

## INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS

### INSTRUMENTS OF POPULAR PARTICIPATION IN THE DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC POLICIES

Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini<sup>1</sup>  
Natal dos Reis Carvalho Junior<sup>2</sup>

#### RESUMO

O presente artigo debate a relevância da participação popular no processo de fortalecimento da democracia brasileira. O debate sobre a crise da democracia que dominou o mundo na última década também afeta a democracia brasileira, e nesse sentido é preciso encontrar caminhos não só para a manutenção, mas para o fortalecimento da democracia no Brasil. Embora a Constituição Federal brasileira apresente estímulos e instrumentos de participação, a realidade da participação popular ainda é tímida. Instrumentos tradicionais de participação podem ser reencontrados e fortalecidos, bem como é necessário encontrar novos instrumentos de participação que se adequem a realidade dos novos tempos, desviando dos riscos da participação e construindo uma democracia de participação popular. Este artigo é desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e investigações sobre instrumentos possíveis de participação.

**Palavras-chave:** Participação popular; democracia participativa; instrumentos de participação; democracia brasileira.

#### ABSTRACT

This article discusses the relevance of popular participation in the process of strengthening Brazilian democracy. The debate on the crisis of democracy that dominated the world in the last decade also affects Brazilian democracy, and in this sense it is necessary to find ways not only to maintain, but to strengthen democracy in Brazil. Although the Brazilian Federal Constitution presents incentives and instruments for participation, the reality of popular participation is still timid. Traditional instruments of participation can be rediscovered and

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Enfermagem pela Universidade de São Paulo (1986), graduação em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (1991), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Atualmente é professora do curso de Mestrado em Direito ministrado pela Universidade de Ribeirão Preto. Juíza de Direito Titular da 4ª Vara Cível de São Carlos-SP. E-mail: [fzanferdini@hotmail.com](mailto:fzanferdini@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestre e doutor em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Advogado e Professor do Curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé. E-mail: [natalcarvalhojunior@gmail.com](mailto:natalcarvalhojunior@gmail.com)

strengthened, as well as it is necessary to find new instruments of participation that adapt to the reality of the new times, avoiding the risks of participation and building a democracy of popular participation. This article is developed through bibliographical research and investigations on possible instruments of participation.

**Keywords:** Popular participation; participatory democracy; participation instruments; Brazilian democracy.

## 1. INTRODUÇÃO

A queda dos valores liberais, o avanço do poder econômico sobre o Estado, a flexibilização de direitos humanos, a ascensão ao poder de líderes autoritários, a explosão de movimentos de intolerância. Tudo isso se agrava por uma crise de representatividade em que os eleitores não se identificam com os eleitos e boa parte dos mandatos são exercidos a revelia de bases populares. Há um sentimento generalizado de apatia pela política, principalmente quando se trata das casas parlamentares.

No exercício do poder público existe a carência de um elemento muito significativo: o povo, de quem todo poder emana. O resgate da democracia passa por medidas capazes de resgatar a cidadania, ampliar a legitimidade dos eleitos e tornar a população verdadeiramente participante da vida política do Estado. Embora o voto livre e universal seja relevante, não é suficiente, por si só, para edificar uma sociedade verdadeiramente democrática em que os cidadãos se sintam partícipes das soluções e não subalternos ao poder do Estado.

Tem se mostrado necessário um movimento de estímulo a participação. Mais que uma democracia representativa, é necessário buscar uma democracia de participação popular. A Constituição brasileira, amplamente democrática, abre as portas para um país cidadão, mas é preciso que sociedade atravesse essa porta e ocupe o seu espaço.

Este artigo, por meio de pesquisa bibliográfica, valendo-se do método hipotético-dedutivo, se dedica a pensar sobre a democracia participativa e compreender as dificuldades para sua concretização. Para tanto é preciso compreender alguns mecanismos constitucionais de participação e as razões de sua pouca utilização. A atuação da comunidade nas políticas públicas não somente as torna mais eficientes – já que pensadas junto com os destinatários – mas dará mais transparência a atuação do Estado.

## 2. MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A participação dos cidadãos é abertamente defendida pela Constituição Federal que apresenta instrumentos de participação direta. Afinal trata-se de uma constituição que desde o preâmbulo afirma seu compromisso com a democracia. Embora os mecanismos constitucionais sejam bastante interessantes, na prática são subutilizados. Além do sufrágio universal, a CF traz como possibilidade o referendo, a iniciativa popular de projeto de lei e o plebiscito (art. 14, I, II e III).

O plebiscito corresponde a uma consulta prévia a população a respeito de uma futura iniciativa legislativa que esteja sendo cogitada e que pretende modificar algum ponto significativo da política governamental. O instituto encontra suas origens na Roma antiga e, ainda, é utilizado como mecanismo de consulta popular (DALLARI, 2013, p. 153-156).

Existem críticas ao plebiscito, pois através dele o povo seria mais facilmente ludibriado, já que, diversamente que pode ocorrer no Poder Legislativo, não possuiria todos os elementos e dados necessários para uma decisão de qualidade, sendo possível com relativa facilidade conduzir o resultado do plebiscito para que atinja o fim esperado. Em uma situação como esta o povo não passaria de fantoche nas mãos dos detentores do poder. Sob outra visão existe a posição – já trabalhada em capítulos anteriores – de que há um consenso que o povo é mal representado no parlamento, e esse argumento se reforçaria considerando que com os modernos meios tecnológicos seria mais fácil e econômico a realização de consultas populares bem como o acesso da população à informação (DALLARI, 2013, p. 153-156).

No Brasil o instituto é regulamentado pela Lei 9.709/98 que prevê em seu artigo 2º que o plebiscito será realizado para a consulta prévia a uma matéria de acentuada relevância de natureza Constitucional, legislativa ou administrativa. O termo “acentuada relevância” é substancialmente amplo, comportando várias interpretações subjetivas. Ademais, é difícil, atualmente, encontrar uma matéria que não apresente relevância constitucional. A ideia é, entretanto, que o referendo não seja utilizado para a tomada de decisões ordinárias. Outro aspecto importante é que o próprio parlamento faz o juízo de conveniência quanto à necessidade da consulta popular de acordo com o artigo 3º da Lei. Assim, depende em última análise do Poder Legislativo 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 (2001, p. 230) afirma que a vinculação é elementar ao próprio instituto.

O plebiscito não é utilizado com frequência no Brasil e, por uma única vez, foi adotado nacionalmente em 1993, quando 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). Naquela ocasião o povo brasileiro majoritariamente votou por uma república presidencialista, conservando a previsão constitucional originária<sup>3</sup>.

Já o Referendo consistirá também na participação popular mediante voto, contudo, com o objetivo específico 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”. Mantêm-se as características anteriores em relação à relevância, juízo de conveniência parlamentar e vinculação do administrador.

Trata-se, pois, de mais um instituto que poderia ser valioso para estimular a participação popular, contudo somente foi utilizado uma única vez no Brasil. Quando em 23 de outubro de 2005 um referendo apresentou a população indagação sobre a comercialização de armas de fogo e munição no Brasil. Nessa ocasião o povo não ratificou o ato legislativo pertencente ao chamado Estatuto do Desarmamento.

A iniciativa popular é a possibilidade de o processo legislativo ser iniciado mediante a subscrição de determinado número de eleitores. A Constituição da República no §2º, do artigo 61 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.

Assim, o projeto de Lei de iniciativa popular deve ser apreciado pelo Poder Legislativo e não pode ser rejeitado por vícios formais, senão vejamos: “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

---

<sup>3</sup> Em 2011, também por força das previsões do artigo 18, §§ 3º e 4º, da CF houve outro plebiscito, todavia não nacional, para decidir sobre o desmembramento do Estado do Pará. Na ocasião o desmembramento foi rejeitado.

ou de redação” (Art. 13, §2º, Lei 9709/98). Entretanto quando da discussão e votação do projeto esse pode ser rejeitado ou ainda modificado pelo plenário, possuindo os parlamentares plena autonomia de deliberação.

Luiz Cláudio Portinho Dias (2001, p. 233) defende ser necessário uma lista de temas a partir de suas peculiaridades que não poderiam ser objeto de iniciativa popular, como direito tributário, financeiro, penal e administrativo que exigem conhecimento mais qualificado para uma adequada produção legislativa. Outra crítica feita ao instituto é a impossibilidade de iniciativa popular nos processos de Emenda à Constituição em que a população poderia suscitar o debate parlamentar de assuntos de maior relevância para o Estado.

Também são poucos os projetos de lei que tiveram a iniciativa popular no país. A Lei 8.930/94, conhecida como Lei Daniella Perez – e fruto da comoção gerada pela morte violenta da atriz – tipificou novos crimes hediondos. O projeto de Lei de iniciativa popular que criou 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, CNBB, liderou e organizou a iniciativa popular de um PL que pretendia combater a compra de votos e que foi aprovado pelo Congresso Nacional. Em 2010 houve a iniciativa popular naquela que ficou conhecida como Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010). Mais recentemente (2016) através de uma mobilização articulada pelo Ministério Público Federal foi apresentado um PL de iniciativa popular que trazia 10 medidas contra a corrupção, ocorre que quando da apreciação na Câmara dos Deputados, o PL sofreu mudanças sensíveis. Mesmo sendo prevista a possibilidade de iniciativa popular de leis na Lei Orgânica dos Municípios e nas Constituições Estaduais – já que guardam simetria com a Constituição Federal – os relatos de uso desse instrumento de participação nestes entes são bastante acanhados. A maioria dos movimentos nos municípios de iniciativa popular de lei tem ficado restritos a projetos que visam a diminuição de subsídio de vereadores e agentes políticos<sup>4</sup> (CARVALHO JUNIOR; CARVALHO, 2018).

Assim, é possível constatar que embora a Constituição tenha criado mecanismos para possibilitar e estimular a participação popular, a falta de incentivo por parte de lideranças comunitárias e mesmo o pouco estímulo da classe política (quando se depende de iniciativa congressual) têm tornado esses mecanismos em meras referências constitucionais que não

---

<sup>4</sup> Destaca-se que nesta hipótese, ao menos em análise perfunctória, tal projeto de lei padeceria de vício de iniciativa, já que a iniciativa para fixação de subsídio dos agentes políticos municipais é privativa da Câmara Municipal, frustrando ainda mais o movimento ligado a tal iniciativa.

fazem parte do cotidiano da cidadania, mantendo a população apartada da vida política do Estado. Essa conclusão torna necessária a rediscussão do papel do cidadão na vida decisória do Poder Público e alerta para demanda de renovação de instrumentos capazes de edificar uma cidadania verdadeiramente ativa.

### 3. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Como tratado em tópico anterior, a Constituição Brasileira trouxe em seu texto mecanismos de participação popular que, embora interessantes e bem intencionados, têm demonstrado na prática pouca efetividade no sentido de gerar uma participação mais ativa da sociedade. Deste modo, excetuando o sufrágio universal, que demanda considerações mais aprofundadas, pode-se afirmar que o referendo, a iniciativa popular de projeto de lei e o plebiscito – trazidos no art. 14, I, II e III da CF –, não permitem a afirmação de que o Brasil é um país em que existe significativa participação popular na gestão da coisa pública. Pelo contrário, parece que somente através do voto nos períodos eleitorais, que é de comparecimento obrigatório, se percebe mais intensa mobilização social.

Logo, já é passada a hora de aprofundar os instrumentos de participação e mesmo inserir novos mecanismos nesse processo que garantam não só a possibilidade de participação da sociedade, mas, sobretudo, estimulem o seu interesse em se tornar parte da vida do Estado, auxiliando os governos na identificação do interesse público. Assim, passamos a tratar de alguns instrumentos constitucionais, que a partir de mobilização adequada podem ser mais úteis e efetivos na interlocução entre Estado e sociedade.

Ampliar a participação, é relevante que se esclareça, não constitui nenhuma tentativa de eliminar ou enfraquecer qualquer modalidade de poder constituído, mas de novas formas de rediscutir a relação entre democracia e poder. A pergunta que se coloca é como estabelecer práticas de poder mais conciliáveis com os valores democráticos. Isso tampouco significará o encontro de uma sociedade ideal e que viva em perfeita harmonia e transparência, mas é preciso produzir um modelo em que nenhum ator social tenha exclusivo controle de toda a representação da comunidade ou plenos poderes em sua área de atuação (MOUFFE, 2005).

A intenção aqui não é esgotar os instrumentos de participação, até porque que a depender da disposição do Estado e da comunidade podem ser inúmeros. Também não é a pretensão menosprezar a força de atuação dos mais variados órgãos da sociedade civil e

movimentos sociais como instrumentos legítimos de pressão sobre os governos. O que se passa a observar são possíveis mecanismos, que a depender da maneira como são empregados, podem ser preciosos na construção e fortalecimento de uma cultura de participação popular.

### 3.1 Conselhos da Comunidade

A existência de instrumentos de consulta que auxiliam os governos não é propriamente uma novidade. Mesmo em regimes autoritários era comum a existência de órgãos consultivos. Nas monarquias da idade média era comum que o monarca – que deveria decidir sozinho – ter sempre por perto um grupo de conselheiros. Esse hábito também foi conservado nos regimes democráticos através da criação de órgãos consultivos nas funções da administração pública. Deste modo, não é incomum a existência de conselhos, comitês, comissões, grupos de trabalho, seja de natureza provisória ou permanente com representantes da sociedade (DI PIETRO, 1993).

A Constituição brasileira cria três conselhos no âmbito da administração federal para auxiliar o Presidente da República e o Congresso Nacional: o Conselho da República (arts. 89 e 90)<sup>5</sup>, como órgão de consulta do Presidente da República<sup>6</sup>; o Conselho de Defesa Nacional (art. 91)<sup>7</sup>, como órgão de consulta do Presidente da República; e o Conselho de Comunicação

---

<sup>5</sup> CF, Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal; VI - o Ministro da Justiça; VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução. Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre: I - intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio; II - as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas. § 1º O Presidente da República poderá convocar Ministro de Estado para participar da reunião do Conselho, quando constar da pauta questão relacionada com o respectivo Ministério. § 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho da República.

<sup>6</sup> José Afonso da Silva descreve as origens do Conselho da República: “Foi inspirado no Conselho de Estado instituído nos arts. 144 a 149 da Constituição da República Portuguesa, e surgiu no bojo da proposta parlamentarista que, tendo caído, o deixou de herança dentro do presidencialismo, com certeza para não merecer a menor atenção do Presidente da República, que, no personalismo do sistema, não costuma consultar senão seus próprios botões (às vezes)” (SILVA, 2014, p.669).

<sup>7</sup> Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - o Ministro da Justiça; V - o Ministro de Estado da Defesa; VI - o Ministro das Relações Exteriores; VII - o Ministro do Planejamento; VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição; II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; III -

Social (art. 224)<sup>8</sup>, como órgão auxiliar do Congresso Nacional. Em que pese nenhum destes conselhos constitucionais tenham sido eficientes para representar uma maior participação da sociedade, é permitido e até desejado que a lei ordinária crie tantos conselhos quantos forem necessários. Em assuntos estratégicos e naqueles de temas de aplicação direta na comunidade os conselhos podem ser um espaço bastante propício para se desenvolver discussões mais qualificadas com parcelas da sociedade permitindo a ampliação do debate e interação com o Poder Público.

Hannah Arendt (1973, p. 197) afirma que os conselhos são uma forma possível de estabelecer um governo horizontal – contrapondo-se, assim, ao modelo vertical de autoridade do Estado – que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Para Wilson Donizeti Liberati (2013, p. 150) os conselhos manifestam uma conquista da institucionalidade democrática ao estimularem diálogo entre governo e sociedade, e reconhece que os conselhos gestores de políticas públicas são verdadeiros espaços de decisão política.<sup>9</sup>

Atualmente, especialmente nos âmbitos municipal e estadual, existe uma grande multiplicidade de conselhos, instituídos a partir da Constituição de 1988 (conselhos da criança e adolescente, conselhos da mulher, conselhos de combate às drogas, conselhos de segurança pública, conselhos dos idosos, conselhos de saúde, conselhos de assistência social, conselhos de merenda escolar). Algumas destas experiências são muito bem sucedidas e outras muito tímidas em termos de participação popular. A mera previsão legal de existência de um conselho não é o bastante para solucionar as tensões que envolvem a participação popular nos cotidianos dos governos, são necessários procedimentos democráticos e mecanismos de estímulo à participação.

Assim, por um lado já é possível perceber o sucesso de diversas experiências de conselhos da comunidade que mobilizam bons contingentes de pessoas para o debate público das grandes questões da administração em todo o país. Porém, por outro lado também não são

---

propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. § 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional.

<sup>8</sup> Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

<sup>9</sup> Maria do Carmo Carvalho e Ana Cláudia Teixeira (2000, p. 8) confirmam que “Os conselhos são espaços de cogestão entre o Estado e a sociedade que vem contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracterizava os espaços da decisão política no Brasil (...). São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício da cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implantação de políticas públicas que possam solucioná-las”.

raras as experiências com conselhos em que a comunicação é exígua ou mesmo ficcional pelo fato que “não há um processo de discussão democrático fundado em momentos e mecanismos de envolvimento orgânico de seus partícipes, eis que geralmente se dão de forma pré-ordenada e com pautas decisórias já estabelecidas”, em espaços como estes haverá “baixíssimos níveis de reflexividade para com os membros da comunidade atingidos pelas decisões tomadas e executadas” (LEAL, 2003, p. 838).

Podem existir conselhos com funções exclusivamente consultivas e também conselhos com poder de deliberação. Por certo que quanto maior o poder decisório de um conselho, maior tende ser sua capacidade de democratização dentro da gestão pública. Se tornou comum a partir de meados dos anos 2000 que repasses de recursos financeiros de um ente a outro exijam a participação de conselhos comunitários com poder de deliberação como condição. Exemplo disso são os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)<sup>10</sup>, compostos por pais, professores e gestores da educação. Trata-se de conselho indispensável para o repasse dos recursos da merenda. Também nas áreas da saúde e serviço social existem conselhos com os mesmos moldes de atuação.

Nos últimos anos, a partir de 2019 com o governo Bolsonaro, os conselhos federais que já haviam conquistado tradição de participação foram sendo aparelhados por grupos pouco democráticos e muitos deles desativados. Centenas de conselhos criados por decreto deixaram de existir. Até mesmo os conselhos criados por lei sofreram tentativa de derrubada por decreto, o que só não aconteceu por decisão do Supremo Tribunal Federal. Isso demonstra a importância de levar a sério os conselhos e a necessidade de construir mecanismos jurídicos que possam blindá-los de eventuais governos que não têm a democracia como princípio. Com a ascensão do Governo Lula, essa tendência de enfraquecimento dos conselhos foi revertida.

A mera existência de lei criando o conselho, ou a simples nomeação sem jamais convocar para debates importantes é capaz de torná-lo inócuo e desmobilizar ainda mais a participação popular. O espaço dos conselhos deve ser capaz de restaurar a esfera pública tornando-a mais inclusiva e permitindo a apresentação de outras razões públicas pelos interessados, com sua própria linguagem e vocabulário – e não com o vocabulário complexo da burocracia administrativa que a todo tempo está apto a justificar a necessidade de manutenção das coisas como elas estão. Não é o bastante confiar que a formação de redes e movimentos sociais serão suficientes para garantir a expressão organizada e coerente de minorias que

---

<sup>10</sup> O CAE é regulamentado pela Lei 11.947 de 16 de junho de 2009.

historicamente foram excluídas da gestão do Estado. O desafio da formação de ambientes democráticos é amplo e exige persistência para a construção de uma cidadania inclusiva soberana<sup>11</sup>.

### 3.2 Orçamento Participativo

Um dos instrumentos mais importantes para a concreção de boas políticas públicas é o orçamento público. A lei orçamentária é que mobilizará a estrutura da administração pública definindo não somente em que os recursos públicos serão investidos, mas quanto destes recursos serão gastos em cada área. Desta forma, se para que as políticas públicas sejam bem executadas existe a necessidade da aplicação de recursos, será fundamental ainda um acompanhamento rigoroso do orçamento.

Entre as políticas de promoção da participação popular destaca-se o orçamento participativo, que é um mecanismo de democracia participativa atrelada a democracia representativa e direta. Como regra, a divisão das dotações orçamentárias é de iniciativa do Poder Executivo sendo posteriormente submetidas à aprovação do Poder Legislativo<sup>12</sup>. Contudo, no orçamento participativo uma fração do orçamento público é reservada para que sua destinação seja debatida com os cidadãos. Os debates da comunidade e a troca de argumentos na defesa de uma ou outra finalidade permitirão a todos um maior conhecimento das necessidades comuns e o posicionamento da coletividade a respeito das demandas do interesse coletivo. As regras para deliberação e execução do orçamento participativo possuem características específicas e, por isso, a probabilidade de descumprimento torna-se bem menor, até mesmo pela fiscalização da própria sociedade (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008).

---

<sup>11</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1993) embora reconheça problemas na efetividade destaca que sempre a criação de um órgão consultivo representa um resultado positivo: “O grande problema dos órgãos de consulta é o da sua real efetividade. Para que esse caráter fosse assegurado, seria necessário que seus integrantes fossem eleitos pela própria sociedade e, de preferência entre pessoas estranhas ao corpo de Poderes do Estado, o que nem sempre acontece. De qualquer forma, os órgãos de consulta podem desempenhar um papel muito importante, em especial quando suas conclusões são vinculantes para a Administração; mas, mesmo quando isso não ocorre, sendo a sua existência apenas formal, eles contribuem para a maior aproximação entre a Administração e o particular”.

<sup>12</sup> Destaca-se que quando se trata da iniciativa de seus próprios orçamentos, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública possuirão autonomia de iniciativa dentro dos limites previamente estabelecidos. Ao deliberar sobre o orçamento público o Poder legislativo também poderá realizar emendas, modificando, dentro de determinados limites, a peça encaminhada pelo poder executivo.

É preciso que se tenha em conta que qualquer ação do Poder Público envolverá o gasto de recursos e que os recursos são limitados. Desta forma ao trabalhar com o orçamento participativo, tão importante quanto decidir em que gastar será determinar como gastar. A depender destas decisões ter-se-á maior ou menor eficácia das políticas públicas que são importantes para a comunidade (BARCELLOS, 2008, p. 111-147).

Falhas ou falta de previsão orçamentária podem representar até mesmo a paralização de uma determinada política ou obra pública. As Leis orçamentárias são engessadas sobre vários aspectos e devem atender a inúmeras disposições legais e constitucionais já estabelecidas previamente (limites e mínimos em cada área, pagamento de precatórios, recursos vinculados, disposições de responsabilidade fiscal, etc.), contudo, as matérias pendentes de deliberação política podem ser compartilhadas com a sociedade ampliando o ampliando a participação popular e criando vínculos da comunidade com o Poder Público.

A participação da sociedade e sua assimilação do orçamento público também trará como consequência um maior controle social, fundamental ao Estado Democrático e a adequada gestão das políticas Públicas. Ana Paula de Barcellos (2008, p. 111-147) conclui que “na ausência de controle social, a gestão das políticas públicas no ambiente das deliberações majoritárias tende a ser marcada pela corrupção, pela ineficiência e pelo clientelismo”.

O orçamento participativo surge com a experiência de sua implantação em Porto Alegre no ano de 1989. É da cidade de Porto Alegre a formulação dessa engenharia de participação replicada posteriormente em outros lugares. Em que pese muitas experiências de dificuldades de implantação em outras regiões ou mesmo através de outras propostas partidárias<sup>13</sup> foi considerado um modelo bem sucedido no fortalecimento da democracia local (AVRITZER, 2003, p. 13-60).

Não existe uma única fórmula possível de trabalhar a participação através do orçamento público. Essa participação pode se dar por meio do orçamento participativo tal qual o modelo surgido em Porto Alegre – com a decisão da comunidade sobre parcela do orçamento previamente reservada – ou também a partir de metodologias variáveis como o estabelecimento e acompanhamento pela sociedade de metas a serem cumpridas pelo Poder Público.

---

<sup>13</sup> O orçamento participativo é implantado em uma gestão do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre e posteriormente passa a ser reconhecido pelo partido como proposta de governo. Muito embora já tenha sido implantado com sucesso em gestões de outras siglas, como no modelo de Sergipe, o programa ficou muito vinculado ao PT, o que custou a sua rejeição por outros grupos políticos (AVRITZER, 2003, p. 13-60).

Outro ponto importante deve ser considerado, sabendo que a lei orçamentária é autorizativa de despesas e não impositiva a participação da sociedade precisa se mostrar presente em dois momentos, tanto na fase de definição, garantindo a destinação de recursos para os objetivos definidos pela coletividade, quanto na fase de execução da peça orçamentária, para que os recursos destinados sejam efetivamente executados. Será justamente a participação que garantirá o sucesso deste tipo de programa.

### 3.3 Audiências Públicas

A realização de audiências públicas é mais um instrumento importante de participação popular para debater a respeito de um determinado ponto específico colocado para deliberação. Para Lucia Valle Figueiredo (2002) a audiência pública representa a oportunidade de defesa do interesse público da coletividade, assim classifica como direito público subjetivo de natureza difusa e somente reflexamente representará o interesse individual. A colocação de temas controversos da agenda dos governos para o debate em audiência pública possibilita a participação da comunidade que sem esse instrumento ficaria excluída desse processo.

O ordenamento administrativo incorporou aos poucos novos espaços de consultas e até mesmo a obrigatoriedade de convocação de audiência pública em determinadas situações. Deste modo, as leis orçamentárias, a legislação de organização do solo urbano, outorgas de licença ambiental, entre outras, contemplam a realização de audiências públicas como instrumento necessário para garantir a validade de alguns atos administrativos ou mesmo do processo legislativo de determinadas matérias.

A reunião da comunidade em audiência pública, representa a publicidade do assunto em pauta e também possibilita a participação dos cidadãos interessados que devem poder aprovar ou rejeitar o que tiver sido escolhido pela administração, ou, ao menos, fazer com que a administração ouça suas opiniões e sugestões. Desta forma, é importante que a audiência pública não sirva apenas para que a administração apresente categoricamente uma escolha que tomou anteriormente. Quando situações como essa acontecem a audiência transforma-se em mera etapa formal desvirtuando o verdadeiro objetivo que é permitir a ampla participação popular com debates, transparência e a possibilidade de diálogo entre os administradores e os cidadãos, inclusive possibilitando o debate de formas alternativas de solução para os problemas da pauta (FIGUEIREDO, 2002).

Assim é fundamental que a população se sinta confortável e segura para opinar sem medo de represálias. Agustín Gordillo assevera que a realização de audiências públicas somente é eficaz diante de um público ativo. Em tradução livre:

É possível distinguir a "audiência pública" ou a sessão pública para enfatizar que a audiência pública não é meramente sobre a realização de uma sessão administrativa com assistência passiva e silenciosa do público como acontece com o rádio, a televisão, o jornal, etc., mas para realizar uma audiência em que o público é uma parte interessada e ativa, com direitos processuais de respeito dentro da agora ampliada concepção do devido processo constitucional, com o direito de oferecer e produzir evidências e controlar o que é produzido, alegado, etc. O conceito de participação pública é, portanto, essencial para a audiência pública estabelecida por lei, sem prejuízo do fato de que a audiência pública também deve estar aberta ao conhecimento público, da imprensa etc. Às vezes, a legislação se refere apenas a "audiências", mas em seu contexto deve ser interpretado que são as mesmas audiências públicas mencionadas aqui (GORDILLO, 2000, p. XI)<sup>14</sup>.

Gordillo (2000, p. 16) sustenta, ainda, que as audiências públicas sejam realizadas não somente nos casos previstos em que a lei exige, mas em todos os casos em que a decisão que precisa ser tomada extrapolar os limites de um caso particular ou para garantir o direito de defesa e livre manifestação de cidadãos que venham a ser afetados pelos atos que a administração pública pretende executar.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001, p. 211) aponta que entre os benefícios da audiência pública se destaca o fato de que ela evidencia a boa intenção do gestor de produzir a melhor decisão. Além disso, ela colabora na formação do consenso em torno da decisão adotada e demonstra zelo e transparência dos processos administrativos renovando a comunicação entre os agentes políticos e seus eleitores. Destaca-se, ainda, que as audiências públicas têm o potencial de diminuir os casos de erros na atuação administrativa a partir das decisões que pode se formar com a comunidade (DAL BOSCO, 2002).

A audiência pública se realizada dentro de balizas democráticas poderá mostrar-se um instrumento eficiente para apontar quais são as prioridades para o investimento estatal nas políticas públicas. Assim é também, quando acontece adequadamente, um grande mecanismo

---

<sup>14</sup> No original: "Cabe distinguir la "pública audiencia" o sesión pública para enfatizar que en la audiencia pública no se trata meramente de celebrar una sesión administrativa con asistencia pasiva y muda del público, radio, televisión, periodismo, etc., sino de realizar una audiencia en la cual el público es parte interesada y activa, con derechos de naturaleza procedimental a respetar dentro de la concepción ahora expandida del debido proceso constitucional; con derecho de ofrecer, producir prueba y controlar la que se produce, alegar, etc. El concepto de participación pública es así esencial al de audiencia pública establecido por la ley, sin perjuicio de que además la audiencia debe estar abierta al conocimiento del público, periodismo etc. En ocasiones la legislación hace referencia meramente a "audiencias", pero de su contexto cabe interpretar que se trata de las mismas audiencias públicas aquí mentadas" (GORDILLO, 2000, p. XI).

para a percepção do próprio interesse público cuja consecução é a finalidade da administração pública. Logo, a audiência pública é um dos grandes espaços de conversa com a comunidade, e principalmente de diálogo com aqueles que serão afetados com as decisões do Poder Público. É necessário que a administração pública não somente amplie as ocasiões de realização de audiências públicas como se prepare para que estas sejam realmente um espaço de estímulo e escuta. A qualidade e os bons resultados gerados por audiências públicas servem como estímulo para que a comunidade se interesse em participar.

### 3.4 Internet e redes sociais

A internet e a tecnologia mudaram velozmente e radicalmente a maneira como a sociedade se comunica. O acesso à informação não se dá mais em espaços específicos como ocorria poucas décadas atrás – jornais, escola, grupos sociais –, a informação está em todos os lugares simultaneamente aos acontecimentos. A vida e a rotina das pessoas passaram a ser guiadas por uma nova percepção do tempo, muito mais veloz. Notícias novas rapidamente tornam-se ultrapassadas diante de mais informações que não cessam de chegar. Essa nova realidade também faz com que os cidadãos tenham um olhar diferente para as esferas de governo já que passa a observa-las por meio das novas tecnologias.

Os governos, por sua vez, não raramente ignoram essa realidade do tempo e da informação e continuam tentando se comunicar através de diários oficiais e fixação de editais em quadro de avisos. A baixa atratividade da comunicação governamental contrasta vertiginosamente com a sedução oferecida pelas redes sociais e pela internet. Assim é imprescindível ao desejar uma democratização do processo de tomada de decisões e ampliação da participação popular que se perceba que o ambiente virtual e das redes sociais têm função fundamental e definitiva para revigorar essa relação.

A internet tem se mostrado como um espaço em que se pode estruturar uma “arena conversacional” que possibilita a reunião de diferentes públicos nas mais diversas escalas permitindo, até mesmo, a construção do diálogo político e governamental. Desta forma, gera um meio através do qual o “público e os políticos podem se comunicar, trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, rápida e sem obstáculos burocráticos” (MAIA, 2001, p. 84).

Mesmo a existência de barreiras físicas como o árduo trânsito das grandes cidades que desestimula o deslocamento para qualquer reunião ou audiência pública presencial é facilmente superado por ambientes virtuais que gradativamente ficam mais ao alcance da população. Nesse sentido, a epidemia de COVID-19 mostrou como várias atividades tradicionalmente realizadas de forma presencial poderiam ser transferidas para ambientes de videoconferência sem maiores prejuízos.

Considerando que os cidadãos estão na internet e nas redes sociais e, considerando que precisamos de governos que consigam estimular a participação e dialogar com a comunidade, o ambiente da internet não pode ser uma área da qual os governos não participem. Ao contrário, é preciso a adaptação da linguagem comunicacional da administração pública tornando-a compatível com a linguagem da sociedade que governa. E aqui não se trata de publicidade institucional, mas verdadeiramente de canais atraentes de diálogo com a comunidade.

Além do mais, e agora pensando também na publicidade institucional, para os governos estar nas redes sociais pode ser uma grande maneira de fazer comunicação de qualidade com custos acessíveis. Uma das primeiras experiências que atraiu atenção e holofotes foi da Prefeitura de Curitiba em 2013, quando misturou humor, informação e serviços em sua página do facebook e com isso conseguiu atrair a atenção um público bastante diversificado que interagia constantemente com a página (UOL, 2014). Na sequência muitos outros municípios e governos adotaram estratégias semelhantes e com isso conquistaram bons resultados. O receio inicial de que comunicação institucional parecesse brincadeira de mal gosto, logo foi superado pela aceitação do público que percebe tratar-se de uma adaptação para dialogar com a sociedade.

E se em um primeiro momento as diversas redes sociais são capazes de transmitir com eficiência a comunicação institucional das administrações, também terão como resultado inevitável a função de colher opiniões, comentários, críticas e sugestões dos usuários de serviços e políticas públicas que de outra forma não iriam interagir com o Poder Público. Até mesmo a realização de enquetes on-line – apesar de serem facilmente manipuláveis e não possuir significativo conteúdo científico – podem ser instrumentos para uma primeira coleta de opiniões a respeito de temas controversos, ou servir como auxílio para a deliberação de assuntos de menor relevância, utilizadas como um termômetro para a Administração.

O portal e-cidadania do Senado Federal (2022) é um bom exemplo de canal de comunicação eficiente. O portal faz constantemente enquetes sobre assuntos polêmicos em andamento na casa, o que permite aos senadores e a mesa diretora um contato com a repercussão

das matérias<sup>15</sup>. Por meio do Portal e-cidadania do Senado mais de 97 mil cidadãos já enviaram ideias legislativas. Quando estas ideias conseguem alcançar 20 mil apoios de usuários do portal são encaminhadas para análise da CCJ. Várias já se tornaram projetos de lei e leis. Também já foram realizados mais de 2800 eventos interativos e mais de nove milhões de pessoas já votaram nas proposições sobre matérias que estão em análise no senado (BARBOSA; CARVALHO JUNIOR; SILVEIRA, 2017).

É fato a internet pode ser muito eficiente ampliar os espaços de debates, todavia, é preciso sempre estar bastante atento à possibilidade de acesso dos cidadãos. Em um país como o Brasil, com características continentais e de ampla desigualdade social, grande parte da população está excluída do acesso a qualquer tecnologia. O uso da internet pelos governos não pode se tornar uma barreira ao acesso de cidadãos “desplugados” que podem ser afetados pelas decisões consultadas através destes meios.

O uso da internet, é bom que se consigne, também não permite ingenuidade. Deve se ter em mente que o ambiente da internet é em grande parte dominado por organizações transnacionais que disputam o controle desse meio e nem sempre possuem interesses positivos ou democráticos. Rousiley Maia ainda alerta:

É preciso levar em consideração que, para fortalecer a democracia, são necessárias não apenas estruturas comunicacionais eficientes, ou instituições propícias à participação, mas também devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates. As novas aplicações tecnológicas, independentemente de favorecer ou dificultar a democracia, devem ser pensadas de maneira associada com os elementos sócio-históricos próprios dos atores sociais e com os procedimentos da comunicação estabelecida entre os sujeitos comunicantes concretos (MAIA, 2001, p. 95).

O uso da internet e das redes sociais não só é relevante como indispensável na comunicação contemporânea e pode ser um instrumento bastante eficaz de participação. Em tempos de grupos organizados disseminadores de notícias falsas, comunicações rápidas e eficazes também ajudam a derrubar mentiras e conter estragos. Contudo, o uso das redes é um meio que depende de operadores comprometidos com os valores democráticos, além da grande e urgente necessidade de inclusão social e digital para que de fato a participação neste meio seja democratizada.

---

<sup>15</sup> Além das enquetes quanto aos projetos de Lei, o Portal e-cidadania do Senado tem outros mecanismos interessantes de interação, permitindo aos usuários a participação *on line* de audiências públicas e mesmo o envio de propostas de projetos de lei (SENADO FEDERAL, 2022).

### 3.5 Ouvidorias

O Poder público pode e deve criar mecanismos internos de controle e eficiência de do funcionamento de seus serviços e políticas públicas. Mas também é preciso que receba opiniões, críticas e sugestões destinatários destes serviços. Essa possibilidade de acolher opiniões externas é necessária, pois os critérios que a administração adota para definir uma política pública como exitosa ou não podem ser bastante diversos dos critérios dos usuários e da coletividade.

A Constituição Federal determina ao Poder Público os deveres de eficiência e publicidade (art. 37). A publicidade é fundamental para que os cidadãos consigam acompanhar os rumos da condução da administração. A publicidade institucional, contudo, não pode revelar como os destinatários dos serviços públicos percebem a eficiência das ações da administração e principalmente a sua relação com a consecução do interesse público<sup>16</sup>. Embora, a administração deva ter padrões próprios de eficiência, a visão somente se completa ao ouvir a comunidade.

A avaliação da sociedade e a tomada de opinião dos destinatários do serviço serão indispensáveis para a verificação da adequação de uma política pública. Além disso, os usuários precisam ter instrumentos de avaliação não só de médio prazo – como comumente são os padrões de avaliação interna dos governos – mas condições de relatar os problemas imediatos e pontuais que estejam acontecendo no ambiente de execução desses serviços e poderiam passar despercebidos em um plano de metas.

Desta forma, as ouvidorias e instrumentos de coleta de avaliação por parte dos usuários dos serviços não só podem ser úteis, mas indispensáveis à aferição de qualidade e eficiência, possibilitando melhorias efetivas. Ao instituir as ouvidorias, os governos precisam cercar-se de determinados cuidados para que possam ser exitosas. Um cuidado é garantir que as ouvidorias

---

<sup>16</sup> É bastante comum as administrações divulgarem em belas peças publicitárias o montante total de valores investidos em uma área específica de atuação. Nesse sentido é bastante pertinente o exemplo trazido por Ana Paula de Barcellos (2008): “Imagine-se que um Município hipotético X declara, em seu relatório de execução orçamentária, haver investido R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) em saúde no ano de 2005. As questões que surgem aqui são duas. Em primeiro lugar: o que se fez especificamente com os R\$1.000.000,00? Que resultado produziu com tais recursos? Em segundo lugar, em tendo em conta essa informação, será o momento de apurar se existe uma relação de eficiência mínima entre os recursos investidos e o resultado produzido (seja ele qual for). Teria havido desperdício, ineficiência ou desvio? O resultado produzido concretamente pelo investimento de tais recursos custa razoavelmente 1 milhão de reais?”

tenham autonomia como requisito básico de sua existência, para que não omitam as demandas do próprio órgão do qual fazem parte. Outra medida essencial é a garantia de que as ouvidorias tenham mecanismos para prestações de contas dos resultados concretos apresentados pela administração às questões levantadas, de modo a não cair em descrédito pelos cidadãos, que devem receber retorno de suas colocações (CARDOSO; LIMA NETO; ALCANTARA, 2013).

A instituição de ouvidorias pelos governos liga-se as noções de “accountability”<sup>17</sup>. Afinal, não se pode perder de vista a noção de que a responsabilidade do agente público é consequência da assunção de parcela de poder que tem origem na soberania popular, e desse modo deve estar sempre sujeita a fiscalização, controle e responsabilização. Desta forma, o cidadão e a comunidade têm não somente o direito, mas mesmo o dever de cidadania de tomar contas das funções exercidas em seu nome (SERRA, CARVALHO, CARNEIRO, 2012, p. 135-153).

Deste modo, a ouvidoria deve ter a habilidade de promover a interlocução entre o governo e a sociedade, eliminando a distância histórica que existe entre ambos, sendo um mecanismo legítimo de participação popular (PITCHON, 2012, p. 39-45). Uma ouvidoria pública ativa e eficiente deve ser capaz de permitir uma inserção ativa do cidadão no controle da qualidade dos serviços públicos. Mais do que receber críticas e denúncias, a ouvidoria pode viabilizar sugestões e proposições auxiliando na construção de uma coparticipação cidadã<sup>18</sup>.

### 3.6 Veto Popular

Em alguma medida é possível afirmar que o instituto do veto popular se assemelha ao referendo. Por esse mecanismo os eleitores – em quantidade constitucionalmente pré-determinada – depois de aprovado um projeto de lei pelo parlamento, têm um prazo para requerer a aprovação popular dessa lei. Essa lei, então, não entrará em vigor até a próxima

---

<sup>17</sup> Sobre o termo accountability: “Embora o termo (accountability) seja de difícil transposição para o contexto brasileiro, utilizaremos a expressão no sentido de responsabilização dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas” (SANTOS, 2000, p. 50).

<sup>18</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro também faz referência a figura do “ombudsman” que seria semelhante a do ouvidor e que teve origem nos países escandinavos com a finalidade de também ser um órgão de proteção dos cidadãos, mas – ao menos originariamente – era ligado ao Parlamento. O “ombudsman” poderia receber denúncias ou mesmo atuar de ofício, apresentando um relatório minucioso de suas intervenções ao parlamento. Do relatório apresentado, as autoridades administrativas tinham o direito de defesa diante das comissões parlamentares e dos tribunais (DI PIETRO, 1993, p. 26-39).

eleição regular quando, então, será apreciada nas urnas e o conjunto do eleitorado decidirá pelo seu veto ou não (DALLARI, 2013, p. 153). Apesar deste instituto não estar previsto na Constituição brasileira, já está instituído nas Leis Orgânicas de alguns municípios brasileiros, como Fortaleza e Aracaju<sup>19</sup>.

Desta forma, poderíamos de algum modo considerar que no veto popular, uma petição com determinado número mínimo de eleitores seria apta a dar início a um referendo a respeito de determinado projeto de lei. Esse modelo de participação já é adotado com sucesso por países como a Suíça em que o artigo 89, 2, da Constituição declara que as “leis federais e os decretos federais de caráter geral e também os tratados internacionais de longa duração devem ser submetidos à adoção ou rejeição do povo, quando o pedido é feito por 30.000 cidadãos ou por oito cantões” (JUNIOR; ÉRICO, 2017).

O veto popular, no Brasil, também já foi proposto perante o Senado Federal. Em 2003 foi apresentada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 80/2003 de autoria do, então, Senador Antônio Carlos Valadares, que acrescentava ao artigo 14 da CF, a possibilidade de veto popular as leis brasileiras. O projeto, que em alguma medida mitiga os poderes do parlamento, não teve o interesse dos senadores. A PEC não teve qualquer tramitação e foi arquivada em 2014, ao final da Legislatura. Desse modo, um mecanismo bastante interessante e relevante de participação popular sequer conseguiu alcançar repercussão no parlamento brasileiro.

Tendo-se em consideração que as políticas públicas normalmente se originam a partir de projeto de lei, geralmente de autoria do Poder Executivo – tendo em vista a necessidade de criação de despesas – esse pode ser um instrumento de participação bastante interessante e digno de debate adequado para uma possível inclusão não só na Constituição Federal, como também nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais – tendo em vista que até o momento não existe declaração de inconstitucionalidade por parte do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>19</sup> Em 2016, a ADPF 385, de autoria da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) questionava no Supremo Tribunal Federal o instituto do veto popular na Lei Orgânica do Município de Aracaju (SE), na argumentação da entidade, a previsão do veto popular violaria as normas do processo legislativo. Em setembro de 2017, entretanto, o Ministro Alexandre de Moraes extinguiu a ADPF por entender que a Associação não possuía legitimidade ativa.

#### 4 OS RISCOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Aqui se passa a tratar dos riscos que podem vir a oferecer a participação popular. É cediço que a participação é necessária e essencial à vida democrática do Estado, contudo, a participação não está isenta de riscos. Não se deve romantizar a participação popular para que ela não se perca em sua própria fragilidade. Os riscos da participação devem ser conhecidos e estudados até mesmo para que possam vir a ser minimizados e evitados.

Ao longo deste estudo se pode perceber que os desafios colocados à participação são enormes: a crescente perda da identidade coletiva<sup>20</sup>, a manipulação por órgãos de comunicação que induzem a uma opinião pública viciada, a profunda desigualdade que marginaliza grupos imensos<sup>21</sup>, a cooptação dos próprios governos por grupos econômicos de muito poder. Entretanto, para além destes desafios que dificultam o engajamento popular, os próprios instrumentos de participação podem acabar de perdendo em possíveis obstáculos no meio deste caminho.

Marcos Augusto Perez (2006) analisa que a participação não é solução instantânea para todos os problemas de efetivação das políticas públicas e chama a atenção para o fato que a relação entre a sociedade e governo poderá acarretar alguns perigos ou deturpações de suas finalidades:

a) Captura pelo Governo – Uma forte aproximação entre o governo e os movimentos sociais, quando levada ao extremo poderia gerar cooptação desses movimentos pela administração, tornando-os mais um braço do Estado. Desta forma, deixariam de desempenhar o papel que lhes é reservado e esperado, desvirtuando o caráter democrático original. A proximidade entre o governo e a sociedade poderia gerar a abolição das barreiras que os

---

<sup>20</sup> Do cotidiano dos noticiários e pelas recentes movimentações políticas, fica-se com a sensação de que no Brasil contemporâneo o sentimento de coletividade e de pertencimento a um grupo fica restrito a muitos poucos setores sociais. Talvez, mais explicitamente encontremos o crime organizado e as igrejas evangélicas pentecostais, com essas características. O crime organizado e mesmo as milícias dominam bairros inteiros dentro das cidades provendo as necessidades dos seus e deixando claramente identificados os membros do grupo. As igrejas evangélicas, por sua vez, tem avançado na formação de bancadas parlamentares, organização de partidos e eleições para o executivo, como é o caso da eleição de Marcelo Crivella como Prefeito do Rio de Janeiro em 2016. Muitos de seus fiéis claramente frequentam estas igrejas para serem reconhecidos como parte de um grupo.

<sup>21</sup> “O sistema de diálogo democrático não tem como funcionar adequadamente se os indivíduos não dispõem de condições básicas de existência digna. Essa constatação teórica ganha especial significado em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil, nos quais uma quantidade significativa da população habilitada formalmente a participar do processo democrático vive em situação de pobreza extrema. [...] O ponto não é novo e nem especialmente complexo. Em condições de pobreza extrema ou miserabilidade, e na ausência de níveis básicos de educação e informação, a autonomia do indivíduo para avaliar, refletir e participar conscientemente do processo democrático estará amplamente prejudicada (BARCELLOS, 2011, p. 123).

separam. Governos populistas, especialmente na história da América Latina demonstram esse risco.

b) Corrupção – A aproximação de autoridades públicas dos interesses de diferentes grupos sociais poderia levar a um sacrifício das políticas públicas de caráter geral e genérico em favor de alguns interesses pessoais. Para enfrentar esse risco é necessário que as interações entre autoridades e os grupos sociais se deem às claras e que os processos decisórios sejam racionais e motivados.

c) Captura pelo mercado – Esse é um risco que se concretiza na medida em que se aproxima o regulador do regulado. Poderosos grupos econômicos detêm informações valiosas que poderiam fornecer as autoridades públicas tornando-as reféns desse poderio. Além, é claro de seu poder econômico capaz de financiar orçamentos paralelos de campanha e resolver outros tantos problemas. É bem verdade, que isso também se constitui um meio mais sutil de corrupção.

d) Deficiência de análise – O risco aqui é que poderia acontecer de ao aproximar demasiadamente o Poder Público da sociedade, os interesses sociais ganhassem tanta relevância e se politizassem de tal forma, que o conteúdo técnico ou de planejamento necessário acabasse sendo deixado de lado, prejudicando a execução das políticas públicas. A concretização de políticas públicas de qualidade exigirá um diálogo, permeado de contraditório, entre técnicos e sociedade buscando convencimentos racionais e não um mero jogo de reivindicações e atendimentos que se distancie dos critérios que permitiriam o sucesso destas políticas públicas<sup>222324</sup>.

e) Falhas de Coordenação – Este risco trata da possibilidade da participação da comunidade nos processos decisórios vir a provocar decisões contraditórias e inconsistentes, que não produzam um mecanismo articulado e global de formulação de políticas públicas e

---

<sup>22</sup> “O ingrediente técnico, a catalogação de experiências anteriores, o saber sistematicamente organizado, enfim, é imprescindível para o sucesso de uma dada política” (PEREZ, 2006).

<sup>23</sup> Robert Dahl (2001, p. 92-93) também alerta para a importância de que as decisões participativas não ignorem a participação dos especialistas: “Cidadãos e funcionários do governo não precisam da ajuda de especialistas? É claro que precisam! É inegável a importância dos especialistas e do conhecimento especializado para o bom funcionamento dos governos democráticos. A política pública por vezes é tão complexa (e cada vez mais!), que nenhum governo poderia tomar decisões satisfatórias sem a ajuda de excelentes especialistas de formação. Assim como cada um em suas decisões pessoais às vezes depende de especialistas para obter orientação e terá de entregá-lhes decisões importantes, os governos também devem fazer o mesmo – até mesmo os governos democráticos.

<sup>24</sup> É importante a reflexão de que muito embora as democracias participativas não devam ignorar a importância dos técnicos, o cuidado inverso também é relevante, acautelando-se para não se cair em uma tecnocracia. Os técnicos devem ter consciência do seu relevante papel de suporte, mas serem capazes de decodificar as suas ciências em linguagem compreensível aos cidadãos e, especialmente, colocar as opções viáveis sempre que essas sejam possíveis.

decisões administrativas. Muito embora os governos devam estar abertos à participação da comunidade, não podem perder de vista o seu papel de articuladores das políticas públicas zelando para que estas não percam o sentido lógico, de modo especial quando executadas em conjunto por mais de uma esfera de governo.

Para além dos riscos identificados por Marcos Augusto Perez, outros, ainda, são possíveis de serem apontados, como a tentação que grupos não técnicos possuem de adotar soluções imediatistas para os problemas em debate. A reunião dos destinatários de uma prestação pública qualquer tende a desejar as soluções “para o agora”, ignorando as projeções de futuro, que, aliás, também não trazem votos<sup>25</sup>.

É preciso esclarecer que esses riscos não são inevitáveis e tampouco devem servir de argumento para evitar a participação popular. Ao contrário são necessários instrumentos de controle e fiscalização para que esses riscos não venham deturpar o cotidiano da participação, desviando deste modo as suas finalidades. O alerta dos riscos precisa servir de argumento para a formação de uma participação de qualidade.

Será importante a consciência dos gestores públicos que as decisões que as tomadas a partir de parâmetros democráticos, além de mais adequadas a Constituição, possivelmente alcançarão maior êxito em definir o conteúdo do interesse público.

É preciso ter clareza que estimular a participação popular não significa que os cidadãos não cometam erros<sup>26</sup>. Não somente podem errar como de fato erram muitas vezes. “É justamente por isso que os defensores da democracia dão lugar privilegiado à educação”, articulando as próprias bases sociais e compreendendo que “a educação cívica não exige apenas escola formal, mas também a discussão pública, a deliberação, o debate, a controvérsia, a pronta

---

<sup>25</sup> “Quando falamos sobre o futuro, ou cenários futuros, em grupos formados por diferentes interlocutores, temos reações diversas. Uns, seguindo a regra, riem por imaginar o futuro como um ente mágico; outros fixados na “agoracracia” desdenham o exercício de projeção por estarem exclusivamente dedicados às coisas que acontecem hoje e agora; alguns perguntam se os cenários são de lona ou de plástico, imaginando tratar-se sinceramente de cenários que compõe os espetáculos; os políticos comumente tratam o tema com desprezo, pois o futuro não produz votos; os militares e estrategistas entreolham-se, pois sabem o valor da ferramenta para entender o contexto em que tem que tomar decisões; os grandes executivos concordam com debates sobre cenários e estudos de futuro desde que as conversas girem em torno de cenários de outras empresas e não das suas, por considerarem os cenários empresariais peças de alta relevância para o futuro da empresa séria” (CHRISPINO, 2016, p. 19).

<sup>26</sup> Sempre é preciso considerar que o povo brasileiro é simultaneamente vítima e resultado do processo de formação elitista do Brasil de que se discorreu em capítulos anteriores. Também, conforme tratado, a população está exposta a uma opinião pública muitas vezes formada através da manipulação. Deste modo, o povo é muitas vezes preconceituoso, patrimonialista, opositor dos direitos humanos e individualista. Ter a consciência desse cenário é indispensável para que o processo de participação popular seja construído com solidez, evitando frustrações, estando preparado para as adversidades que inevitavelmente surgem e preservando os direitos humanos e fundamentais.

disponibilidade de informação confiável e outras instituições de uma sociedade livre” (DAHL, 2001, p. 93).<sup>27</sup>

Além dos riscos os desafios são numerosos, não se edifica uma cultura de participação sem persistência e estratégias eficientes. É preciso não criar a expectativa de povo ávido por participar. Serão muitas as audiências públicas vazias e reuniões de conselhos onde a maior preocupação será o cardápio do lanche que será servido no final. Uma cultura de mando como a nossa não se desfaz de uma noite para o dia. O objetivo da inclusão democrática e cidadã, contudo, é fundamental para um país que verdadeiramente deva pertencer a seu povo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do desgaste apresentado pela representação política e as diretrizes da Constituição de 1988 é fundamental a construção e consolidação de uma democracia movida pela participação efetiva de uma cidadania ativa, de modo especial quando o Poder Público define e executa as políticas públicas que darão vazão aos comandos constitucionais.

O processo de participação é complexo, vez que as marcas do individualismo e da globalização vão dissolvendo os grupos sociais que poderiam formar a opinião pública. Assim, a opinião pública acaba sendo dominada pelos grandes veículos de informação e as gigantes transnacionais da internet, limitando-se a sociedade a reproduzir e repercutir as verdades que lhes são impostas.

Deste modo, um primeiro passo importante na construção de uma democracia participativa é fomentar mecanismos de onde possa ecoar a opinião pública popular. Será através das políticas públicas que os governos promoverão a distribuição de bens e serviços sociais implementando uma agenda de planejamento e redução dos principais problemas encontrados. Deste modo, a execução das políticas públicas envolve recursos, interesses e poder. A menos que a sociedade se envolva no processo de decisão e acompanhamento dessas

---

<sup>27</sup> Neste sentido, ainda, em escrito de 1985, portanto em período anterior a Constituição de 1988, Paulo Bonavides sustentava que faltava à educação democrática brasileira um texto constitucional que fosse digno de respeito. Talvez hoje, a par dessas considerações, e tendo uma Constituição legitimamente democrática e garantidora da democracia o que nos falte seja “educação constitucional”: “A educação política da mocidade é defeituosíssima. A escola não educa para a democracia, nem poderia fazê-lo, salvo na peleja espontânea dos grêmios e diretórios, sujeitos, todavia, a inconstância determinada pelos períodos repressivos, que não consentem se consolide esse exercício de uma atividade precursora da formação de legítimas vocações políticas. Falta ao jovem o instrumento mais eficaz a tal preparo que é o texto de uma Constituição digna de impor-se ao respeito e à confiança da geração educanda” (BONAVIDES, 2010, p. 97).

políticas, elas serão dominadas por um jogo de cena político, onde nem sempre as finalidades declaradas representam as verdadeiras intenções.

A construção de um ambiente social em que se possa fomentar a construção de uma opinião pública ampla, participativa e legítima produz um acréscimo de qualidade na cidadania. Mas em setores mais específicos algumas estratégias podem e devem ser usadas para permitir o acesso: conselhos, audiências públicas, ouvidorias, interação pelas redes sociais. O público não deve se sentir um intruso no ambiente da administração, mas estimulado a opinar e interagir com o processo decisório das políticas públicas.

É certo que a participação popular pode envolver alguns riscos como consequência da multiplicidade de vozes que se unem ao processo, porém esses riscos devem ser monitorados e evitados, não devendo servir de argumento contra a participação.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **Crises da república**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

BARBOSA, Kelly Souza; CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis; SILVEIRA, Ricardo Reis. *In* ANAIS DE PESQUISA DO 18º CONIC. **O uso da internet no fomento da participação cidadã**: Estudo do portal e-cidadania do Senado Federal. Ribeirão Preto: UNAERP, 2017. p. 467-468. Disponível em [http://www.unaerp.br/images/2017RPnews/Anais\\_18\\_Conic-20171031-WEB.pdf](http://www.unaerp.br/images/2017RPnews/Anais_18_Conic-20171031-WEB.pdf). Acesso em 08, Ago. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LIMA NETO, Fernando Cardoso; ALCANTARA, Elton Luiz da Costa. **Ouvidoria pública e governança democrática**. IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5928>. Acesso em 08, Ago. 2022.

CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis; CARVALHO, Roberta dos Santos Pereira de. A necessária reinvenção da democracia brasileira: da democracia representativa à democracia de participação popular. *In*: **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**. 2018.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das Políticas Públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV editora, 2016.

- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.
- DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. **Revista dos Tribunais**, p. 727-739, 2002.
- 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.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 191, p. 26-39, 1993.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da administração consensual. A audiência pública e sua finalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 230, p. 237-250, 2002.
- GORDILLO, Agustin. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo 2, La Defensa Del usuario Y Del Administrado. 4ª edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000.
- JÚNIOR, Dasso; ÉRICO, Aragon. O veto popular na América Latina: um instrumento de participação cidadã ainda em construção. In: **Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público** (1.: 2017: Florianópolis, BR-SC). Anais. Florianópolis: CIDESP, 2017.
- LEAL, Rogério Gesta. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. In: LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- MAIA, Rousiley. **Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação**. Universidade de Brasília, 2001.
- MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de. Democracia e redistribuição: apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (org.) **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2ª ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**. n. 25, p. 11-23, 2005.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas** – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

PITCHON, Célia Pimenta Barroso. A ouvidoria em seu duplo viés: instrumento de democracia participativa e ferramenta de gestão. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ed. esp, p. 39-45, 2012.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra; CARNEIRO, Ricardo. Accountability democrática e as ouvidorias. **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Transparência e controle social. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, p. 135-153, 2012.

Submetido em 30.03.2023

Aceito em 25.06.2023