

**A NECESSÁRIA REINVENÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA: DA
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA DE PARTICIPAÇÃO
POPULAR**

THE NECESSARY REINVENTION OF BRAZILIAN DEMOCRACY: FROM
REPRESENTATIVE DEMOCRACY TO DEMOCRACY OF POPULAR
PARTICIPATION

Natal dos Reis Carvalho Junior¹

Roberta dos Santos Pereira de Carvalho²

RESUMO

A Constituição Brasileira fez opção clara por um estado democrático em uma democracia que pode ser exercida diretamente pelos cidadãos ou indiretamente por representantes eleitos pelo povo. A prática democrática, contudo, faz com que a democracia representativa culmine por suprimir espaços de participação direta e popular. A participação direta majoritariamente fica restrita ao momento eleitoral. A implementação dos valores estampados na Constituição Federal de 1988 demanda uma constante revisão do papel da democracia e do grau de participação dos cidadãos. A democracia representativa entra em crise na medida em que os cidadãos não se reconhecem nas decisões dos representantes. A construção permanente de uma democracia de participação popular é uma necessidade para implementação dos valores constitucionais.

Palavras-chave: democracia; participação popular; democracia representativa; mecanismos de participação.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution has made a clear choice for a democratic state in a democracy that can be exercised directly by the citizens or indirectly by representatives elected by the people. Democratic practice, however, makes representative democracy culminate in suppressing spaces of direct and popular participation. The direct participation is mainly restricted to the electoral moment. The implementation of the values set forth in the Federal Constitution of 1988 demands a constant review of the role of democracy and the degree of citizen participation. Representative democracy is in crisis as citizens do not recognize themselves in the decisions of representatives. The permanent construction of a democracy of popular participation is a necessity for the implementation of constitutional values.

¹Professor do curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé. Especialista em Ciências Criminais e Administração Pública. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Email: reticenciasguaxupe@hotmail.com

²Professora do Curso de Direito da Faculdade Dr. Francisco Maeda e Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé. Mestra em Direito. Email: bettacarvalho@gmail.com

Keywords: democracy; popular participation; Representative democracy; Mechanisms of participation.

INTRODUÇÃO

O Brasil fez manifestou em sua Constituição uma opção clara por uma República Democrática. A Constituição brasileira de 1988 se afirma em uma condição de romper com o período autoritário das décadas anteriores. Todavia, a Constituição não representa o fim de um processo de democratização do país, mas é ela própria um dos instrumentos de uma democracia em construção.

Nesse contexto a eleição direta de representantes é um marco importante, valioso e até mesmo estrutural dentro do processo de retomada democrática. A constituição trabalha diretamente com duas vertentes de exercício de poder pelo povo que é o titular desse poder: o exercício direto e o exercício por meio de representantes eleitos. Todavia, na prática, é preciso constatar que as grandes decisões da coletividade são tomadas pelos representantes do povo, sendo muito acanhadas as manifestações de participação direta.

A questão que se coloca no presente artigo é se o modelo de democracia representativa adotado no Brasil, passados mais de 28 anos da promulgação da Constituição da República, tem sido apto a construir uma nação realmente democrática. Assim deve se questionar a efetiva representatividade dos representantes. De fato os representantes refletem o povo que é o titular do poder? O que os representantes efetivamente representam e quais os limites da representação? Uma vez eleitos os representantes qual o vínculo destes com os representados? Representam interesses específicos ou interesses gerais dos cidadãos?

Realizado esse debate é preciso verificar os meios de participação popular. O povo titular do poder do Estado precisa ter condições e meios de participar da vida do Estado, sendo protagonista e não coadjuvante dos assuntos públicos. Uma nação que se dispõe à democracia precisa constantemente debater os meios que farão da coisa pública realmente publica.

Qual é, afinal, o papel dos cidadãos na vida do Estado? Esse papel pode ser plenamente desempenhado por meio de uma estrutura de democracia majoritariamente representativa? Quais mecanismos funcionam e quais alternativas podem ser pensadas para a construção de uma democracia de participação popular? A esses temas dedica-se o presente artigo.

1. O COMPROMISSO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO COM A DEMOCRACIA

O Brasil na Constituição de 1988 já reconhece seu compromisso com a democracia logo no artigo 1º. Marcando a ruptura com um estado autoritário a atual constituição brasileira não permite dúvidas quanto à formação de um Estado Democrático de Direito.

Ainda no artigo 1º da Constituição Brasileira fica consolidada a opção pela democracia quando observados os fundamentos da cidadania e do pluralismo político, respectivamente previstos nos incisos II e V. O parágrafo único consagra o povo como titular de todo poder que pode ser exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos.

Mas a Constituição ainda abre um capítulo próprio (capítulo IV) para tratar dos Direitos Políticos e um capítulo (V) para tratar dos partidos políticos. Assim, cria-se um sistema constitucional de proteção à democracia para que esse valor não venha a perecer no Estado Brasileiro.

A atual Constituição Brasileira é fruto de um processo histórico que têm início a partir de 1974 com o Governo Geisel dando indícios de um lento retorno a democracia depois do período militar autoritário iniciado em 1964. Em 1978 o Congresso vota o fim do Ato Institucional número 5, o fim da censura prévia no rádio e na televisão e o reestabelecimento do “habeas corpus” para crimes políticos. Em 1979 foi aprovada a lei de anistia que era uma grande exigência da oposição e tem fim o bipartidarismo forçado gerando, assim, novos partidos políticos. Em 1982 ocorrem eleições diretas para Governadores e para o Congresso. Em 1985, em eleições ainda indiretas, é eleito o candidato oposicionista Tancredo Neves, que morre antes de tomar posse dando lugar a seu vice José Sarney, um antigo servidor dos militares. Mas apesar da tragédia da morte de Tancredo, a retomada da supremacia civil seguiu sem maiores retrocessos e de

maneira relativamente ordenada. A Assembleia nacional Constituinte de 1988 entregou ao país a Constituição mais democrática e liberal de sua história, que por conta disso acaba recebendo o nome de Constituição Cidadã. (CARVALHO, 2016, p. 162-201)

A aprovação da Constituição em 1988 marcava simultaneamente fim e início de diferentes processos políticos no Brasil. Deixava-se para trás uma longa história de autoritarismo político, abuso econômico e exclusão social para dar início a um novo momento de participação política, inclusão econômica e social e busca institucional da dignidade humana. O modelo da Constituição que é promulgada de 1988, definitivamente se pretendia democrático, plural, igualitário e desenvolvimentista. Essas marcas que só se consolidariam com a participação de toda a sociedade. (VIEGAS, 2014, p.135).

A sociedade brasileira não ficou indiferente ao surgimento de uma nova constituição. Foi, ao contrário, partícipe importante do processo de retomada democrática. As palavras escritas por Luiz Roberto Barroso ajudam a compreender esse movimento de acolhimento do povo brasileiro pela nova Constituição da República naquilo que ele descreve como “sentimento constitucional”:

O surgimento de um sentimento constitucional no país é algo que merece ser celebrado. Trata-se de um sentimento ainda tímido, mas real e sincero, de maior respeito e até de um certo carinho pela Lei Maior, a despeito da volubilidade de seu texto. É um grande progresso. Superamos a crônica indiferença que, historicamente se manteve em relação a Constituição. E para os que sabem é a indiferença, não o ódio, o contrário de amor. (BARROSO, 1998, p.25)

A reflexão feita por Barroso em 1998, quando a Constituição completava seus dez anos, deve servir como alerta ainda hoje em relação a esse “sentimento constitucional” dos brasileiros. Passados já quase trinta anos da Assembleia Nacional Constituinte, fica evidente a necessidade de constante debate dos institutos constitucionais para que a democracia idealizada em 1988 não se torne mera referência literal de um ideal utópico, mas torne-se, cada vez mais, algo palpável na vida do cidadão. Teriam os brasileiros ainda hoje esse sentimento de respeito e afeto pelo texto constitucional, especialmente em relação aos institutos democráticos?

Nossa Constituição ser chamada de “Carta Cidadã” se deveu justamente ao fato de contemplar mecanismos de expressão de vontade popular. Afinal a cidadania representa mais do que participação no processo eleitoral. Cidadania demanda

indivíduos participantes e controladores da atividade estatal. O constituinte pretendeu deixar claro que o povo está apto a fiscalizar e participar da elaboração e concreção de programas e políticas de gerência da coisa pública, pois isso sim é capaz de conferir eficácia aos postulados democráticos constitucionais. (DIAS, 2001, p.225).

2. A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Conforme já assentamos, nosso texto constitucional permite e estimula a participação direta, mas a realidade ainda é de um modelo fortemente representativo e que na prática limita a participação popular, com raras exceções, ao momento do voto. Uma vez eleito o representante, seu compromisso com o representado é substituído por um mandato em que o representado tem pouca ou quase nenhuma participação. A simbiose entre representantes e representados não existe de maneira palpável.

Tudo isso produz uma crise em que os representados não mais se reconhecem nos representantes, e ao contrário os enxergam com muita desconfiança³ produzindo um cenário de uma representação empobrecida e esvaziada. A Sociedade debate constantemente quem seria o “dono” dos mandatos, os partidos políticos, os financiadores de campanha ou mesmo os próprios mandatários? O fato é que raramente a coletividade e mesmo os eleitores são vistos como os controladores efetivos de um mandato político.

Assim, uma democracia em que os representantes não representam produz uma sociedade que pouco participa da vida política e decisória do Estado. A discussão não é recente e nem a percepção de que a democracia representativa deve ser vista com critérios sob pena de perder seu sentido. Jean-Jacques Rousseau já alertou em seu Contrato Social:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. O

³A reprovação ao desempenho dos deputados e senadores que estão atualmente no Congresso Nacional atingiu seu índice mais alto desde 1993: atualmente, 53% dos brasileiros consideram o trabalho dos parlamentares ruim ou péssimo, segundo pesquisa Datafolha de novembro de 2015. Disponível em <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/11/1712977-congresso-nacional-recebe-pior-avaliacao-desde-anoes-do-orcamento.shtml>

povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. (1762)

A afirmação de Rousseau é incisiva e marcante: cada vez que o povo não exerce a sua soberania está sendo escravo e só deixa de sê-lo brevemente durante o momento eleitoral.

Bobbio define que Democracia representativa significa que as decisões que são tomadas a respeito da coletividade inteira não são tomadas diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. O autor também alerta que nem todo estado representativo é democrático e que a história registra muitos Estados parlamentares que eram representativos, mas que não eram democráticos. (2015, p. 75-77).

Norberto Bobbio chama atenção para outro aspecto relevante. Existem diversas formas de representação e é preciso diante delas indagar primeiramente Como representa? Ora, o representante pode ter um mandato extremamente limitado para cumprir uma função específica e esse mandato pode ser revogado pelo representado, ou, por outro lado, o representante pode ter autonomia para agir e receber confiança para interpretar com discernimento próprio os seus interesses. Outra pergunta relevante é que coisa representa? Pois pode representar interesses gerais de cidadão ou pode representar interesses particulares (2015, p.76-77).

As indagações de Bobbio são relevantes ao caso brasileiro já que nem sempre fica claro aos olhos dos cidadãos as respostas a essas duas indagações. No modelo representativo brasileiro como se representa e que coisa se representa? Exemplificando as formações de bancadas parlamentares temáticas (ruralista, evangélica, sindicais, entre outras tantas), produzem uma constante sensação de que os interesses gerais de cidadania e bem comum cedem constantemente espaço a interesses privados ou específicos. O fato de não haverem controles legais específicos do conteúdo da atividade parlamentar e política de modo geral, também propícia um mandato distanciado dos compromissos que foram firmados durante o processo eleitoral.

O texto constitucional brasileiro ao consignar no §1º, do artigo 1º, que todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos gera um pressuposto de aceitação e justificação do poder quando proveniente da vontade popular. Ocorre, porém, que o poder do povo está limitado a escolha direta de seus

representantes a cada período de tempo. Uma vez escolhidos, os representantes tomam decisões políticas conforme seu juízo de conveniência e oportunidade que devem se sujeitar compulsoriamente os representados. (ARAÚJO, 2015, p 267).

É preciso reconhecer que em um modelo de representação assim o poder popular é limitado e frágil. O representante na maior parte do tempo não só terá poderes maiores do que o representado, mas terá poderes sobre o representado. Afinal, no caso brasileiro quem controla quem? Uma vez conferido o mandato, pelo período de sua extensão o representante o exerce de modo praticamente desvinculado do representado que não tem instrumentos de revogação desse mandato por seu conteúdo político.

Outra consideração importante feita por Roberta Correia de Araújo é a de que o termo povo reduz uma sociedade em que impera a diversidade a uma representação uniformizada. O Estado e o poder político não extrai sua autoridade da sociedade como um todo, mas de setores sociais hegemônicos dentro dela. Dizer que o poder emana do povo e restringir essa “emanação” a outorga de poderes de representação política, serve apenas para legitimar a desigualdade, pois deixa de lado a realidade essencialmente plural e antagônica por trás de uma representação fictícia de uma sociedade em que o poder estaria uniformemente distribuído entre todos os indivíduos. (2015, p.267).

O fato de todos os votos possuírem o mesmo peso para todos os cidadãos não pode servir para maquiagem uma realidade de desigualdades diversas. Uma pessoa que possua um meio de comunicação de massa, certamente não terá o mesmo peso em uma decisão eleitoral que um trabalhador de classe média, muito embora formalmente o voto de ambos tenham valor um. Acreditar que a eleição direta dos representantes é suficiente para acobertar as diferenças sociais produz uma representação viciada e que não reflete a realidade nacional.

O sistema eleitoral proporcional utilizado para eleger vereadores, deputados estaduais e deputados federais representa outro grande nó na representação. O complexo cálculo eleitoral na distribuição de vagas, considerando o coeficiente, legendas, sobras eleitorais, termina muitas vezes por deixar o eleitor perplexo ao acompanhar a eleição de candidatos pouco votados, deixando de lado candidatos com votação expressiva. Notícia do jornal El País de 20 de abril de 2016 dava conta que dos 513 Deputados Federais brasileiros, somente 36 foram eleitos com votação própria. Todos os demais dependeram das legendas partidárias para alcançar cadeiras na Câmara. (2016)

Em outra ponta o sistema majoritário, utilizado para eleger o Presidente da República, governadores, prefeitos e senadores sem combinar proporções do eleitorado deixa de fora da administração do Poder Executivo aqueles que se viram derrotados na eleição. Especialmente o sistema majoritário simples ou de um turno utilizado na eleição de senadores e prefeitos dos municípios com menos de duzentos mil eleitores (art. 29, II, CF) em que, sem a exigência de maioria absoluta, o candidato pode vir a ser eleito mesmo com a desaprovação da maioria dos eleitores.

Embora a constituição preserve o pluripartidarismo (art. 17), a grande proliferação de legendas partidárias produz um cenário ideológico confuso, fazendo com que o eleitor médio não consiga diferenciar as bandeiras que representam um ou outro partido político. Partidos nanicos por vezes acabam servindo de legendas de aluguel em períodos eleitorais ou são dominados por figurões que comandam as instâncias partidárias de maneira pouco democrática. Ao invés de representarem instrumentos de democracia os partidos, com poucas exceções, acabam se tornando pedras no caminho do jogo democrático. Além de não representarem posições ideológicas geram um cenário de instabilidade em que a governabilidade fica comprometida. (AMARAL, 2001)

As deficiências de nosso sistema eleitoral e mesmo de outros modelos, ajudam a demonstrar que a confiança plena em um sistema representativo pode gerar o distanciamento da população das esferas do poder público e até mesmo gerar um ambiente social em que as demais esferas de poder (mídia, empresas, associações) tenham uma realidade de pouca participação. Pois se o cidadão não se habitua a participar das coisas do estado e ser representado nelas, quiçá nos demais ambientes institucionais.

Para que a representatividade seja considerada eficiente é necessário o básico: que o representado se sinta efetivamente representado e, ressalvado os limites intangíveis de evolução (como preservação de direitos humanos), sinta-se participante do projeto coletivo conduzido pelo Estado. Sem isso, a representação somente se destina a justificar e legitimar o poder de poucos.

3. A CONSTRUÇÃO DE UMA DEMOCRACIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Feito um debate a respeito da crise pela qual vem passando a democracia representativa e diagnosticada a necessidade de incrementar a participação popular no seio do Estado; cumpre-nos, agora, um debate a respeito dos mecanismos úteis de construção de uma democracia participativa capaz de atender os anseios constitucionais. Roberto Amaral destaca que “só merece o título de democrática aquela sociedade na qual todos os cidadãos exerçam o direito objetivo de influir nas decisões políticas”. (2001, p.31). Luiz Cláudio Portinho Dias define a soberania e a participação popular como dois pilares da democracia:

A palavra democracia pode ser traduzida como um meio para a realização dos valores essenciais da convivência humana, através da participação dos cidadãos diretamente na gerência dos atos estatais. Repousa ela, assim, sobre dois princípios fundamentais: o princípio da soberania e o princípio da participação popular, que conjugados tendem a realização dos valores da igualdade e da liberdade. (2001, p.223).

A partir desse conceito Portinho Dias vai concluir que o Brasil vive em uma “quase democracia” pois encontra dificuldades para implementar a participação popular. Os programas e práticas governamentais não conseguem refletir a expressão de vontade popular que lhes dá legitimidade (2001, p. 224). Passemos, pois, ao debate dos mecanismos de participação no Brasil.

3.1 A pouca eficiência dos mecanismos constitucionais para a promoção de uma democracia participativa.

A constituição Brasileira cria alguns mecanismos que permitem a participação direta dos cidadãos. São instrumentos importantes como veremos na sequência, mas que na prática são pouco utilizados na vida institucional do Estado e poucas vezes manejados pelos cidadãos. Além do sufrágio universal, a Constituição permite o referendo, a iniciativa popular de projeto de lei e o plebiscito (art. 14, I, II e III).

O plebiscito consiste em uma consulta prévia a opinião popular sobre uma futura iniciativa legislativa que esteja em cogitação e que pretende alterar algum ponto significativo da política de governo. O instituto tem raízes na Roma Antiga e, ainda, é utilizado modernamente. Os críticos alegam que no plebiscito o povo seria mais facilmente enganado, já que, diferente do que pode ocorrer no parlamento, não possuiria todos os elementos e dados necessários para que pudesse decidir com qualidade, sendo

possível com facilidade conduzir o resultado do plebiscito para a finalidade esperada. Por outro lado, existe a crítica que aqui já debatemos de que existe um consenso de que o povo é mal representado no parlamento, que se acompanha do argumento de que com os modernos meios tecnológicos é mais fácil a realização de consultas populares e do acesso popular à informação. (DALLARI, 2013).

No Brasil a Lei 9.709/98 regulamenta o instituto e prevê em seu artigo 2º que o plebiscito será realizado para a consulta prévia popular a uma matéria de acentuada relevância de natureza Constitucional, legislativa ou administrativa. A expressão “acentuada relevância” é demasiadamente ampla, comportando diversas interpretações subjetivas. Também é difícil, atualmente, encontrar tema que não apresente relevância constitucional. A ideia é, contudo, que o instituto não seja usado para a tomada de decisões ordinárias. Outro aspecto relevante é que o próprio parlamento faz o juízo de conveniência quanto à consulta popular de acordo com o artigo 3º da Lei. Depende, pois, em última análise do parlamento deliberar ou encaminhar o tema a deliberação popular. Embora a vinculação do administrador a decisão das urnas não esteja clara na legislação Luiz Cláudio Portinho Dias afirma que ela é elementar ao próprio instituto (2001, p. 230).

O instituto não faz parte da rotina democrática do país e por uma única vez foi utilizado nacionalmente no Brasil, quando em 1993, por força de disposição constitucional transitória (art. 3º, ADCT) os brasileiros foram às urnas para decidir a forma de governo (república X monarquia) e o sistema de governo (parlamentarismo X presidencialismo). Na ocasião a população maciçamente optou por uma república presidencialista. Em 2001 houve outro plebiscito, não nacional, para decidir sobre o desmembramento do Estado do Pará.

O Referendo, por sua vez, consistirá também na participação do povo mediante voto, contudo, com a finalidade específica de confirmar ou não um ato governamental. A Lei 9709/98 prevê no §2º, do artigo 2º, que “o referendo é convocado posteriormente ao ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”. As características anteriores em relação à relevância, juízo de conveniência parlamentar e vinculação do administrador permanecem as mesmas.

Também esse instituto que poderia ser valioso para estimular a participação popular somente foi utilizado uma única vez no Brasil. No dia 23 de outubro de 2005

um referendo debatia a comercialização de armas de fogo e munição. Nessa ocasião o povo não ratificou o ato legislativo.

A iniciativa popular é a possibilidade do processo legislativo ser iniciado mediante a proposição de determinado número de eleitores. A Constituição da República no §2º do artigo 62, prevê: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 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.

Deste modo o projeto de Lei de iniciativa popular deve ser apreciado pelo parlamento e não pode ser rejeitado por vícios formais: “O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.” (Art. 13, §2º, Lei 9709/98). Todavia, quando da apreciação do projeto esse poderá ser rejeitado ou mesmo modificado pelo plenário, possuindo os parlamentares plena autonomia de deliberação.

Luiz Cláudio Portinho Dias acredita ser necessária uma lista de temas que não poderiam ser objeto de iniciativa popular, como direito tributário, financeiro, penal e administrativo que exigem conhecimento mais qualificado para atender as peculiaridades dos temas. Outra crítica é a impossibilidade de iniciativa popular nos processos de Emenda à Constituição. (2001, p.233).

Também aqui são raros os projetos de lei que tiveram a iniciativa popular no Brasil. A Lei 8.930/94, conhecida como Lei Daniella Perez tipificou novos crimes hediondos. O projeto de Lei de iniciativa popular que criava o Fundo Nacional de habitação de interesse social foi protocolado em 1991 e somente se converteu em lei em 2006. Em 1999 a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil capitaneou a iniciativa popular de um projeto de lei que foi aprovado pela Câmara dos Deputados. Em 2010 existiu a iniciativa popular na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010). Mais recentemente (2016) através de uma mobilização articulada pelo Ministério Público Federal foi apresentado um projeto de Lei de iniciativa popular apresentando 10 medidas contra a corrupção, que quando da apreciação na Câmara dos Deputados sofreu mudanças sensíveis.

Deste modo se percebe que muito embora a Constituição tenha criado mecanismos para possibilitar a participação popular, a falta de incentivo e mesmo o pouco estímulo da classe política (quando se depende de iniciativa congressual) têm feito com que esses mecanismos sejam meras referências constitucionais que não fazem parte do cotidiano do povo alijado da vida do Estado.

3.2 Riscos da participação

Cabe neste momento da reflexão um alerta quanto aos riscos que pode oferecer a participação popular. O fato de a participação ser necessária e fundamental a vida democrática do Estado, não isenta os mecanismos de risco. Esses riscos devem ser analisados até mesmo para que sejam evitados.

Marcos Augusto Perez alerta que a participação pode acarretar alguns riscos:

- a) Captura pelo Governo – A intensa aproximação de governo e dos movimentos sociais, quando levada ao extremo poderia cominar na cooptação desses movimentos, fazendo deles mais um braço do Estado. Assim, deixariam de desempenhar o papel que lhes é reservado, invertendo o caráter democrático.
- b) Corrupção – A aproximação de autoridades administrativas e legislativas dos interesses de diferentes grupos sociais poderiam levar a um sacrifício das políticas públicas em favor de alguns interesses pessoais.
- c) Captura pelo mercado – Esse risco se implementa na medida em que se aproxima o regulador do regulado. Poderosos grupos econômicos detém informações valiosas que poderiam fornecer as autoridades públicas tornando-as reféns desse poderio. É, a bem da verdade, um meio mais sutil de corrupção.
- d) Deficiência de análise – O risco aqui é que aproximando-se demasiadamente o Poder Público da Sociedade, os interesses sociais ganhem tanta relevância que o conteúdo técnico ou de planejamento seja deixado de lado, prejudicando as políticas públicas.
- e) Falhas de Coordenação – O último risco diz respeito a possibilidade de participação da comunidade nos processos decisórios provocar decisões contraditórias e inconsistentes que não produzem um mecanismo articulado e global de formulação de políticas públicas.

Importante destacar que todos esses riscos não são inevitáveis e não devem servir de argumento contra a participação popular. Ao contrário são necessários

mecanismos de controle e fiscalização para que esses riscos não venham a implementar-se no cotidiano da participação, desviando as suas finalidades. O alerta dos riscos deve servir de argumento para a construção de uma participação de qualidade.

3.3 A necessária democracia de participação popular

Diante de um cenário em que o representante já não cumpre bem a função de representar e o cidadão se sente distante dos mecanismos de poder estatal, resta evidente a necessidade da construção de um novo modelo que promova a conciliação do Poder Público com a sociedade. O diagnóstico e a necessidade de repensar o pacto democrático brasileiro não são recentes. Carmem Lúcia Antunes Rocha já asseverava mesmo antes da promulgação da Constituição:

A verificação da inconciliabilidade da norma emanada de representantes com o interesse dos representados tornou imperativa uma mudança na configuração dos sistemas constitucionais, de forma que o povo pudesse ter a condução da coisa pública através de alguma forma de participação direta, ocorresse tal participação no momento da tomada de decisões normativas superiores, através da consulta direta a ele dirigida sobre tais deliberações, ou ainda, através da gestão dos negócios públicos.(ROCHA, 1986)

A nova fórmula que se busca precisa principalmente se reencontrar com o povo como titular de todo poder. Não é possível mais imaginar uma democracia que só aconteça por intermédio de representantes, ainda mais em face das dificuldades já mencionadas. Paulo Bonavides bem afirma: “Trata-se aqui de fazer valer, em bases permanentes, o princípio da soberania popular, em sua versão de democracia direta, e não apenas representativa, conforme tem sido até hoje, invariavelmente, a praxe e a constante, desde a promulgação da Carta Magna.”(2012, p. 111).

Ora, importante ressaltar que a Democracia Direta em sua fórmula pura não deve ser a solução mais viável para os nossos dias, entretanto é preciso que se encontre o caminho da participação popular.

Aperfeiçoar a interlocução entre Estado e Sociedade Civil depende da implementação de medidas que garantem à sociedade maior participação no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas em direitos fundamentais através de canais democráticos de negociação e de decisão, num diálogo plural e transversal entre vários atores sociais e deles com o Estado.(ARAÚJO, 2015, p.273)

Encontrar mecanismos de participação popular significa congregar na vida política e decisória do Estado, espaço para a representação, espaço para a técnica e gestão, mas também espaço para o cidadão que pode e deve se preocupar com as coisas públicas. Esse estímulo precisa brotar sim da sociedade, mas também deve contar com o apoio do Estado, especialmente em defesa da Constituição de 1988, fazendo estimular a participação do povo, titular do poder.

Quando o Estado estimula a participação popular, ele não está protegendo o aparato administrativo ou eventuais administrações, mas protegendo o próprio Estado que tem seu poder emanado do povo e necessita da vida democrática para continuar existindo da maneira preconizada pela Constituição Federal. Ignorar que a nossa Constituição clama por uma cidadania ativa é construir uma realidade paralela desvinculada dos ditames constitucionais.

3.3 Outros e novos mecanismos de participação

Outros mecanismos podem vir e incrementar o processo de participação popular estimulando a interação do cidadão com o Estado. Os meios que passamos a elencar não se esgotam e devem servir de estímulo e reflexão a novos instrumentos que façam frente a essa tarefa. Alguns dos modelos que passaremos a observar poderiam ser adotados pelo Brasil, outros parecem mais distantes de nossa realidade.

a) Veto Popular – Em certa medida assemelha-se ao referendo. Por esse instituto os eleitores (em quantidade constitucionalmente definida), depois de aprovado um projeto de lei, tem um prazo para requerer a aprovação popular. A lei, então, não entra em vigor até a próxima eleição quando então a lei será apreciada e o conjunto do eleitorado decidirá pelo seu veto ou não. Embora não esteja previsto na Constituição Federal já é previsto nas Leis Orgânicas de alguns municípios, como Fortaleza e Aracaju. Também já existem propostas de Emenda a Constituição tramitando no Congresso Nacional para a implantação do Veto Popular, como a PEC 80 de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares.

b) Recall - É um instituto norte-americano que pode ser usado em duas situações diferentes, para revogar um mandato eletivo ou para reformar uma decisão judicial sobre constitucionalidade de lei. No primeiro caso exige-se que um certo número de eleitores requeira uma consulta à opinião do eleitorado, sobre a manutenção ou

revogação do mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes um depósito em dinheiro. Se a maioria dos eleitores acabar decidindo pela revogação o mandatário perde o seu mandato. Contudo, se os eleitores definirem pela manutenção do mandato, os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado. Em muitos casos permite-se ao mandatário que imprima as linhas gerais de sua defesa na própria cédula em que os eleitores votarão. (DALLARI, 2013)

c) Recall Judicial –Esse modelo foi concebido por Theodore Roosevelt em 1912. Por esse instituto as decisões dos juízes e tribunais, excetuando-se apenas a Suprema Corte, que negassem vigência a uma lei por entendê-la inconstitucional poderiam ser revogadas pela maioria dos eleitores. Se a decisão judicial for anulada pelos eleitores, a lei passa a ser considerada constitucional devendo ser aplicada. O instituto acaba por sofrer muitas críticas, na medida em que grupos econômicos poderosos se valiam desse instrumento para derrubar decisões que contrariassem seus interesses e, muito embora, ainda esteja na Constituição de alguns estados norte-americanos é muito pouco usado (DALLARI, 2013).

Em que pese os institutos tradicionalmente conhecidos de participação popular, não se deve considerar esses modelos esgotados havendo necessidade de constante sintonia com o momento histórico. A participação democrática não pode ser reservada a grandes momentos extraordinários da vida do Estado, mas estar inserida no cotidiano do cidadão. Os instrumentos constitucionais precisam ser preservados e reforçados, porém instrumentos legais e pequenas experiências nas práticas das administrações públicas precisam ser valorizados e tornarem-se rotinas.

d) Conselhos da Comunidade - A participação cada vez maior de conselhos comunitários nas decisões administrativas fortalecem as políticas públicas e diminuem a possibilidade de erros em decisões nas quais a comunidade foi previamente consultada. Assim, é saudável a exigência de legislações federais e estaduais de que os municípios constituam conselhos para receberem recursos nas mais diversas áreas. Isto possibilita que o poder público promova uma gestão compartilhada com a sociedade. Vale a constante atenção para que esses conselhos não sejam cooptados pelo poder público e os conselheiros somente se limitem a assinatura de atas previamente elaboradas.

e) Orçamento Participativo – Algumas cidades brasileiras já implantaram a proposta de orçamento participativo. Com mais êxito em alguns municípios e menos em

outros, o orçamento participativo consiste na reserva de parte dos recursos públicos para que a comunidade decida o melhor meio de sua aplicação. Assim, cada setor pode defender seus posicionamentos em assembleias públicas para que a comunidade participe. Para que o instituto funcione de maneira adequada é preciso que a comunidade seja municiada das informações técnicas necessárias mas de maneira que consiga compreender os argumentos e tomar as decisões mais adequadas diante das prioridades e das limitações orçamentárias de cada lugar.

f) Audiências Públicas – trata-se de outro recurso importante de participação em que se possibilita a oitiva da comunidade antes de decisões importantes. As audiências públicas já tem sido uma realidade no país, todavia, em grande quantidade das vezes com baixíssima participação. O desinteresse em grande parte se deve a falta de estímulo, pouca divulgação e uso de terminologia técnica. Também não raras vezes as opiniões manifestadas acabam não sendo efetivamente consideradas, fazendo com que esse instrumento perca a sua importância aos olhos da população.

g) Ouvidorias – Canais de contato claros e transparentes com o cidadão. As ouvidorias quando bem geridas e capazes de oferecer resposta às dúvidas e sugestões podem auxiliar muito na democratização da gestão pública. Para tanto é preciso que os canais de acesso a ouvidoria sejam conhecidos e uma vez acionados ofereçam retorno ao cidadão.

h) Redes Sociais – As redes sociais são a realidade de nosso tempo e o Poder Público também não pode ignorá-las. Se a população está nas redes e o Estado quer ouvi-la, ele também deve ir às redes. As equipes de comunicação mais eficientes já conseguem ter feedbacks poderosos através dos usuários da internet. O Poder Público deve estar atento ao seu tempo e saber informar e captar informações úteis em suas páginas e redes sociais. Esse mecanismo ainda tem a vantagem de proporcionar grande economia em relação aos meios de comunicação tradicionais.

Esses instrumentos não se exaurem aqui e devem ser sempre complementados de modo a propiciar uma intimidade cada vez maior do cidadão com o Estado. Os espaços frequentados pela comunidade devem ser abertos à participação. As associações, escolas e grupos de convivência devem proporcionar sempre que possível um ambiente em que seus frequentadores participem de sua gestão, construindo uma cultura democrática.

CONCLUSÕES

- a) A Constituição Brasileira fez uma opção forte e definitiva por Estado Democrático. Democracia essa que pode ser exercida diretamente pelo cidadão ou indiretamente por meio de representantes eleitos. A Constituição brasileira representa não um fim do processo de democratização, mas é ela própria um instrumento de transição de um Estado autoritário para um Estado Democrático.
- b) A democracia representativa passa por uma crise em que o cidadão não se sente representado. Uma vez eleitos, os representantes portam-se como donos de seus mandatos e exercem o poder independente do verdadeiro titular que é o povo. Tomam decisões políticas importantes conforme seus próprios juízos de conveniência e oportunidade a que devem se vincular os representados. Não é clara a resposta da pergunta de Norberto Bobbio. O que representam? Interesses gerais de cidadania ou interesses particulares? O fato do voto possuir o mesmo valor para todos não deve servir para maquiar uma realidade de desigualdade entre os cidadãos no processo eleitoral.
- c) Só é realmente democrática a sociedade em que os cidadãos conseguem participar ativamente da vida do Estado. Os programas e práticas governamentais precisam refletir a expressão da vontade popular lhes dando legitimidade.
- d) A Constituição cria importantes mecanismos de participação popular, notadamente, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. Todavia, esses instrumentos não tem se mostrado eficientes para estimular o cidadão à participação, sendo pouco manejados na recente história democrática do país.
- e) A participação popular pode envolver riscos como a captura pelo governo dos movimentos sociais, a corrupção com o privilégio de interesses pessoais, a captura do governo pelo mercado na medida em que se aproxima regulador de regulado, deficiências de análise e falhas de coordenação. Todavia, esses riscos não devem servir de argumentos para barrar a participação social, mas serem objeto de controle.
- f) Existem diversos e novos mecanismos de participação que devem ser constantemente debatidos, aperfeiçoados, intensificados e adaptados a realidade de cada administração pública (ou mesmo tornarem-se instrumentos constitucionais) como o veto popular, recall, recall judicial, conselhos da comunidade, orçamento participativo, audiências públicas, ouvidorias e participação por redes sociais. Esses mecanismos não se esgotam.

g) O Estado e a sociedade devem encontrar mecanismos de participação popular para salvaguardar o próprio Estado, a Constituição e o povo, titular de todo poder.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, vol. 38, nº 15, 2001.
- ARAÚJO, Roberta Corrêa de. **Legitimidade do Poder Político na Democracia Contemporânea**. Curitiba: Juruá, 2015.
- BARROSO, Luiz Roberto. Dez anos da Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, nº 214, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 13ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e terra, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.111.
- BONAVIDES, Paulo. Democracia direta a democracia do terceiro milênio. **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a Professora Maria Garcia**. 2ª ed. São Paulo: IOB, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo um estado republicano, democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: um longo caminho**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DIAS, Luiz Claudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, nº 37, 2001.
- EL PAÍS. **Dos 513 deputados na Câmara do Brasil, só 36 foram eleitos com votos próprios. Por quê?** 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/politica/1461023531_819960.html>. Acesso em: 12 jan. 2016.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O referendun e a representação democrática no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, nº 92, p. 13-40, 1986.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Editora RidendoCastigat Mores. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv00014a.pdf>. Acesso em 09/01/2017.

VIEGAS, Carlos Athayde Valadares. **Legitimidade Democrática da Jurisdição Constitucional: cidadania e pós-modernidade**. Belo Horizonte: Editora D'placido, 2014.

Submissão: 20.09.2018

Aprovação: 20.10.2018