nestes espaços, partidarizando-os, para poder enfraquecê-los depois, tornando-os linhas auxiliares dos governos por eles dirigidos.

No campo democrático e progressista que lutou pela criação daqueles novos espaços de exercício da democracia, sempre predominou o argumento e a aposta de que os mesmos, ao criarem um novo pólo que incorporava os cidadãos como sujeitos políticos no controle social do Estado, serviriam como mecanismos que contribuiriam para o aperfeiçoamento da democracia representativa e não como oposição à mesma. No entanto muitas vezes, ao assumirem o exercício de governos, tais setores têm tido uma prática de pouca valorização e investimento nos mecanismos da democracia direta e participativa em função da presunção de sua sabedoria e competência em relação às necessidades da população e das soluções para as mesmas. Há um pequeno número de experiências que praticam com vigor o princípio do compartilhamento do poder através dos conselhos e outras formas de democracia participativa.

Por outro lado, os mecanismos de democracia direta, em especial o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, foram ainda pouco utilizados e praticados neste período de 20 anos desde nossa última Constituição. O único plebiscito neste período ocorreu em 1993 sobre forma de governo tendo sido aprovado o presidencialismo por ampla maioria. O único caso de referendo que tivemos foi em 2005 sobre a proibição da comercialização das armas de fogo para toda população, um dos itens mais polêmicos na elaboração do Estatuto do Desarmamento pelo Congresso Nacional. O resultado foi a derrota da proibição do porte e comercialização de armas pela população, constituindo-se em duro revés para seus defensores dentro do sistema político e principalmente no terreno da sociedade civil

Segundo o pesquisador Leonardo Avritzer¹, a iniciativa popular de lei foi o mecanismo de democracia direta mais utilizado no Brasil no período considerado. Foram apresentados até aqui três projetos de lei ao Congresso Nacional e alguns poucos nas assembleias legislativas dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Os três projetos apresentados foram: um sobre corrupção eleitoral, apresentado pela CNBB, outro propondo mudanças na lei de crimes hediondos e outro sobre a criação do fundo nacional de moradia popular, que conseguiu pouco mais de três milhões de assinaturas. Dos três projetos, apenas o primeiro se tornou lei a partir de rápida tramitação no Congresso nacional,

1 Avritzer, Leonardo; Anastásia, Fátima (orgs). *Reforma política no Brasil*. PNUD. Editora UFMG, Belo Horizonte 2007.

sendo que os outros dois se tornaram leis a partir de procedimentos que combinaram o projeto de iniciativa popular e proposições de parlamentares.

Pode-se constatar, portanto, a ainda pequena utilização de tais mecanismos e, portanto, a pouca experiência da população em recorrer ou participar dos mesmos, tornando-os ainda vulneráveis ao peso do poder econômico e político das elites conservadoras. Neste sentido é que se revestem da maior importância os projetos que, no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais, buscam regulamentar a utilização de tais mecanismos nas diversas esferas da Federação como mecanismos que seriam capazes de, por sua utilização mais frequente e com regras mais democráticas de procedimento, contribuir para a reforma das instituições políticas do Estado ao incorporar o cidadão mais diretamente no exercício do controle social sobre as mesmas.

Passados 20 anos desde que tais mecanismos da democracia participativa e direta foram criados, pode-se afirmar que aquela aposta na sua contribuição para o aperfeiçoamento da democracia representativa não se confirmou com a força da expectativa que nela foi depositada. Apesar do avanço que representaram, por exemplo, os conselhos de gestão em muitos aspectos, no sentido da democratização e maior controle social das políticas públicas, tal experiência não teve ainda a força e as qualidades renovadoras esperadas para produzir os impactos políticos necessários para alterar a lógica clientelista que marcou historicamente a relação do Estado com o sistema político-partidário que dá sustentação à eleição dos representantes pelo voto universal. Tal lógica é a matriz de velhos e conhecidos mecanismos de corrupção, fisiologismo e apropriações privadas de recursos públicos que há muito são praticadas em relação ao Estado e aos recursos públicos. Esta lógica adquiriu tal peso que até mesmo as forças sociais e políticas que lutam pela sua alteração radical não estão imunes à mesma e em alguns casos tornaram-se presas do clientelismo e fisiologismo tão combatidos.

2. Reforma política: tema crescente na agenda política da sociedade civil brasileira

Após a crise política provocada pelas denúncias de corrupção em 2005 e 2006 e que atingiram de cheio o sistema partidário e os três poderes do Estado brasileiro, colocou-se novamente em xeque vários aspectos do modelo de democracia representativa que caracteriza nosso sistema político partidário e eleitoral. Por outro lado, busca-se encontrar, nos ainda frágeis mecanismos de democracia direta e participativa, alternativas capazes de reformar o sistema político brasileiro e de criar uma base democrática de controle social sobre o Estado brasileiro.

Tal contexto nos levou à situação aparentemente paradoxal de convivência entre crescentes práticas de participação e controle social sobre o Estado e ao mesmo tempo a permanência das tradicionais práticas de corrupção e apropriação privada de recursos públicos e de relações no sistema político e partidário fundadas no mecanismo do clientelismo e seu tradicional “toma lá e dá cá”.

Tal situação vem criando a compreensão em diversos setores da sociedade civil e alguns

poucos segmentos dos partidos políticos da necessidade e urgência das reformas políticas no Brasil. Em função deste quadro, desde 2005 um conjunto de redes e fóruns da sociedade civil vem se mobilizando, através da realização de debates e seminários em todo Brasil, pela construção e debate público da *Plataforma dos Movimentos Sociais para reforma do Sistema Político*, que agora já na sua 2ª versão² e que declara na sua Introdução:

“ A Reforma Política que defendemos visa à radicalização da democracia, para enfrentar as desigualdades e a exclusão, promover a diversidade, fomentar a participação cidadã. Isso significa uma reforma que amplie as possibilidades e oportunidades de participação política, capaz de incluir e processar os projetos de transformação social que segmentos historicamente excluídos dos espaços de poder, como as mulheres, os/as afrodescendentes, os/as homossexuais, os/as indígenas, os/as jovens, as pessoas com deficiências, os/as idosos/as e os despossuídos de direitos de uma maneira geral, trazem para o debate público” (p.7).

Em seguida, o mesmo documento refere-se aos princípios que orientam suas proposições:

“Esta plataforma parte do pressuposto da necessidade de consolidação e ampliação dos espaços de participação e controle social e do reconhecimento dos diferentes sujeitos políticos que atuam nestes espaços. Além disso, entendemos a necessidade de aperfeiçoar a democracia representativa e ao mesmo tempo dotá-la de mecanismos de democracia participativa e direta. Estas transformações só se realizam se tivermos um sistema público de comunicação baseado nos princípios da democratização, do controle social e do direito ao acesso às informações” (p.8).

Na sequência refere-se o documento à necessidade de que tais princípios da reforma política estejam voltados para o conjunto das políticas públicas e promovam uma revalorização do papel do Estado no sentido contrário ao do projeto neoliberal e do endeuçamento do mercado:

“Entendemos que não existe aprofundamento democrático e reforma no plano político sem uma verdadeira reforma nos espaços públicos de decisão das políticas econômicas. Queremos valorizar a política frente aos interesses econômicos e não aceitamos a separação entre o político, o econômico e o social. Entendemos que todas as políticas públicas sejam elas econômicas e/ou sociais, são mecanismos de redistribuição ou concentração de renda, de riquezas e do poder e devem zelar pelo respeito profundo às dimensões socioambientais.

Temos a convicção de que o poder real nunca pode ser inteiramente delegado, ele cabe à cidadania. Por isso, o controle social e a participação cidadã, e outras formas não institucionais de exercício político, autônomas e independentes, são elementos fundamentais à democratização da arena política.

O fato de o Estado ser o ator central de toda política pública, implica que mudanças em suas

² Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil. Versão II, março de 2008. Acesso pelo site www.reformapolitica.org.br

instituições são indispensáveis a qualquer estratégia de aperfeiçoamento do sistema político. Nesse sentido, faz parte dessa plataforma o pressuposto de que a ampliação da participação social na esfera pública depende de mudanças profundas na própria estrutura do Estado, em todas as suas esferas – federal, estadual, municipal, no âmbito do executivo, do legislativo e do judiciário”. (p.8-9)

Assim, a referida plataforma é composta de cinco eixos para discussão: **fortalecimento da democracia direta; fortalecimento da democracia participativa; aprimoramento da democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos; democratização da informação e da comunicação e transparência no poder judiciário.** A amplitude dos eixos de tal plataforma e das propostas contidas em cada um deles busca expressar a compreensão dos seus protagonistas de que é absolutamente necessário que as reformas políticas transcendam o âmbito das mudanças na legislação eleitoral e partidária para abranger também as questões envolvidas no controle social e democrático sobre o Estado³.

3. O atual cenário

Apesar da mobilização de setores da sociedade civil, especialmente junto à Comissão de legislação participativa e à Frente parlamentar pela reforma política na Câmara dos Deputados, em abril de 2007 o Poder Legislativo aprovou apenas uma mini-reforma eleitoral, restrita à redução dos gastos nas campanhas eleitorais, a adoção de medidas insuficientes para dar transparência aos financiamentos e à prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais e ainda o aumento de penalidades para quem desrespeitar a legislação. Mais recentemente, em 2008, o governo federal prepara-se (no momento da elaboração desse texto) para encaminhar ao Congresso Nacional novo projeto de reformas políticas, ainda restritas a alguns aspectos do sistema político partidário e eleitoral, que inclui propostas em relação aos seguintes itens: lista fechada de candidatos, financiamento público exclusivo de campanhas, fidelidade partidária, inelegibilidade, coligações e cláusula de barreiras.

Tal como na tentativa anterior, parece existir muito pouca vontade política e consensos de conteúdos entre a maioria dos parlamentares para levar a frente a discussão destes projetos. Diante desta incapacidade do atual legislativo de levar em frente estes temas, alguns setores da sociedade civil voltam recorrentemente a propor uma nova Assembléia Constituinte que seria exclusiva para a discussão dos itens das reformas políticas, proposta esta vista com grandes reservas por outros setores da mesma sociedade civil que temem manobras dos setores conservadores no sentido de ampliar o escopo da discussão e provocar assim um retrocesso em relação a importantes conquistas na Constituição de 1988, sobretudo no tocante aos direitos sociais.

3 Pontual, Pedro. *Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas*. Observatório dos Direitos do Cidadão Polis/IEE-PUC-SP. São Paulo, janeiro de 2008. Acesso no site www.polis.org.br

O cenário anteriormente descrito nos permite concluir que só a partir de uma conscientização bem mais ampla e uma mobilização bem mais forte da sociedade civil em aliança com alguns setores do sistema político é que teremos alguma chance de caminhar com algum sucesso em direção às reformas políticas com a amplitude que procuramos retratar neste documento, pois parece pouco provável a estas alturas que tal movimento possa ser protagonizado pelos partidos políticos e seus representantes no sistema político, ainda que em última instância não se possa prescindir dos mesmos. Para concluir, convidamos as entidades da sociedade civil e movimentos sociais às seguintes reflexões: Qual a prioridade que o tema das reformas políticas tem na nossa agenda hoje? Como podemos contribuir para que esta agenda avance e consiga mobilizar a sociedade civil e seus representantes no sistema político? Que práticas de educação para a cidadania podem contribuir nesta direção?