



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO

REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: MECANISMOS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DE EFETIVAÇÃO DA SOBERANIA POPULAR

**REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: MECANISMOS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DE EFETIVAÇÃO DA SOBERANIA POPULAR**

Luiz Carlos Vidal Maia Júnior  
Matrícula: 0142247

207476

341.234

- x Democracia
- x Participação comunitária
- x Participação social

2,90

58

Ac. 128709  
341.234  
M 21742  
R 14055671

Fortaleza  
Janeiro - 2007  
**LUIZ CARLOS VIDAL MAIA JÚNIOR**

# **REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: MECANISMOS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DE EFETIVAÇÃO DA SOBERANIA POPULAR**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharelado em Direito, sob a orientação de conteúdo do Professor Doutor José Maria Arruda.

Fortaleza  
Janeiro - 2007  
**LUIZ CARLOS VIDAL MAIA JÚNIOR**

**REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: MECANISMOS E  
INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DE EFETIVAÇÃO DA  
SOBERANIA POPULAR**

Monografia apresentada à banca examinadora. Adequada e aprovada para suprir exigência parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, em conformidade com os normativos da Universidade Federal do Estado do Ceará.

Fortaleza (CE), 19 de janeiro de 2007.

José Maria Arruda, Doutor.  
Prof. Orientador da Universidade Federal do Estado do Ceará

Juraci Mourão Lopes Filho, Mestre.  
Prof. Examinador da Faculdade Christus

Daniel Gomes de Miranda.  
Advogado

## AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo amor e carinho a mim destinado e pelo orgulho demonstrado pelas minhas conquistas.

Ao Prof. José Maria Arruda que me ajudou e motivou na construção deste trabalho.

À Camila, cujo amor e compreensão me ajudaram a superar os inúmeros obstáculos desta caminhada.

Aos amigos do Escritório MJ Menescal de Oliveira Advogados S/C (minha segunda família), local onde descobri que é possível conciliar trabalho e amizade.

Aos companheiros de gestão do CACB, em especial a José Tarcísio Nogueira de Paula (Seu Tarcísio), que me proporcionaram alguns dos momentos mais emocionantes da minha vida acadêmica.

A todos os amigos e amigas que fiz ao longo desses anos de Faculdade, cuja amizade foi a maior dívida conquistada nestes últimos cinco anos de trajetória. Foram eles que fizeram essa caminhada valer a pena.

## RESUMO

A presente obra tem por escopo estudar a implantação da prática política da participação popular nos processos decisórios do Estado brasileiro, em uma profunda crise de representação no sistema político brasileiro. Nesse momento, analisou-se a origem e a evolução histórica da democracia e seu advento como doutrina hegemônica na ciência política. Na sequência, abordou-se a problemática da soberania, representando o ponto de partida para o arcabouço teórico. Fazem-se comentários acerca da democracia representativa, da existência de mecanismos de participação e controle popular. Por fim, analisou-se os instrumentos de ingerência popular nos processos decisórios, avaliando vantagens, desvantagens e aspectos críticos em conexão com o Estado. Concluiu-se que, apesar de alguns notáveis avanços, ainda se faz necessária uma ampliação da cidadania no país, de modo a obter-se a possibilidade de possibilidade de opinar e influir nos rumos do Brasil, visando ao seu melhor e ao seu amadurecimento do sistema democrático brasileiro.

**Palavras-chave:** Democracia, soberania, representação popular, participação

“A punição que os bons sofrem quando se recusam a agir é viver sob o governo de maus”.

Platão

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo estudar a implantação de mecanismos de participação popular nos processos decisórios do país, tendo em vista a profunda crise de representação no sistema político brasileiro. No primeiro momento, analisa-se a origem e a evolução histórica do sistema democrático e seu advento como doutrina hegemônica na ciência política. Na segunda seção, estuda-se a problemática da soberania, representação e participação. No terceiro tópico, tecem-se comentários acerca da crise de representatividade e ausência de mecanismos de participação e controle popular. Por derradeiro, abordou-se os instrumentos de ingerência popular nas instâncias políticas, analisando vantagens, desvantagens e aspectos a serem considerados. Conclui-se que, apesar de alguns notáveis avanços, ainda se faz necessária uma ampliação da cidadania no país, de modo a propiciar à população maior possibilidade de opinar e influir nos rumos do Brasil, contribuindo, assim, para um maior amadurecimento do sistema democrático pátrio.

Palavras-chave: Democracia, soberania, representação, participação.

## ABSTRACT

The present research has for target to study the implantation of popular participation's mechanisms in the power to decide processes of the country, in view of the deep crisis of representation in the Brazilian politician system. At first, it is analyzed the origin and historical evolution of the democratic system and its advent as hegemonic doctrine in politics science. In the second section, it is studied the sovereignty, representation and participation's problematic. In the third topic, commentaries about the representation crisis and absence of participation mechanisms and popular control are made. At last, it is approached the instruments of popular mediation in the politics instances, analyzing advantages, disadvantages and aspects to be considered. It concludes that, although some notables advances, still an magnifying of the citizenship in the country becomes necessary, in order to propitiate to the population a bigger possibility to give their opinion and to influence in the routes of Brazil, contributing, thus, for a bigger matureness of the native democratic system.

Keywords: Democracy, sovereignty, representation, participation.

# SUMÁRIO

|  |         |
|--|---------|
| Introdução.....  | pág. 09 |
| 1. Democracia e Modelos de Representação.....  | pág. 11 |
| 1.1 Democracia Ateniense – Participação.....   | pág. 14 |
| 1.2 Estado moderno – Representação.....  | pág. 17 |
| 1.3 Democracia moderna representativa.....   | pág. 23 |
| 1.4 Democracia representativa e o desenvolvimento da participação....  | pág. 25 |
| 2. Soberania e Participação.....   | pág. 27 |
| 3. Crise da Democracia Representativa: breves considerações.....   | pág. 29 |
| 4. Democracia participativa: o exercício da soberania popular.....   | pág. 32 |
| 4.1 Inovações institucionais: experiências e mecanismos a serem implantados e aperfeiçoados – Orçamento participativo..... | pág. 36 |
| 4.2 Consulta Popular.....  | pág. 39 |
| 4.2.1 Referendo.....   | pág. 40 |
| 4.2.2 Plebiscito.....  | pág. 41 |
| 4.2.3 Veto Popular.....  | pág. 43 |
| 4.3 Iniciativa Popular.....  | pág. 44 |
| 4.4 Conselhos Representativos.....   | pág. 45 |
| 4.5 Revogação de Mandato.....  | pág. 49 |
| 4.5.1 Mandato.....   | pág. 50 |
| 4.5.2 <i>Recall</i> .....  | pág. 51 |
| 4.5.3 <i>Abberufungsrecht</i> .....  | pág. 52 |
| 4.5.4 Possibilidades da Revogação de Mandatos.....   | pág. 52 |
| Considerações Finais.....  | pág. 54 |
| Bibliografia Consultada.....   | pág. 56 |

## Introdução

Hodiernamente vivenciamos uma calorosa e profunda discussão acerca do real poder exercido pelo povo através do voto. Diz-se que a cidadania deveria ser exercida por meios que iriam além da simples escolhas de representantes.

Neste prisma, discute-se o distanciamento entre representantes e representados, na medida em que crescem as denúncias de corrupção e locupletamento de dinheiro público nas esferas do poder, em especial no Poder Legislativo. Os grupos econômicos, financiadores das campanhas políticas dos parlamentares, agem nos bastidores do Congresso, por meio dos seus "lobistas", com o intuito de serem beneficiados por aqueles que receberam suas contribuições à época da eleição.

No Poder Executivo, é quase inexistente a participação da sociedade nas diretrizes governamentais, cujas metas são traçadas sem que haja uma ampla discussão com os mais variados setores do País, buscando definir metas e estabelecer prioridades.

Os detratores do atual modelo de representatividade afirmam que entre as causas da corrupção e inexistência de consulta à sociedade, está a ausência da soberania popular nas decisões dos governantes. O resultado da falta de participação popular é a apatia da sociedade, que, aparentemente, perdeu a capacidade de protestar ou se indignar diante dos escândalos diários envolvendo seus supostos representantes.

Tamanha passividade pode ser explicada através da falta de mecanismos que permitam aos cidadãos opinar, manifestar-se, participar de maneira mais incisiva, em suma. Mesmo com os ditames constitucionais vaticinando que todo poder emana do povo, salta aos olhos a lacuna existente entre os anseios da população e as ações dos mandatários do Estado.

Como alternativa a este sistema representativo, inúmeros setores da sociedade civil, amparados por intelectuais e doutrinadores de variados ramos das

ciências sociais, têm buscado discutir a crise de legitimidade, apontando alguns mecanismos que, em tese, poderiam ampliar o poder decisório da população, garantindo que sua vontade seja efetivamente soberana. Tais institutos se consubstanciam no que se convencionou chamar Democracia Participativa.

Faz-se necessário um estudo desta vertente da democracia de modo que seja devolvida à população a prerrogativa de melhor influir nos rumos do país, de fiscalizar a utilização dos recursos públicos, de opinar acerca dos assuntos de interesse do Estado, de se fazer representar não apenas formalmente, mas de maneira efetiva. Se todo poder emana do povo, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 1º da Carta Política, é necessário que este seja consultado e convocado a participar mais ativamente do cotidiano do Estado.

Neste prisma, o presente trabalho buscou provocar o debate, procurando inserir questões pertinentes dentro da seara democrática. Fez uma análise, ainda que superficial, de toda a conjuntura histórica que propiciou o surgimento do ideário democrático. Analisados os pressupostos históricos e doutrinários, houve uma reflexão acerca da ausência de participação política por parte da sociedade, que conduziu o sistema democrático vigente ao estado de crise de legitimidade em que este se encontra.

Após a referida apreciação, buscou-se uma ponderação acerca dos mecanismos de participação popular e suas experiências no Brasil e no mundo. A observação ativa dos mecanismos de participação na cidade de Fortaleza (em especial o Orçamento Participativo) restou prejudicada, haja vista as reuniões e debates terem ocorrido no decorrer do ano passado, quando este trabalho ainda não se encontrava em elaboração.

Neste diapasão, tentou-se, por meio do que será exposto nos presentes fólios, contribuir, mesmo que de forma singela, com os estudos já existentes sobre tão instigante temática, sempre com o fito de construir uma democracia que atenda aos anseios da população, que seja mais solidária e igualitária, coadunando com os fundamentos e princípios da Carta Magna.

## 1. Democracia e Modelos de Representação

É corriqueiro encontrar nos manuais de ciência política, em enciclopédias ou em livros de história uma conceituação simplificada de democracia: sistema de governo em que a soberania repousa no povo em seu conjunto, o qual exerce o governo diretamente ou através de representantes escolhidos.

No mundo contemporâneo, a democracia está estreitamente relacionada com a idéia de escolha dos governantes em eleições periódicas livres e multipartidárias, mas, no passado, o conceito era entendido em seu significado mais literal, que implicava a reunião dos cidadãos em assembléia para debater questões políticas e deliberar leis.

Isto posto, importa asseverar que a conceituação do instituto da democracia não é tarefa das mais fáceis. Embora seja um conceito arraigado na mentalidade contemporânea, imperioso destacar que inúmeras foram as tentativas e incontáveis são os debates que regem essa peculiar discussão sobre a definição e delimitação do tema.

Muitos entendem que, mais do que uma forma de governo, a democracia é um valor subjetivo, que carrega consigo uma carga axiológica de ideais. Outros a vêem como um instrumento que desencadeou todo um processo histórico de conquistas, consubstanciadas nos direitos fundamentais.

Denota-se, de pronto, como as questões ideológicas influenciam a definição de democracia. A partir da visão de mundo daquele que a conceitua, chega-se a inúmeros conceitos diversos para o instituto ora abordado.

Maurice Duverger (apud ALEXANDRE DE MORAES, 2002), ao analisar a complexidade da conceituação da Democracia, nos aponta "a definição mais simples e mais realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres".

Tocqueville (apud FRANCISCO C. WEFFORT, 2000b) considera a democracia um processo de caráter universal, inevitável e irrefreável, de transformação da sociedade em um sistema igualitário e com total respeito à manutenção e ampliação da liberdade. Para o historiador francês, a democracia é vista como resultado da vontade divina.

Sob a ótica marxista, a democracia nada mais é do que uma ideologia política, cujo formalismo jurídico mascara uma cidadania inexistente para uma imensa parcela da população; revestindo-se de mera formalidade, não de concretude.

Para José Afonso da Silva (2004), a democracia é “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”. Note-se que no conceito ora apresentado, o Doutrina Constitucionalista apresenta uma forte influência do pensamento de Abraham Lincoln, que dizia ser a democracia “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Neste cenário, resulta imperiosa a necessidade de uma abordagem mais técnica, ainda que dificilmente esta se concretize sem que haja as influências já mencionadas.

O italiano Norberto Bobbio (2002) define democracia como sendo “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Para fins deste trabalho, adotou-se a citada conceituação do Ilustre pensador turinense.

A democracia distingue-se de outras formas sociais e políticas porque, ao contrário das demais, considera o conflito como algo intrínseco à sua essência, portanto dotado da mais profunda legitimidade. Para o sistema democrático, reputa-se imprescindível reconhecer os conflitos de interesses e necessidades.

A doutrina majoritária buscou classificar os tipos de democracia existentes com base no grau de participação popular, o que ora se expõe.

A democracia direta é reconhecida como o sistema em que os governados se identificam com o governante, não havendo, para o exercício do poder, qualquer tipo de representação. Neste modelo, o povo exerce *per si* os poderes governamentais. Seu exemplo mais notório é a democracia ateniense, na antiga Grécia.

Referido modelo tem como principais fundamentos a isonomia (igualdade de todos perante a lei, sem qualquer distinção formal), isotimia (inexistência de cargos ou funções, com todos os cidadãos exercendo a cidadania) e a isagoria (direito à livre manifestação no debate público). Ocorre que o exercício da função pública por parte dos cidadãos resultava em um esvaziamento da ordem privada, o que inviabilizou a manutenção do modelo ora esboçado, haja vista não mais haver um sistema escravista como sustentáculo da economia.

Surge então a idéia de que o povo poderia se manter como titular do poder, ainda que o exercício dessa soberania não se desse pela via direta, já que os cidadãos se depararam com empecilhos tais como expansão territorial, complexidade das questões sociais e densidade demográfica. Neste cenário, governo e parlamento seriam ocupados por representantes eleitos periodicamente pela maioria. Diante do descrédito para com a democracia direta, o sistema indireto (ou representativo) de democracia apresentou-se como sendo mais apropriado, com o povo exercendo sua participação política de forma diferente, tão somente escolhendo aqueles que o representaria.

Diante de problemáticas relativas à falta de legitimidade e distanciamento da vontade popular nas decisões políticas de seus representantes, surge uma nova discussão acerca do alcance e limitação do sistema democrático vigente.

O modelo de democracia semi-direta exsurge no debate político como sendo uma alternativa ao modelo de simples representação, com uma combinação de institutos de participação direta com o sistema representativo.

Dessa forma, busca-se uma maior ingerência popular no exercício do poder. Nesta senda, inúmeros ordenamentos jurídicos passam a contemplar mecanismos de participação popular como o referendo e a iniciativa popular de lei.

A Constituição brasileira de 1988, em seu art. 1º, parágrafo único, contemplou o sistema misto acima explicitado quando elenca em seu bojo que “(...)Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente(...)”.

Para um melhor entendimento das definições ora esposadas, faz-se necessária uma breve, porém importante, análise do contexto histórico que possibilitou o advento do pensamento democrático e sua consolidação na doutrina política dominante.

### **1.1 Democracia Ateniense - Participação**

A temática da democracia antiga encontra-se, historicamente, ligada ao mundo grego. No quinto século antes de Cristo, Atenas emergiu como a mais proeminente e desenvolvida “cidade-estado” (ou *pólis*), demonstrando uma clara superioridade sobre às demais. As comunidades urbanas gregas de então adquiriram um senso crescente de identidade “nacional” e solidariedade – no sentido sociológico da palavra. Contudo, mencionada sociedade era visivelmente apartada entre dirigentes (os chamados cidadãos) e os “subalternos” (escravos e outras pessoas de categorias tidas como inferiores, tais como estrangeiros, mulheres, crianças e idosos) que não participavam da vida pública.

Dentre as cidades gregas, Atenas se destaca pela sua política democrática – formulada por Sólon (600 AC) – cuja cultura tornou-se razoavelmente difundida por toda a civilização grega, promovendo a emancipação de todos os “cidadãos gregos” do jugo de poderes “tiranos” ou “autocratas”. O desenvolvimento democrático de Atenas foi marcado por um processo de contínua mudança durante várias gerações. Empecilhos como tamanho, complexidade e discordância na heterogeneidade política – fatores de grande importância para a

teoria democrática moderna – ainda não eram significativos na democracia clássica.

No que se refere aos ideais e objetivos políticos, o desenvolvimento da democracia antiga serviu de fundamentação, inspirando todo o pensamento político moderno. Igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei ou pela justiça são ideais políticos que moldaram o pensamento político ocidental. Concluiu-se, por via de consequência, que, em Atenas, a democracia era exercida diretamente, com ampla garantia à livre manifestação de pensamento, ao acesso aos cargos públicos e sem discriminação de qualquer ordem entre os cidadãos.

Ressalte-se, contudo, que, de fato, eram considerados cidadãos apenas os homens livres, atenienses e dotados de capacidade para a guerra. Mulheres, escravos, estrangeiros e homens menores de 20 anos não compunham a estrutura social dotada de cidadania, mesmo correspondendo a uma grande parcela da população.

Não obstante o relativo sucesso obtido pelos gregos na lição do civismo, várias foram as críticas direcionadas ao legado democrático ateniense. Pensadores gregos como Tucídides (c. 460-399 AC), Platão (c. 427-347 AC) e Aristóteles (384-322 AC) examinaram suas idéias e produziram avaliações um tanto quanto desafiadoras e duráveis das limitações da teoria e prática da democracia. Assim, se o modelo inspirou e ainda inspira vários pensadores democráticos, a crítica serviu e ainda serve de aviso dos perigos de um desvirtuamento da política democrática.

Como exemplo destes alertas, cabe destacar a preleção de Aristóteles (2001), que assim lecionou: “Na democracia, os pobres são reis porque são mais numerosos e porque a vontade da maioria tem a força da lei”. Em outra oportunidade, ele parece começar por restringir o alcance dessa primeira frase, para em seguida ampliá-lo e completá-lo, terminando por estabelecer um brocardo:

A equidade, no âmbito do Estado, exige que os pobres não detenham, de forma alguma, mais poder do que os ricos, que não sejam os únicos soberanos, mas que todos os cidadãos o sejam em proporção a seu número. Estão aí as condições indispensáveis para que o Estado garanta com eficácia a igualdade e a liberdade.

Na classificação aristotélica, portanto, a democracia é apresentada como a ditadura das classes mais pobres, que governam apenas com vistas à realização de seus particulares interesses de classe, desprezando e subjugando as camadas mais abastadas economicamente.

Ainda no tocante ao sistema democrático grego, cumpre asseverar que, nas comunidades, todos os cidadãos poderiam e, em verdade, deveriam participar da criação e manutenção de uma vida em comum. O *demos* (povo) era a autoridade Suprema (soberano) para exercer funções legislativas e judiciárias. Isto significa dizer que a cidadania ateniense requeria a participação direta dos cidadãos nos assuntos da *polis*.

A virtude cívica – enquanto princípio de compromisso geral – implicava em dedicação à cidade-estado republicana e em subordinação da vida privada aos assuntos públicos e ao bem comum. Aqui, nota-se que os conceitos de público e de privado interligam-se supondo uma similitude entre a virtude do indivíduo e a virtude do cidadão. Ética e política se fundiam na vida da comunidade uma vez que os seres humanos, na visão ateniense, somente poderiam se realizar adequadamente e viver honradamente como cidadãos na e por meio da *polis*.

Na filosofia política da cidade-estado ateniense, percebe-se claramente a não separação entre povo e governo – distinção esta que será introduzida na modernidade por Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes – mas, sim a noção de um corpo de cidadãos ativos, envolvidos no processo de autogoverno; os governadores deveriam ser os governados. Sendo a lei da cidade-estado advinda de assembleias soberanas, esta era, então, a lei dos cidadãos que a obedeciam por ser legítima.

Embora seja salutar o interesse demonstrado pelos cidadãos da época pelas questões de Estado, percebe-se que a principal premissa da democracia

ateniense era a total dedicação daqueles às razões da *polis*, motivo pelo qual a produção econômica não poderia estar baseada em outra estrutura social senão na escravidão.

A democracia antiga consolidou-se, assim, sob os termos da unidade, solidariedade, participação direta e uma cidadania altamente restrita. O Estado tinha profunda influência nas vidas de seus cidadãos e abarcava apenas uma parcela deles. A igualdade política, conforme já salientado, referia-se a uma forma de igualdade somente para aqueles dotados do mesmo *status* (homem, adulto, proprietário e nascido em Atenas).

Sob a pressão de um sistema produtivo escravocrata com todas as agitações e conflitos domésticos e externos, a ausência de um centro burocrático que pudesse administrar a economia e um sistema comercial mais amplo, o modelo de estado ateniense deteriorou-se. Problemas já mencionados como extensão territorial, complexidade e discordância na heterogeneidade política acabaram desestruturando o delicado arranjo sócio-político da Atenas clássica, configurando-se na preocupação central da democracia moderna.

## 1.2 Estado moderno – Representação

Os principais pensadores modernos inclinados a tratar mais diretamente do tema da representação e da participação foram Thomas Hobbes e Jean Jacques Rousseau. Ambos se preocuparam com o problema da legitimidade da ordem política e empreenderam diferentes respostas à formação da autoridade política que pudesse fundamentá-la. Diz-se que tanto um quanto outro teorizaram sobre a representação e a participação, fazendo-lhes corresponder, de certa forma até antagônica, a legitimidade da autoridade política.

Hobbes (2001) faz uma diferenciação um tanto instigante para o tema ora abordado. Este pensador inglês diferencia dois tipos de pessoas, denominando-as natural/autor e artificial/ator; as quais, a partir de um consenso imaginativo, passam a compor uma nova ordem social e política legítima. Para ele, o autor é uma pessoa natural cujas palavras e ações são consideradas como

propriamente suas. Por outro lado, Hobbes considera que o ator é uma pessoa artificial cujas palavras e ações são consideradas de outrem, ou seja, do autor.

Nestes termos, quando o ator faz um pacto por autoridade, obriga através disso o autor. Isto significa que toda a responsabilidade dos atos da pessoa artificial recai sobre a pessoa natural e é essa possibilidade que irrompe autor e ator a manter constante interlocução, a fim de se estabelecer uma relação pública capaz de gerar legitimidade política. Tais coisas, não obstante, só podem ser personificadas no seio de um Estado de governo civil.

Isto posto, percebe-se a artificialidade que envolve uma ação autorizada. Diz-se que ela envolveria três elementos legitimadores do ato político, quais sejam, o conhecimento, visto que a representação é de alguma coisa que se conhece; a vontade, vez que a representação é de algumas idéias e não de outras; e, finalmente, o julgamento, haja vista ser a representação a aptidão no ato de agir em nome de outrem. A pessoa artificial ou o ator no papel de representante deve contemplar tais prerrogativas que só podem advir com substância do autor que o autoriza a agir no seu lugar, a fim de que a ação política se efetive com responsabilidade e legitimidade política.

Apesar de Hobbes não tratar especificamente do tema da participação, parece haver aqui abertura para o trato de tal tema na relação que se estabelece entre as pessoas naturais e a pessoa artificial, próxima aos problemas da pluralidade social e moral colocados pela modernidade. Hobbes – ao propor a unicidade do agir político como uma autorização das muitas pessoas naturais a uma pessoa artificial que deve contemplar os três elementos da artificialidade da ação autorizada – pensa no ator agindo como se fosse o próprio autor. A responsabilidade política da pessoa artificial/ator se dá tanto na contemplação dos interesses/vontades das pessoas naturais/autores quanto no fazer cumprir contratos estabelecidos por elas e entre elas.

Podemos dizer então, no esteio do pensamento hobbesiano, que a sociedade, através de confrontos e produção de consensos, expressa-se

enquanto vontade política na unidade do ator. Isto porque, dado que aquela não se compõe apenas de um, mas de muitos, eles não podem ser entendidos como um só, mas como muitos autores de cada coisa que o representante diz ou faz em seu nome. Cada homem confere a seu representante comum sua própria autoridade em particular, e a cada um pertencem todas as ações praticadas pelo representante, caso lhe haja conferido autoridade sem limites.

Não obstante, o limite quanto o que o ator representará os autores ou até que ponto a nenhum deles pertence mais aquilo que deu comissão para agir é a abertura secular e moderna que Hobbes lega para a participação e a responsabilização da pessoa natural pelo ato de conhecimento, vontade e julgamento do ator. De outra maneira, à pessoa natural (indivíduo, grupo etc) cabe participar dos atos públicos, a fim de obter consensos ou contestar os atos do representante sendo, no limite, possível até destituí-lo do lugar da pessoa artificial.

Vê-se assim que, em Hobbes, a contraposição à representação é apresentação (pessoa natural) e não participação, a qual supõe-se dever existir para consubstanciar a representação. Existe na abordagem hobbesiana um movimento de identidade que não é e não pode ser contemplado no ato de representar, o que possibilita o diagnóstico, na base da sua teoria da representação, de uma eterna e legítima possibilidade de participação da pessoa natural na renovação do ato de autorização como mecanismo gerador da normatividade e da legitimidade da ação política.

Ao revés do que fora alinhavado, Rousseau, ainda que considerado o precursor do tema da participação, parece reduzi-la ao ato de deliberação pública que constitui a vontade geral. Para ele, o contrato social é o único mecanismo capaz de enunciar os princípios de autoridade legítima.

Contudo, se o contrato é visto como "(...) uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo, a si mesmo permanecendo livre quanto antes" (ROUSSEAU, 2001), tem-se que o

momento ímpar de deliberação pública deu-se apenas na constituição daquela vontade geral. Daí para frente, os atos do soberano, ou seja, de todos os associados, não pode ser outro senão o da vontade geral. Se a expressão dessa vontade é concomitante com a expressão da soberania popular, ambas estão dispostas na lei.

Porém, se este corpo moral e coletivo delega o poder de instituir regras gerais a um corpo legislativo e o poder de execução das leis a um corpo executivo, sem nenhuma reserva, ele abre mão duplamente de seu poder deliberativo, deixando de se constituir no co-autor das regras e dos procedimentos que irão reger as relações sociais e políticas de seu país.

Ainda que afirme, com razão, que, se o indivíduo não é partícipe do poder que gera, o poder não é legítimo, Rousseau cria um paradoxo intransponível, se pensarmos na realidade de extensão territorial e diferenciação social modernas, quando afirma também que o poder, para ser legítimo, exige que a participação seja concomitante com a ação política.

Assim disposto, denota-se a relutância de Rousseau em adotar uma teoria da pluralidade, da diversidade da vontade, bem como uma possibilidade prática para a efetividade da participação na produção da vontade como encontramos em Hobbes.

A maneira como concebe a unicidade da vontade geral, enquanto uma força moral capaz de legitimar a ação política, é oposta à maneira como concebe Hobbes, que duvida de uma moral cívica dos cidadãos e dos governantes na produção das normas e na sua execução. Daí a possibilidade de se afirmar que a produção da vontade geral em Rousseau não é um contrato que cria uma vontade, é uma vontade de cunho moral emprestada a um governo que age.

Pode-se dizer, ainda, que a artificialidade da pessoa pública, que nasce com o contrato rousseauiano, rompe com os três elementos auferidos da teoria da representação de Hobbes, por se configurar num ato moral público único e conferido, apartado dos embates cotidianos. Isto porque a participação em

Rousseau envolve três elementos que o distancia do possível aparato participativo hobbesiano. Primeiro, ao não aceitar a idéia da minoria, o mestre francês nos leva a perceber a participação como negação das partes em função do todo; segundo, ao não aceitar a pluralidade dessa minoria, participação se confunde com o peso do todo sobre as partes; e, finalmente, ao não aceitar a possibilidade de convencimento da minoria à maioria, participação pressupõe sobreposição de uma única vontade, qual seja, a da maioria sobre a minoria.

Assim disposto, e também por não aceitar a representação política por considerá-la uma farsa, Rousseau fecha o caminho de reflexão tanto da representação quanto da participação nos termos contemporâneos, ou seja, como uma interlocução favorável à renovação da autoridade e do ato político legítimo.

Embora reforce o substrato ético moral da participação, ao argumentar que o poder só é legítimo quando o indivíduo participa dele, Rousseau não intenta sua institucionalização, justamente por contrapor representação a delegabilidade da soberania.

O argumento da simultaneidade do ato de deliberação e de participação - o que exige reunião constante dos membros - conduz Rousseau à armadilha da delegabilidade da soberania. Contudo, participação não é igual à partilha da soberania. Noutras palavras: o exercício direto da soberania é diferente da expressão das posições parciais na formação da vontade política. Nesta senda, uma democracia moderna (mais secularizada) é aquela que procura criar consenso em torno de vontades parciais, geralmente resultantes de conflitos.

Participação, em Rousseau, se configura em adequação moral à vontade geral, diferente de Hobbes, em que se configura num movimento de vontades, de interesses ou, ainda, num movimento de autodeterminação/identidade que se expressa na articulação e legitimação da representação política.

Assim, mesmo que não o quisesse presumir, democracia delegativa é a única que pode ser aferida do contrato social posto nos termos de Rousseau. O

grande paradoxo desta delegação está na idéia de que a autoridade outorgada aos representantes não é, e não pode ser, a mesma da vontade geral, visto que não existe garantia alguma de que o corpo representativo não usurpará o corpo moral coletivo.

Daí a descrença do pensador francês com a democracia: uma prática somente passível de ser efetivada em um Estado pequeno, em que haja a facilidade de reunião do povo e com cada cidadão conhecendo seus pares. Não suficiente, existe ainda, para Rousseau, o obstáculo de o povo se deparar com decisões complexas e técnicas sem que lhes sejam propiciados meios para o devido entendimento de tais questões, além de ser necessário um estado de igualdade entre os membros da sociedade, sem maiores distorções materiais e formais.

O elo entre representante e representado na política, ou seja, a diversidade, enquanto fonte favorável ao conhecimento mútuo das vontades humanas que mantém a todos, permanentemente, presentes ao olhar do outro como o propôs Hobbes, é negligenciado por Rousseau ao se prender a uma suposta e coercitiva vontade geral.

Diferente de Rousseau, Hobbes parece não revelar problemas com a delegação da autoridade, na medida em que ele deixa claro que a pessoa natural é responsável pela delegação e que o ato de delegar tem limite, qual seja, o rompimento com os três elementos da artificialidade da autorização o que pode levar, como já dito em outro momento, à negação da representação, se esta se contrapuser à apresentação da pessoa natural.

Ao entender a representação como um “tomar parte de” (junto com outros), Hobbes não só a legitima como deixa aberta a possibilidade de articulá-la à participação. Ao entender a representação como um “agir no lugar de” (separado de outros), Rousseau a nega sob o argumento da não delegabilidade da soberania e cria um paradoxo intransponível, tendo em vista a realidade moderna já imersa à diversidade social e à pluralidade moral, ao recorrer à consciência moral cívica -

vontade geral - para legitimar a delegação da autoridade a um corpo artificial representativo.

Por desconfiar da delegabilidade da soberania como meio de concretização do sistema democrático e por considerar a democracia como o governo do povo, com este atuando no Poder Executivo, é que Rousseau demonstra-se reticente com a viabilidade da democracia, ainda que os tópicos expostos n' *O Contrato Social* sejam apreciados como fundamentais às concepções democráticas – vez que a obra identifica uma confluência entre soberano e povo, encarando o governante como simples executor da vontade daquele.

### **1.3 Democracia moderna representativa**

O tema da representação foi abordado, com bastante propriedade, por vários teóricos modernos, mesmo porque estes se depararam com a questão de como uma ordem política poderia ser constituída de forma a se postar legítima aos cidadãos os quais, por isso mesmo, prestariam obediência à autoridade constituída.

A questão central deles era como, em um mundo marcado pela procura legítima e razoável de interesses pessoais, o governo (ou a representação política) poderia ser sustentado e qual forma deveria assumir. Vê-se constituir aqui a sempre presente e dicotômica – mas, ao mesmo tempo, complementar – relação entre representação e soberania popular. Se a primeira minimiza o problema do tamanho e da complexidade das sociedades modernas, a segunda faz ressurgir, a todo tempo, o tema da legitimidade da representação devido à heterogeneidade política, passando a ser este o problema central da democracia representativa moderna, qual seja, o de até que ponto um governo representativo democrático se legitima sendo responsivo ao *demos* que o constitui.

Ainda que Thomas Hobbes tenha iniciado a discussão da representação e, como disposto no tópico 1.2, lançado as bases para a formulação do conceito de participação em termos contemporâneos, não

encontramos em sua teoria uma concepção de Estado representativo. Ao contrário, o pensador inglês tornou-se símbolo-mor do sistema absolutista. O seu argumento é que uma sociedade e um estado eficientes e legítimos podem ser formados, se os indivíduos abrirem mão de seus direitos, transferindo-os para uma poderosa autoridade que possa forçá-los a manter suas promessas e tratados.

A idéia de representação que se apreende deste pacto pressupõe o consentimento de todos os cidadãos ou o estabelecimento de um contrato no qual fica disposto o direito do soberano de comandar e o dever do súdito de obedecer. Não obstante, ainda que este autor traga a idéia de consenso como fundamento legítimo da autoridade política e enfatize a necessidade de um Estado virtualmente todo-poderoso para criar as leis e assegurar as condições da vida política e social, ele não teoriza sobre os limites da ação desse Estado.

A delimitação da ação do Estado foi uma preocupação levada a cabo primeiramente por Jonh Locke. Para este autor, a formação do Estado não assinala a transferência dos direitos de todos os súditos a ele, mas apenas os direitos de criar leis (poder legislativo) e impô-las (poder executivo). O poder soberano deve permanecer nas mãos dos cidadãos que, em última instância, são os melhores juizes de seus próprios interesses. O Estado, portanto, deve ter sua esfera de ação restrita e sua prática limitada de modo a garantir o máximo de liberdade possível a cada cidadão.

As idéias propostas por Locke lançaram as bases de um Estado Democrático de Direito, visto que a limitação do poder estatal por ele idealizada resultou no advento do Direito Constitucional e na submissão do Estado ao princípio da legalidade.

Nessa linha de pensamento, e contrário também à centralização do poder, Montesquieu apresenta o governo constitucional como o melhor mecanismo para garantir os direitos dos cidadãos. Este autor propõe um sistema de divisão dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário capaz de limitar a ação do Estado. Surge então, o governo representativo que deve ser combinado

com a soberania popular através da participação eleitoral dos cidadãos, ou seja, processo de autorização ampla do corpo político.

A proposta de governo representativo começa a emergir com a revolução americana e vai se constituindo no século XIX. Para os federalistas, que viam a democracia direta como indesejável por esta não dispor de nenhum remédio para os conflitos das facções, a representação é tida como o único mecanismo que filtra as pressões da sociedade.

Divergindo da visão ora esboçada, surgem argumentos diversos sobre governo representativo, donde se acredita que a institucionalização de procedimentos democráticos capazes de dar voz à insatisfação popular conjuntamente com o alargamento das bases sociais do sistema político constituem o cenário novo para a afirmação de todos os indivíduos no curso das atividades políticas. A partir desta ótica, introduziu-se a participação ampliada, ainda que diferenciando o peso e a qualidade do voto.

O debate entre democracia representativa e democracia participativa se estende assim, ora ostensivo à participação, ora favorável a ela. Ele só vai se esgotar na segunda metade do século XX, passando a haver então, uma interlocução promissora entre as duas formas, ou seja, justamente na idéia de que a democracia representativa torna-se consubstanciada ou só se torna legítima, se combinada à democracia participativa.

#### **1.4 Democracia representativa e o desenvolvimento da participação.**

Desde a secularização do mundo, por meio de seu profundo e complexo processo de cientificização, uma pluralidade de concepções passa a orientar as ações do homem. De uma concepção una e dogmática – a religiosa –, passa-se a uma diversificação de valores, ou seja, diferentes modos de vida com diferentes formas de legitimação. Esta problemática foi formulada e investigada por Max Weber, o qual encontra, na democracia, um método prático capaz de orientar as novas ações dos homens tanto na esfera da política quanto no campo

da administração. E ainda que a igualdade formal dos direitos viesse a reduzir a finalidade da soberania popular, o ilustre sociólogo alemão identifica, na generalização dos direitos políticos, um procedimento prático favorável à coexistência razoável de novos valores.

Não obstante, se os teóricos que concebem a democracia como um procedimento razoável de solução valorativa dão conta desta questão de maneira satisfatória, o mesmo não podemos dizer a respeito da questão do exercício efetivo da soberania popular.

E num momento em que não basta apenas agregar diferentes valores, mas, além disso, também contemplar e regular legitimamente formas de convivência a partir de diferentes demandas sócio-culturais (gênero, etnia, raça, etc.) no interior do jogo político democrático, a maneira como se relaciona a democracia representativa e a democracia participativa é um indicativo de como uma teoria oferece alternativas para os problemas sócio-políticos contemporâneos. Nestes termos, vê-se que, no debate a respeito da democracia, alguns autores conferem limitação ou ampliação à participação societária expressando, assim, maior ou menor poder de entendimento de tais problemas às suas teorias.

Conforme interpretam Leonardo Avritzer e Boaventura de Souza Santos (In: SANTOS [org.], 2005), se, na metade do século XX – até o final da 2ª guerra mundial especialmente com Max Weber, Hans Kelsen e Joseph Schumpeter – o debate teórico que se tornou hegemônico pautou-se no dever-ser da democracia (superando o temor e o preconceito à ascensão da grande massa desqualificada), não trouxe a ampliação da participação, uma vez que ocorre a restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos.

Entretanto, no argumento dos conceituados mestres, para fazer frente a essa forma de compreender a prática da democracia – inclusive rompendo com as propostas teóricas dos pós-guerras que viam nas condições estruturais para a

democracia (Barrington Moore); na virtualidade redistributiva da democracia (Adam Przeworski), a explicação para mais ou menos democracia –, surge um grupo de teóricos da democracia, especialmente Jürgen Habermas e Joshua Cohen, cuja “propensão era examinar a democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados nacionais a partir da recuperação de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas” (AVRITZER & SANTOS. In: SANTOS [org.], 2005).

Nestes termos, se o primeiro grupo de autores conclama o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática bem como o elitismo democrático, com a conseqüente supervalorização do papel dos institutos de representação, o segundo grupo reclama a combinação destes com os mecanismos societários de participação.

## **2. Soberania e Participação**

Mesmo que o tema da participação continue nos remetendo ao pensamento de Rousseau, para o qual a legitimidade das decisões políticas se dá apenas quando gerada através da deliberação pública e da participação cidadã, viu-se anteriormente a impossibilidade da institucionalização tanto da participação quanto da representação visto que ele se deflagra na armadilha da não-delegabilidade da soberania, ou seja, na simultaneidade do ato de deliberação e de participação.

Em outra senda, por tratar da questão da pluralidade das vontades que se institucionaliza na unidade do representante, Hobbes acabou sendo revelado como o precursor, pelo menos em perspectiva, tanto da representação quanto da participação. Noutras palavras, a delegação ou autorização do povo à ação política funda-se na responsabilidade do autor/pessoa natural o que irrompe representante e representados à interlocução constante, se estes quiserem compor um corpo político representativo responsivo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Responsividade: responsabilidade que os representantes eleitos possuem de garantir a efetivação das aspirações da população. Refere-se, principalmente, a comportamento e a

Não obstante, o contraponto (ou, quem sabe, a tentativa de convergência) entre Rousseau e Hobbes ou, ainda, entre a tradição republicana e liberal é o que continua alimentando as proposições teóricas democráticas contemporâneas, a fim de se apresentarem soluções aos problemas sócio-políticos modernos retratados sucintamente no capítulo anterior, no sentido de tornar não só mais legítima a representação, como também mais responsivos os governos representativos.

Rousseau preocupava-se com a plenitude da democracia. Daí pensar num fundamento moral sobre-humano na formação da vontade geral. No entanto, o fundamento é irrealizável, na medida em que é o próprio autor que diz: "se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens" (ROUSSEAU, 2001). Esta mesma desconfiança se mantém nas formulações teóricas contemporâneas. Não obstante, é justamente a promessa da democracia radical que pode impedir a sujeição do povo à simples regra da maioria.

Considerando a dúvida rousseauiana, diz-se que o "povo atual" nunca dispõe da plenitude da democracia direta, pois "o povo que escolhe e vota somente é ele próprio quando se faz representante do poder (*puissance*) do povo perpétuo, que é o que persiste idêntico a si mesmo através da sucessão das gerações" (MARCEL GAUCHET, apud LUIZ WERNECK VIANNA, 2005). Logo (LUIZ WERNECK VIANNA, 2005), a limitação da soberania do "povo atual" encontraria a sua justificação na defesa do princípio que institui a sua fundação, qual seja, aquele que declara a sua plena capacidade política de dispor sobre si mesmo.

Assim, se a vontade da maioria contém a ameaça de pôr o povo em contradição consigo mesmo, quando nega ou impede a vigência dos direitos fundamentais, a preservação da soberania requer a manutenção das condições

---

ambientação deste comportamento. O comportamento aqui é referente ao dos eleitores e à contextualização que o político precisa fazer para assimilar as necessidades do povo e, assim, conseguir priorizá-las e atendê-las dentro das limitações de seu cargo, dos recursos e do tempo.

que "tornam seu poder igual a si mesmo em todos os instantes do tempo" (MARCEL GAUCHET, apud LUIZ WERNECK VIANNA, 2005).

Há de se destacar, por oportuno, que a temática da participação direta do cidadão, tão cara a Rousseau, deve ser concebida de forma a incentivar uma restauração da legitimidade conferida pelo povo soberano aos seus representantes. Desta feita, imperiosa a necessidade de viabilização de instrumentos capazes de dar voz ao povo, por meio, principalmente, de uma maior difusão de comunicação e uma real inclusão digital da população para que esta tenha acesso à informação e seja dotada de meios efetivos de expressão da vontade, garantindo, por via de consequência, um maior poder decisório.

Não há como negar que o livre acesso aos direitos de comunicação e participação, nos dizeres de Avritzer & Santos (In: SANTOS [org.], 2005), para a definição de uma nova gramática social - abre espaço para o homem ordinário: o homem comum numa versão da forma de governo representativo que não limita ou restringe a soberania do povo.

### **3. Crise da Democracia Representativa: breves considerações**

Antes de adentrar na temática da Democracia Participativa, imperioso tecer alguns comentários acerca dos motivos que levam os teóricos da participação popular a buscar uma maior legitimidade aos sistemas decisórios.

Convencionou-se denominar de crise de legitimidade ou crise da democracia representativa, o estado de apatia política e distanciamento da população do Poder Público, em que se encontra o país. Não há dúvidas de que a crise política deriva, principalmente, da ausência de ética e valores, frutos de um individualismo exacerbado, presente em todas as esferas do cotidiano.

Cada vez mais se desenvolve na concepção popular a idéia de que o homem é um ser isolado, cujos interesses e anseios devem se sobrepôr à coletividade. Sob essa ótica personalista, não seria exagero afirmar que a sociedade contemporânea não mais constitui um agrupamento heterogêneo,

porém dotado de uma identidade nacional e cultural; mas se configura tão somente em uma aglomeração de vários indivíduos, buscando a consecução de ganhos particulares.

Diante desse cenário, o sistema político vigente encontrou margem para promover um distanciamento das instâncias decisórias do povo soberano, haja vista a superestimação da vida privada. Neste prisma, as oligarquias trataram de transformar o espaço público em uma extensão de seus campos de influência, com o fito de promover seus interesses particulares, tornando os representantes defensores de negócios privados em detrimento do bem-estar da coletividade.

Uma análise, ainda que superficial, dos ordenamentos jurídicos, permite auferir a ausência de mecanismos de inclusão e participação social. Quando existentes, ainda que de caráter principiológico, pouco se faz com o fito de concretizá-los ou ampliá-los, caso da Constituição Brasileira de 1988, cujos princípios constantes em seu bojo convencionou-se classificar como normas meramente programáticas.

Neste diapasão, o antagonismo de classes e o abismo material existente entre ricos e pobres encontra-se perpetuado por um sistema perverso que exclui a população das instâncias decisórias e mantém benefícios de uma elite dominante que se configura quase que como a única dotada de representação e poder de decisão.

Não suficiente, os representantes da população, durante o processo eleitoral, são financiados por poderosos grupos econômicos nacionais e/ou internacionais que buscam garantir ingerência sobre as diretrizes públicas. Logo, diante de uma realidade que combina a falta de transparência com a ausência de mecanismos eficazes de controle social, a corrupção se faz presente em todas as esferas do poder, contribuindo ainda mais para a deterioração dos espaços públicos.

O cenário exposto impossibilita qualquer tentativa de modificação da realidade social, estando a população envolta em um processo de manutenção de

*status quo*, inserida em um ciclo vicioso que só apresenta benesses para uma classe restrita.

Um outro efeito nefasto dessa estrutura encontra-se na constatação de que os mecanismos de exclusão apenas se ampliam, passando a incorporar setores cada vez maiores da sociedade, propiciando o surgimento de estados paralelos e mercados informais, nos quais o Estado oficial pouco influi.

Como conseqüência, têm-se relações de trabalho cada vez mais frágeis, o que vai ao encontro dos anseios do capital especulativo. Destaque-se ainda a temível influência de um mercado que intenta padronizar indivíduos, tornando-os reféns de um *marketing* predatório e alienador, transformando-os em massa homogênea e consumerista, e desprezando as diferenças culturais inerentes aos grupos componentes do tecido social, em especial as minorias.

As esperanças depositadas em um sistema ideal, em que o povo, ainda que de forma indireta, pudesse gerir a *res publica*, encontraram obstáculos ideológicos intransponíveis, tudo em nome dos interesses do capital. Ausentes as instâncias de participação, e ampliada a alienação política que resulta em uma falsa legitimidade, retorna-se à conjuntura presente em antigos sistemas, nos quais a cidadania era seletiva e exercida por poucos, enquanto a maior parte da população funcionava como base da pirâmide econômica.

Como agravante, cabe destacar que a atual estrutura democrática serve apenas como “pano de fundo” para uma exploração das classes dominadas. A atual conjuntura atua somente como peça decorativa na medida em que não permite maiores reflexões das classes oprimidas diante de um quadro de exclusão aguda. Afinal, nos ditames constitucionais, “todos são iguais perante a Lei, sem distinções de qualquer natureza”, logo, não há que se falar em uma sociedade desigual, vez que todos são dotados de uma suposta igualdade.

O chamado Estado Democrático de Direito é incapaz de assegurar aos desfavorecidos a proteção de suas garantias fundamentais, mas funciona perfeitamente na violação de tais garantias. As normas positivadas somente se

manifestam quando cerceadoras de liberdades, mas jamais na efetivação de direitos mínimos de sobrevivência digna.

#### **4. Democracia participativa: o exercício da soberania popular**

Diante de tudo que foi acima citado, as várias inovações institucionais da democracia participativa aparecem no sentido de favorecer uma soberania mais ativa, de permitir a opinião pública. Aqui, nada se haveria com a vontade geral presa às sobrecargas éticas acerca da cidadania, mas como um processo contínuo de interação e de reflexão entre o povo e os representantes.

As várias formas expressivas de soberania ocorrem entrevedo-se, de um lado, à cidadania política, formalmente vinculada aos ritos eleitorais e, de outro, ao que Werneck Vianna (2005) chama de "cidadania social", vinculada, aduz-se, aos vários lugares de participação popular. Essa cidadania social se afirma num processo que favorece a auto-instituição do social pelas vias institucionalmente disponíveis, decerto, as da democracia representativa.

Na lição do sociólogo carioca outrora citado (VIANNA, 2005) o cidadão, neste contexto, é aquele indivíduo na qualidade de homem comum que:

(...) ao lutar pela sua incorporação ao mundo dos direitos ou pela realização de suas expectativas de novos direitos, ou, ainda, para encontrar reconhecimento da sua identidade, mobiliza os 'direitos já declarados', que conformam o constitucionalismo democrático, a fim de se integrar socialmente e de afirmar a dignidade da sua pessoa.

Em seguida, o eminente professor conclui com maestria:

Nesse sentido, se a cidadania política dá as condições ao homem comum de participar dos procedimentos democráticos que levam à produção da lei, a cidadania social lhe dá acesso à procedimentalização na aplicação da lei por meio de múltiplas formas, individuais ou coletivas, de um simples requerimento a uma ação pública, importando uma outra forma de participação na vida pública.

Mais uma vez, retomam-se alguns teóricos da democracia que se detiveram no tema da soberania popular ora ampliando, ora limitando a participação cidadã no curso das atividades políticas. Aqueles que continuam concebendo a idéia de democracia participativa como um ideal que abrange não

apenas decisões políticas propriamente ditas, mas toda uma sistemática de envolvimento com políticas públicas de uma comunidade, procuram nos mostrar formas e possibilidades de tornar a democracia representativa mais legítima quanto mais responsiva e coextensiva se tornar ao *demos* que a constitui.

Se a democracia representativa se revelou limitada na sua capacidade de responsividade às demandas individuais e coletivas, o que se reputa evidenciado pela mera observação diuturna, a democracia participativa foi e continua a ser abordada sob os termos da ampliação da participação cidadã bem como sob os termos de um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente. É com esse teor que as abordagens sobre a democracia participativa - realidade nas várias partes do globo - comparecem no século XXI (AVRITZER & SANTOS. In: SANTOS [org.], 2005).

Não obstante o grande debate a respeito do tema da participação, a democracia participativa só veio a ocorrer como um modelo capaz de consubstanciar o modelo de democracia representativa na década de 1960. A idéia de que devia haver considerável participação por parte dos cidadãos nas decisões governamentais tornou-se amplamente difundida através, mormente, do ativismo estudantil que vigorava à época. Tal é a evidência dos recentes processos de democratização pelos quais passaram países como Portugal, Moçambique, África do Sul, Brasil, Colômbia e Índia.

Nesta perspectiva, Portugal com a idéia de “direito ao lugar”; Brasil com a idéia de “direito a ter direitos”; Colômbia com a “marcha dos cocaleiros” e, finalmente, a Índia e a África do Sul com os movimentos sociais de cunho cívico e sindical, aparecem como casos de democracia participativa nos quais a disputa inicial se deu pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política.

Apesar das muitas diferenças entre os vários processos analisados em sua coletânea, Avritzer & Boaventura revelam que reivindicar direitos de moradia

(Portugal); direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil); direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma mais inclusiva (In: SANTOS [org.], 2005).

Cumprе esclarecer que a defesa de um processo de participação popular nas decisões políticas não implica, de forma alguma, na abolição dos sistemas representativos, por completa impossibilidade para tanto. Busca-se, tão somente, uma combinação harmônica de representatividade com participação, intuindo a retomada da soberania daquele que a tem por direito: o povo.

Não há que se falar em um retorno à Democracia Direta, apenas de um maior controle social e político por parte da sociedade. Os problemas de outrora (extensão territorial, alta densidade populacional, elencados em tópico anterior), não só persistem como adquiriram contornos ainda mais relevantes, haja vista o contexto sócio-político-econômico hodierno.

Logicamente, existem obstáculos que dificultam a participação popular. Dentre os muitos argumentos, o maior deles advém da idéia de que o povo não possui conhecimento formal, ou seja, é incapaz de governar. Trata-se de uma visão elitista e preconceituosa, que traz embutida o ideário oligárquico de que se deve manter a população à margem das decisões políticas.

Para o Douto Jurista Fábio Konder Comparato, já é chegada a hora de tornar efetiva a soberania popular constante no bojo de nossa Carta Política. Quando do lançamento do Projeto de Lei nº 4.718/04, que amplia e aperfeiçoa os processos de consulta popular, o ilustre professor aposentado da Universidade de São Paulo ponderou que, durante toda a história, o povo foi tratado como uma espécie de menor incapaz perigoso, algo inaceitável em um país que se autoproclama democrático<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Fonte: Agência Brasil

Com relação a um possível enfraquecimento dos partidos políticos, outra questão considerada desvantajosa da participação, desnecessário aduzir que estes há muito já não possuem qualquer traço de representatividade. Talvez com um maior espaço para os debates, os partidos consigam criar uma real identidade ideológica e passem a agregar pessoas com pensamentos semelhantes nas questões políticas, diminuindo o espaço daqueles que se valem das agremiações apenas por interesses individuais.

No tocante à chamada ingovernabilidade, forçoso admitir que a participação direta da população poderá acarretar problemas de ordem econômica e social se o povo for convocado a opinar sobre miudezas. Não se deve olvidar que a administração pública é dotada de imensa complexidade, não podendo aguardar deliberações para cada detalhe de sua estrutura.

Desta feita, o ideal é que as deliberações e consultas sejam apenas de caráter principiológico, que descrevam diretrizes e fins. Ademais, deve-se ter em mente o caráter fiscalizatório da Democracia Participativa, de maneira que a participação não se faz apenas por meio de consultas e debates, mas, também, através da fiscalização dos dirigentes do Estado e seus atos.

Ainda na seara da participação, especialmente no que se refere às decisões a serem sujeitas ao escrutínio popular, necessário destacar a existência dos perigos da "cidadania total" em um sistema democrático. Não há que se falar, frise-se, em sujeição de toda e qualquer matéria à aprovação ou rejeição do povo, sob pena de se concretizar uma ditadura da maioria, na qual tudo se fará em nome do povo, revestido de legitimidade; desviando-se do bem comum.

Sob essa perspectiva é que não se pode, e não se deve, ainda que sob a justificativa da vontade popular, deliberar acerca da forma federativa de Estado, o sufrágio, a separação de poderes (e todos os institutos inerentes ao sistema democrático), os direitos e garantias fundamentais e os direitos das minorias, além de decisões passíveis de irreversibilidade.

Por fim, cabe destacar os ganhos que a participação popular pode acarretar à democracia. Os processos decisórios adquirem maior legitimidade, os governantes tornam-se mais responsivos, a cidadania passa a ser um instrumento de emancipação social, o combate à corrupção torna-se mais eficaz, além, é claro, da possibilidade de melhor distribuição dos recursos públicos.

À medida que a ampliação dos espaços de participação proporcionar uma maior inserção social nas diretrizes políticas do Estado, as camadas menos favorecidas da sociedade passam a manifestar seus anseios e a buscar melhorias, garantindo um efetivo equilíbrio de interesses nas deliberações democráticas.

Frise-se, por oportuno, que toda essa estrutura de inserção social fundamenta-se, primordialmente, na difusão dos meios de comunicação e na propagação de mecanismos tecnológicos capazes de propiciar conhecimento.

Feitas tais ponderações, cumpre esclarecer que a democracia participativa necessita de instrumentos que possibilitem a fiscalização e a tomada de decisões por parte da sociedade. A seguir, então, serão sucintamente analisados alguns dos mecanismos capazes de propiciar uma maior participação popular.

#### **4.1 Inovações institucionais: experiências e mecanismos a serem implantados e aperfeiçoados – Orçamento participativo**

No que se refere à luta por direitos a bens públicos distribuídos localmente, surgem, no Brasil, análises a respeito de um mecanismo de decisão pública através do qual o cidadão participa ativamente da gestão, execução e finalização das políticas públicas. Noutras palavras, surge o Orçamento Participativo (OP), uma ousada inovação institucional da democracia participativa, em que a combinação ou a complementariedade dos mecanismos de representação com os mecanismos societários de participação procura dar conta, de fato, dos problemas e das soluções que se colocam aos desígnios de uma interlocução entre as duas formas de democracias.

O Orçamento Participativo (OP) é uma inovação institucional da democracia participativa deliberativa que, de acordo com o argumento desenvolvido ao longo deste tópico, encontra três tipos principais de justificação para a participação no interior da teoria democrática, quais sejam, “o partilhamento de deliberações; a capacidade de facilitar o processo de negociação entre interesses divergentes e as novas formas de controle democrático que é capaz de introduzir” (AVRITZER, 2003).

No primeiro caso, deve-se considerar a capacidade dos atores sociais de se constituírem em parte do processo de decisão. Aqui, tais atores conhecem melhor do que ninguém seus interesses e, por isso, devem fazer parte dos debates e deliberações, de modo a exercerem de forma pública e inclusiva sua cidadania. No que se refere ao facilitamento do processo de negociação, o cientista político citado argumenta que interesses, ainda que radicalmente diferentes, podem encontrar pontos em comum ao longo de um processo de negociação e debate. Aqui, os interesses não são dados *a priori* nem são inegociáveis, já que, em arranjos institucionais específicos, interesses divergentes podem ser negociados. Os atores sociais podem mediar melhor suas divergências e convergências quando estão inseridos em arranjos participativos.

Finalmente, no que concerne à inclusão de atores sociais em arranjos participativos que aumentem a transparência e a capacidade de prestação de contas de certas informações permitem melhor controle dos representantes e dos governantes pela população. Para Avritzer (2003), trata-se, neste caso, de perceber que, mesmo que não existam interesses em comum ou questões negociadas, a mera presença de outros atores em instituições facilita o controle dos governantes, que não pode se dar apenas durante o processo eleitoral.

Isto se justifica em razão de o Orçamento Participativo apresentar-se como uma forma de administração pública cujo objetivo é estabelecer mecanismos de gestão conjunta dos recursos públicos, ordenando decisões partilhadas no tocante à distribuição dos fundos orçamentários, além de garantir a

responsabilização administrativa do gestor que descumprir as decisões tomadas (SANTOS, 2005).

O Orçamento Participativo, nos moldes acima esposados, foi primeiramente implantado em Porto Alegre no ano de 1989 na gestão de Olívio Dutra, eleito para a prefeitura daquela capital pelo Partido dos Trabalhadores - PT. Consiste basicamente na possibilidade de a população opinar e deliberar sobre a implementação de serviços e recursos orçamentários.

Desde a sua implantação em Porto Alegre, o OP, na sua estrutura e desenvolvimento, sofreu transformações importantes que revelam além de uma evolução da dinâmica interna do experimento institucional, também uma aprendizagem institucional efetuada tanto pelo Estado como pela sociedade civil (AVRITZER. In: SANTOS [Org.], 2005), o que se pode avaliar também em vários outros municípios brasileiros a partir de suas peculiaridades e desafios.

Percebe-se o nítido avanço representado pelo mecanismo citado, que procura incentivar o interesse da população nas questões orçamentárias, além de provocar e estimular a politização da sociedade, que passa a demandar a criação de grupos organizados, associações, dentre outras agremiações; buscando cada vez mais inserção no jogo democrático.

O cidadão, ao ter sua opinião levada em consideração na distribuição dos recursos públicos, sente que a “coisa pública” efetivamente lhe pertence, devendo ser cuidada e administrada como tal. Não suficiente, o orçamento participativo encoraja as pessoas a conhecer de perto a problemática da sua região e a assumir uma postura de maior preocupação social ao definir prioridades na aplicação dos recursos.

Proporciona ainda uma maior interlocução entre representantes e representados, traduzindo com perfeição o ideal da Democracia Participativa. Além disso, rompe com a tradição patrimonialista, autoritária e personalista inerente ao gestor público brasileiro, possibilitando uma fiscalização mais rigorosa dos recursos por parte da sociedade civil organizada.

Apesar da relevância dessa complexa engenharia de participação societária para o processo de democratização das políticas públicas no Brasil, o desafio está em como estendê-la a outras regiões, implantá-la via outras propostas partidárias ou, então, ampliar a sua abrangência territorial. Para alguns autores, o Orçamento Participativo além de já poder ser considerado como uma experiência participativa das mais bens sucedidas da política participativa no Brasil, adquiriu também o alcance nacional.

#### **4.2 Consulta Popular**

Uma vez que na concepção mais freqüente de Estado Democrático de Direito, o povo é o soberano dos ditames políticos, faz-se necessária uma maior possibilidade de se auferir a opinião pública em assuntos considerados prementes ao Estado. Nesse sentido, a consulta popular possui papel fundamental na implantação da alardeada Democracia Participativa.

Para este estudo, foram escolhidos três institutos que ora são abordados: o referendo, o plebiscito e o veto popular. Preambularmente, cumpre esclarecer que a abordagem conjunta desses mecanismos se deu em razão de eles possuírem uma natureza semelhante, além de suas funções serem limitadas pela abrangência de cada um. A Lei nº 9.709, que regulamenta o uso dos dois primeiros mecanismos, não faz quase nenhuma distinção entre um e outro, limitando-se apenas a informar a época de convocação do povo: se antes ou depois de determinado ato legislativo. Há quem defenda, inclusive, que plebiscito e veto popular são espécies do gênero “referendo” (DALLARI, 2002).

Referidos instrumentos de consulta popular costumam ser bastante utilizados pelas democracias ocidentais mais desenvolvidas. Nas eleições americanas, o eleitor, além do voto em um candidato, também pode ser chamado a opinar sobre os mais variados assuntos. Visto se tratar de um país efetivamente federativo, cada Estado dos Estados Unidos possui a prerrogativa de elaborar e modificar suas próprias leis. Nos últimos sufrágios, os americanos expuseram

seus pontos de vista sobre casamento homossexual, aborto, redução da maioridade penal, dentre outros temas de igual importância.

#### 4.2.1 Referendo

O termo referendo deriva de *ad referendum* e origina-se, na prática, em certas localidades suíças, datando do século XV. Frequentemente associa-se ao ideário da Revolução Francesa, época dos debates acerca da soberania popular (BENEVIDES, 1991).

Em termos mais técnicos, referendo é o instrumento que propicia ao povo o poder de sancionar leis e opinar, ratificando ou não, sobre aspectos relevantes da vida pública. Este mecanismo apresenta inúmeras variáveis, dependendo do Estado que o adote, tendo sua classificação diversificada desde a forma de consulta até o efeito que esta confere à lei votada.

A consulta popular feita através do referendo, assim como a própria idéia de participação popular, possibilita um equilíbrio de forças entre a população e o Poder Público, na medida em que aquela possui a prerrogativa de opinar sobre as normas votadas, garantindo maior legitimidade ao sistema representativo. Possui ainda o condão de evitar arroubos autoritários, sejam estes por parte do Executivo, sejam por parte do Legislativo, vez que garante meios de o povo dar a palavra final sobre assunto em comento.

Não fosse suficiente, a possibilidade de o povo ser consultado em questões relevantes o eleva à categoria de ator social, sujeito da História, deixando de ser mero espectador para se tornar um efetivo colaborador nas questões sociais (BONAVIDES, 1995). Por seu caráter dialético, a consulta popular ainda possibilita uma maior difusão de informação, proporcionando uma educação formal e política para a população, carente de ambos.

Um exemplo recente dos benefícios elencados foi o referendo acerca da proibição do comércio de armas no país. Formaram-se dois blocos antagônicos, municiados de documentos, argumentos e estatísticas, com o fito de

convencer o cidadão do melhor posicionamento, segundo cada uma de suas convicções, para o país. Muito embora distante do ideal, o debate sobre a venda de armamentos pôde, pelo menos, trazer discussões democráticas fora do período regular de sufrágio, o que já configura um grande avanço para uma democracia apática como a ora vigente em nosso país.

Remetendo à questão da legitimidade, a ingerência da sociedade sobre as normas e diretrizes em construção retira, ou diminui, o poder dos poderosos *lobbies* econômicos, que influem sobremaneira nos programas de governo e políticas públicas. Restaura-se, assim, uma parte da soberania popular, resgatando a idéia de cidadania, hoje restrita ao “votar e ser votado”.

#### 4.2.2 Plebiscito

A palavra plebiscito deriva do latim (*plebis + scitum*), designando originariamente, na Roma antiga, a decisão expressa através de votos por parte da plebe, tornando-se, posteriormente, uma mera formalidade no intuito de legitimar o poder dos cônsules (BENEVIDES, 1991).

O plebiscito constitui-se em uma consulta prévia à opinião popular, cujo resultado influi nas providências legislativas a serem tomadas. A diferença com relação ao instituto retromencionado é que no plebiscito, a consulta não envolve leis, mas sim diretrizes, princípios ou fatos de ordem geral. O fato de haver um tipo de referendo chamado “referendo consultivo” faz com que muitos doutrinadores considerem o plebiscito uma espécie do gênero “referendo”, conforme já aduzido acima.

Se a consulta popular acerca do comércio de armas pode ser utilizada como um exemplo de referendo no Brasil, o plebiscito ocorreu em dois momentos na história do país. O primeiro foi o plebiscito que decidiu sobre a manutenção do parlamentarismo ou o retorno ao presidencialismo. Em 1963, houve a renúncia de Jânio Quadros à presidência da República. Em virtude do temor que seu vice, João Goulart, provocava nos quadros das Forças Armadas à época, foi criada uma comissão que terminou por restringir os poderes do presidente, com a

adoção do sistema parlamentarista, por meio de uma Emenda Constitucional. Esta, por sua vez, trazia em seu bojo a previsão normativa para a realização de um plebiscito que decidiria pela volta do antigo sistema ou pela manutenção do novo.

A segunda ocasião em que o país se viu envolvido com um plebiscito foi no ano de 1993. Quando do advento da Constituição de 1988, o constituinte originário decidiu por manter o sistema presidencialista, mas incluiu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a consulta popular referente ao sistema que deveria vigorar no país, *verbis*:

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

§ 1º - Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§ 2º - O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.

Assim, em 21 de abril de 1993, o eleitorado brasileiro foi às urnas para manter a República e o Presidencialismo no Brasil, na última experiência plebiscitária do país.

Importante asseverar que, com a regulamentação dos meios de consulta popular em 1998, por meio da Lei nº 9.709, os institutos supramencionados foram engessados pelo legislador, que outorgou o monopólio para as convocações ao Congresso.

Ora, como se falar em mecanismos de participação popular se estes se encontram condicionados à vontade de um terceiro, no caso o Congresso? A este deveria caber apenas verificar aspectos formais, restando o direito da população de convocar as consultas. Uma vez que os parlamentares, em sua maioria, são partidários de um sistema representativo ortodoxo, sem a possibilidade de manifestação popular, reputa-se prejudicado o direito constitucional ao exercício da soberania direta.

Por fim, cumpre destacar que, além do previsto no art. 14, a Constituição também alberga a possibilidade de realização de plebiscitos para a criação, fusão e desmembramento de municípios e estados federados (art. 18), com a participação da população diretamente envolvida no processo.

#### 4.2.3 Veto Popular

O veto popular é um instituto que garante aos cidadãos a faculdade de se manifestar contrariamente a determinada lei ou medida já em vigor e prestes a ser executada. Por ser bastante semelhante ao referendo facultativo, entendendo alguns autores serem eqüitativos, razão pela qual este mecanismo foi incluso neste subtópico. Tamanha similitude encontra-se, inclusive, demonstrada no Direito norte-americano, que trata o veto popular por *mandatory referendum*.

À época dos debates que resultaram na Constituição de 1988, o veto popular estava incluso no rol de direitos políticos previstos na Carta Magna. Contudo, em virtude das pressões dos setores mais conservadores da sociedade, que buscavam a todo custo limitar a possibilidade de participação direta do povo, esse instituto findou por não ser contemplado na redação final da Constituição.

Contudo, isso não significou o fim desse mecanismo de participação popular. Na Lei Orgânica de Fortaleza, o veto popular encontra-se previsto, mais precisamente no art. 56, *verbis*<sup>3</sup>:

Art. 56. A execução de lei promulgada, ou de quaisquer obras de iniciativa pública ou particular consideradas contrárias aos interesses da população, poderá ser suspensa, através do veto popular, por cinco por cento do eleitorado do Município, do distrito, do bairro ou da área diretamente atingida, conforme abrangência da lei.

Parágrafo único. A lei ou obra, objetos de veto popular, deverão, automaticamente, ser submetidas ao referendo popular.

Importante destacar que, ao contrário da Lei Federal nº 9.708/98, que delegou o poder de convocação de referendos e plebiscitos ao Congresso, o veto

---

<sup>3</sup> Muito embora o artigo supramencionado tenha sido considerado inconstitucional pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado, a discussão acerca da constitucionalidade deste dispositivo ainda permanece, especialmente na atual conjuntura, na qual existe um movimento de re-inserção do dispositivo impugnado.

popular não necessita de aprovação prévia de qualquer dos poderes municipais. Ocorrido o veto por parte dos interessados, a Lei ou medida impugnada deverá ser submetida a um referendo, que revogará ou manterá o objeto submetido à consulta. Trata-se de um avanço deveras significativo, cuja iniciativa merece ser estendida às demais regiões, quiçá o país.

Ressalte-se apenas o já destacado nesses fólios: mesmo o veto popular sendo previsto no ordenamento jurídico municipal, não se tem notícia de uso do mencionado instituto, o que apenas vem ao encontro dos argumentos esposados neste capítulo no tocante à falta de informação da população.

### 4.3 Iniciativa Popular

A iniciativa popular encontra-se disposta no art. 14 da Constituição Federal, juntamente com o plebiscito e o referendo, como sendo mecanismo de exercício direto da soberania popular. Para o Douto Paulo Bonavides (1995), dentre todos os mecanismos de democracia participativa “o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa”.

O instrumento em tela proporciona aos cidadãos a possibilidade de instruir verdadeiras diretrizes públicas, obrigando o Parlamento a legislar, haja vista conferir aos eleitores a prerrogativa de propor emenda constitucional ou projeto de lei, desde que cumpridos determinados requisitos. Estes se encontram dispostos no artigo 13 da Lei nº 9.709, *verbis*:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º 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.

Vê-se que o legislador, ao regulamentar a matéria, optou pela iniciativa formulada (texto redigido já em formato de lei, pronto para ser discutido e votado) ao invés da modalidade não formulada (são indicados apenas traços gerais, princípios e propósitos, cabendo ao legislador elaborar o projeto formal).

Assim como ocorreu com o referendo e o plebiscito, a iniciativa popular foi praticamente inviabilizada quando o legislador criou exigência quase impossível de ser alcançada: a coleta de assinaturas descrita no *caput* do artigo supracitado. Em números de hoje, seriam necessários mais de um milhão de subscrições, distribuídas em cinco estados, com não menos de três décimos por cento de cada um deles.

Não suficiente, o cidadão que conseguir recolher o montante necessário para a propositura de uma lei, ainda terá que aguardar o trâmite legislativo comum, pois o projeto de lei derivado da iniciativa popular não tem prioridade alguma frente aos demais.

Não é sem razão que, na história do país, existam apenas duas leis de iniciativa popular: a Lei de Moradia Popular de 1991 e a Lei de Combate aos Crimes Eleitorais datada de 1999 (esta articulada pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil).

Por derradeiro, necessário destacar que a iniciativa popular, regulamentada pela Lei nº 9.709, não tem o condão de instituir políticas públicas, sendo sua finalidade meramente legislativa. Uma vez mais o legislador tolhe a possibilidade de a sociedade ter qualquer ingerência sobre os recursos públicos, inibindo a participação popular até mesmo nos mecanismos de participação direta positivados no ordenamento jurídico.

#### **4.4 Conselhos Representativos**

A possibilidade de existirem Conselhos Representativos da Sociedade Civil nas mais variadas esferas do Estado traduz com perfeição a idéia de participação popular. A presença da população em tais Conselhos propicia uma

valerosa contribuição dos cidadãos às políticas públicas, além de garantir a representatividade da população nestas instâncias.

A instituição de conselhos traz consigo a idéia de gestão compartilhada entre o Poder Público e setores da sociedade civil organizada. Desta feita, o Poder Público dispõe de assessoria técnica, financeira e administrativa garantindo a eficiência da máquina pública, enquanto a sociedade possui a prerrogativa de opinar e participar da formulação de políticas públicas. Em geral atrelados a algum órgão público (secretaria, ministério, agência reguladora), os conselhos podem ser de caráter consultivo ou vinculativo.

Essas formas de participação remontam do processo constituinte que resultou na promulgação da Constituição de 1988, e das legislações subseqüentes, em especial a Lei nº 8.142<sup>4</sup> – conhecida como Lei do SUS (Sistema Único de Saúde) – e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>5</sup>.

A Carta Política de 1988 elenca vários exemplos de conselhos de gestão compartilhada: participação dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados nas políticas de seguridade social (art. 194, VII), participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados dos órgãos públicos (art.

<sup>4</sup> Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

- I - a Conferência de Saúde; e
- II - o Conselho de Saúde.

§ 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (Grifou-se)

<sup>5</sup> Art. 16 As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social. (Grifou-se)

10), cooperação de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII), participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, §3º), dentre muitos outros.

Dentro da área das políticas sociais, é possível citar inúmeros conselhos com a participação de segmentos da sociedade. A Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal) traz em seu bojo o chamado Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, com a representação de setores da comunidade<sup>6</sup>. O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), originalmente, previa a participação dos consumidores e de seus órgãos representativos na formulação de políticas de consumo, tendo sido os dispositivos autorizadores, contudo, vetados pela presidência da República.

Hodiernamente, o mais importante conselho de participação da sociedade civil é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Referido órgão, de caráter consultivo e ligado à Presidência da República, é majoritariamente composto por representantes dos mais variados setores da sociedade civil. Intuindo estabelecer uma maior interlocução entre sociedade e governo, o CDES discute políticas públicas de âmbito nacional e propõe diretrizes a serem adotadas pelo Governo Federal.

Os membros do Conselho são designados por ato formal do Presidente da República por dois anos. Na composição do Conselho estão presentes trabalhadores, empresários, representantes dos movimentos sociais, governo, além de personalidades expressivas em diversos setores. O número de membros permanentes do Conselho, originários do Governo, não pode ser superior a 25% dos seus integrantes.

---

<sup>6</sup> Art. 63. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária será integrado por 13 (treze) membros designados através de ato do Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social. (Grifou-se)

Cerca de duzentas entidades formalmente propuseram sua integração ao Conselho compondo mais de quatrocentos nomes, dentre os quais foi feita a escolha dos membros.

Participam do CDES 102 conselheiros, assim representados:

- Ministros de Estado Chefes da Casa Civil; da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional; Ministros de Estado da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Desenvolvimento Social; do Trabalho e Emprego; do Meio Ambiente; das Relações Exteriores e o Presidente do Banco Central;

- Noventa cidadãos brasileiros e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução<sup>7</sup>.

Dentre as conseqüências da co-gestão, cita-se a possibilidade de melhor destinação de serviços à população, o afastamento de medidas arbitrárias e autoritárias oriundas do Poder Público, o exercício constante do civismo, participação ativa na gestão de recursos públicos, dentre outros.

Embora, conforme se demonstrou, a Constituição e as leis ordinárias sejam dotadas de inúmeras previsões normativas para criação de conselhos de gestão compartilhada, sua aplicação prática, em muitos casos, é nula.

Entretanto, o funcionamento de tais conselhos, com a participação de representantes dos mais variados setores da sociedade reputa-se de suma importância para o controle social das políticas públicas. Propicia às entidades que se fazem representar um melhor conhecimento dos diversos aspectos de aplicação de tais políticas, além de constituir avanço considerável sob o aspecto da participação popular e da ingerência da sociedade.

---

<sup>7</sup> Fonte: [www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)

#### 4.5 Revogação de Mandato

A revogação de mandato, seja este individual ou coletivo, não se encontra albergada pelo ordenamento jurídico pátrio. Contudo, o presente trabalho busca encontrar, pesquisar e propor formas de inclusão popular no sistema representativo, de modo a garantir uma maior legitimidade à representação. Desta feita, fez-se necessário um breve estudo sobre esse mecanismo que se configura em importante instrumento de controle dos representantes.

A concepção liberal denota, no tocante à representatividade dos eleitos, que estes se constituem em verdadeiros órgãos da nação, resultado da disjunção da vontade de representantes e representados. Desta feita, qualquer forma de controle social do mandato configura-se verdadeiro atentado à “vontade geral da nação”. Neste cenário, inexistente qualquer tentativa de propor diretrizes ou reivindicações, impedindo os mecanismos sociais de controle das instituições.

Coadunando com o acima exposto, muito se fala que a possibilidade de revogação de mandato de um determinado representante resultaria em completa insegurança jurídica e desordem política, na medida em que este se tornaria refém de seus eleitos, perdendo a independência representativa que lhe foi delegada e desconfigurando sua plena autonomia da vontade; podendo submetê-lo a assédios de toda natureza buscando a revisão de posicionamentos e idéias.

Contudo, há de se asseverar que o representante eleito configura-se em um detentor de mandato público, com obrigações e responsabilidades para com seus eleitores e para com o sistema democrático. Se, por um lado, a independência do representante poderia restar prejudicada com a possibilidade de revogação do seu mandato antes do período eleitoral, por outro, haveria uma maior responsividade por parte do representante, na medida em que este necessitaria prestar contas de seus atos, pronunciamentos e decisões diante da base social que o elegeu.

Desnecessário afirmar ainda que a independência do mandato (nos moldes do sistema atual) delegado ao representante consubstancia-se em fator

essencial para o esvaziamento do debate social e posterior distanciamento da população do cenário político, haja vista o hiato que surge entre eleito e eleitores após as eleições. Pondera-se ainda se é possível falar em independência, pois se o representante não presta contas à população, com certeza o faz para o financiador de sua campanha, que irá cobrar “coerência” daquele que recebeu o seu “apoio”. Dentre uma falsa autonomia e a possibilidade de maior controle social dos mandatários (ainda que implique em “insegurança jurídica”), preferível a segunda e não testada opção.

#### 4.5.1 Mandato

Antes de adentrar na questão da revogação de mandatos, necessária uma breve explanação acerca do instituto em comento. Intrinsecamente ligado à natureza do regime representativo, o mandato classifica-se, basicamente, em duas concepções: o mandato imperativo e o mandato representativo.

O primeiro advém da chamada doutrina da soberania popular, que por sua vez tem como fundamento a Doutrina da Identidade. Este preceito nada mais é do que a união consensual das vontades harmônicas de governantes e governados.

O mandato imperativo, então, sujeita os atos do representante à vontade do eleitor. Impossível não fazer referência a Rousseau quando se trata de mandato imperativo, haja vista suas idéias terem claramente influenciado na concepção ora estudada. Colaciona-se a lição do mestre francês, que assim asseverou (2001):

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa: ou é ela mesma ou algo diferente; não há meio termo. Os deputados do povo não são nem podem ser seus representantes, eles não são senão comissários; nada podem concluir em definitivo. Toda lei que o povo não haja pessoalmente ratificado é nula; não é lei.

Por sua vez, o mandato representativo encontra em Montesquieu um de seus mais ilustres representantes. Quando o ilustre pensador francês afirmou que o povo é incapaz de governar e que, para isso, escolhe representantes mais aptos

(2001), ele sintetizou com perfeição a idéia de que os mandatários não devem maiores satisfações aos eleitores, vez que se encontram dotados da chamada soberania nacional. Esta por sua vez encontra na Doutrina da Duplicidade sua fundamentação. Pelos ditames da citada preleção, o representante não deve se preocupar em agir na proporção da vontade dos seus eleitores, denotando assim a existência de duas vontades distintas: uma menor (a dos eleitores/representados), derivada apenas do processo eleitoral, e uma vontade autônoma (a do representante eleito), cuja legitimidade deriva da nação soberana que o dotou de prerrogativas.

São características do mandato representativo: a generalidade (o mandatário representa a unidade, o conjunto da nação), a liberdade (refere-se à autonomia da vontade), a independência (os atos do representante não são passíveis de controle social) e a irrevogabilidade (impossibilidade de destituição do mandatário eleito).

Esta última distinção é a que, teoricamente, impossibilita a adoção de mecanismos de controle sobre os mandatos dos representantes, haja vista ser o mandato representativo o que vigora em nosso país.

#### **4.5.2 Recall**

É a forma de revogação individual de um mandato público. Oriundo dos Estados Unidos, esse instituto permite que uma determinada porcentagem de eleitores, por meio de uma petição assinada – contendo as razões e as justificativas do pedido – ponha a termo o mandato de um representante antes da expiração do prazo eleitoral. Faz-se necessário ainda um depósito em dinheiro, espécie de caução a ser revestido em benefício do Estado caso a revogação não se concretize.

Foi através desse instituto que o atual governador da Califórnia<sup>8</sup>, o ator Arnold Schwarzenegger, se elegeu. Em 2003, os republicanos do estado recolheram quase dois milhões de assinaturas com o intuito de revogar o mandato do então governador Gray Davis, sob o argumento de incompetência para administrar o Estado. Por escolha de 55% do eleitorado votante, o governador foi afastado e, em seu lugar, foi escolhido o atual mandatário.

Em alguns Estados norte-americanos, existe o *recall* de juízes e sentenças judiciais. Desnecessário afirmar o quão temeroso é o uso deste instituto para com o Poder Judiciário, sob pena de perda da autonomia e independência que deve nortear a conduta dos magistrados. Contudo, há de se debater com mais afinco a possibilidade de se revogarem decisões judiciais perniciosas, especialmente se estas estiverem eivadas de vícios e suspeições ou atentarem contra a Constituição.

#### **4.5.3 Abberufungsrecht**

O *Abberufungsrecht* é o instrumento que permite a revogação coletiva de mandatos. Presente apenas em algumas localidades da Suíça, no qual se originou, este mecanismo permite cassar o mandato de toda uma assembleia eleita. Como não se tem notícia de uso do referido instituto, não há como tecer maiores comentários a respeito.

#### **4.5.4 Possibilidades da Revogação de Mandatos**

Conforme já exposto, os detratores dos institutos acima abordados apontam uma suposta impossibilidade técnica para a adoção dos controles sociais de mandatos. Diz-se que no Brasil, não há como revogar o mandato de um representante em razão de vigorar no país o mandato representativo, de caráter irrevogável.

---

<sup>8</sup> Cabe destacar que o Estado da Califórnia já havia tentado a realização de um *recall* em 31 oportunidades, incluindo nessa conta três tentativas contra o ex-presidente Ronald Reagan. Em nenhuma delas se conseguiu o número de assinaturas necessárias. (Fonte: Folha de São Paulo)

A referida argumentação parte, principalmente, de setores conservadores que tentam afastar qualquer possibilidade de ingerência da população sobre as instâncias decisórias do país. Origina-se também dos campos políticos mais atrasados, que não querem se sujeitar aos efeitos de uma avaliação popular antes do decurso do prazo eleitoral.

Em vários momentos da história contemporânea, o uso do controle de mandatos poderia ter sido utilizado. Como exemplo, cite-se o caso do Movimento pelas *Diretas Já*, que reuniu milhões de pessoas em todo o país clamando pela volta das eleições diretas. Muito embora houvesse uma manifesta vontade popular em torno do projeto, o mesmo foi derrotado na votação em Plenário. Pode-se mencionar ainda a marcha de mais de um milhão de pessoas em Londres que protestavam contra o envio de tropas inglesas para a Guerra do Iraque em 2003. Mesmo com toda a pressão social, ainda assim o primeiro-ministro britânico Tony Blair mandou o exército britânico para o combate.

Reconheça-se que existem riscos na adoção dos institutos do *recall* e do *Abberufungsrecht* em uma democracia incipiente como a nossa, cujos meios de comunicação são monopolizados por grupos econômicos e cuja população é carente de educação formal e política.

Para tanto, é necessária a adoção das medidas já apontadas nessas laudas como sendo primordiais para o desenvolvimento de uma democracia sólida e avançada: a difusão de informação e conhecimento, descentralização dos meios de comunicação e a melhoria no sistema educacional.

Sugere-se, contudo, a adoção dos mecanismos de controle social dos mandatos pelo menos para os casos de cassação de políticos envolvidos em denúncias de corrupção. Se o julgamento desses representantes, atualmente, já possui um caráter eminentemente político nas casas legislativas, que pelo menos se transfira a prerrogativa de cassação para a sociedade. Evitar-se-ia, com essa medida, a impunidade dos mandatários que se furtam de punir os colegas, além de conferir maior legitimidade ao julgamento político.

## Considerações Finais

Diante de tudo que foi exposto, percebe-se o quanto ainda é necessário avançar no desenvolvimento da participação popular. Existem, porém, alguns notáveis progressos na seara municipal, em especial no que se refere ao Orçamento Participativo, implantado em várias cidades cujos mandatários pertencem aos mais variados partidos políticos.

No tocante à consulta popular, ante o esposado no tópico 4.2, pouco se fez nos últimos anos, embora o referendo sobre o comércio de armas tenha propiciado um intenso debate democrático, ainda que distante do ideal.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social já representa uma inovação louvável no ideário da participação e representação popular, ainda que seu caráter meramente consultivo tolha maiores ingerências e contribuições nas diretrizes do Estado.

Há de se ressaltar, por oportuno, que a cidade de Fortaleza desde o dia 15 de dezembro, constituiu-se em uma das mais democráticas do país, quiçá do continente americano. A nova Lei Orgânica Municipal de Fortaleza foi aprovada depois de um ano inteiro de debates realizados através de audiências públicas, além da participação de uma Comissão Consultiva formada por notáveis e por representantes da sociedade civil.

Alguns dos mecanismos apresentados nesses fólios foram implementados na atual Administração. Desta feita, resta assegurado aos cidadãos o direito a convocar plebiscitos e referendos, bem como a serem consultados antes de haver modificações em nomes de ruas, bairros, avenidas e praças; a vetar leis aprovadas pela Câmara Municipal, a suspender a realização de obras consideradas perniciosas à cidade. Obviamente, a efetivação de tais institutos requerem um trâmite legal, mas, de toda sorte, representa um alento diante de toda a problemática asseverada nessa pesquisa.

Não suficiente, o Município de Fortaleza possui ainda a possibilidade de ver suas prerrogativas defendidas pela figura do Ouvidor Geral Municipal (conhecido nas democracias escandinavas como *ombudsman*). O novo cargo não será subordinado ao prefeito, pois será dotado de um mandato de 02 anos, necessitando sabatina da Câmara Municipal antes de ser aprovado ou no caso de demissão, além de não poder ser filiado a partido político durante o exercício da função.

Outra importante mudança atinente ao controle democrático da administração é que os secretários municipais, presidentes e dirigentes de órgãos públicos serão obrigados a comparecer a convocações por parte da Câmara Municipal para serem submetidos a avaliações e consultas, sob pena de exoneração dos respectivos cargos.<sup>9</sup>

Medida diversa, alvissareira aos que militam por uma Democracia mais responsiva, diz respeito à campanha liderada pela Ordem dos Advogados do Brasil e Confederação Nacional dos Bispos do Brasil para que haja uma adequação institucional por parte de União e Estados ao princípio da soberania popular.

Reiterando, sob pena de redundância, que somente possibilitando à população o acesso a recursos tecnológicos e à educação, além de difundir e descentralizar os meios de comunicação, é que será possível a efetivação e ampliação da cidadania.

A partir de tais medidas é que será possível romper com a perpetuação da miséria, da corrupção e da exclusão social. Neste prisma, urge que o debate democrático ocorra por meio de uma maior participação popular, sob pena de esvaziamento das instâncias representativas e enfraquecimento do sistema político vigente.

---

<sup>9</sup> Fonte: Jornal O POVO.

## Bibliografia Consultada

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

AVRITZER, Leonardo. *Governo Lula e o Desafio da Participação*. **Fundação Perseu Abramo**. São Paulo, 31 de agosto de 2003. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1930>. Acesso em 12 jan. 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *A democracia e suas dificuldades contemporâneas*. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 4, julho, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em 12 jan. 2007.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 1. ed. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política e Constituição: os caminhos da democracia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

\_\_\_\_\_. ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 4. ed. Brasília: OAB Editora, 2002.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. *Democracia participativa: Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7752>>. Acesso em: 14 jan. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br/html>>. Acesso em: 12 jan. 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MAQUIAVEL. **O príncipe**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Reforma política do Estado e democratização*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>>. Acesso em: 14 jan. 2007.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? a questão fundamental da democracia**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. **O povo e o poder: o conselho do planejamento nacional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

VIANNA, Luiz Werneck. *Americanismo e Direito*. **Gramsci e o Brasil**. Juiz de Fora, MG. Novembro, 2005. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=429>. Acesso em 12 jan. 2007.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política – Vol. I**. São Paulo: Ática, 2000a.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política – Vol. II**. São Paulo: Ática, 2000b.