

HENRIQUE BOTELHO FROTA

AS POSSIBILIDADES SÓCIO-JURÍDICAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO
BRASIL

Monografia Jurídica submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito, da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial para a
conclusão do curso.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Basto Ferraz

FORTALEZA
2006

HENRIQUE BOTELHO FROTA

AS POSSIBILIDADES SÓCIO-JURÍDICAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO
BRASIL

Monografia Jurídica submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito, da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial para a
conclusão do curso.

Aprovada em 20 / 02 / 2006

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando Basto Ferraz (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Profa. Christianny Diógenes Maia
Universidade Federal do Ceará – UFC

Profa. Roberta Lia Sampaio
Faculdade Christus

A todos que custearam minha formação superior e que nunca terão a oportunidade de pisar em uma universidade. Na esperança de que a universidade pública cumpra sua função social.

AGRADECIMENTOS

A meus pais e irmã, pelos ensinamentos e pelo carinho de sempre.

Ao Prof. Dr. Fernando Ferraz, pela constante motivação e estímulo essencial para a conclusão desta pesquisa.

Às professoras Christianny Diógenes e Roberta Lia Sampaio, pela contribuição e engrandecimento do trabalho.

A Sheila, por permitir que seu amor servisse de inspiração e pela compreensão em todos os momentos.

Aos amigos e amigas do Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), programa de extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, onde aprendi o verdadeiro significado das palavras Justiça e Democracia, onde descobri que o Direito pode ser instrumento de transformação social.

A todos que compõem a Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária e a Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária, espaços que proporcionaram importante amadurecimento.

A todos os companheiros e companheiras que possibilitaram, mesmo que indiretamente, grandes lições quanto às questões abordadas nesta monografia, em especial, aqueles que militam no movimento pela reforma urbana.

“Justiça é Justiça Social, antes de tudo: é a atualização dos princípios condutores, emergindo nas lutas sociais, para levar à criação duma sociedade em que cessem a exploração do homem pelo homem; o direito não é mais, nem menos, do que a expressão daqueles princípios supremos, enquanto modelo avançado de legítima organização social da liberdade.”

Roberto Lyra Filho

RESUMO

A monografia trata das relações jurídicas e sociais que possibilitam a democracia participativa no Brasil. O objetivo é situar a participação no ordenamento jurídico brasileiro como princípio constitucional e direito fundamental, materializada pelos institutos de democracia direta. Também constitui objetivo da pesquisa o desvendamento do contexto social e político brasileiro. São descritas as teorias que tratam a democracia como forma de governo até chegar aos dias de hoje, sendo considerada direito fundamental de quarta dimensão. A crise do modelo representativo é analisada como ponto de partida para as reflexões sobre o potencial transformador da participação democrática. O ordenamento jurídico brasileiro é analisado, inicialmente com a abordagem de tratados internacionais ratificados pelo Brasil que prescrevem a democracia direta, em seguida, com uma abordagem do princípio constitucional da democracia participativa e dos mecanismos constantes no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional. São alvos da abordagem o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto popular, o orçamento participativo, o plano diretor participativo, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a ação popular. As críticas à democracia participativa são analisadas ao lado da educação, da tecnologia e dos mecanismos de comunicação, em uma avaliação dos limites e possibilidades da tomada direta de decisões políticas por parte da população.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Princípio constitucional. Barreiras ideológicas. Vantagens. Possibilidades jurídicas e sociais.

ABSTRACTS

The monograph deals with the legal and social relationships that make possible the participative democracy in Brazil. The objective is to point out the participation in the Brazilian legal system as basic constitutional and right principle, materialized for the justinian codes of direct democracy. Also it constitutes objective of the research the analysis of the social context and Brazilian politician. The theories are described that deal with the democracy as form government until arriving at the present, being considered right basic of fourth dimension. The crisis of the representative model is analyzed as starting point for the reflections on the transforming potential of the democratic participation. The Brazilian legal system is analyzed, initially with the boarding of treated international ratified for Brazil that prescribes the direct democracy, after that, with a boarding of the constitutional principle of the participative democracy and the constant mechanisms in article 14 of the Federal Constitution of 1988 and the infra-constitutional legislation. The plebiscite, the countersignature, the legislative initiative by a non member parliament, the popular veto, the participative budget, the participative managing plan, the Commission of Participative Legislation of the House of Representatives and the public interest action are white of the boarding. The critical ones to the participative democracy are analyzed to the side of the education, the technology and the mechanisms of communication, in an evaluation of the limits and possibilities of the direct taking of decisions politics on the part of the population.

Keywords: Democracy. Participation. Constitutional principle. Ideological barriers. Advantages. Legal and social possibilities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 A DEMOCRACIA	12
1.1 Democracia como forma de governo	12
1.2 A crise da democracia representativa	18
1.3 Democracia formal e material	21
1.4 Democracia como direito fundamental	23
2 ELEMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	26
2.1 O Poder	28
2.2 A Participação	30
2.3 Quem participa: o povo	36
3 BASES LEGAIS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	42
3.1 As influências dos tratados internacionais	42
3.2 O movimento pré-Constituição de 1988	45
3.3 Princípio constitucional da democracia participativa	46
3.4 Os institutos de democracia participativa no Brasil	50
3.4.1 Plebiscito e Referendo.....	51
3.4.2 Veto Popular.....	56
3.4.3 Iniciativa Popular.....	58
3.4.4 Comissão de Legislação Participativa da Câmara Federal.....	59
3.4.5 Conselhos de co-gestão.....	60
3.4.6 Orçamento Participativo.....	61
3.4.7 Plano Diretor Participativo.....	64
3.4.8 Ação Popular	66
4 AS POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	67
4.1 As barreiras ideológicas e as vantagens da participação	67
4.2 Educação como instrumento da emancipação social	72
4.3 Informação e tecnologia a serviço da democracia	75
4.4 Os avanços da participação popular no Brasil	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	87

INTRODUÇÃO

A questão do exercício do poder político é tão antiga quanto a própria existência das sociedades humanas. A reunião dos homens em grupos sociais, na medida em que proporciona aos indivíduos uma maior proteção e ampliação do potencial transformador, traz consigo a problemática do exercício compartilhado da liberdade e da gestão dos interesses sociais, em contraponto aos interesses particulares.

Desde os grandes filósofos clássicos, como Aristóteles, passando por pensadores modernos, a exemplo de Rousseau e Montesquieu, e chegando à contemporaneidade, muitos esforços foram expendidos a fim de alcançar uma real compreensão do fenômeno político e das relações de poder social. A origem das sociedades, do Estado e do governo, e suas implicações na garantia das liberdades individuais e coletivas sempre foram alvo de reflexões pelo homem.

Contudo, é importante compreender que todo conhecimento produzido integra e é influenciado pelo contexto histórico em que é gerado, razão pela qual os estudos acerca do exercício do poder e, conseqüentemente, da problemática da democracia não se exaurem. A revolução tecnológica, o contexto organizativo das camadas oprimidas, a própria compreensão dos fenômenos sociais e mais uma infinidade de fatores impedem que a questão fundamental da democracia seja definitivamente desvendada.

Contemporaneamente, a democracia é tida como valor fundamental. São raros os regimes atuais que não defendam os princípios democráticos, mesmo que, na prática, esses princípios não estejam tão presentes. Em geral, essa defesa está associada a um viés representativo da democracia, posto que este é considerado como o único possível por muitos governos. Não é essa, porém, a visão que será apresentada na presente monografia.

Diante da crise de legitimidade que abala os sistemas representativos, em especial o do Brasil, faz-se necessária uma avaliação crítica do contexto em que se insere a defesa da representação. O fracasso na luta pela inclusão de grupos marginalizados revela a incapacidade da democracia representativa em lidar com a complexidade das demandas e problemas sociais.

Como alternativa para o retorno da legitimidade, a participação direta da população nas decisões políticas desponta como possibilidade cada vez mais viável. A discussão sobre a democracia participativa, portanto, surge com o intuito de resgatar o próprio princípio democrático, atualmente desvirtuado por práticas clientelistas e de paternalismo.

A presente investigação destina-se a percorrer os caminhos da participação no Brasil, levantando suas dificuldades e vantagens. O objetivo é desmistificar as barreiras que impedem a democracia participativa e demonstrar sua possibilidade, tanto no campo jurídico, quanto no campo social.

No primeiro capítulo, será abordada a democracia nas suas diversas dimensões. Partindo das teorias das formas de governos, passando pela análise de seu caráter formal e material, a democracia passará por uma contextualização histórica e valorativa. A crise da democracia representativa ganha lugar especial, posto que é ponto de partida para as discussões acerca das virtudes e da participação. Nesse sentido, serão abordados os fatores que fazem com que a representação não corresponda mais aos anseios da coletividade, como seu baixo potencial transformador, o descompasso entre ordenamento jurídico e realidade social e a reprodução das relações de dominação política. O capítulo é finalizado com uma abordagem da democracia como direito fundamental de quarta dimensão, tendo como titular o próprio gênero humano.

A democracia participativa será mais profundamente abordada no segundo capítulo, quando serão colocados em discussão seus elementos essenciais, quais sejam, o poder, a participação e o povo. Tais elementos estão presentes também na democracia representativa, mas, no contexto participativo, ganham outra conotação. A participação deixa de ter data determinada para acontecer, não sendo mais limitada ao momento da eleição dos representantes. Por sua vez, o povo não pode mais ser visto como o corpo eleitoral, conceito de caráter restrito. O poder, como fundamento primeiro da política, é justificado pela doutrina da soberania popular e não mais pela soberania nacional. A evolução desses elementos, portanto, ajudará a compreender as finalidades e a natureza da democracia participativa.

O capítulo seguinte será destinado a um passeio pelo ordenamento brasileiro com o objetivo de fundamentar juridicamente a participação. A necessidade de um capítulo exclusivo sobre as garantias jurídicas da democracia participativa se dá devido à própria natureza da pesquisa. Mas, tal esforço tem, sobretudo, a intenção de comprovar o caráter

normativo do princípio participativo na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional, uma vez que, apenas assim, é possível convencer os setores da academia menos sensíveis às demandas sociais e mais preocupados com as garantias jurídico-formais. Merecerão destaque não apenas os princípios constitucionais, mas igualmente os instrumentos de democracia participativa na legislação brasileira, a exemplo do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular e do orçamento participativo, dentre outros. Antes, o capítulo será iniciado com uma abordagem do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ambos ratificados pelo Brasil, tendo como uma de suas prescrições a democracia participativa. Também, merece destaque o movimento que antecedeu a Constituição de 1988, cuja reivindicação por maiores espaços de participação influenciou o caráter democrático da Carta Magna.

Por fim, no quarto capítulo, serão abordados os desafios sociais para a implementação de uma cultura participativa, com o descortinamento de algumas críticas consideradas de natureza ideológica. A tecnologia e a educação também aparecerão com destaque neste capítulo, porque constituem fatores relevantes na construção dos valores sociais, que impulsionam ou freiam a democracia. O capítulo é finalizado com uma análise dos avanços da participação popular no Brasil e seus horizontes.

A intenção inicial, quando do projeto de monografia, era ter uma pesquisa de campo ao lado da investigação bibliográfica com o fim de complementar o conhecimento teórico e comprová-lo a partir de constatações concretas. Contudo, a complexidade do tema exigiu uma dedicação maior no tocante a esta última, tendo ficado a pesquisa de campo inviabilizada. Não obstante, haverá a apresentação de dados oriundos de estudos de realidade anteriormente desenvolvidos por prefeituras municipais ou institutos de pesquisa.

1 A DEMOCRACIA

1.1 Democracia como forma de governo

Tradicionalmente tratada como forma de governo, a democracia não pode ser compreendida sem o retorno à doutrina clássica, que a colocou ao lado de outras modalidades de exercício do poder político. Uma vez que tais formas de governo são tidas como opostas ou complementares, conforme a variedade de teorias a seu respeito, existe uma relação conceitual que as une e, sem a qual, a apreensão dos significados da democracia seria incompleta.

Segundo Bobbio (2004a), célebre é a classificação adotada por Aristóteles, que se assenta, inicialmente, no critério quantitativo de indivíduos que exercem o governo¹. Nesse sentido, monarquia é o governo de um só indivíduo, enquanto a aristocracia é identificada com o governo de alguns e a politéia, com o governo de muitos. Para o filósofo grego, seriam essas as três formas puras de governo. Puras porque destinadas à consecução do bem comum.

Ao lado das formas ideais de governo, Aristóteles distinguiu também suas versões corrompidas. Na medida em que o interesse particular do(s) governante(s) passa a ser sobreposto ao da coletividade, o governo já não é mais instrumento do bem comum. Portanto, a cada forma pura, corresponde uma impura, a saber: a tirania, a oligarquia e a democracia.

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

Esclarece Bobbio (2004a) que em Políbio, o termo democracia surge como forma pura de governo, tendo como correspondente desnaturado a oclocracia. O autor baseia-se nos mesmos critérios de Aristóteles, utilizando, entretanto, nomenclatura diversa para o governo exercido por todos.

¹ Tal parâmetro, o do número de governantes, não surpreende, posto que a própria origem grega do termo democracia (*demokratía*, em que *demo* significa “muitos” e *kratía*, “governo”) lhe faz referência direta.

Claramente, a classificação grega influencia o pensamento de Rousseau (1999, p. 81), que a repete sem alterações:

O soberano pode, em primeiro lugar, confiar o governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais cidadãos magistrados que simples cidadãos particulares. Essa forma de governo denomina-se Democracia.

Ou então pode confiar o governo nas mãos de um pequeno número, de sorte que haja mais simples cidadãos que magistrados, e essa forma de governo recebe o nome de Aristocracia.

Pode, enfim, concentrar todo o governo nas mãos de um magistrado único, de quem os demais recebem o seu poder. Essa terceira forma é a mais comum e denomina-se Monarquia ou governo real.

Maquiavel (2001, p. 29) diferencia os governos na imortalizada passagem de sua obra, em que afirma que “todos os Estados, todos os domínios que exerceram e exercem poder sobre os homens, foram e são ou Repúblicas ou Principados”. Não há, assim, diferenciação significativa para o autor entre o governo de alguns e o de muitos, de forma que na terminologia “república” ambos estão abrangidos.

Por sua vez, Montesquieu (2002) retorna a uma tricotomia, distinguindo as formas de governo em monarquia, república e despotismo. Aliando a classificação analítica maquiavélica a uma distinção axiológica, o autor estabelece uma classificação pautada também em princípios. Daí ser a monarquia o governo de um só baseado na honra, a república, o governo de alguns ou de muitos com base na virtude, e o despotismo, o governo de um, cujo princípio é o medo. Assim, o despotismo diferencia-se das duas outras formas de governo pelo seu caráter autoritário, fundado na violência, em que “o monarca reina fora da ordem jurídica, sob o impulso da vontade e dos caprichos pessoais” (BONAVIDES, 2001, p. 196).

Note-se que, para o insigne pensador florentino, em “república” estão reunidas tanto a democracia quanto a aristocracia. Contudo, esse significado do termo não é unívoco. Em Kant (1796 apud BOBBIO, 2004a), a forma republicana é aquela em que vigora a separação de poderes, não importando que o titular do governo seja um monarca. A ressignificação kantiana reside no fato de que o que interessa aqui é a estruturação interna do governo e não quem exerce sua titularidade.

Kelsen (1945 apud BOBBIO, 2004a) prefere não utilizar a terminologia “república”, apresentando os governos como democráticos ou autocráticos. À exemplo do autor de *O Príncipe*, utiliza-se de uma classificação dicotômica. As bases da dicotomia, entretanto, são diversas, de forma que o mestre de Viena opta por colocar o governo de

muitos como centro de referência. Destarte, monarquia e aristocracia reúnem-se em um só termo, autocracia.

Mas, Kelsen não parte dos mesmos critérios utilizados pela doutrina tradicional na distinção das formas de governo, como pode parecer à primeira vista. Tendo por premissa a definição de Estado como ordenamento jurídico, sustenta que as formas de governo devem ser divididas conforme a prescrição constitucional que determina o processo de positivação das normas jurídicas. Quando o ordenamento apresenta-se como autônomo, isto é, produzido pelos próprios destinatários das normas, está-se diante de uma democracia. Ao contrário, sendo o ordenamento criado a partir do alto, sem a participação do povo, dá-se a autocracia.

Apesar da constante influência do critério numérico nas diversas teorias das formas de governo, o conceito de democracia não pode passar por uma mera análise quantitativa, posto que, mais do que uma elaboração teórica, é prática valorada cotidianamente. A questão democrática deve ser encarada como fenômeno capaz de intervir concretamente na vida dos indivíduos. Daí o caráter prescritivo, e não apenas classificatório, de muitas teorias, que levam em grande consideração a viabilidade prática, a carga axiológica e a efetiva possibilidade de ampliação da liberdade na democracia.

É por lançar mão de um juízo de valor que Aristóteles divide os governos puros dos impuros, conforme já citado anteriormente, e que Montesquieu (2002) trata do despotismo como uma monarquia degenerada, fundada não na honra e sabedoria do governante, mas no medo que ele imprime nos indivíduos com o uso da violência.

Para compreender, então, que valores cada sociedade conferiu ao fenômeno democrático não se pode furtar de uma análise histórica.

Não há, na doutrina, qualquer dissonância no sentido da afirmação de ter germinado a democracia em solo grego, com florescimento em Atenas, no século de Péricles.

O italiano Nitti (1933 apud BONAVIDES, 2001, p. 270-1) destaca que os gregos tinham por democracia a forma de governo que se baseasse na *isonomia*, na *isotimia* e na *isagoria*. Por *isonomia* deve-se entender o tratamento igualitário dispensado a todos os cidadãos pelo ordenamento jurídico. *Isotimia* correspondia à livre possibilidade de qualquer cidadão ocupar um cargo no governo da *polis*, inexistindo, portanto, estruturas hereditárias. Ao seu turno, *isagoria* tratava-se da possibilidade de uso da palavra por qualquer membro do

povo nas assembléias. Na Atenas clássica, a democracia, como rapidamente se conclui, 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.

O lado obscuro do século das luzes de Péricles residia, entretanto, na aguda seletividade com que era marcada a democracia grega. 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 integravam a concepção de cidadania, mesmo que, juntos, correspondessem à grande massa populacional. Segundo Held (1987 apud MELO, 2001), estima-se que, tomando-se como base somente a população de escravos, a proporção fosse, de pelo menos, 3 escravos para cada 2 cidadãos livres.

Rousseau (1999) já identificava como pressuposto da democracia ateniense a total dedicação do cidadão aos negócios públicos, razão pela qual a produção econômica não poderia estar assentada em outra estrutura social senão na escravidão.

Por seu caráter altamente seletivo, mas de intensa participação política, é que Melo (2001, p. 23) afirma sobre democracia grega:

o que fica daquele modelo é a referência a um sistema com intensidade de participação, no qual não se conheceu a delegação de poderes de decisão a representantes eleitos, ao contrário do que acontece nas democracias modernas representativas, nas quais foi sensivelmente diminuída a participação direta, e o poder de decisão transferido, mas quem o transfere é um número significativo de pessoas (sufrágio universal), com aumento real da cidadania, possibilitando maior igualdade política.

A democracia dos gregos, como “a mais bela lição moral de civismo” (BONAVIDES, 2001, p. 271), o foi realmente no tocante à intensidade com que os cidadãos dedicavam-se às questões públicas, mas o mesmo não pode ser dito quanto à amplitude subjetiva dessa possibilidade.

Na era cristã, até o surgimento do Estado Moderno, pouco foi acrescentado à democracia, posto que dela pouco se conheceu na prática, tendo sido mais mito do que realidade. Foram mais de dois mil anos até que o contexto sócio-político proporcionasse o surgimento de novas teorias democráticas. A decadência do Absolutismo e as revoluções liberais foram campo fértil para o ressurgimento do princípio democrático como preceito fundamental.

A configuração do Estado Moderno é absolutamente diversa da do Estado grego, restrito à *polis*, em que se poderia, a olho nu, identificar facilmente suas fronteiras territoriais, todas ao mesmo tempo do alto da maior colina. Não só em extensão, mas também nos índices demográficos, bem como no maior grau de complexidade das decisões e estruturas de governo, esse novo Estado supera a Cidade-Estado grega.

A democracia, identificada com a atuação direta e intensa do cidadão em todas as relevantes decisões políticas, tornou-se, assim, incompatível com as novas bases organizacionais do Estado. Além disso, a população apresentava alto grau de despolitização. Explorada e excluída do poder, não tinha condições de dedicar-se minimamente à vida pública, tanto em razão da necessidade de ter que se esforçar inteiramente para manter a sobrevivência, quanto pelo impedimento decorrente do poder centralizador das monarquias absolutistas.

Daí porque Rousseau (1999) diz ser a democracia uma prática só possível em um Estado muito pequeno, em que facilmente se possa reunir o povo e onde cada cidadão conheça todos os outros, devendo os costumes serem de uma grande simplicidade para que o povo não tenha que se deparar com decisões demasiadamente complexas, além de ser necessária muita igualdade nas classes e nas fortunas, inexistindo luxo.

A necessidade de novas teorias de justificação política que fossem capazes de limitar o poder do monarca, entretanto, elevou o povo a um patamar legitimador relevante, mesmo com as diversas restrições à democracia.

Os arbítrios dos príncipes absolutistas, justificados pela natureza divina de seu poder, tornam-se incompatíveis com os anseios da classe ascendente. Na busca por maior participação e possibilidade de inclusão, a burguesia percebe ser necessária a substituição do divino de seu lugar no centro da fundamentação da soberania e ocupar o espaço com um novo elemento. Não mais a vontade sagrada do rei, mas o bem comum, passa a reger o governo do Estado Moderno. E esse bem de todos encontra sua expressão concreta na lei.

Portanto, as revoluções liberais trazem a lei como valor supremo, que deve ser seguido inclusive pelos monarcas, porque manifestação da vontade geral. A Declaração Francesa de 1789 é clara nesse sentido: “a lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de contribuir pessoalmente, ou por seus representantes, à sua formação”.

Estabelecido o Estado de Direito, o embate doutrinário passa a travar-se no papel exercido pelo povo na criação da lei. Para Montesquieu (2002), como é impossível, nos grandes Estados, que o povo detenha diretamente o Legislativo, é preciso que o faça por meio de representantes.

Os inconvenientes a que se refere dizem respeito, principalmente, ao fato de acreditar que os cidadãos são incapazes de decidir diretamente sobre matérias de grande relevância. Nesse caso, o melhor seria eleger, dentre a comunidade, os “mais esclarecidos” para representar o povo, posto que estes seriam capazes de apreender a vontade geral, coisa que a grande massa não poderia fazer.

Anos mais tarde, Rousseau (1999, p. 114) apresenta pensamento diverso. Acreditava que, sendo a lei um ato da vontade geral, compete a todo o povo o poder de elaborá-la, não sendo possível a alienação da soberania. “Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei”.

Note-se que a atuação direta dos cidadãos no Poder Legislativo deve ser absoluta para o autor. Entretanto, no que tange ao Poder Executivo não vê vantagens na ampla intervenção da maioria, uma vez que a complexidade das decisões e a necessidade de que sejam tomadas de forma célere mostram-se incompatíveis com o exercício do governo por um grande número de indivíduos.

E é exatamente por interpretar a democracia como o governo de todos, isto é, a intervenção de todo o povo no Poder Executivo, que Rousseau (1999) não acredita na sua viabilidade. Não obstante, a teoria exposta em *O Contrato Social* é das mais democráticas, uma vez que identifica soberano e povo, encarando o governante como simples agente, cujo papel é a efetivação da vontade geral em estrito cumprimento da lei. O povo, portanto, não intervém diretamente no governo, mas este deve absoluta obediência à vontade geral, materializada nas normas. Dessa forma, todas as diretrizes e orientações políticas são estabelecidas pelos cidadãos no processo legislativo, cabendo aos governantes tomar apenas as decisões permitidas pelo ordenamento.

Quando os caminhos, entretanto, pareciam levar à monarquia constitucional como forma de governo por excelência, no outro lado do Atlântico, num espaço muito maior do que

aquele ocupado pelos Estados europeus, surgem os Estados Unidos da América, sob a forma de República representativa.

Madison (1787-88 apud BOBBIO, 2004a, p. 150), um dos fundadores do Estado americano, refletindo o pensamento dos Federalistas, defende a república, e não a democracia, como melhor forma de governo. Assim o faz por identificar nesta a prática ateniense da participação direta:

Os dois grandes elementos de diferenciação entre uma democracia e uma república são os seguintes: em primeiro lugar, no caso desta última, há uma delegação da ação governativa a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos outros; em segundo lugar, ela pode ampliar a sua influência sobre um maior número de cidadãos e sobre uma maior extensão territorial.

A República Americana, fundamentada na soberania do povo, dá início à consolidação da democracia representativa como modelo ideal que se assenta na soberania popular pela busca do bem comum. A ampliação do sufrágio até seu estágio de universalização passa a ser a medida da democratização, pois é através dele que os cidadãos elegem seus representantes. Assim, eleição e voto passam a ser identificados.

Mas, a democracia direta não foi esquecida e o debate ressurgiu mais tarde devido à crise social não solucionada pelo sistema da representação.

1.2 A crise da democracia representativa

Na democracia indireta, ou representativa, o poder emana do povo, mas não é por ele exercido e sim por aqueles eleitos para esse fim. Esse já era o pensamento de Montesquieu (2002). Mas, o que os defensores desse sistema esquecem é que o autor francês também entendia que os cidadãos deveriam ter direito sobre seus representantes, de forma que houvesse uma responsabilização das ações destes perante aqueles.

Não foi essa, porém, a prática que norteou historicamente as democracias nos diversos Estados. Vigorou com maior força a idéia de que, se o povo é incompetente para tomar as decisões políticas, não pode ele julgar os atos de seus parlamentares e governantes, pois eles, melhor do que ninguém, sabem aferir a vontade que orienta para o bem comum.

Contudo, a ação de grupos de pressão ligados especialmente aos setores mais conservadores e o distanciamento da realidade social fizeram dos representantes menos defensores das causas verdadeiramente populares do que dos interesses privados.

O ordenamento jurídico, principalmente nos países periféricos, em pequeníssima intensidade consegue atingir, em perspectiva de inclusão, grande parte da população. Quando há a positivação de garantias de igualdade, como os direitos sociais, pouco é feito no sentido de efetivá-las. No dizer de Müller (2003, p. 94), “o esquema inclusão/exclusão sobrepõe-se como uma superestrutura à estrutura da sociedade, também à estrutura da constituição – como uma espécie de metacódigo [...], que mediatiza todos os outros códigos”.

A dicotomia entre ricos e pobres, incluídos e excluídos, não consegue ser superada pelo ordenamento estatal, fruto da ação dos “representantes do povo”, ao contrário, a ela serve como instrumento de reprodução.

A crise de legitimidade abala as estruturas do Estado, em grande motivo pelo caráter seletivo da democracia indireta, que invoca um povo mitológico, sem referência na realidade, dando ensejo a governos despóticos que, à exemplo do caso brasileiro, usurpam a função legislativa com uma enxurrada de medidas provisórias inconstitucionais (BONAVIDES, 2003).

Melo (2003, p. 35) chama a atenção para as conseqüências desse ordenamento sem referência social:

Na verdade, na democracia indireta, dita representativa, cada vez mais se denota que nem sempre a maioria parlamentar exprime os anseios da maioria do povo, gerando uma crise de legitimidade, de consenso. Na medida em que ocorre esse distanciamento, há quebra de estabilidade social. Geram-se leis que carecem de efetividade. A sociedade cria ‘sistemas paralelos’ de resolução de conflitos, porque as ‘leis do Estado’ não alcançam ou não servem para seus problemas.

A ascensão dos partidos políticos e seu monopólio no cenário das disputas pelo Estado também colaboram para as causas da crise. Não obstante deversem funcionar como agrupamentos capazes de conduzir o Estado a uma maior aproximação com o povo, os partidos acabam, muitas vezes, por se constituírem em palco de disputas com caráter corporativista e pouco sintonizado com a concreta melhoria da qualidade de vida da população mais carente. Nesse sentido, nada mais atual, no Brasil, do que os comentários de Bonavides (2001, p. 278):

A lição de nossa época demonstra que não raro os partidos se corrompem [...]. O partido onipotente, a esta altura, já não é o povo nem a sua vontade geral. Mas ínfima minoria que, tendo os postos de mando e os cordões com que guiar a ação política, desnatura nesse processo de condução partidária toda a verdade democrática.

Os representantes do povo, antes das eleições, passam já por uma seleção por parte de instâncias poderosas, que os financiam, constroem sua imagem e seu plano de gestão. Diante disso, a democracia representativa tem servido com perfeição aos interesses dos grupos dominantes e das corporações multinacionais, relegando o interesse público a segundo plano. Ainda, a falta de transparência e controle social permite que a política estatal passe a ser presa fácil da corrupção.

Souza (2003) aponta também a presunção comum por parte dos governos de que há um consenso quanto aos fins perseguidos pela sociedade. Sem a real manifestação popular para contradizer tal presunção, o planejamento e a administração dedicam-se ao aprimoramento apenas dos meios, sem questionar o *status quo*. A democracia representativa, portanto, apresenta um baixo potencial de transformação das estruturas sociais. Por outro lado, tem ela sido muito bem direcionada no sentido de reproduzir as situações de exclusão, precarizar as relações de trabalho, ampliar a influência do capital especulativo e padronizar os cidadãos, transformando-os em massa homogênea, fechando os olhos para a proteção das minorias.

Todas as promessas de um sistema de excelência política, em que o povo, mesmo que indiretamente, pudesse governar a si próprio contrastam com um cenário de fragilidade constitucional diante dos interesses do capital. Podada a participação, despolitizada a legitimidade, o mundo contemporâneo retorna, sem perceber, a um sistema em que poucos praticam a democracia enquanto muitos sustentam as bases da economia. Se, ao menos, aqueles poucos guardassem o apreço pelo interesse público, tão inerente à democracia ateniense. Mas, a realidade revela que daquela democracia só o que restou hoje foi o seu pior, um sistema “escravista”, em que a maior parte da população só é abraçada pelos códigos penais, conhecendo o direito apenas na perspectiva do banco dos réus. Müller (2003, p. 95) faz importante reflexão sobre a questão:

[...] por um lado se recorre à maior parte da população, por outro lado não se investe essa parte da população de direitos; por um lado a maior parte da população é ‘integrada’ na condição de obrigada, acusada, demandada, por outro lado ela não é integrada na condição de demandante, de titular de direitos.

Diante desse quadro, que alternativas são apresentadas? A democracia ainda é capaz de vencer as tiranias? A participação parece oferecer uma resposta.

1.3 Democracia formal e material

Como regramento que orienta a tomada de decisões coletivas, democracia é o regime em que esta atribuição é exercida por todos ou por uma grande maioria, sendo que, no que diz respeito à forma como se decide, é caracterizada fundamentalmente pela regra da maioria (BOBBIO, 2004b).

Para Campilongo (2000, p. 36), “o que caracteriza a democracia é o sufrágio universal, aferido segundo o princípio da maioria”.

Mas, se a democracia pode ser resumida a um procedimento segundo o qual se percebe a vontade de um grande número de pessoas, bastaria então que se seguisse a uma forma, podendo o povo dispor sobre qualquer questão? Existe uma materialidade democrática?

O sufrágio não pode ser autenticamente exercido sem que haja reais alternativas para serem decididas. Um governo que põe em votação determinada matéria, mas não permite a livre escolha, não se pode dizer democrático. O Brasil conheceu, em período recente, tentativa de amenizar o autoritarismo de um governo ditatorial, quando os parlamentares do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) desempenhavam uma função de oposição de fachada, pois não podiam contrariar os interesses do grupo que ocupava o poder, sob pena de terem seus mandatos cassados. Dessa forma, embora a Constituição de 1967 trouxesse a democracia como forma de governo, o regime militar impossibilitava que as decisões fossem livremente tomadas pelos representantes do povo. O princípio democrático não ultrapassava a barreira do papel, não tendo reflexo na realidade.

Da mesma forma, inexistindo condições de escolha, não podendo o cidadão expressar livremente sua opinião, reunir-se com aqueles com quem compartilha visões políticas ou associar-se, a democracia não sobrevive. Como pressupostos básicos de um sistema democrático, Bonavides (1995) destaca ainda o direito à comunicação, o direito à

livre informação, a garantia de concretização e proteção dos direitos fundamentais, a igual oportunidade de todos à educação e ao exercício das profissões.

Existe, então, uma questão de “pano de fundo”, que vai além de mera formalidade, sem a qual não se sustenta um regime democrático.

Além dos pressupostos, que, por si só, conferem conteúdo principiológico à democracia, outras condições são necessárias para o seu exercício autêntico. Mais do que procedimento, deve ela ser vista sob o prisma da materialidade.

É por essa perspectiva que não se pode, mesmo com a justificação da vontade popular, decidir sobre a supressão de direitos fundamentais ou a instituição de um governo totalitário, por exemplo. Quando o fato de o povo suíço ter decidido contra o sufrágio feminino é levantado em desfavor da participação democrática, a primeira indagação que deve ser feita é se tal matéria pode ser submetida à votação, já que o sufrágio universal é da própria natureza democrática.

Campilongo (2000) aponta, como limites à regra da maioria, os direitos fundamentais, os direitos das minorias, as decisões impossíveis de serem revistas no futuro, a noção de igualdade inerente ao próprio princípio majoritário e a autoconservação da democracia.

De fato, uma sociedade que se rege por princípios democráticos não pode impor às minorias derrotadas nas votações a supressão de seus direitos. Fosse assim, estar-se-ia diante daquilo que, conforme lembra Bobbio (2004a), Aristóteles já condenava como sendo a ditadura da maioria, que se desvia do bem comum.

Também, não convém à democracia as decisões que impõem um futuro imutável, pois correspondem a uma índole autoritária, que obriga e constrange as gerações que ainda estão por vir a acatarem, sem chance de revisão, as decisões do passado.

Para Bobbio (2004a, p. 157), a igualdade social é a medida da materialidade democrática.

O discurso sobre o significado de democracia não pode ser considerado concluído se não se dá conta do fato de que, além da democracia como forma de governo [...], a linguagem política moderna conhece também o significado de democracia como regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e se opera. O princípio destes fins e valores, adotado para

distinguir não mais apenas formalmente, mas também conteudisticamente um regime democrático de um regime não democrático, é a igualdade, não a igualdade jurídica introduzida nas Constituições liberais mesmo quando estas não eram formalmente democráticas, mas a igualdade social e econômica.

Como regra, a democracia se enquadra perfeitamente na teoria das formas de governo. Mas, a análise de seu conteúdo material exige uma nova percepção, que a coloca no âmbito jurídico como prescrição devida ao gênero humano. É direito fundamental de quarta dimensão.

1.4 Democracia como direito fundamental

Os direitos fundamentais, numa concepção restrita, são os direitos que o ordenamento vigente qualifica como tais, expressamente ou impondo limites à sua modificação. Tal conceituação é restrita porque encara tais direitos apenas numa perspectiva de processo legislativo, sem visualizar seu conteúdo real.

Segundo Hesse (1982 apud BONAVIDES, 2005), os direitos fundamentais almejam criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana.

Retornando ao contexto das revoluções liberais burguesas do século XVIII, inicialmente, os direitos fundamentais surgem no cenário político como garantias dos indivíduos frente às arbitrariedades do Estado. Assim é que os direitos civis e políticos, identificados como direitos de primeira dimensão, primeiros a serem reivindicados pela burguesia ascendente, são tidos como de *status negativus*, por materializarem o anseio de que o Estado não interferisse na esfera das relações privadas, bem como de garantir que o poder seja utilizado para permitir o máximo de liberdade aos cidadãos.

A ideologia majoritária da época, constituída sobre as pilastras da competitividade e da livre iniciativa, não por coincidência tem na concepção liberal desses direitos sua melhor expressão jurídica, posto que o indivíduo é que ocupa o centro de sua titularidade.

A passagem do Estado estritamente liberal para um Estado Social, faz emergir o pensamento de que se deve exigir do Estado uma postura ativa na busca da igualdade social.

As movimentações do proletariado passam a questionar a eficácia da liberdade garantida pelos direitos de primeira dimensão, sendo reivindicada uma maior intervenção pública na promoção de direitos. Nesse contexto, os direitos sociais, econômicos e culturais, tidos como de segunda dimensão, ocupam espaços normativos ao longo do século XX, desde a Constituição Mexicana de 1917.

Agora, também as diversas coletividades, e não apenas os indivíduos, passam a ser encaradas como sujeitos ativos dos direitos fundamentais. Emergem, assim, as garantias dos trabalhadores, bem como o reconhecimento do direito à educação, à moradia e à previdência social, entre outros.

A terceira dimensão de direitos fundamentais emerge da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio da humanidade. Sua existência está assentada na solidariedade, ou fraternidade, para ser mais fiel à trilogia da Revolução Francesa. Segundo Bonavides (2005, p. 569), “dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de determinado Estado”. Assim, como sujeitos dessa categoria de direitos, estão os povos.

Note-se que a nomenclatura “dimensão” é aqui privilegiada, em detrimento de “geração”, para que seja evitada a interpretação de que existe uma superação dos direitos fundamentais inicialmente conquistados pelos de reconhecimento mais recente. Ao contrário, as dimensões se complementam e se cambiam na busca de uma vida assentada na liberdade e na dignidade. É preciso, para tal, que os direitos fundamentais estejam sempre em processo de consolidação e permanente oxigenação, pois seu reconhecimento possibilita novos campos de liberdade a serem explorados.

Mas, ao contrário do que pode imaginar o estudioso menos atento, não estanca na terceira dimensão a evolução dos direitos fundamentais. Há autores que visualizam uma quarta dimensão de direitos, dentre eles, com grande expressão, Bonavides (2005).

O emérito professor destaca que, ao lado da globalização neoliberal, que reúne mercados em prol de interesses dos agentes supranacionais, comprometidos com a acumulação desenfreada de capital, há um processo de globalização política de verdadeiro

interesse para os povos, especialmente os da periferia. Tal globalização radica-se na teoria dos direitos fundamentais, na busca por sua universalização efetiva no campo institucional.

Nas palavras de Bonavides (2005, p. 571), “a globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado Social. [...] São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo”. E, na titularidade de tais direitos, não mais o indivíduo, ou os grupos sociais diversos, ou os povos do mundo, mas o gênero humano, numa máxima expressão da universalidade.

Como direito fundamental, então, a democracia, para além de sua institucionalização no âmbito do Estado, deve assumir caráter diretivo em todas as relações sociais, inclusive na esfera privada. A limitação do exercício democrático aos espaços tidos como estritamente políticos não condiz com sua nova condição de princípio jurídico fundamental. Assim, o indivíduo, considerado na multiplicidade de seu *status*, na condição de trabalhador e empresário, estudante e professor, pai e filho, consumidor e produtor, usuário de serviços públicos, e não apenas na condição de cidadão, passa a ter a democracia como norte em todos os espaços de convívio. Nesse exato sentido, Bobbio (2004a, p. 155):

O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e, sobretudo, através da extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos.

Nos países da periferia, contudo, o estágio de consolidação da democracia ainda é inicial. Como direito fundamental, pressupõe ela que os demais direitos também estejam reconhecidos, garantidos e efetivados para seu pleno exercício. Essa realidade revela-se distante quando se constata que, no Brasil, por exemplo, os direitos civis e políticos têm uma aplicabilidade seletiva, mesmo que garantidos universalmente na Constituição. Não que a democracia seja possível tão-somente quando todos os direitos de primeira, segunda e terceira dimensões estejam garantidos, pois, como já explicado, os direitos fundamentais interagem, devendo ser reconhecidos ao mesmo tempo. A classificação em dimensões tem caráter mais intensamente pedagógico, não havendo tal diferenciação no campo da realidade. Contudo, a natureza integrativa desses direitos os torna interdependentes, de forma que, havendo ainda uma precária proteção aos direitos civis e políticos, a democracia fica também fragilizada.

2 ELEMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A doutrina mais difundida sobre a democracia é aquela que a classifica em direta, indireta e semi-direta, conforme o grau de envolvimento do povo na tomada de decisões políticas.

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. A democracia ateniense é seu paradigma.

As críticas ao modelo clássico grego, sustentado por uma camada de escravos, e a configuração do Estado moderno levaram os teóricos a buscar um novo modelo para a democracia. De fato, o cidadão da Clássica Grécia tinha disponibilidade absoluta para as questões da *polis*, preocupava-se pouco com os problemas de ordem privada. O homem moderno é homem apenas acessoriamente político devido à necessidade de dedicar-se também à economia e a outros aspectos da vida particular. Ademais, a extensão territorial, os índices demográficos e a complexidade dos problemas do Estado eram fatores bem menos impeditivos do que são hoje para o exercício da democracia direta (BONAVIDES, 2001).

A idéia de que o povo poderia continuar na titularidade do poder, mesmo que não o exercendo diretamente, ganha força com o surgimento dos Estados Unidos da América, sob a forma de república, em que o governo e o parlamento seriam ocupados por representantes eleitos pela maioria. Estando a democracia direta desacreditada, a melhor opção apresentou-se como sendo um sistema de democracia indireta, segundo o qual o povo continuaria participando, mas em nível diverso, apenas na escolha de seus representantes. Estes, uma vez eleitos, fariam em nome da nação.

As promessas não cumpridas pelo sistema representativo e a degeneração do princípio democrático fazem renascer o debate. De um lado, os argumentos de falta de legitimidade e agudização das desigualdades sociais gerado pela democracia indireta, de outro, a inexecutabilidade da democracia direta.

A democracia semi-direta surge no cenário teórico-político como a possibilidade de combinação de institutos de participação direta com o sistema representativo. Dessa forma, espera-se que haja um maior controle social do exercício do poder a ponto de solucionar

muitas das suas distorções. Nesse viés, inúmeros ordenamentos passam a contemplar mecanismos como o referendo e a iniciativa popular de lei, entrando nesse rol a Constituição Brasileira de 1988.

Há autores que identificam a democracia participativa com a democracia semi-direta, entendendo-a como corretivo ao sistema representativo (MELO, 2001; BENEVIDES, 2003).

Por outro lado, Bonavides (1995, p. 354) repensa os argumentos que justificam a impossibilidade da democracia direta.

[...] sem abandonar e sacrificar a própria tese da democracia direta, colocá-la com objetividade em termos relativos, ou seja, compatibilizá-la até mesmo com formas representativas remanescentes, cuja continuidade ou persistência não descaracteriza ou aniquila de modo algum o modelo proposto.

Democracia direta não quer dizer, por conseguinte, que todas as formas de representação sejam banidas, exorcizadas ou eliminadas, sem o que não haveria essa democracia. Nada disso.

O importante e essencial, absolutamente indispensável para definir hoje a identidade da democracia direta, é que o povo tenha ao seu imediato dispor, para o desempenho de uma desembaraçada e efetiva participação, os instrumentos de controle da mesma. Sem isso a participação será sempre ilusória, e o é nas chamadas democracias representativas do Terceiro Mundo, onde aqueles instrumentos compõem, não raro, o biombo atrás do qual se ocultam as mais obnoxias ditaduras sociais de confisco da liberdade humana.

Diante da manifestação do emérito professor, é possível identificar na democracia participativa muito mais do que a conjugação de mecanismos formais de participação e representação. Somente o conteúdo material da participação é que garante o controle social, e isso não decorre necessariamente da previsão normativa de institutos como o referendo.

O autor inverte os valores dominantes, que colocam sempre no centro a democracia representativa e, gravitando a seu redor, as formas de participação direta. A participação deve ser perene em todas as instâncias de tomada de decisão política, deixando de ser restrita apenas em determinadas situações previstas expressamente na lei.

Seguindo o pensamento de Bonavides, entende-se que a democracia participativa se rege por um axioma principiológico que vai muito além da simples conjugação de formas diretas e indiretas de tomada de decisões políticas. Democracia participativa representa o espírito mesmo democrático, em que o povo retorna ao cenário político como sujeito das decisões. É o exercício cotidiano da fiscalização e definição dos atos de poder, com o máximo envolvimento entre povo e Estado na construção de uma sociedade cada vez mais autônoma.

Portanto, não se trata de um conceito em que a democracia representativa continue no centro das atenções, servindo os mecanismos de intervenção direta como meros corretivos.

Evidente que a configuração atual dos Estados e as relações sócio-econômicas não permitem o retorno à democracia grega clássica, e não é isto que se deseja defender. Contudo, na busca pela justiça social, pela proteção dos direitos das minorias e pelo retorno da ética pública, não se pode negar que quanto maiores forem as oportunidades de manifestação direta do povo, melhores e mais legítimos serão os governos.

A seguir, a análise de três elementos que facilitam a compreensão do que se tem por democracia participativa, quais sejam, o poder, a participação e o povo.

2.1 O Poder

Segundo Bobbio (2004a), o poder político é identificado com o exercício da força, mesmo que apenas em última instância, para obter os efeitos desejados. Mas, apesar de ser condição necessária para a definição do poder político, o uso da força não é suficiente, acrescentando o autor, que sua utilização deve ser exclusiva por parte do Estado sobre um certo território. Mais ainda, o poder político é aquele que, para ser aceito pela coletividade, está fundado na legitimidade, havendo, assim, uma razão ética para que o povo obedeça.

Para Telles Júnior (2003), o poder político legítimo é a força exercida pela idéia de um bem a realizar, sobre consciências solidarizadas pelo império dessa mesma idéia, e capaz de impor, aos membros do grupo, as atividades que ela determina.

Por seu turno, Bonavides (2001) entende que o poder representa a energia básica que anima a existência de uma comunidade humana em certo território, conservando-a unida, coesa e solidária. Diferencia ele o poder de fato do poder de direito, sendo aquele baseado na força e na coerção, enquanto este é o que busca apoio na competência e no consentimento dos governados.

Não obstante, o poder estatal possa nascer da violência, essa não é uma condição compatível com a democracia, posto que a coerção advém de sujeito outro que não o povo,

com o intuito de estabelecer uma ordem sustentada pela dominação e pelo medo. Assim, o prisma que melhor interessa à presente investigação é o do poder legítimo.

A soberania como expressão do poder político em determinado Estado é o elemento justificador do consentimento social, seja ela titularizada por um deus, pela nação ou pelo povo.

A titularidade divina do poder é a que menos dá margem ao envolvimento dos indivíduos nas decisões coletivas. A eles não cabe qualquer manifestação sobre os atos do governo, pois o fundamento do poder é de um grau de abstração tal que se torna impossível questionar sua vontade. A justificação divina do poder foi marca das monarquias absolutistas, que a utilizavam para conferir um certo nível de adesão da população às suas decisões despóticas.

As teorias da soberania nacional colocam a nação na titularidade do poder, como entidade abstratamente personificada, dotada de vontade própria, diversa e superior às vontades individuais (BONAVIDES, 2001). A democracia representativa encontra aqui campo fértil para sua perpetuação, já que a vontade da nação só pode ser compreendida pelos representantes, não havendo qualquer manifestação concreta que os contradiga nas suas decisões. Ademais, por não ser o titular do poder, o povo não é dotado de autoridade suficiente para fazer com que as escolhas políticas estejam em conformidade com seu interesse. Os representantes, uma vez eleitos, ficam desvinculados do eleitorado, não podendo ser responsabilizados perante ele.

Por fim, para a doutrina da soberania popular, cada cidadão é titular de uma fração de soberania, só sendo esta completa no conjunto do povo (ROUSSEAU, 1999). É, portanto, a doutrina mais democrática, ao colocar que a titularidade do poder pertence ao próprio povo. Ressalte-se, contudo, que mesmo o povo pode ser utilizado como entidade abstrata, sem referencial concreto, o que pode levar a distorções do sistema democrático, conferindo-lhe uma falsa legitimidade. Essa abordagem será aprofundada à frente, quando o conceito de povo ocupar o foco da pesquisa.

Adotada pela primeira vez na Bélgica em 1831, a fórmula “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido” foi incorporada ao direito positivo brasileiro desde 1934, conforme se verifica no texto da Constituição daquele ano, que se segue:

Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.

Art 2º - Todos os poderes emanam do povo e em nome dele são exercidos.²

O poder, mais do que ter seu titular na figura do povo, dele emana, o que agrega um valor a mais ao princípio democrático. Todo exercício da soberania por parte do povo, direta ou indiretamente, deve estar em harmonia com o aspecto teleológico, que é o bem comum. Por isso é que Lincoln disse ser a democracia não apenas o governo do povo, o que poderia ter ocorrido se ele pretendesse se referir tão-somente ao aspecto da titularidade do poder, mas também o governo para o povo e pelo povo, remetendo igualmente à finalidade do poder, bem como ao seu caráter de inalienabilidade.

A participação, ao possibilitar que o próprio titular do poder tenha oportunidade de se manifestar diretamente, dá vida ao espírito democrático na sua melhor expressão. O povo, à medida que exterioriza sua vontade, revela-se concreto, saindo da abstratividade. Dessa forma, a legitimidade retoma seu aspecto material, sendo renovada cotidianamente diante do consentimento popular direto, e não presumido.

O poder na democracia participativa é, portanto, aquele que é exercido em prol do bem comum, mantendo a comunidade coesa não através de uma homogeneização ideológica, mas em razão do interesse coletivo. Mesmo quando, não havendo possibilidade de tomada direta de decisões por parte dos cidadãos, o poder for exercido através de instâncias de representação, o controle social e a vinculação dos representantes ao interesse público garantirão a legitimidade das políticas de Estado. Essa legitimidade em grau elevado apenas poderá existir mediante uma participação comprometida e universal.

2.2 A Participação

A despeito da aparente facilidade de se estabelecer o sentido do termo “participação”, no que tange ao contexto democrático, ela ganha algumas interpretações

² BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

diversas, o que faz com que seja elementar para a boa evolução da presente investigação que se esclareça o significado aqui utilizado.

Em geral, a participação política tem sido encarada como a possibilidade de atuação direta da população na tomada de decisões coletivas conforme procedimentos específicos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. Outras interpretações, entretanto, encaram a participação como sendo a conjugação de mecanismos de regulação de mercado pela iniciativa privada, substituindo o papel protagonista do Estado em suas várias dimensões, conforme explica Sánchez (2002).

Melo (2001) chama a atenção para a diferenciação entre participação e controle, pouco observada em geral. Esclarece que aquela diz respeito à tomada de decisões, enquanto o controle refere-se à fiscalização da implementação das decisões de caráter público. Nesse sentido, aponta como exemplo de instrumento de controle democrático a ação popular.

A distinção parece nítida quando se comparam institutos bem delineados como a ação popular ou a iniciativa popular de lei, já consolidados no âmbito da legislação e da doutrina. A diversidade de experiências democráticas revela a existência de mecanismos de participação popular que, por outro lado, constituem-se em processos mais complexos, envolvendo etapas tanto de participação quanto de controle. Esse é o caso do Orçamento Participativo, que, nas suas variadas expressões municipais, tem sido um importante instrumento de democratização do planejamento dos investimentos públicos à medida que possibilita a ativa intervenção da população, sendo também uma instância fundamental de fiscalização da gestão dos recursos públicos com a atuação permanente do Conselho do Orçamento Participativo. Outro exemplo tem sido o das experiências de elaboração de Planos Diretores Participativos, que, além de terem como produto a proposta de lei que define as diretrizes do planejamento urbano, prevêm a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano ou similares, competentes para fiscalizar a gestão e propor revisões na lei.

A emergência de processos participativos de maior continuidade, integrando tanto instâncias de tomada de decisões como de controle, faz inócua a referida diferenciação. O debate democrático deve ocupar-se, portanto, não da separação entre fiscalização e participação, mas da sua integração, uma vez que, sem aquela, esta não passaria de simples consulta sem garantias de implementação.

Inspirado na clássica “escada da participação popular” de Sherry Arnstein, Souza (2003, p. 202 – 205) propõe uma classificação dos níveis de envolvimento da sociedade com as decisões do governo, indo da não-participação à participação autêntica, conforme se segue:

1 Coerção: corresponde ao uso da força do aparato estatal para que se dê a “adesão” a social a determinada situação. O autor aponta como exemplo as remoções de favelas com a posterior transferência forçada dos moradores para conjuntos habitacionais periféricos, prática comum durante o regime militar.

2 Manipulação: à exemplo da coerção, o Estado não deseja estabelecer um verdadeiro diálogo com a população, mas o uso da força é minorado em detrimento da utilização maciça da propaganda para induzir a aceitação das decisões políticas. Seu principal objetivo é conferir ao regime uma falsa aparência de legitimidade.

3 Informação: aqui, são disponibilizadas à sociedade informações relativas às intervenções planejadas. Não há ainda canais de interação e a liberação das informações pode ser mais ou menos restrita.

4 Consulta: além de disponibilizar informações, o Estado busca consultar a população por meio de pesquisas de opinião pública. Os resultados podem ser utilizados no planejamento das gestões, mas a população não possui qualquer garantia de que suas opiniões serão incorporadas à prática governamental.

5 Cooptação: assim como na consulta, há a intenção de ouvir a população sobre a atuação estatal, mas com a diferença de que esse processo ganha uma estrutura mais consistente, com a criação de fóruns, conselhos e outras instâncias permanentes de participação. Contudo, há uma cooptação das lideranças populares ou ativistas para direcionar o processo e reduzir os conflitos, gerando um falso consenso em benefício do Estado.

6 Parceria: a partir da implementação de uma política pública ou intervenção, é estabelecido um ambiente de diálogo e transparência entre Estado e sociedade civil organizada, com a concreta possibilidade de intervenção dos cidadãos nas ações do governo.

7 *Delegação de Poder*: supera a parceria, estabelecendo um nível mais amplo de participação, não apenas restrito a determinada intervenção. A sociedade civil encontra-se já em um nível de co-gestão dos assuntos públicos, sendo numerosos os mecanismos de participação direta da população nas decisões do governo.

8 *Autogestão*: pressupõe a capacidade de implementação de políticas e intervenções por parte da sociedade de forma autônoma, isto é, sem a presença do Estado. Esse nível de participação, como se percebe, só é possível com a superação do binômio capitalismo + democracia representativa, estando ainda distante do macrocontexto social da atualidade. Contudo, essa constatação não elimina a possibilidade de experiências autogestionárias pontuais, com uma importante função político-pedagógica.

Diante dos níveis acima elencados, Souza (2003) esclarece que apenas os três últimos correspondem a uma autêntica participação, pois são caracterizados pelo envolvimento concreto da sociedade, pela transparência na condução dos procedimentos e pela efetiva incorporação das decisões oriundas da manifestação popular. A *informação*, a *consulta* e a *cooptação* seriam escalas de pseudoparticipação, posto que o Estado possui ainda uma grande influência sobre as decisões populares, moldando-as conforme seus próprios interesses. Por fim, a *coerção* e a *manipulação* são práticas de absoluta violência, que não se compatibilizam com a democracia participativa em hipótese alguma.

É preciso salientar que, não obstante tenham sido compartimentalizadas nos oito níveis descritos, as práticas não se apresentam exclusivas no plano fático. De fato, um mesmo governo pode estabelecer uma relação de parceria diante de um projeto de intervenção específico na área da habitação e, para sua política de transporte público, não ultrapassar a mera disponibilização de informações.

Em geral, as práticas de participação autêntica são pouco difundidas ou mescladas com mecanismos ideológicos de controle, o que gera no Brasil, salvo as justas exceções, uma atmosfera de pseudoparticipação ainda muito densa.

É certo, entretanto, que, cada vez mais, a população percebe a importância da sua intervenção, especialmente quando gestões mais progressistas e comprometidas com o interesse público implementam políticas sérias de participação. Nesses casos, os avanços são vistos como positivos pela maioria da sociedade, que passa a defendê-los e cobrar a sua

continuidade, como foi o caso do Orçamento Participativo do Município de Porto Alegre. Mesmo com a derrota, na campanha municipal de 2004, do Partido dos Trabalhadores, que iniciou e consolidou a prática do Orçamento Participativo na capital gaúcha em conjunto com os movimentos social e popular, o povo porto alegreense não abriu mão das estruturas de participação por reconhecer seu avanço e importância para a gestão democrática da cidade. O desafio agora é não permitir que essas estruturas sejam deturpadas com práticas de cooptação e manipulação social.

Para os fins da presente pesquisa, participação deve ser compreendida, portanto, não como um conjunto de mecanismos e estruturas, mas como postura difundida socialmente que se orienta pela perseguição da autonomia.

Evidentemente, as instâncias formais de participação são elementos essenciais, visto que instrumentalizam o processo, conferindo-lhe ordem e transparência. O bom planejamento metodológico é uma das peças-chave para o sucesso da mobilização e intervenção da população, uma vez que os índices demográficos e a complexidade de algumas decisões exigem uma estrutura organizacional e procedimental bem definida. O perigo reside não no reconhecimento das técnicas formais de participação, mas na sua desproporcional exultação, o que leva à redução do princípio democrático, identificando-o com as formalidades.

Diante de uma eventual superestimação das estruturas procedimentais, o risco que se corre é o do seu engessamento. Estado e sociedade passam a entender que a simples manutenção das formas é suficiente para garantir o bom exercício da democracia participativa. Dessa forma, mesmo as instâncias já superadas e não mais eficazes continuam sendo mantidas, pois sua supressão ou reformulação passa a ser identificada como afronta à participação. Essa visão dogmática é terreno fértil para o controle ideológico da população, que sente uma falsa sensação de intervenção social nas decisões coletivas. A legitimidade passa a ser novamente um conceito objetivo e despolitizado.

O núcleo axiológico da participação reside na sua destinação crítica dotada de caráter político-pedagógico, que aponta para a repolitização da legitimidade (BONAVIDES, 2003) e a superação das relações de opressão.

Repolitizar a legitimidade significa romper com a visão formalista que imprime automaticamente à lei um caráter legítimo. Tal entendimento, oriundo das teorias da

representação, fundamenta-se na presunção de que, por serem os representantes escolhidos entre os melhores do povo, são eles capazes de aferir o bem comum e exteriorizá-lo nas normas sem qualquer deturpação ética ou influência de interesses privados. Assim, a norma seria naturalmente legítima já que gerada exclusivamente a partir da compreensão do interesse público. A realidade mostra um quadro diverso. A começar pela escolha de muitos representantes, que, antes de serem eleitos, já passaram pelo crivo de grupos sociais dominantes, que ajudaram a construir sua imagem e injetaram recursos nas suas campanhas. Ademais, a regra tem sido a defesa de interesses particulares e a submissão do governo ao capital especulativo.

Mesmo negro, o cenário ainda resiste graças exatamente aos recursos ideológicos que reproduzem o formalismo que identifica lei e legitimidade. Esta precisa retornar ao campo da política a fim de garantir a proteção do interesse público e dos direitos fundamentais.

A participação, à medida que põe frente-a-frente interesses diversos, permitindo que as “maiorias silenciosas” (BENEVIDES, 2003) tenham voz, permite também a minimização da exclusão. Os direitos dos grupos sociais excluídos (idosos, mulheres, crianças, negros, indígenas, homossexuais) integram a discussão pública, devendo ser contemplados pelas decisões coletivas, o que coloca em cheque as instâncias de dominação social.

Portanto, mais do que procedimento, participação é o conteúdo axiológico mesmo da democracia, que desperta a população para novas e permanentes posturas de justiça distributiva e faz emergir a possibilidade de uma sociedade autogestionária capaz de superar, conforme SOUZA (2003), o binômio capitalismo + democracia representativa.

Agora que é possível reconhecer o que se entende por participação, outro questionamento, talvez de maior relevância, deve ser levantado na presente investigação, a saber, quem é o seu sujeito.

2.3 Quem participa: o povo

Não obstante seja largamente utilizado no cotidiano das ciências humanas, inclusive pelo Direito, o povo não pode ser tido como um conceito inequívoco. Podem ser muitas as perspectivas sob as quais se encara o povo. Tal pluralidade não deve ser desconsiderada pela teoria da democracia participativa.

Segundo Bonavides (2001), do ponto de vista jurídico, povo é o conjunto de indivíduos ligados, de forma institucional e estável, por laços de cidadania ao ordenamento jurídico de determinado Estado. A Constituição brasileira prefere ao termo “cidadania” a expressão “nacionalidade”, conforme os Capítulos III e IV de seu Título II. Assim, numa acepção estritamente jurídica, povo são todas as pessoas que guardam laços de nacionalidade com determinado Estado, encontrando-se, por isso, vinculadas a seu ordenamento.

Ainda, segundo o emérito professor da Universidade Federal do Ceará, sob o prisma político, povo é apontado como “o quadro humano sufragante” (BONAVIDES, 2001, p. 75), isto é, aqueles que participam do poder através de eleições para a escolha de representantes. O próprio autor chama a atenção para o fato de que essa conceituação está ligada a uma concepção ideológica que sustenta o sistema representativo. Em obra diversa, Bonavides (2003) critica as exclusões impostas por lei ao conceito de povo dado que, em diversos casos, os militares, as mulheres e os analfabetos se acham privados da participação, estando de fora desse conceito. Ademais, chama a atenção para o fato de que, sendo o povo vinculado ao coletivo de eleitores, em um país que não adota a sistema democrático, não haveria povo, o que constitui um verdadeiro absurdo. Evidentemente, tal concepção foi decisiva para converter a coletividade de indivíduos de objeto em sujeito da ordem política quando da ruptura com as monarquias absolutistas no século XVIII. Contudo, a vinculação entre o conceito de povo e eleição, mesmo com a conquista do sufrágio universal, apresenta um caráter seletivo.

Unindo as duas perspectivas, a jurídica e a política, tem-se que o povo seria o conjunto de nacionais de determinado Estado dotados de capacidade eleitoral. Essa é a linha seguida pela Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 14, *caput*, quando estabelece que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” e, adiante, no parágrafo primeiro, determina como condição do voto o

alistamento eleitoral. Restam excluídos desse conceito aqueles que não podem participar de eleições, por motivo de idade, perda ou suspensão dos direitos políticos, e ainda os estrangeiros não naturalizados.

Essa seleção no interior do povo, explica Müller (2004), não é novidade, estando presente nas diversas épocas da história humana. Pode ser ela aberta ou encoberta, ideológica ou juridicamente formal, sendo que, muitas vezes, os critérios ideológicos servem de base para a normatização. Daí porque tantos ordenamentos historicamente utilizaram parâmetros de gênero, de gradação na sociedade, de condição econômica, de origem étnica/racial ou outros tantos para limitar o raio de abrangência do conceito de povo. Fica evidente, na passagem de discurso de Mao Tse-Tung (apud MÜLLER, 2004, P. 79), a restrição feita ao conceito de povo:

Na etapa atual, no período da construção do socialismo, pertencem ao povo as classes, camadas, grupos sociais que concordam com a construção do socialismo, apóiam-no e trabalham para tal fim. [...] [Por outro lado], todas as forças e todos os grupos sociais que resistem à revolução socialista, que nutrem sentimentos inimigos diante da construção do socialismo e procuram solapa-la, são inimigos do povo.

As prescrições jurídicas, no geral, consideram a totalidade de eleitores como a fonte da determinação do convívio social, isto é, o ordenamento tem sua gestação a partir do exercício do poder pelo “povo ativo”, seja direta ou indiretamente. Müller (2003, p. 56) destaca que, “por força da prescrição expressa, as constituições somente contabilizam como povo ativo os titulares de nacionalidade”, conforme o exemplo brasileiro já citado anteriormente.

Contudo, chama a atenção o professor da Universidade de Heidelberg para o fato de que o “povo ativo”, por si só, não é capaz de sustentar o sistema democrático. Sua influência é ampla no contexto do Parlamento, onde exerce o poder de forma mediata por meio de seus representantes. Mas, como justificar a vinculação do “povo ativo” com o Poder Judiciário, posto que seus membros não são eleitos em boa parte dos Estados? Ou ainda, por que os servidores da Administração Pública, não tendo chegado a esta condição por meio do voto, devem respeitar o princípio democrático? O eleitorado responde à questão da fonte ativa da instituição das normas, mas não consegue sozinho fundamentar a gestão democrática do Estado.

Em um Estado Democrático de Direito, não é apenas a função legislativa que se rege pela orientação da soberania popular, mas igualmente os poderes Executivo e Judiciário.

Segundo Müller (2003, p. 60), “parece plausível ver, nesse caso, o papel do povo de outra maneira, como *instância global da atribuição* de legitimidade democrática. É nesse sentido que são proferidas e prolatadas decisões judiciais ‘em nome do povo’”.

Nesse sentido, os eleitores vencidos e também os não-eleitores somam-se àqueles cujos votos foram majoritários para justificar o ordenamento como ordenamento democrático à medida que o aceitam globalmente, mesmo que de forma tácita, não havendo revolta contra ele.

Se a Constituição brasileira já forneceu exemplo de considerar o “povo ativo”, não é ele o único povo que se manifesta na Carta Magna. Em seu preâmbulo, quando se invoca o povo como a razão de instituir um “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça”, não são apenas os eleitores, mas também as crianças e adolescentes, os idosos, os deficientes mentais e demais atores não inclusos naquela categoria a fundamentação do novel ordenamento.

O povo “instância de atribuição” é, assim, a sustentação democrática que legitima tanto o ordenamento, quanto o Estado nas suas diversas funções.

A receita constitucional que diz emanar o poder do povo não é um preceito metafísico, mas normativo, segundo o qual o povo não deve ficar restrito à mera ficção. Nesse sentido, o exercício do poder se faz em regime de responsabilização realizável perante o povo, só possível se ele for concebido concretamente em sua expressão ativa. Como “instância de atribuição”, o povo dá suporte legitimador ao sistema jurídico, mas é na sua condição de “povo ativo” que ele faz valer seus interesses e controla o uso do poder.

Se a Constituição não garante aos cidadãos a condição de efetiva participação nas decisões políticas, seja direta ou indiretamente, o povo ganha uma feição de legitimação distorcida e abstrata, podendo, inclusive ser invocado para justificar governos autoritários. Por tal motivo, Benevides (2003) adverte para o perigo das chamadas “democracias cesarianas”, em que o povo é conclamado para se manifestar não sobre uma idéia ou projeto, mas sobre uma pessoa. Nesses casos, não é a determinação da Constituição, e sim a vontade do governante que estabelece como e sobre o que o povo deve ser consultado. E, geralmente, essa consulta tem o único sentido de conferir legitimidade por meio de mecanismos ideológicos às ditaduras. Não foi de outra forma que Hitler conseguiu gerar uma atmosfera de

aceitação popular por parte do povo alemão sobre o regime nazista. Da mesma forma, Napoleão Bonaparte utilizou-se de plebiscitos para permanecer no comando do governo francês.

Note-se que as “democracias cesarianas” foram capazes de fundamentar sua existência a partir de um povo abstrato, ou, quando concretizado, levado ideologicamente a decidir conforme a vontade do ditador. O “povo ativo”, livre para expressar seu pensamento, garantido pela Constituição diante da proteção a seus direitos civis e políticos, não foi conhecido nesses governos.

Tão relevante quanto sua expressão de instância global da atribuição de legitimidade democrática, posto que amplia sua dimensão e justifica a necessidade de observação do princípio democrático por todos os poderes do Estado, é a dimensão ativa do povo, que o faz concreto e capaz de demandar no campo da realidade. São focos complementares, que juntos afastam a possibilidade do “povo ícone”, sem referência no mundo fático.

Como ícone, o povo é mito que serve para ocupar o lugar da centralidade soberana deixado vago pela superação das teorias do poder divino. Substitui-se um ente metafísico por outro, conferindo aos governos uma falsa atribuição de legitimidade.

O “povo ícone” é perigoso, pois, à medida que não exerce uma dominação concreta, é utilizado em favor dos regimes mais cruéis. Em seu nome é que se realizam as “limpezas étnicas”, as colonizações, as expulsões de comunidades inteiras, tudo para que a população seja moldada à semelhança de seus dominadores na busca da consolidação da ordem vigente. Assim, foi o que ocorreu nos regimes fascistas, na África do Sul durante o *apartheid*, na Iugoslávia e em tantos outros exemplos que agrediram a natureza humana em sua essência. A história pragmaticamente sugere que o “povo ícone” deva ser evitado a todo custo pelos regimes verdadeiramente democráticos.

Mas, além das três acepções de povo já tratadas aqui, Müller (2003) destaca uma outra. O “povo ativo” abrange os eleitores, o “povo instância de atribuição” abrange todos os nacionais e o “povo ícone” não diz respeito a nenhuma pessoa viva. Questiona o emérito professor, então, o lugar da população no discurso democrático:

O mero fato de que as pessoas se encontram no território de um Estado é tudo menos irrelevante. Compete-lhes, juridicamente, a qualidade do ser humano, a dignidade

humana, a personalidade jurídica. Elas são protegidas pelo direito constitucional e pelo direito infra-constitucional vigente, isto é, gozam da proteção jurídica, têm direito à oitiva perante os tribunais, são protegidas pelos direitos humanos que inibem a ação ilegal do estado, por prescrições de direito da polícia e por muito mais. [...] Circunstâncias de fato legais e contratuais, que não estão restritas a cidadãos e titulares de direitos eleitorais – quer dizer, as prescrições normais de direito civil, penal e administrativo – não geram para essas pessoas apenas deveres e ônus; elas também beneficiam-nas. (MÜLLER, 2003, p. 75-76).

O conjunto de indivíduos a que se dirige o direito vigente, tanto para proteger quanto para estabelecer obrigações, é o chamado “povo destinatário”. De dimensão mais abrangente, comporta ele não só os eleitores ou os nacionais, mas toda pessoa que integre a população em certo território, inclusive os estrangeiros.

Aliando tal concepção de povo às anteriores, com exceção da referente ao “povo ícone”, Müller (2003) diferencia dois momentos no processo de legitimação do Estado Democrático de Direito. Quanto às decisões políticas, deve haver necessariamente a garantia de que o “povo ativo” poderá se manifestar, atuando, assim, na definição concreta da moldura do poder. “Ao lado desse fator de ordem procedimental, a legitimidade ocorre pelo modo, mediante o qual todos, o ‘povo inteiro’, a população, a totalidade dos indivíduos são tratados por tais decisões e seu modo de implementação” (MÜLLER, 2003, p. 77).

Um sistema autenticamente democrático é aquele que confere a capacidade ativa de interferência do povo no poder ao mesmo tempo em que promove um ordenamento incluyente, com ampla proteção aos direitos fundamentais.

Até aqui, a compreensão do termo povo tem ajudado a perceber que ele pode ser utilizado como justificativa dos mais variados regimes, mesmo os autoritários. Mas, em que pesa tal discussão na dicotomia democracia representativa X democracia participativa?

Evidente que nas democracias indiretas o povo tem sua feição concreta garantida constitucionalmente, materializada no corpo eleitoral. Não menos duvidoso é o fato de que ele também se apresenta como “instância de atribuição da legitimidade” e que o ordenamento não deixa de resguardar os direitos daqueles que não podem votar.

A democracia participativa traz a vantagem, porém, de aproximar o “povo destinatário” do “povo ativo”, à medida que estimula o exercício da cidadania em todos os espaços.

No sistema puramente representativo, a possibilidade de manifestação da vontade só pode ser exercida no momento do pleito eleitoral. Diante disso, apenas aqueles que detêm título de eleitor são contemplados. Já na democracia participativa, não obstante possam existir eleições, a cidadania não se circunscreve a elas. Não são raros os mecanismos de consulta popular e efetiva interferência do povo na tomada de decisões que dispensam a titularidade da condição de eleitor. É assim, por exemplo, nos orçamentos participativos ou nos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano construídos a partir da mobilização popular.

Na cidade de Fortaleza, no processo de construção do orçamento participativo ocorrido no ano de 2005, destacaram-se as assembléias cuja participação foi direcionada para as crianças e adolescentes, que, embora não ostentando a condição de eleitores, ajudaram a compor a definição dos investimentos municipais (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2006).

Dessa forma, os próprios destinatários das normas, sejam elas relativas ao orçamento, ao planejamento urbano ou a outras temáticas, são as mesmas pessoas que atuam na sua formulação. O sistema participativo consegue, nos dois momentos de legitimação apontados por Müller (2003), dar uma maior amplitude ao povo concreto.

3 BASES LEGAIS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

3.1 As influências dos tratados internacionais

A comunidade internacional tem largamente defendido a consolidação das práticas democráticas ao redor do mundo. A democracia como direito fundamental passou a ser preceito dos tratados e convenções internacionais, tendo sido marca permanente desde o fim da segunda guerra mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas e demais organismos transnacionais de articulação entre Estados.

A preocupação mais nítida das normas internacionais tem sido com o alargamento e consolidação das democracias, especialmente nos países de pior estágio de desenvolvimento, como no caso da América Latina. Períodos de regimes ditatoriais marcaram a história recente desses países, o que, de certa forma, faz de suas democracias regimes ainda frágeis. Por outro lado, a memória da população e seus traumas dos tempos de violência institucionalizada, criam uma atmosfera favorável ao desenvolvimento de estruturas que possibilitem o compartilhamento do poder político com toda a sociedade.

Embora, boa parte dos tratados internacionais faça referência à democracia representativa como direito dos diversos povos do mundo, algumas manifestações de extrema relevância oxigenam o debate a respeito de mecanismos de participação direta do povo na tomada de decisões. Nesse sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos trazem, expressamente, que a direção do poder político pode transpor as barreiras do sistema eleitoral a ponto de ser exercida diretamente pelo povo.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos³ foi adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Em seu artigo 25, a democracia participativa encontra guarida:

ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

³ BRASIL. Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 15 jan. 2006.

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, **diretamente** ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (grifo do autor)

Por seu turno, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁴, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, foi adotada pela Organização dos Estados Americanos, em 22 de novembro de 1969, tendo entrado em vigor internacional em 18 de julho de 1978, após o depósito de onze termos de ratificação/adesão. Ao tratar dos direitos políticos, o artigo 23 do mencionado pacto assim dispõe:

ARTIGO 23

Direitos Políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) de participar da direção dos assuntos públicos, **diretamente** ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) de votar e se eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. (grifo do autor)

Não obstante datem ainda da década de 1960, o Brasil apenas aderiu aos tratados mencionados em 1992. A razão é evidente, durante mais de vinte anos, o país esteve submetido ao regime autoritário nascido do Golpe Militar de 1964. Evidente que, sendo o maior violador dos direitos civis e políticos, com sua feição abertamente anti-democrática, o governo brasileiro não iria aderir a qualquer tratado que colocasse a democracia, ainda mais a participativa, como preceito fundamental. Isso equivaleria a munir oficialmente a sociedade contra as práticas institucionais de violência e dominação.

Após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o cenário nacional passa a ser diverso. Mesmo sob a égide da democracia representativa a serviço da abertura neoliberal do mercado interno para a entrada das corporações multinacionais, o governo brasileiro não se omitiu, tendo aderido, dentre os diversos pactos internacionais, também aos dois acima relacionados.

⁴ BRASIL. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 15 jan. 2006.

No âmbito interno, a adesão significou mais do que um compromisso político. Em razão do disposto no artigo 5º da Constituição Federal, os direitos garantidos pelos tratados que o Brasil tenha ratificado passam a integrar a ordem jurídica nacional.

Até 2004, havia dissenso quanto ao grau hierárquico da norma interna que faz ingressar o pacto internacional no ordenamento pátrio. A discussão constituiu-se em torno de duas posições, uma que identificava tais normas como sendo de natureza infraconstitucional e outra que defendia serem elas de nível constitucional. O Supremo Tribunal Federal inclinava-se para a interpretação que considerava os tratados internacionais ratificados no mesmo nível de lei ordinária, conforme julgado que se segue:

[...] PARIDADE NORMATIVA ENTRE ATOS INTERNACIONAIS E NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DE DIREITO INTERNO. - Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes. No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico ("lex posterior derogat priori") ou, quando cabível, do critério da especialidade. Precedentes. [...] ⁵

A redação do § 2º do artigo 5º da Constituição Federal não era capaz de solucionar a questão, *in verbis*: “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Contudo, com a emenda constitucional nº 45, de 2004, o artigo 5º sofre modificação que elimina qualquer controvérsia. Nele, foram incluídos mais dois parágrafos, sendo o terceiro agora dedicado aos tratados e convenções internacionais, *in litteris*: “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Mesmo uma interpretação literal do dispositivo deixa evidente a intenção do legislador reformador. A questão tem relevância porque, uma vez que positivam direitos e garanti-

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Processo nº: 1480. Relator Ministro Celso de Mello. DJ de 18 de maio de 2001.

as individuais e entram no ordenamento jurídico brasileiro no nível de emendas à constituição, esses dispositivos internacionais passam automaticamente ao patamar de cláusula pétrea⁶.

Assim, mesmo que a Constituição de 1988 não trouxesse no seu interior qualquer princípio democrático, o que não ocorreu, a democracia participativa estaria por ela protegida, graças ao recém instituído parágrafo terceiro do artigo 5º.

3.2 O movimento pré-Constituição de 1988

Propondo-se a analisar o princípio democrático na Constituição de 1988, não poderia a presente investigação deixar de abordar o contexto social brasileiro à época da Assembléia Nacional Constituinte, bem como seus reflexos na Carta Constitucional.

Após vinte e um anos de ditadura militar (1964 – 1985), o Estado brasileiro teve como presidente da República novamente um civil. A eleição de Tancredo Neves e José Sarney, contudo, contrariando o anseio popular, deu-se por via indireta. O Movimento das “Diretas Já”, que mobilizou as massas em todo o país não foi suficiente para garantir a participação da população nas eleições presidenciais naquele momento.

A escolha de um civil para ocupar o Palácio do Planalto, mesmo não tendo sido através de eleições diretas, fortaleceu ainda mais os movimentos em prol da redemocratização do país. Os sindicatos, movimentos sociais, entidades comunitárias e algumas alas da Igreja Católica agitavam os ânimos por uma nova Constituição, mais democrática e garantidora dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a Assembléia Nacional Constituinte (1986 – 1988), através do artigo 24 de seu Regimento Interno, possibilitou o envio de propostas de emendas populares ao Projeto de Constituição, desde que subscritas por mais de trinta mil eleitores e apoiadas por, no mínimo, três entidades civis.

Com a participação de mais de 12 milhões de eleitores, foram apresentadas 122 propostas de emendas populares sobre temas como participação popular, direito dos trabalha-

⁶ Melo (2001) faz uma importante avaliação da extensão do artigo 60, § 4º, da Constituição de 1988. A autora defende que são cláusulas pétreas não apenas os direitos e garantias individuais constantes apenas no artigo 5º. Fundamenta sua posição em julgado do Supremo Tribunal Federal, que entendeu, na ADIn nº 939-7, que questionava a instituição do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira, ser o princípio constitucional da anterioridade uma garantia constitucional do contribuinte.

dores, reforma urbana, reforma agrária, direito das populações indígenas, direito das crianças, educação, saúde e direito das populações negras (MELO, 2001; SAULE JÚNIOR, 2002).

A participação social foi intensa, resultando em diversos avanços trazidos pela Constituição Federal promulgada em 1988. O capítulo da política urbana foi incluído, pela primeira vez em uma Carta Constitucional brasileira, graças à mobilização do Movimento pela Reforma Urbana, que reuniu mais de 130 mil assinaturas (SOUZA, 2003). Mas foi a emenda popular da reforma agrária a campeã de subscrições, mais de um milhão e duzentas mil, fruto de intensa atuação das entidades integrantes da Campanha Nacional pela Reforma Agrária⁷.

É certo que várias das propostas de emendas populares sofreram modificações ou nem sempre foram aceitas pela Assembléia, mas sua importância foi máxima para a positivação de diversos direitos fundamentais e para o caráter progressista da Constituição de 1988. O princípio democrático já se fazia fortemente presente no processo constituinte. A sociedade clamava por maiores espaços de participação. Desse clamor, emergiram os institutos de democracia direta. Foi de 402.266 o número de assinaturas coletadas para o fim de sugerir a instituição dos instrumentos de participação popular hoje constantes no artigo 14 da Constituição (MELO, 2001). O povo brasileiro, graças a sua intensa participação, vinculou o ordenamento que nascia ao princípio democrático.

3.3 Princípio constitucional da democracia participativa

Os princípios são normas jurídicas com alto grau de abstratividade e generalidade, cujo conteúdo é de prescrição axiológica. Diferem das regras por não trazerem a descrição de uma hipótese fática nem a previsão de sua consequência jurídica (GUERRA FILHO, 2003; BONAVIDES, 2005).

A discussão acerca da normatividade dos princípios, tão presente nos embates entre defensores do Direito Natural e do Direito Positivo, hoje, encontra-se superada, resistindo apenas nas correntes mais retrógradas. A atual fase “pós-positivista” do Direito

⁷ MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. Disponível em: <www.mst.org.br/biblioteca/textos/reformagr/500anoslatifundio.html>. Acesso em: 04 fev. 2006.

contemporâneo fez inócua a dicotomia, visto que os princípios, assim como as regras, são normas jurídicas positivas.

Na sistemática dos ordenamentos jurídicos atuais, e o brasileiro não foge a essa regra, os princípios ocupam lugar de destaque ao estabelecerem os valores interpretativos essenciais que devem nortear as demais normas.

Uma outra diferença que se estabelece entre as regras e os princípios é que, diante de um caso concreto, podem duas regras, em típico caso de excesso normativo, incidirem sobre a situação prescrevendo soluções diversas, fenômeno conhecido como antinomia jurídica. Nesses casos, buscando manter a unidade do ordenamento, o intérprete deverá afastar a aplicação de uma das regras.

Por seu caráter abstrato, os princípios não são contraditórios, ao contrário, possuem natureza integrativa. Contudo, a solução de situações do mundo fático pode exigir a aplicação de mais de um princípio, não sendo raro que entrem eles em rota de colisão. A peculiaridade está exatamente no fato de que, em momento algum, poderá o conteúdo de um deles ser anulado em detrimento do outro. Evidentemente, será privilegiada a norma que melhor concretize o valor justiça, mas, com a utilização do princípio da proporcionalidade na operação hermenêutica, haverá sempre um mínimo intocável que assegurará os demais valores normativos.

Na Constituição Federal de 1988, o princípio democrático se manifesta logo no preâmbulo, ao instituir um Estado Democrático. A seguir, no artigo 1º, ao tratar dos princípios fundamentais, a Carta Magna faz novamente referência ao Estado Democrático de Direito. Sobre a questão, o professor Guerra Filho (2001, p. 54) esclarece:

[...] pode-se elencar, como espécies de princípios, em ordem crescente de abstratividade, “princípios constitucionais especiais”, “princípios constitucionais gerais” e “princípios estruturantes”. Esses últimos são aqueles que traduzem as opções políticas fundamentais, sobre as quais repousa toda a ordem constitucional e, logo, toda a ordem jurídica, e que seriam, no Direito brasileiro, como deflui já do “Preâmbulo” e do primeiro artigo da nossa Constituição, o princípio do Estado de Direito e o princípio democrático, bem como o princípio federativo.

Sendo, portanto, um princípio estruturante de todo o ordenamento jurídico brasileiro, a democracia passa a ser valor indispensável. Sua observância é imperativa tanto para Estado, em suas diversas expressões, quanto para os indivíduos, seja nas relações de interesse público ou nas de interesse predominantemente privado.

O traço inovador da Constituição de 1988 não está, entretanto, na eleição da democracia como princípio fundamental, mas sim na elevação da participação democrática também a esse patamar. O parágrafo único, do artigo 1º, ao estabelecer que todo o poder emana do povo, que o exerce por seus representantes eleitos ou diretamente, representa um avanço sem precedentes na história constitucional brasileira. Pela primeira vez, a democracia participativa é contemplada como um dos valores máximos do sistema jurídico pátrio. Em todas as Cartas Políticas anteriores, apenas a democracia representativa detinha esse privilégio, como se afere a seguir:

CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL DE 1824

Art. 1. O IMPÉRIO do Brasil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Eles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha á sua Independencia.

[...]

Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e **Representativo**. (grifo do autor)⁸

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1891

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o **regime representativo**, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (grifo do autor)

[...]⁹

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1934

Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.

Art 2º - **Todos os poderes emanam do povo e em nome dele são exercidos**. (grifo do autor)

[...]¹⁰

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1937

Art 1º - O Brasil é uma República. **O poder político emana do povo e é exercido em nome dele** e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade. (grifo do autor)¹¹

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946

Art 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.

⁸ BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

⁹ BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

¹⁰ BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

¹¹ BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. (grifo do autor)
[...]¹²

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967
Art 1º - O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
§ 1º - **Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.** (grifo do autor)
[...]¹³

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988
Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.
Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.** (grifo do autor)¹⁴

Uma única palavra e a Constituição de 1988 já é a mais progressista da história brasileira. Não existissem os direitos e garantias fundamentais, mesmo assim, a simples presença daquele “diretamente”, no parágrafo único do artigo 1º, é suficiente para que o Brasil tenha um dos ordenamentos politicamente mais avançados.

Como princípio fica ainda mais evidente o conteúdo da democracia participativa. A igualdade, não apenas formal, mas principalmente material, é o valor que embasa o exercício da participação. Dela decorre a necessidade de proteção e promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos direitos de liberdade, pois, sem eles a democracia não passa de uma fachada utilizada ideologicamente para legitimar regimes autoritários e excludentes. Democracia participativa nada mais é do que a fórmula política da inclusão.

O caráter estruturante do princípio constitucional da democracia participativa faz com que sua marca esteja presente em diversos momentos normativos, impulsionando a existência de uma gama de outros princípios que se inter-relacionam. É o caso, por exemplo, dos princípios da moralidade, publicidade e eficiência, constantes no artigo 37, *caput*, da Constituição de 1988. Em um sistema puramente representativo, sua existência seria concebida como valores a serem seguidos simplesmente pelos administradores públicos, nunca chegando ao grau máximo de efetividade. Diante da participação é que se coíbe permanentemente a

¹² BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

¹³ BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

falta de transparência e de moralidade no serviço público, dificultando a corrupção. A Administração passa a ser mais eficiente com um direcionamento mais proveitoso dos investimentos públicos. Essa constatação é que leva Perez (2004) a afirmar que, além dos princípios explícitos do artigo 37, a Administração Pública deve observar também o princípio participativo.

Mas a democracia participativa não influencia apenas a interpretação dos demais valores constitucionais, dando-lhes nova roupagem. Há, ao longo de todo o ordenamento, regras que instituem mecanismos concretos que dão vida ao princípio democrático. São esses mecanismos os alvos seguintes dessa abordagem.

3.4 Os institutos de democracia participativa no Brasil

A democracia participativa materializa-se a partir da adoção de institutos que permitem o direto envolvimento dos indivíduos na fiscalização do poder e na tomada de decisões públicas. A seguir, serão estudadas as bases normativas dos principais mecanismos de participação.

Em geral, os estudos jurídicos dedicados à temática abordam com mais intensidade o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, constantes no artigo 14 da Constituição. Existem, por outro lado, formas de participação ainda mais envolventes, oriundas de experiências inovadoras nascidas aqui mesmo no Brasil, como é o caso do orçamento participativo. Tais experiências estão ainda bastante vinculadas à idéia de que são fruto apenas de planos de governo de partidos progressistas, sem qualquer determinação legal. Não é essa a verdade. O ordenamento pátrio prescreve formas de participação diversas, além daquelas do artigo 14 da Constituição, sendo o orçamento participativo uma delas.

Por outro lado, o direito de revogação não será alvo de maior análise em razão da sua não previsão normativa. A possibilidade de o povo, antes do término do prazo legal, pôr termo ao mandato eletivo de um parlamentar (*recall*) ou até de uma assembléia inteira está, segundo Bonavides (2001), ligada ao mandato imperativo, que sujeita os atos do mandatário à

vontade do mandante. Dessa forma, o eleito passa a ser um delegado do seu eleitorado, com a obrigação de seguir estritamente a vontade deste.

O mandato imperativo, portanto, tem como pressuposto a estreita vinculação entre a vontade do representante e a vontade do eleitorado. Não sendo respeitada tal ligação, o parlamentar fica sujeito a ter seu mandato revogado.

O ordenamento brasileiro, contudo, adota a teoria representativa da duplicidade, que estabelece “a independência do representante em face do eleitor” (BONAVIDES, 2001, p. 204). Nesse sistema, o parlamentar não está obrigado a seguir estritamente a vontade do eleitorado, ganhando autonomia para decidir conforme seu próprio convencimento. Fica inviabilizada, assim, a possibilidade do direito de revogação no contexto brasileiro.

Mesmo reconhecendo o importante papel do direito de revogação como instrumento de democracia participativa, não será ele mais profundamente abordado em virtude da sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

3.4.1 Plebiscito e Referendo

A abordagem conjunta do plebiscito e do referendo justifica-se pela variação no que concerne à delimitação dos institutos. Ambos são abordados de forma diversa pela doutrina e legislações. Mas, há sempre uma ligação entre eles, de forma que a abrangência de um limita a do outro.

Para Bonavides (2001, p. 282), “com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis”. O autor utiliza como critério de definição o conteúdo sobre o qual versa a consulta popular, se sobre um ato legislativo ou um outro ato de poder.

A seguir, classifica ele os diversos tipos de referendo. Quanto à matéria, pode ser constituinte ou legislativo, caso trate de norma constitucional ou infraconstitucional, respectivamente. No que toca aos efeitos, difere o referendo constitutivo do ab-rogativo, sendo este a rejeição que faz a norma vigente desaparecer, enquanto aquele é a confirmação da norma. Sobre a natureza jurídica, se o ato legislativo deve ser submetido à consulta popular

por força de determinação constitucional, o referendo é obrigatório, mas se couber a determinado órgão ou à parcela do corpo eleitoral requerer a consulta, o referendo é facultativo. Distingue-se ainda o referendo *ante legem* do *post legem*, conforme ocorra ele antes ou depois da entrada em vigor da norma.

Há, ainda, o referendo consultivo. “Aqui não se trata de *referendum* anterior a determinada proposição legislativa, mas a qualquer ato público, buscando-se recolher formalmente a manifestação da vontade popular” (BONAVIDES, 2001, p. 284). Nesse sentido, o referendo assemelha-se ao plebiscito, uma vez que o autor considera este como sendo a consulta popular a respeito de ato de poder diverso de lei.

O professor da Universidade Federal do Ceará esclarece ainda que o plebiscito pode ser encarado por três prismas, conforme sua utilização histórica. No primeiro, o plebiscito teria por objeto medidas políticas e tudo quanto se referisse à estrutura essencial do Estado ou de seu governo. Outra corrente define o plebiscito como um “pronunciamento popular válido por si mesmo”, mediante o qual se toma uma decisão ou se faz uma lei, independente do concurso de qualquer órgão estatal. Por fim, o plebiscito pode se apresentar como uma forma distorcida da democracia direta, em que se outorgam poderes ou se manifesta a confiança em um Chefe de Estado, e não sobre uma matéria. Este último dá margem às democracias cesarianas, em que se legitima um regime em torno de um nome, como utilizado por Napoleão e De Gaulle na França.

Para Benevides (2003), ambos, referendo e plebiscito, são entendidos como formas de expressão da vontade dos cidadãos sobre certa medida que foi ou será adotada pelos poderes constituídos. Segundo a autora, o que os diferencia é que:

Referendo concerne unicamente a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional. Plebiscito, por sua vez, concerne a qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos ou eventos. Além disso, referendo é convocado após a edição de atos normativos, para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor. O plebiscito, ao contrário, significa uma manifestação popular sobre medidas futuras – referentes ou não à edição de normas jurídicas. (BENEVIDES, 2003 p. 132-133).

Silva (1990) leciona que a diferença entre plebiscito e referendo está no fato de que aquele visa a decidir sobre uma questão política ou institucional antes que ela aconteça, ao passo que este versa sobre lei ou emenda constitucional já aprovada pelo Parlamento.

No sistema constitucional brasileiro, plebiscito e referendo inserem-se no Capítulo IV do Título II da Constituição de 1988, que trata dos direitos políticos, conforme redação do artigo 14, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

[...]

Em seguida, a Constituição estabelece, em seu artigo 49, inciso XV, que é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito.

Ao estabelecer que os institutos do artigo 14 serão exercidos nos termos da lei, ficou clara a intenção do constituinte em prescrever um maior detalhamento da matéria. Como direito fundamental, a eficácia do referido artigo deve ser imediata, não devendo ele ser tido simplesmente como norma programática. A exigência de lei específica torna-o de eficácia contida, de maneira que sua aplicabilidade poderia ser mais bem delimitada pela norma infraconstitucional.

A lei que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal é a de nº 9.709, sancionada em 1998. Em seu artigo 2º, estabelece ela que o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. Por seu turno, o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. Percebe-se que o critério distintivo utilizado pela norma é tão-somente o cronológico, aplicando-se ambos os institutos para atos legislativos e administrativos.

A Lei 9.709/98 repete a competência para autorizar referendo e convocar plebiscito, estabelecida constitucionalmente como sendo do Congresso Nacional, ao regulamentar que a convocação se dará mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas Legislativas. Sobre a questão, parecem bastante pertinentes as considerações de Melo (2001, p. 100):

[...] a lei regulamentadora deveria ter previsto fórmulas que permitissem aos eleitores solicitarem a realização tanto de plebiscitos quanto de referendos, da mesma forma que ocorre com a iniciativa popular. Presentes as condições criadas pela lei, o único ato possível do Congresso Nacional seria a convocação ou autorização. Ou seja, defendemos que o Congresso Nacional pudesse verificar

apenas o cumprimento de requisitos formais de solicitação, pois conforme acabou por prevalecer com a regulamentação, não temos um direito constitucional ao plebiscito e ao referendo, pois o exercício do direito está condicionado a vontade de terceira pessoa.

Ao monopólio exercido pelo Congresso Nacional no vigente sistema jurídico, soma-se o desconhecimento popular sobre os mecanismos de participação direta ao longo da história do país, o que contribuiu de forma decisiva para uma realidade que revela a pouca maturidade brasileira para lidar com o plebiscito e o referendo. Desde a Proclamação da Independência, foram apenas três as oportunidades em que o povo foi consultado sobre uma decisão pública de caráter nacional. Em 1963, decidiu-se sobre a manutenção do parlamentarismo ou o retorno ao presidencialismo. Em 1993, ocorreu o plebiscito previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, relativo à forma e ao sistema de governo. E, em 2005, o povo foi consultado sobre a proibição da venda de armas de fogo e munições.

O contexto social e político em que esteve inserida consulta popular de 1963 foi bastante particular na história brasileira. Com a renúncia do presidente Jânio Quadros, submetida ao Congresso Nacional em 25 de agosto de 1961 e, posteriormente, aceita, a previsão constitucional era no sentido de que o vice-presidente deveria imediatamente assumir o cargo. Mas, João Goulart, o vice-presidente, encontrava-se em viagem à China. Foi tempo para que surgissem duas correntes, que divergiam sobre sua posse. De um lado, os ministros militares, que se opunham à posse ao alegar motivos de segurança nacional, pois desconfiavam que Goulart tivesse entregado aos chineses informações privilegiadas sobre o Brasil. Em sentido contrário, uma corrente que defendia o respeito à Constituição de 1946. Esta última foi refletida na decisão do Congresso Nacional, que se negou a impedir a posse de Jango. Contudo, para evitar uma crise ainda maior, formou-se uma comissão nomeada para estudar o caso, que acabou por recomendar a criação de um sistema parlamentarista. Assim é que, em 2 de setembro de 1961, foi editado um Ato Adicional, denominado Emenda Constitucional, que instituía o parlamentarismo no Brasil, cujo artigo 25 previa o plebiscito:

Artigo 25 – A lei votada nos termos do artigo 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do término do atual período presidencial.

O Parlamentarismo resistiu até janeiro de 1963, quando foi marcada a consulta popular. A Lei Complementar nº 2 ao Ato Adicional estabelecia, em seu artigo 2º:

Artigo 2º - A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, será submetida a *referendum* popular no dia 6 de janeiro de 1963.

§ 1º - Proclamado pelo Superior Tribunal Eleitoral o resultado, o Congresso organizará dentro do prazo de 90 (noventa) dias o sistema de governo na base da opção decorrente da consulta.

§ 2º - Terminado esse prazo, se não estiver promulgada a emenda revisora do parlamentarismo ou instituidora do presidencialismo, continuará em vigor a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, ou voltará a vigorar, em sua plenitude, a Constituição Federal de 1946, conforme o resultado da consulta popular.

§ 3º - Terão direito a votar na consulta os eleitores inscritos até 7 de outubro de 1962, aplicando-se à sua apuração e à proclamação do resultado a lei eleitoral vigente.

Destaque para a divergência entre a Emenda Constitucional de 1961 e a Lei Complementar de 1963, aquela prevendo um plebiscito e esta convocando um referendo. De fato, tendo em vista que a consulta versava sobre a aceitação ou rejeição de um ato legislativo instituidor do parlamentarismo, parece mais correta a denominação dada pela Lei Complementar.

Em janeiro de 1963, os eleitores brasileiros votaram pelo retorno ao presidencialismo. João Goulart recuperou amplos poderes de Chefe de Estado e de Governo. Mais tarde, em 1964, os setores refratários, insatisfeitos com os rumos do país, deram um golpe que deflagrou um regime ditatorial por mais de vinte anos.

A realidade em que esteve inserido o plebiscito de 1993 já foi bastante diversa da anterior. A Constituição de 1988 preferiu manter uma república presidencialista, mas determinou que houvesse plebiscito para confirmar ou rejeitar essa escolha. Assim, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias trouxe, em seu artigo 2º, a previsão da realização de um plebiscito.

Em 21 de abril de 1993, o eleitorado brasileiro foi às urnas para manter a República e o Presidencialismo no Brasil.

Por fim, Lei 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento, determinou que a comercialização de armas e munição deveria ser submetida à decisão direta do eleitorado, conforme dispõe o artigo 35:

Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.

§ 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

§ 2º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em outubro de 2005, mediante referendo, foi rejeitada a proibição da venda de armas e munição.

Foram estas as únicas oportunidades em que a sociedade brasileira se viu diante da possibilidade de participar diretamente do exercício do poder mediante consulta popular. O aprimoramento desses institutos e o amadurecimento democrático do Brasil exigem maiores oportunidades. Nesse sentido, retoma-se os comentários de Melo (2001), ao entender que a Lei nº 9.709/98 falhou ao estabelecer o monopólio da aprovação das consultas ao Congresso Nacional, instituição cujos parlamentares estão, em sua maioria, bem mais comprometidos com a manutenção de um sistema representativo ortodoxo.

3.4.2 Veto Popular

O veto popular “é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução” (BONAVIDES, 2001, p. 294).

Uma vez convocada a consulta na forma de veto, caso o povo rejeite a norma, sua decisão tem efeito de expurgá-la do ordenamento vigente com alcance retroativo. Nesse sentido, o veto diferencia-se do referendo ab-rogativo exatamente na extensão de seu efeito, uma vez que este não alcança o passado.

Embora seja um reconhecido instrumento de democracia participativa, capaz de coibir as decisões que visem tão-somente o benefício particular de certos grupos, o veto não foi previsto no rol do artigo 14 da Constituição de 1988. Como já tratado anteriormente, a Assembléia Constituinte foi palco de grandes disputas oriundas de choques entre os mais diversos interesses. A possibilidade de apresentação de emendas populares fez com que as demandas sociais encontrassem ressonância no processo de elaboração da nova Carta Política, mas não eliminou as influências de setores corporativos. Nesse contexto, o próprio artigo 14 foi motivo de grande embate. Originalmente, a emenda popular que propunha a inclusão dos mecanismos de participação direta trazia o veto popular ao lado do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Contudo, para garantir a aprovação da proposta, foi necessário que se fizesse uma concessão exigida pelos grupos menos progressistas. Assim, o veto foi retirado para que os demais mecanismos fossem aprovados pela Assembléia Constituinte.

Esse dado não significa, porém, que o instituto esteja proibido de configurar no sistema jurídico brasileiro. No Município de Fortaleza, por exemplo, há previsão de veto popular na Lei Orgânica, conforme a leitura do artigo 56, *in verbis*:

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.

Fica evidente a intenção de permitir que a população do município possa revogar uma norma ou até uma obra pública, caso as considere contrárias ao seu interesse. Interessante destacar que, no caso em questão, o veto popular não necessita de prévia convocação por parte de qualquer dos poderes do Estado. A própria população pode organizar a consulta, sendo exigido apenas a adesão de cinco por cento do eleitorado do Município, do distrito, do bairro ou da área atingida, conforme a abrangência da lei ou da obra. Caso haja a rejeição, o efeito revogatório não é automático, sendo necessária a confirmação por meio de referendo. O veto acaba funcionando, assim, mais como um mecanismo de convocação de referendo ab-rogativo. Sua importância, contudo, não fica reduzida em razão dessa constatação, posto que o efeito da rejeição deve ser retroativo.

Apesar da previsão, não há notícias da utilização do veto popular em Fortaleza. Fica ainda mais evidente o desconhecimento da população sobre os mecanismos de democracia direta, pois não faltaram decisões e atos de poder contrários ao interesse público nas últimas gestões municipais.

3.4.3 Iniciativa Popular

Ao lado do plebiscito e do referendo, a iniciativa popular aparece no artigo 14 da Constituição de 1988 como um dos mecanismos de exercício direto da soberania popular.

Bonavides (2001) a define como sendo a forma de participação positiva nos atos legislativos, pela qual se obriga juridicamente o parlamento a legislar. A seguir, distingue ele a iniciativa formulada da não formulada. Na iniciativa não formulada, o que se consigna são os princípios gerais da norma, cabendo ao Legislativo elaborar a proposta de lei dentro das

formalidades exigidas. Na iniciativa formulada, a população apresenta um texto redigido já em formato de lei, pronto para ser discutido e votado.

A Lei nº 9.709/98, ao regulamentar a iniciativa popular de lei, prefere a opção pela modalidade formulada. O projeto de lei deve ser apresentado à Câmara dos Deputados e ser subscrito, conforme o artigo 13, 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”. No que tange à forma, a norma não é tão severa, determinando que qualquer vício técnico seja devidamente corrigido pelo órgão competente da Câmara de Deputados. Essa decisão parece ser acertada diante do princípio democrático, pois seria inconcebível que um projeto de lei, após ter agregado mais de um milhão e duzentas mil assinaturas, fosse rejeitado por simples impropriedade formal.

Duas questões merecem destaque na discussão sobre a iniciativa popular. Uma relativa ao requisito do número mínimo de assinaturas e a segunda referente a sua amplitude.

Dados do Tribunal Superior Eleitoral¹⁵, atualizados em dezembro de 2005, indicam que o Brasil possui um total de 122.744.666 eleitores. Conforme a quota exigida em lei para a apresentação de proposta legislativa por meio da iniciativa popular, é necessário, nos dias de hoje, que sejam recolhidas mais de um milhão e duzentas mil assinaturas. Não há dúvidas de que essa exigência é inibitória.

Quanto à amplitude da iniciativa popular, a discussão paira em torno da possibilidade desse mecanismo ser estendido a decisões que não se reflitam em proposições normativas, mas em políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo, por exemplo. A iniciativa é apenas legislativa ou pode ser utilizada para outros fins?

A Lei nº 9.709/98 concebe o instituto apenas para a finalidade legislativa. Por seu turno, o artigo 29, inciso XII, da Constituição de 1988 estende para os municípios a possibilidade da utilização da iniciativa popular mediante a subscrição de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. Contudo, o dispositivo manteve a limitação apenas para fins legislativos.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, entretanto, inovou. No capítulo referente à gestão democrática da cidade, a lei prevê a “iniciativa popular de projeto de lei e

¹⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Página sobre o eleitorado brasileiro. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br.html>>. Acesso em: 05 fev. 2006.

de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (artigo 43, IV). O Poder Executivo pode também ser destinatário da iniciativa popular, devendo tratá-la não como simples sugestão dos administrados, mas como proposta a ser seriamente analisada, merecendo procedimento célere, posto que, em muitos casos, os proponentes são moradores da áreas de risco, favelas e demais assentamentos subnormais.

3.4.4 Comissão de Legislação Participativa da Câmara Federal

Em 2001, foi instituída pela Câmara de Deputados a Comissão de Legislação Participativa (CLP). O objetivo foi de estabelecer um canal direto de comunicação entre o Parlamento e a sociedade civil organizada para estimular e ampliar sua participação da no processo legislativo.

Tendo em vista os requisitos necessários para a iniciativa popular de lei, a apresentação de projetos tornou-se difícil, uma vez que devem ser subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, ao menos, por cinco estados, com mais de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Hoje, é preciso mais de um milhão e duzentas mil assinaturas para a utilização dessa via participativa. Por essa razão, desde 1988, apenas três projetos de lei nascidos de iniciativa popular foram apresentados¹⁶.

Facilitando a interlocução entre as diversas entidades da sociedade civil e o Congresso Nacional, a CLP recebe as propostas apresentadas por associações, órgão de classe, sindicatos e entidades do movimento social e popular, exceto partidos políticos. Os requisitos são simples, bastando que a entidade comprove documentalmente sua existência formal e a composição de sua diretoria à época da sugestão. A Comissão, após análise das propostas, poderá transforma-las em proposições legislativas, simplificando, assim, o acesso da população ao processo legislativo brasileiro.

Nos seus três primeiros anos de existência, a CLP recebeu cerca de 293 sugestões. É nítido o avanço se comparado com o número de projetos que foram apresentados por meio de iniciativa popular de lei. Contudo, tendo em vista a facilidade de acesso proporcionada

¹⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Página sobre participação popular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/popular.html>>. Acesso em: 04 fev. 2006.

pela Comissão, a participação ainda é tímida. Uma das razões certamente é o desconhecimento por parte da população desse canal.

3.4.5 Conselhos de co-gestão

A Constituição Federal de 1988, em diversos momentos, estabelece a gestão compartilhada entre Poder Público e sociedade civil. Nesse sentido é que o artigo 29, XII, estabelece a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, a ser observado pelos municípios; ou o artigo 206, VI, prescreve que o ensino público deverá ser submetido à gestão democrática; ou ainda o artigo 114, VI, que ao tratar da gestão administrativa da seguridade social, determina que ela se opere com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Segundo Saule Júnior (2002, p. 5), ao fazer essa opção, a Constituição inverte “a tendência autoritária da Administração Pública”, substituindo-a por “novos modelos de gestão do interesse público, onde o papel do cidadão é valorizado como colaborador, co-gestor, prestador e fiscalizador das atividades da Administração Pública”.

A forma encontrada para a concretização dessa gestão compartilhada foi o estabelecimento de conselhos de co-gestão, compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil.

Sua estrutura é ligada ao aparelho estatal, estando vinculados a alguma secretaria, ministério ou entidade da administração indireta. Não se confundem com as iniciativas de conselhos populares nascidas da iniciativa autônoma da população. Estes constituem instâncias de articulação popular legítimas e bem vindas, uma vez que contribuem para a difusão e amadurecimento de uma cultura democrática na sociedade. Contudo, não integram a estrutura do Estado, ficando suas deliberações no campo político, mas não administrativo.

Essa ligação dos conselhos de co-gestão à Administração Pública é importante porque garante a assessoria técnica, financeira e administrativa, contribuindo para o seu bom funcionamento. Reflexo ainda mais importante da integração do conselho ao aparelho estatal é a possibilidade de vinculação das suas deliberações. Nesse sentido, questão relevante é a

relativa à natureza do conselho, se deliberativa ou consultiva. No primeiro caso, suas decisões têm poder vinculante para os órgãos da administração, que se vêem obrigados a cumpri-las. Sendo consultivo, o conselho funciona como instância opinativa, cujas deliberações não têm poder de vincular a atuação da Administração Pública. A concretização do princípio democrático participativo em sua plenitude recomenda a natureza deliberativa dos conselhos, pois, apenas nesses casos, pode-se dizer que há uma direta participação na tomada de decisões políticas.

Mesmo estando ligado ao Estado, o conselho deve ser dotado de autonomia a fim de que exerça fiscalização e controle sem a ingerência do governante. Para tal, é melhor a prática que cria o conselho por meio de lei, ficando este protegido por uma maior estabilidade. Nos casos em que são instituídos por decreto, sua efetividade e funcionamento tornam-se dependentes da orientação política de cada gestão.

3.4.6 Orçamento Participativo

O orçamento participativo é a oportunidade de intervenção direta da população na formulação da peça orçamentária. Conforme Souza (2003, p. 342), busca ele repolitizar o orçamento, mas não no sentido original de “controle do governo pelos parlamentares (sentido esse absorvido pela lógica despolitizada do tecnocratismo), mas sim no sentido de um controle direto e efetivo da administração pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que a população se beneficia político-pedagogicamente (maior consciência dos direitos)”.

Autores apontam como resultados positivos da participação popular no orçamento uma melhor distribuição de renda e investimentos, maior transparência dos gastos e contas públicas, bem como um aumento de eficiência na prestação de serviços públicos (SÁNCHEZ, 2002; SOUZA, 2003; WAINWRIGHT, 2005).

Embora a experiência de Porto Alegre seja a mais conhecida, tendo sido inclusive recomendada como boa prática de governo pela Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, em junho de 1996, o orçamento participativo já vinha sendo praticado anteriormente em outras municipalidades. Lages (SC), na década de setenta, juntamente com Pelotas (RS), Vila Velha (ES), Boa

Esperança (ES), Piracicaba (SP) e Diadema (SP), na década de oitenta, já vinham tentando efetivar uma política de distribuição de poder com a implantação de processos participativos no campo das finanças públicas. Essas experiências, contudo, não ganharam grande dimensão em virtude do regime ditatorial da época.

A capital gaúcha foi a que melhor conseguiu estabelecer um sistema de participação arrojado, hoje já consolidado. Wainwright (2005) explica que isso se deveu não somente à vitória de Olívio Dutra, membro do Partido dos Trabalhadores, para ocupar o cargo de prefeito do município em 1989. Evidente que a gênese do PT foi decisiva para seu projeto de governo, com claro objetivo de compartilhar o poder com a sociedade civil organizada. Suas influências advindas da teologia da libertação e da pedagogia de Paulo Freire, bem como seu berço nos movimentos sociais e sindicatos, fizeram do PT, naquele momento, um partido destinado a romper que as práticas clientelistas e partir para uma postura de governo mais condizente com a democracia. Mas, não fosse a atuação dos diversos movimentos sociais (negros, mulheres, estudantes, operários, homossexuais) que atuavam em Porto Alegre já contra a ditadura e pela participação na gestão orçamentária, o governo sozinho não teria como implementar o orçamento participativo.

A Lei Orgânica de Porto Alegre, de 1990, em seu artigo 116, prevê “a participação da comunidade a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

No âmbito federal, o orçamento participativo encontra guarida em dois momentos. No ano de 2000, com a edição da Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a participação popular foi enquadrada como importante mecanismo de transparência da gestão fiscal. Em seu artigo 48, parágrafo único, a lei prescreve expressamente a adoção do orçamento participativo.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Um ano mais tarde, entra em vigor o já citado Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que também positiva no ordenamento nacional a prática participativa na elaboração e fiscalização do orçamento, conforme seu artigo 4º, III, *f*. Adiante, o Estatuto da Cidade esclarece como se deve dar o processo participativo.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea *f* do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Não resta qualquer dúvida de que o orçamento participativo está garantido no sistema jurídico brasileiro. Não cabem, portanto, discussões acerca de sua legalidade.

A regulamentação mais específica dos procedimentos é de competência da esfera federativa responsável pela sua execução, municípios, no caso dos orçamentos municipais, estados, no caso dos orçamentos estaduais, e União, no caso do orçamento federal. Souza (2003) chama a atenção, contudo, para o perigo do engessamento dos procedimentos, dado que as realidades locais são diversas, tanto no que toca às peculiaridades de cada município, quanto ao grau de mobilização social. Apesar da experiência de Porto Alegre ser arrojada, adverte que ela não deve se transformar em um modelo a ser copiado indistintamente, pois a chave de sua efetividade foi justamente o respeito ao contexto histórico local.

Para Pont (2000), ex-prefeito de Porto Alegre, essa peculiaridade, aliada à auto-regulamentação, foi decisiva para o sucesso do orçamento participativo porto alegreense. Nas palavras do autor:

Uma das características mais importantes e que tem dado maior credibilidade, transparência, viabilidade e agilidade a nossa bem sucedida experiência é exatamente o fato de que o processo do Orçamento Participativo é auto-regulamentado, ou seja, seu regimento interno é construído pelos próprios participantes e estes podem modifica-lo sempre que necessário.

Todos os anos, após o detalhamento e a sistematização das demandas que se transformam no Plano de Investimentos do ano seguinte, o Conselho Popular do Orçamento Participativo realiza uma revisão de suas regras de funcionamento. Um longo processo de debates e revisão dos problemas vividos nos inúmeros fóruns regionais e temáticos que constituem o processo.

A cada ano são introduzidos novos critérios ou modificados outros tantos do regimento interno, que é publicado pela Administração Popular – assim como o Plano de Investimentos – e entregue a todos os participantes quando da primeira rodada de assembleias regionais e temáticas no início do ano seguinte. (PONT, 2000, p. 110-111).

No capítulo seguinte, serão analisados os benefícios e a efetividade do orçamento participativo.

3.4.7 Plano Diretor Participativo

O Plano Diretor é lei municipal, obrigatória para municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou que pretendam utilizar os instrumentos constantes no parágrafo 4º, do artigo 182, da Constituição de 1988.

Constitui instrumento de planejamento municipal com competência para orientar a política de desenvolvimento e expansão urbana.

Diante do quadro caótico das cidades brasileiras, gerado por planejamentos excludentes e anti-democráticos, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece que o processo de elaboração dos planos diretores e a fiscalização de sua implementação devem ser participativos, com o direto envolvimento das populações locais. A participação, segundo o parágrafo 4º, do artigo 40, deve ser garantida por meio de promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Embora não tenha positivado expressamente que as sugestões da população devem ser contempladas pelo Poder Público Municipal quando da elaboração ou revisão do Plano Diretor, uma interpretação sistemática do Estatuto da Cidade, aliada ao princípio democrático participativo, facilmente leva a essa conclusão. Evidente que, se a audiência da população é obrigatória, há uma razão para que seu conteúdo decisório seja respeitado. Do contrário, caso a Administração Municipal não leve em consideração a opinião e as sugestões da população, os debates e audiências públicas passam a ser reduzidos a meros requisitos formais, sem caráter vinculante. Na verdade, em tais casos, representariam nítido desperdício dos recursos públicos, posto que de nada serviriam.

Em virtude do próprio histórico do Estatuto da Cidade, originado da luta dos movimentos sociais, com gênese ainda na mobilização pela emenda popular da reforma

urbana no processo constituinte, não se concebe que a lei prescreva instrumentos de participação direta da população sem que seu conteúdo não seja elevado ao grau de decisão política de caráter vinculante.

A questão é crucial quando confrontadas as deliberações populares com a perspectiva técnica. Uma visão bastante arraigada nas administrações é a de que o conhecimento técnico deve estar na centralidade das decisões, o que corresponde a séria ameaça à democracia participativa (SOUZA, 2003). Há aqui uma inversão de valores que coloca a política a serviço da ciência, causando sérios prejuízos para os planejamentos urbanos.

Os saberes técnicos têm importante função, sendo indispensáveis para que se atinja o interesse público. Sua função, porém, é de orientar os meios mais eficazes de execução de uma decisão política. Ninguém melhor do que a própria população para diagnosticar os problemas da cidade e apontar as diretrizes do desenvolvimento urbano. Suas decisões representam um fim a ser atingido. O papel do conhecimento científico é de meio, não podendo se sobrepor ao interesse coletivo. Evidente que nem todas as deliberações populares, no processo participativo do plano diretor, poderão ser implementadas, por inviabilidade orçamentária ou mesmo impossibilidade técnica. A regra, entretanto, deve ser a da sua implementação.

3.4.8 Ação Popular

Prevista pelo artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição de 1988, e regulamentada pela Lei nº 4.717/65, a ação popular é remédio constitucional voltado para a proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

Qualquer cidadão com capacidade eleitoral ativa pode ajuizar a ação popular em defesa dos interesses difusos já mencionados. Não foge, portanto, da regra geral da

Constituição, que identifica povo com o conjunto de eleitores. Não obstante seu caráter seletivo, esse instrumento tem inegável impacto na defesa dos interesses coletivos, posto que sua legitimação ativa pode ser exercida por um considerável percentual da população brasileira. Nesse sentido, aos eleitores é dada a oportunidade de agirem concretamente na fiscalização do bom uso dos recursos e do patrimônio públicos.

A ação popular é, portanto, um instrumento de grande valor em um sistema democrático, pois permite que haja um controle mais efetivo dos atos de poder. Nesse sentido, Moraes (2002, p. 192) comenta:

A ação popular, juntamente com o direito de sufrágio, direito de voto em eleições, plebiscitos e referendos, e ainda a iniciativa popular de lei e o direito de organização e participação de partidos políticos, constituem formas de exercício da soberania popular (CF, arts. 1º e 14), pela qual, na presente hipótese, permite-se ao povo, diretamente, exercer a função fiscalizatória do Poder Público, com base no princípio da legalidade dos atos administrativos e no conceito de que a *res pública* (República) é patrimônio do povo.

A procedência da ação popular acarreta como consequência: a) a invalidade do ato impugnado; b) a condenação dos responsáveis e beneficiários pelo ato em perdas e danos; c) a produção de efeitos *erga omnes*. Por outro lado, sendo improcedente a ação, o ato continuará válido, podendo ser novamente questionado apenas se a causa da improcedência for baseada em deficiência probatória.

A Constituição, no próprio artigo 5º, isenta o autor ao pagamento de custas processuais e dos ônus sucumbenciais, uma decisão condizente com o princípio democrático. Sendo a intenção exatamente de proporcionar um instrumento com amplo acesso aos eleitores para que possam exercer o papel de fiscalizadores dos atos públicos, a exigência do pagamento de custas seria um requisito inibitório contrário à própria natureza do instituto.

4 AS POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

4.1 As barreiras ideológicas e as vantagens da participação

Não é possível a visualização coerente das possibilidades do exercício da democracia participativa no Brasil atual sem que haja plena consciência dos seus limites. O contexto social, político e econômico, assim como a extensão territorial dos Estados modernos e os altos índices demográficos, contrastam com o cenário de prosperidade da democracia ateniense clássica. As dificuldades são maiores e os limites surgem em função disso. Seria irresponsável a prescrição de um modelo democrático que desprezasse as peculiaridades da vida moderna.

Há, por outro lado, argumentos contrários à democracia participativa que não guardam relação com a realidade ou, se guardam, não são impeditivos à sua ampla implementação. Essas barreiras, que são irreais, mas possuem força social, servem de justificativa para frear os avanços da participação e de um maior envolvimento do povo nas decisões de poder. Por tal razão, serão chamadas de barreiras ideológicas, porque representam interpretações preconceituosas dos fenômenos sociais¹⁷.

Diversos autores (BONAVIDES, 2001; SÁNCHEZ, 2002; BENEVIDES, 2003; SOUZA, 2003) relatam que constantemente a democracia participativa sofre ataques. Como principais argumentos contrários ao seu exercício são apontados: a) a democracia participativa acarreta um enfraquecimento do Parlamento e dos partidos políticos; b) o povo é incompetente para decidir as questões de ordem pública; c) o povo é facilmente convencido pelo poder econômico e pelas práticas demagógicas; d) o povo é conservador; e) haveria um afrouxamento da responsabilidade dos governantes; f) o excesso de participação causa apatia e enfraquece a democracia; g) o perigo da ingovernabilidade.

¹⁷ Para os fins da presente investigação, é adotado o conceito de ideologia trabalhado por Chauí (2001). Segundo a autora, freqüentemente, a palavra ideologia é tomada para significar o conjunto sistemático e encadeado de idéias, isto é, ideário. Contudo, para ela, ideologia não é um ideário qualquer, mas sim uma visão histórica, social e política que oculta a realidade, a fim de manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política.

Boa parte desses argumentos nasce de uma visão deliberadamente distorcida, que identifica a democracia participativa como sendo possível apenas nos moldes da democracia direta ateniense de séculos atrás. Nesse sentido é importante o pensamento do mestre Bonavides (1995) ao esclarecer que a defesa da participação não exclui as formas de representação.

O Legislativo continua ostentando função essencial, sem a qual não haveria como operacionalizar a produção normativa. Ocorre que o povo passa, na democracia participativa, a exercer papel mais atuante frente aos atos dos parlamentares. O controle popular é cotidiano e bem mais visível. Em decorrência disso, as leis brasileiras poderiam finalmente responder às demandas sociais. Isso não pode ser encarado como negativo, a não ser para aqueles representantes que nada fazem para garantir o interesse público.

Existindo canais de interferência direta no poder por parte do povo, logicamente os partidos políticos perdem sua hegemonia. Mas, se eles existem com a finalidade de agregar pessoas com pensamentos políticos semelhantes a fim de disputar um projeto de sociedade, a participação não impede que continuem a mobilizar mais pessoas. O palco das disputas muda, ganhando uma amplitude maior, mas a divisão ideológica e as relações de poder continuam marcando a sociedade. Não obstante, os partidos continuam sendo as agremiações legitimadas para disputar os cargos eletivos, não havendo motivos para questionar sobre seu enfraquecimento.

Sobre a falta de capacidade do povo para decidir sobre questões de ordem pública, há uma nítida inversão de papéis entre o saber técnico e a política. Bonavides (2001) adverte para os perigos desse pensamento tecnocrático, especialmente nos países periféricos, pois ele limita a democracia ao estabelecer que as questões devem ser solucionadas apenas com a intervenção de profissionais com conhecimentos específicos, o que é extremamente negativo já que os tecnocratas, em geral, são distantes da realidade social e menos sensíveis às demandas populares. Sobre a questão, Benevides (2003, p. 83) comenta:

A inegável introdução das considerações de ordem técnica no processo das decisões públicas não afastou, no entanto, os aspectos não-técnicos – ou seja, os aspectos políticos no sentido mais amplo: humanitários, de respeito às liberdades e direitos individuais. E justamente sobre essas questões, que permanecem relevantes, por que razão dever-se-ia negar voz e voto ao principal interessado, que é o povo? A competência “técnica” é essencialmente necessária para preparar as decisões e depois implementá-las; não se pode exigir competência específica do eleitorado sobre todas as questões de interesse coletivo. Os parlamentares também não são multicompetentes! A decisão política – sobre prioridades ou objetivos, assim como a

opinião pública – diferencia-se da decisão técnica, referente à eficácia dos meios em relação aos fins. Numa democracia representativa, as questões políticas não são tomadas pelos técnicos da administração (“especialistas”), mas pelo Parlamento, formado de não-especialistas.

Fica evidente o conteúdo ideológico do argumento da falta de conhecimento diante de constatações concretas. Em pesquisa de opinião pública relativa ao referendo sobre a venda de armas de fogo e munição (INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA, 2005) divulgada em outubro, antes da consulta popular, os dados revelaram que, das 2002 pessoas entrevistadas, 87% disseram estar bem ou muito bem informadas. Contudo, quando perguntadas sobre o nível de informação do eleitorado brasileiro, 47% consideram que os demais eleitores estavam mal ou nada informados. Se um número tão grande de entrevistados entendeu ter conhecimento suficiente para decidir, o que justifica o pensamento de quase metade deles sobre não estarem os demais na mesma condição. O segundo número se explica diante da constatação de que esse entendimento foi mais significativo entre as pessoas com melhores rendas familiares. Dessas, 66% acreditou que o eleitorado não estivesse bem preparado, enquanto que, entre os entrevistados de baixa renda, o percentual caiu para 39%. Isto é, há um fator de classe que gerou esses resultados. Existe um descrédito quanto à capacidade intelectual das camadas menos abastadas da população, e isso é inculcado ideologicamente.

Ademais, a falta de conhecimento da população em relação a certos aspectos do poder é gerada pelo próprio sistema. O Estado, em geral, não disponibiliza informações públicas, dificultando o diálogo (SOUZA, 2003). Os canais participativos, ao contrário, permitem a socialização das informações ao mesmo tempo em que possibilitam a capacitação da população para lidar com as questões coletivas.

Com relação à manipulação da opinião pública, ela não é menos vulnerável do que os representantes. O poder econômico tem fácil acesso à mídia e não relutaria em utilizá-la para influenciar as decisões populares. A prática participativa, contudo, tem a virtude de fazer aflorar o pensamento crítico, dificultando as práticas demagógicas. Por outro lado, a influência das grandes corporações já é marca no atual sistema representativo, sendo vantajoso para elas manter essa situação, uma vez que é bem mais fácil convencer um pequeno número de parlamentares, mesmo que com a adoção de práticas ilícitas.

O argumento de que o povo não é dado a grandes mudanças de caráter progressista, preferindo decisões mais conservadoras, é facilmente desconstruído diante da

concepção material da democracia. Assim é que o fato de, na Suíça, terem sido enfraquecidas as proteções a direitos sociais mediante consulta popular não deve ser vista como decorrência natural do processo participativo. Além disso, os dezesseis anos de orçamento participativo em Porto Alegre revelam que o envolvimento da população na definição das prioridades de investimentos ocasionou uma melhor distribuição de serviços e equipamentos sociais, bem como impediu a privatização de áreas públicas (WAINWRIGHT, 2005).

Por sua vez, o afrouxamento das responsabilidades dos governantes também não condiz com a realidade da democracia participativa. Como podem os representantes, seja no Executivo ou no Legislativo, terem suas responsabilidades diminuídas diante da gestão pública se há um controle rigoroso por parte da sociedade? O que existe é uma maior cobrança para a definição de políticas públicas de promoção de direitos, estando os governantes na condição de alvo permanente da fiscalização popular. Portanto, a participação colabora para a eficiência das gestões e não para a sua negligência diante dos conflitos concretos.

Uma outra barreira ideológica é a que prescreve que o povo não agüenta democracia em excesso. Evidente que um sistema participativo não pode exigir dedicação absoluta dos cidadãos para os assuntos pertinentes à política. Há a necessidade de dedicação à produção econômica e às demais questões privadas da vida cotidiana. Contudo, afirmar que o povo prefere não participar é incoerente com a realidade. Voltando ao exemplo de Porto Alegre, em 1990, foram apenas mil pessoas participantes do orçamento participativo. Em 2002, esse número pulou para quarenta mil (WAINWRIGHT, 2005). A evolução mostra o crescente envolvimento no processo participativo. E isso se dá porque ocorre um reconhecimento desse processo como prática positiva, que promove a inclusão.

Não se pode negar que existe resistência de boa parcela da população em atuar nas instâncias políticas. Essa ojeriza é causada pela identificação desses espaços com as práticas de corrupção e falta de transparência (SOUZA, 2003). Tal realidade não será transformada com a abstenção. Apenas uma postura ativa de fiscalização e construção de novos paradigmas políticos por parte da sociedade é capaz de mudar o estado das coisas como estão.

Para finalizar a análise das barreiras ideológicas utilizadas em desfavor da democracia participativa, um alerta é crucial, o do perigo da ingovernabilidade. De fato, essa ponderação é pertinente, posto que o Estado está assentado em uma complexa máquina

administrativa que demanda decisões céleres. A participação popular, caso seja levada a um extremo em que todos os pequenos detalhes devem passar pela decisão direta dos cidadãos, certamente ocasionará o colapso das administrações. Como já explicado anteriormente, não é essa, porém, a proposta. Cabe ao povo, antes de tudo, definir as diretrizes, os objetivos e as prioridades. Somando-se a isso, entram os mecanismos de monitoramento e fiscalização para garantir que prevaleça a vontade popular.

Uma outra discussão sobre os limites da participação é a que se assenta sobre a dificuldade de reunir grupos sociais extensos. É um desafio enfrentado pelas gestões atuais, especialmente nas grandes cidades e nas esferas estadual e federal. Diante do grande contingente populacional, há uma barreira real que deve ser bem trabalhada a fim de viabilizar a intervenção de qualidade por parte da população.

Essa não é, contudo, uma barreira intransponível. A utilização de metodologias adequadas, aliada à descentralização administrativa, é ponto crucial para o sucesso da participação. Da mesma forma, a tecnologia e os meios de comunicação devem ser explorados para difundir informações, mobilizar os atores sociais e permitir a construção de novos canais de comunicação. É sabido que a mídia tem servido melhor aos interesses do capital, mas isso não retira o potencial de sua utilização em prol da democracia.

Ainda, o uso de meios de delegação ajudam a contemplar grupos sociais diversificados (SOUZA, 2003). Os delegados, ao contrário dos representantes, não possuem autonomia absoluta para decidir, estando necessariamente ligados à base. Em arenas em que o número de participantes dos debates deva ser reduzido em virtude de uma melhor operacionalização das decisões, a delegação garante a intervenção de grandes massas, desde que haja um efetivo controle das ações dos delegados, o que é a regra.

Fechando esse tópico, cabe apresentar as principais vantagens da democracia participativa.

No geral, são enumerados os seguintes pontos positivos: a) o processo permanente de educação para a cidadania; b) a colaboração do povo nas questões públicas, tornando as soluções mais eficazes e legítimas; c) a produção legislativa mais próxima da realidade social; d) o enfrentamento positivo no combate ao autoritarismo das elites; e) o enfraquecimento das práticas de corrupção; f) a mobilização das “maiorias silenciosas”; g) a percepção dos direitos por parte da população; h) a justa distribuição de serviços e equipamentos públicos.

A partir do momento em que são abertos novos espaços de participação, a cultura política evolui no sentido de possibilitar que um número maior de atores tenha a oportunidade de compartilhar a responsabilidade pelas decisões públicas. As camadas menos favorecidas da população conquistam espaços e passam a manifestar seus anseios. Dessa forma, a democracia participativa revela seu caráter de inclusão política e, conseqüentemente, social e econômica.

A seguir, será apresentada uma análise da educação como instrumento de construção da maturidade política, a fim de que o contexto da democracia participativa no Brasil seja melhor desvendado.

4.2 Educação como instrumento da emancipação social

Em pleno século XXI, tempo de comunicação instantânea, não se pode mais falar em processo educativo que se opera apenas na escola e na família. A educação, entendida como processo constante de formação e transformação dos seres humanos, revela-se nas mais variadas ocasiões. A *internet*, a televisão, o convívio nos grupos sociais, tudo somado ao aprendizado escolar e familiar compõe um complexo quadro de relações educativas.

A educação como instrumento de construção da democracia deve ser vista em suas várias dimensões que integram o caminho da produção das identidades individuais e de uma cultura social.

A primeira das reflexões que se faz essencial para o presente debate é a de que a educação está inserida num contexto sócio-econômico. A neutralidade não é possível. Não são neutros os veículos de comunicação, nem, tampouco, os professores e professoras, estejam eles atuando no ensino fundamental, estejam lecionando nas faculdades de Direito. Isso porque não há ser humano desprovido de ideologia, alheio às relações que produzem opressão ou libertação (FREIRE, 2003). E é exatamente o posicionamento diante das relações dos homens entre si e com o mundo que impede sejam eles neutros.

Dessa forma, anterior à discussão a respeito dos métodos, é preciso que se reflita sobre qual o horizonte a ser perseguido pela sociedade. Para as camadas opressoras, beneficiadas pela precarização das relações de trabalho e pela redução dos seres à qualidade de coisa, é mais cômodo uma sociedade fundada na dominação. O processo educativo é utilizado como forma de domesticação. A democracia, tão festejada enquanto governo do povo, não passa de um conceito legitimador de uma cultura de negação dos direitos fundamentais e banalização da vida em favor do acúmulo de capital.

E é nesse contexto que, ingenuamente, repete-se que o futuro do país está na educação. Mas que educação? Para quem ela garante o futuro de prosperidade?

Não é possível que a continuidade de uma cultura de reprodução, inclusive nas salas de aula, do machismo, da homofobia e do fetichismo econômico possa garantir aos grupos sociais excluídos um futuro de pleno exercício de direitos.

A democracia da participação, das políticas públicas de inclusão, do combate à discriminação, a democracia efetivamente construída a partir da manifestação popular, não por meio exclusivamente do voto, mas da mobilização e conquista de direitos, essa democracia exige uma educação diferente. Educação capaz de promover a criticidade e a reconstrução das relações e conceito de poder. Para tal, o primeiro passo a ser dado é a democratização do processo de aprendizagem, com a ampliação da rede pública de ensino e a efetivação do direito fundamental à educação de qualidade por parte do Estado. Da mesma forma, é preciso que as relações entre educadores e educandos sofram uma transformação capaz de estabelecer vínculos não autoritários, e sim emancipatórios (FREIRE, 2003).

Como vivência, a participação é prática político-pedagógica. No decorrer dos anos de experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, por exemplo, os delegados e a própria população em geral passaram a compreender a complexidade do orçamento público e a lidar com as demandas de investimentos (SOUZA, 2003). A luta pela democratização do planejamento urbano revela outra boa lição. Os movimentos sociais e populares envolvidos no movimento pela reforma urbana aproximaram-se de setores mais progressistas das universidades, tornando possível o intercâmbio de conhecimentos e o próprio domínio por parte das comunidades dos instrumentos urbanísticos e normativos destinados às ações de regularização fundiária, por exemplo. A consciência dos direitos, bem como o

reconhecimento de novas soluções, é decorrência do aprendizado oriundo da democracia participativa.

Os espaços de educação formal exercem um papel importante na formação dos indivíduos, mas não são os únicos meios, nem se bastam, para que se construa uma cultura verdadeiramente democrática na sociedade. Evidente que há ainda muitos avanços a serem conquistados nas escolas e universidades para que ocorra uma educação política capaz de romper com as concepções elitistas do conhecimento, especialmente entre os mais jovens. A rua, entretanto, merece ser reconhecida como espaço também de formação e aprendizado, na medida em que o debate público ensina e faz mais madura a sociedade.

Nesse sentido, é louvável o trabalho que vem sendo desenvolvido por grupos de extensão universitária que trabalham na perspectiva da Assessoria Jurídica Popular. Presentes em diversas universidades brasileiras, esses projetos encaram o Direito sob o prisma da transformação social, utilizando a educação popular como importante instrumento de difusão e conquista de direitos por parte da população mais oprimida.

Exemplo desse trabalho tem sido a atuação do Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), da Universidade Federal do Ceará. Reconhecendo o papel pedagógico das lutas sociais, o CAJU trabalha a educação em direitos a partir da vivência das próprias comunidades, sempre buscando ressaltar o espírito coletivo e o potencial da mobilização popular na efetivação das garantias fundamentais. As atividades não consistem em aulas tradicionais sobre o ordenamento jurídico. Ao contrário, são oportunidades de interação dialógica entre os estudantes e as comunidades, em que se trabalham os conceitos jurídicos tendo como ponto de partida a própria percepção da população.

Dentre os projetos desenvolvidos pelo CAJU, destaca-se a parceria com a comunidade Terra Prometida, em que foram realizadas diversas atividades de caráter pedagógico e compartilhadas experiências de mobilização social. Como consequência, a comunidade teve papel importante nas plenárias do orçamento participativo ocorridas em 2005, quando foram aprovadas a construção de um posto de saúde e um grande projeto de regularização fundiária na região (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2006). Evidente que a intervenção do CAJU não pode ser levantada como única causa da conquista, posto que isso refletiria um menosprezo ao esforço da comunidade. É de se notar, entretanto, que as intervenções populares ganharam em qualidade e confiança. A partir de então, a

própria participação nos espaços de decisão democrática fará seu papel de amadurecimento político.

Há ainda muitos desafios pela frente, especialmente quando se defronta com uma realidade calamitosa no âmbito da educação pública. Os desafios, contudo, são superáveis. A tendência é que, cada vez mais, o povo tome consciência de seu papel na construção de uma realidade mais justa e reconheça na participação o único meio eficaz para isso.

4.3 Informação e tecnologia a serviço da democracia

Embora haja, por parte de alguns doutrinadores (BOBBIO, 2004b), uma desconfiança acerca das potencialidades do uso da tecnologia em favor da participação, o quadro em geral é de otimismo.

A rede mundial de computadores trouxe oportunidades de comunicação instantânea e de acesso rápido a informações. Não são raros os fóruns eletrônicos criados pelo Poder Público com a finalidade de estabelecer um diálogo mais efetivo e direto com a população. Um exemplo bastante concreto é o que vem representando o processo participativo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza. No sítio eletrônico da Prefeitura foi criada uma página com as principais informações teóricas sobre o Plano Diretor e a divulgação das reuniões e assembleias comunitárias, além de haver a possibilidade do envio de sugestões por parte da população diretamente por meio eletrônico. Esse é apenas um exemplo dentre tantos. Diante dessa realidade, Bonavides (2003, p. 58) enxerga na evolução tecnológica a possibilidade de ampliação da participação democrática:

[...] há certa forma de democracia que se acerca bastante dessa identidade [entre governantes e governados], da extrema perfeição, da legitimidade absoluta, da visão de um povo que se governa por si mesmo, coisa que Rousseau disse jamais se haveria de ver, e da restauração do modelo ateniense, sonho e utopia gravados no coração e na fé de todos os democratas. Hoje, todavia, já se começa a vislumbrar a possibilidade de fazê-la vingar nos anais do terceiro milênio, abraçada com os processos tecnológicos que impulsionam a libertação do pensamento político e a alforria de seus meios de expressão.

A democracia direta do voto no computador caracteriza o crepúsculo da intermediação, peculiar à democracia indireta do voto na urna. O futuro iminente revoga o passado, abolindo a técnica de bloqueio, mais difícil de afastar.

No esteio do pensamento de Bonavides, O Brasil vive atualmente uma situação bastante favorável em relação ao amadurecimento de técnicas eleitorais mais céleres e eficientes. O modelo de urnas eletrônicas representa um avanço promissor, experiência pioneira que começa a servir de exemplo para outros sistemas democráticos, alguns já bastante consolidados. O país tem dado provas, portanto, do poder da tecnologia para o progresso e rapidez da participação. Embora as urnas eletrônicas sejam ainda utilizadas quase que apenas em processos eleitorais, nada impede que, em um futuro bastante próximo, sejam largamente difundidas como instrumentos de participação direta. A efetivação de um modelo permanente de participação por meios eletrônicos é apenas uma questão de tempo e amadurecimento dos mecanismos de segurança. O potencial dessa tecnologia já está comprovado, inclusive diante da sua utilização no referendo ocorrido em outubro de 2005 no país.

Sánchez (2002, p.81) lembra, porém, que é condição fundamental para o avanço da democracia eletrônica que haja a adoção por parte dos governos de um arrojado plano de inclusão digital coma finalidade de proporcionar acesso ao grande público. Sugere com alternativa a implantação de telecentros como “postos avançados de uma malha aberta à participação e à disseminação de iniciativas de multiplicação do acesso em escolas, mercados, hospitais, postos de saúde, enfim, em locais de espaços públicos variados”. Essa democratização do acesso às tecnologias passa também pela utilização das chamadas plataformas livres, que permitem a utilização da tecnologia sem a necessidade do pagamento das onerosas licenças.

Há, portanto, um despertar da sociedade brasileira para a utilização dos espaços virtuais que possibilitam uma participação real na tomada de decisões.

Quanto ao papel da mídia na construção da democracia no Brasil, o debate é um pouco mais complexo.

Bonavides (2003) denuncia que os meios de comunicação vêm desempenhando um “triste papel”, sendo responsáveis, em grande parte, pela apatia do povo brasileiro diante do avanço da globalização neoliberal. Aponta como causa o domínio dos meios de comunicação em massa por parte da classe dominante, que os utiliza para perpetuar o sistema vigente.

De fato, as corporações de comunicação que exercem maior influência na sociedade brasileira são detentoras de grande poder de capital, sendo aliadas dos setores mais refratários ao apoderamento das questões públicas por parte da população.

O domínio que a mídia exerce sobre as relações sociais é tamanho que, nas eleições representativas, a articulação de um bom plano de propaganda é requisito quase que obrigatório para que o candidato ganhe a disputa. Uma vez que as concessões de serviços de comunicação estão concentradas nas mãos de um pequeno número de corporações, o ciclo de troca de influências torna-se corriqueiro. O parlamentar que se elege com a ajuda desses grupos, em geral, passa a defender seus interesses particulares nas casas legislativas, posto que deles depende para alcançar a reeleição no próximo pleito.

O desafio não é anular o poder da mídia na sociedade brasileira, posto que, se assim o fosse, já poderia se dar por perdido. A questão fundamental é pulverizar as concessões para utilização dos meios de comunicação, dando oportunidades para que haja uma utilização mais democrática e menos elitista desses canais. Nesse sentido, uma luta emblemática tem sido a das rádios comunitárias para municipalizar as concessões de emissoras de rádio-difusão. A concentração dessa competência na esfera federal burocratiza ainda mais o processo e torna quase inacessível a legalização das estações de pequeno porte.

Uma iniciativa pioneira, que merece aplauso, é a dos municípios que assumiram a concessão das rádios comunitárias. No nordeste, o exemplo foi dado pelo Município de João Pessoa (PB), com a sanção da Lei nº 10.716, de 23 de janeiro de 2006, municipalizando as concessões.

Essas experiências revelam que há um caminho sendo trilhado pelas municipalidades para reconhecer o papel fundamental das rádios comunitárias no fortalecimento da identidade e auto-estima das comunidades. Representam, assim, um ganho para a democracia participativa, na medida em que permitem o surgimento de mecanismos de contra-poder na sociedade, auxiliando na fiscalização, na difusão de informações e na mobilização popular.

Da mesma forma, o crescimento do número de jornais comunitários demonstra a necessidade de que os meios de comunicação estejam em maior sintonia com as questões locais. Em geral, os meios de comunicação dedicam-se a veicular notícias do mundo globalizado ou de realidades distantes, promovendo uma verdadeira massificação cultural. A

mídia deve voltar-se ao fortalecimento dos laços sociais e à difusão de informações úteis à construção de uma cultura democrática.

Não se trata, portanto, de repelir a importância dos meios de comunicação em massa, mas sim de revelar que seu potencial está sendo utilizado em prol de interesses diversos do coletivo. Como instrumento de caráter público, a mídia deve ter seu papel voltado à defesa da coletividade. Esse é um desafio a ser enfrentado por toda a população brasileira.

4.4 Os avanços da participação popular no Brasil

A democracia participativa no Brasil tem avançado aos poucos, mas com uma qualidade surpreendente.

No campo do plebiscito e do referendo, foram poucas as oportunidades. Seria inconseqüente concluir que houve qualquer tipo de avanço, pois a interferência desses mecanismos na produção legislativa brasileira não é sentida. Há um avanço, contudo, que não pode ser quantificado, que diz respeito ao caráter pedagógico da prática participativa. O referendo realizado em 2005, mesmo debaixo de críticas sobre a sua real importância, proporcionou que o país se mobilizasse em torno de uma decisão coletiva, e não mais de uma eleição parlamentar. Fatos assim devem ser estimulados para que, cada vez mais, a população reconheça sua capacidade decisória e perceba seu papel no controle das ações de poder.

Da mesma forma, a iniciativa popular não é instituto dos mais difundidos e utilizados como meio de participação. Para isso, certamente, influi o requisito legal do número de assinaturas. O próprio desconhecimento por parte da população desse mecanismo, também presente nas esferas municipais e estaduais, é fator que dificulta a sua utilização.

Não obstante, a iniciativa popular de lei proporcionou que a legislação eleitoral brasileira passasse por grande avanço. A Lei Federal nº 9.840/99, conhecida como Lei do Bispo, devido ao processo de mobilização que culminou com a sua apresentação à Câmara dos Deputados ter sido liderado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, possibilitou a cassação do diploma dos candidatos que praticassem a chamada “compra de votos”. Somente a iniciativa popular teve forças para propor o projeto ao Congresso Nacional, posto

que nenhum deputado, até aquela data, foi capaz de propor que se tornassem mais rigorosas as regras eleitorais, impedindo a corrupção. Embora seja um avanço pontual, o exemplo demonstra que a democracia participativa tem o potencial de modificar situações para o melhor benefício do interesse público, mesmo que o Parlamento não esteja tão interessado em tais mudanças.

Mas é nas esferas dos planos diretores participativos e do orçamento participativo que as conquistas são em maior número e melhor qualidade.

A partir de 2001, com a edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), os planos diretores municipais devem ser elaborados ou revisados contando com uma efetiva participação popular. Por meio de assembleias, audiências públicas e reuniões nas diversas localidades, o Município deverá estabelecer uma metodologia participativa que permita a inclusão de propostas da população no planejamento urbano. A determinação legal vem de um contexto de luta dos movimentos organizados pela reforma urbana e em defesa de cidades sustentáveis e mais justas para todos. Independente dos processos formais de participação, a população já vinha, a seu próprio jeito, abrindo espaços. O Estatuto da Cidade foi fruto dessa consciência participativa.

Como benefícios da participação no planejamento urbano, espera-se que a população segregada dos equipamentos e serviços sociais possa finalmente usufruir as vantagens da cidade. A justa distribuição dos ônus, como o pagamento de tributos, pressupõe também a democratização das oportunidades positivas, e é o que objetiva o planejamento urbano participativo. A democracia, como sistema que reconhece e faz aflorar os conflitos sociais, coloca na arena pública os diferentes interesses, o que possibilita uma disputa mais equilibrada, com uma expressiva redução de meios ilícitos de “convencimento” do Poder Público.

Na mesma linha do planejamento e gestão das cidades brasileiras, têm sido importantes oportunidades de participação as Conferências das Cidades, tanto na esfera nacional, quanto na estadual e municipal. Desde 2003, os diversos atores que constroem o cenário das cidades têm a oportunidade de definir as diretrizes da gestão urbana através dessas conferências. Da mesma forma, outras temáticas também são alvo de conferências, como é o caso do meio ambiente, saúde e assistência social, para citar algumas delas.

Não obstante a relevância de todos os mecanismos de participação popular, os mais perceptíveis avanços e as lições de maior densidade encontram-se no âmbito das experiências de orçamento participativo. Mais notadamente, Porto Alegre tem possibilitado a constatação dos efeitos e desafios da participação intensa, visto que, naquele município, desde 1989 o orçamento participativo é realidade, o que permite uma análise mais segura, dado o estado de consolidação avançado desta prática e os efeitos por ela produzidos poderem ser aferidos mais concretamente.

Ao assumir a gestão municipal de Porto Alegre, em 1989, Olívio Dutra encontrou um quadro de total desequilíbrio no que se refere às contas públicas. O prefeito que o antecedeu, antes de deixar o cargo, havia aprovado um considerável aumento salarial para os trabalhadores municipais, o que, aliado à diminuição das receitas municipais nos anos anteriores, culminou com o comprometimento de aproximadamente 96% do orçamento para pagamento de pessoal (SANTOS, 2003). O primeiro desafio foi, portanto, estabilizar as contas públicas, livrar-se dos gastos desnecessários e realizar uma profunda reforma fiscal no município.

Embora a inovação do orçamento participativo não tenha conseguido gerar, no seu primeiro ano, ganhos significativos, em razão do quadro em que se encontravam as finanças municipais, Porto Alegre conseguiu superar as dificuldades. Em parte, o aumento dos repasses de tributos federais e estaduais, previstos na Constituição de 1988, permitiram o aumento da capacidade de investimentos do município. Por outro lado, uma reforma fiscal, com amplo envolvimento popular para pressionar a Câmara de Vereadores pela sua aprovação, foi decisiva para o equilíbrio do orçamento municipal.

Assim, mesmo com o desestímulo que abateu a população no primeiro ano do orçamento participativo, a credibilidade do processo foi crescente nos anos seguintes. Segundo Wainwright (2005), em 1990, apenas mil pessoas participaram das assembléias e reuniões do orçamento participativo em Porto Alegre, enquanto que, em 2002, esse número saltou para aproximadamente quarenta mil. Esses dados são significativos para demonstrar que o argumento de que o excesso de democracia causa apatia na população. No caso, houve exatamente o contrário, em um processo com alto grau de intensidade e complexidade, a participação cresceu no decorrer dos anos.

Avritzer (In: SOUZA, 2003, p. 585) aponta que esse “crescimento contínuo da participação pode ser atribuído à confiança no processo deliberativo”. O autor fundamenta sua posição na análise do orçamento participativo de Belo Horizonte, em que, logo no primeiro ano de implementação (1993), foi de 15.216 o número de participantes nas diversas etapas do processo. Nos anos seguintes, esse número aumentou progressivamente, tendo chegado a 36.508 em 1995. Esses índices são reflexo já da credibilidade que o orçamento participativo obteve com o caso de Porto Alegre. No decorrer dos anos, a participação em Belo Horizonte sofreu significativa queda, com um índice de 19.418 participantes, em 1997. Esse retrocesso ocorreu em virtude das eleições municipais, quando o Partido dos Trabalhadores perdeu o lugar no Executivo para o Partido Socialista Brasileiro, havendo, então, dúvidas sobre a continuidade do orçamento participativo. Tão logo o novo prefeito deixou claro seu compromisso em dar continuidade a essa prática, a participação voltou a aumentar. Portanto, há uma estreita ligação entre o envolvimento direto da população e a capacidade do processo de produzir benefícios concretos. A participação popular é, nesse sentido, bastante racional.

Como ganho é apontado que o orçamento participativo proporcionou, em Porto Alegre, uma maior transparência na gestão dos assuntos públicos, com a diminuição de práticas de corrupção. Um outro ponto positivo é a capacidade de maior eficiência na redistribuição dos investimentos e serviços públicos, o que gera na população uma maior satisfação. Esses ganhos geram um círculo virtuoso, na medida em que os recursos públicos são gastos de forma mais aberta e legítima, de forma que as pessoas se sentem estimuladas a pagar seus impostos (WAINWRIGHT, 2005).

Os ganhos materiais comprovam o avanço qualitativo da prática do orçamento participativo nas vidas dos cidadãos de Porto Alegre. Santos (2003, p. 515-6) faz um importante relato dos benefícios trazidos em razão do envolvimento direto da população nas decisões de investimento:

No que diz respeito a saneamento básico (água e esgoto), em 1989, apenas 49% da população estavam abrangidos. No final de 1996, 98% dos lares tinham água canalizada e 85% eram servidos pelo sistema de esgoto. Segundo um jornal influente, O Estado de São Paulo, enquanto todos os anteriores governos municipais de Porto Alegre tinham construído cerca de 1.100 km de rede de esgotos, as duas administrações PT construíram 900km entre 1989 e 1996. Em relação à pavimentação das ruas, foram construídos 215 km, à razão de 30 km por ano.[...]. A legalização da propriedade de terrenos, que como já vimos, tem uma prioridade elevada em muitas regiões onde vivem as classes populares, é uma questão em que as relações de poder da cidade têm expressão eloqüente, já que 25% do solo urbano disponível pertencem a 14 pessoas ou entidades. Apesar da lentidão na regularização

fundiária, foi possível urbanizar os bairros populares e erguer muitas casas para as populações marginalizadas. No que concerne à educação, entre 1989 e 1999, dobrou o número de alunos matriculados nos ensinos infantil, fundamental e médio.

Wainwright (2005) acrescenta que foram construídas mais de cinquenta escolas nos últimos dez anos, pela Prefeitura de Porto Alegre, e que a falta escolar caiu de 9% para menos de 1%. Esses investimentos influenciaram, inclusive, no número de estudantes que chegaram à universidade. Entre 1989 e 1995, esse número dobrou.

Uma questão polêmica tem sido o relacionamento do orçamento participativo com a Câmara de Vereadores. Em Porto Alegre, há um certo descontentamento por parte de alguns parlamentares originado do que entendem ser um esvaziamento da competência do Legislativo em debater e aprovar o orçamento municipal. Como a proposta do Executivo chega à Câmara com amplo apoio popular, tendo sido objeto de exaustivas deliberações pelo Conselho do Orçamento Participativo, os vereadores não têm outra saída senão aprová-la. Nesse sentido, desde 1989, todas as propostas orçamentárias foram aprovadas na íntegra (WAINWRIGHT, 2005). Para Santos (2003, p. 542), as críticas estão, em boa parte, ligadas a interesses particulares de certos vereadores, que vêm no orçamento participativo uma limitação às práticas eleitoreiras que os beneficiam:

[...] dada a técnica orçamentária tradicionalmente adotada no Brasil, o corpo Legislativo nunca deliberou realmente sobre o orçamento de forma substancial, e o Executivo sempre teve uma ampla margem de manobra na execução do orçamento. Contudo, o sistema em vigor permitiu ao corpo Legislativo influenciar essa execução através dos métodos tradicionais, populistas e clientelistas. Os legisladores tinham seus feudos eleitorais nas diferentes regiões, e os votos que extraíam deles estavam diretamente vinculados às obras que conseguiam incluir no orçamento. Ora, este era precisamente o sistema clientelista a que o OP pretendeu pôr um ponto final, residindo aí, em grande medida, a hostilidade ou a distância com que os legisladores não ligados ao PT encaram o orçamento participativo.

Por fim, um avanço nem sempre percebido, posto que de difícil quantificação, é o aprimoramento das práticas democráticas com o progressivo apoderamento da população dos conhecimentos mais técnicos. Já foi comentado, anteriormente, sobre a relação preconceituosa que, muitas vezes, é estabelecida por parte daqueles que detêm o conhecimento científico com relação às decisões políticas tomadas diretamente pela população. A evolução dos anos tem revelado que o orçamento participativo proporcionou uma capacitação bastante eficiente para aquelas pessoas que interagem no processo. Com o tempo, os delegados passaram a discutir mais profundamente os assuntos de competência técnica, questionando critérios e sugerindo novas soluções. Santos (2003, p. 541) relata que assistiu, em sua pesquisa de campo, a muitos debates vivos entre os moradores e engenheiros acerca da pavimentação, da locação dos canos

de esgoto, etc., tendo ficado “impressionado com a capacidade de argumentação dos líderes das comunidades”.

A participação comprova, diante das análises realizadas, seu caráter transformador. A prática democrática é essencialmente pedagógica, o que impulsiona a modificação da cultura social para um estágio participativo nas diversas dimensões da vida.

Os avanços devem ser encarados com esperança, mas sem que se caia no perigo de tornar a participação um fetiche de esquerda. É preciso ter criticidade para evoluir ainda mais. Santos (2003, p. 546) aponta como desafio a vigilância constante para evitar que os espaços participativos sejam também contaminados com práticas clientelistas:

[...] a consolidação do OP só faz sentido político se romper com o velho sistema clientelista-patrimonialista. Mas será essa consolidação possível sem alguma forma de continuidade com o velho sistema? Como realidade política emergente, o OP tende a ser desestabilizador, quer em termos políticos, quer em termos ideológicos e culturais. No entanto, uma idéia desestabilizadora que consegue transformar-se em prática sustentável corre o risco de perder o seu potencial desestabilizador à medida que o sucesso aumenta. A rotina da mobilização atrai uma mobilização da rotina. A participação permanece elevada, mas os cidadãos comuns serão gradualmente substituídos por cidadãos participativos especializados. O dilema aqui é que, embora a radicalização desta experiência seja a única arma contra a rotinização, existe, contudo, um limite indeterminável além do qual a radicalização irá comprometer irreversivelmente o sucesso da experiência. Não há saída para este dilema. No entanto, a tensão que ele cria poderá ser, ela própria, sustentável – contribuindo assim para a continuação, ainda que permanentemente problemática, do sucesso da experiência –, desde que os participantes se empenhem na auto-subversão reflexiva: com isto quero dizer uma radicalização constante da consciência política centrada nos limites da radicalização da prática política concreta.

Há, ainda, desafios diversos a serem superados, como a intensificação da utilização dos meios de comunicação em favor das práticas emancipatórias, por exemplo. Mas, o que é certo é que, uma vez percebida a importância dos mecanismos de participação pela população, e isso se dá em razão dos ganhos concretos na melhoria da qualidade de vida e de um efetivo acesso à justiça, a mudança já foi germinada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia participativa, encarada na perspectiva não mais de simples forma de governo, mas de direito constitucionalmente garantido, faz possível que se vislumbre um caminho para a crise que abate a sociedade contemporânea.

A busca pela repolitização da legitimidade, que questiona a presunção liberal de que o ordenamento é legítimo por força de um processo formal, faz da participação um instrumento de luta pela construção de uma sociedade verdadeiramente justa. A igualdade material é compreendida como meta a ser alcançada. Para tal, a consciência de que o ordenamento por si só não é capaz de fazer realidade os seus preceitos, é qualidade de extrema virtude da democracia participativa, motivando a população a tomar uma postura ativa e fiscalizadora quanto às decisões de poder.

Como limites às deliberações populares apenas são colocados os próprios princípios democráticos e os direitos fundamentais. A democracia, assim, deve ser reconhecida e exercida na sua dimensão material. Não se nega a importância dos processos formais. Contudo, não são eles os dados suficientes para que se faça um regime democrático, mas sim o espírito que anima o povo e que o torna sujeito concreto de sua própria história.

Para a democracia participativa, o “povo ativo” deve estar cada vez mais próximo do “povo destinatário”, de forma que sejam ampliados os limites do raio de participação. Esse povo deve se fazer concreto na luta cotidiana por políticas públicas de caráter redistributivo, por leis mais justas e por melhor uso dos recursos do Estado. Sendo apenas abstrato, o conceito de povo dá ampla margem para as relações imorais de poder, que exploram e excluem a população. Portanto, os canais de fiscalização e intervenção efetiva por parte dos cidadãos devem ser multiplicados para que o exercício do poder esteja realmente sendo desempenhado em benefício do interesse público.

A Constituição Federal de 1988, em grande avanço, juridicizou o princípio da democracia participativa pela primeira vez na história brasileira. Com a força normativa de princípio estruturante, a participação deve ser norteadora das ações do Estado e também dos particulares. Não é, portanto, apenas o argumento político-social que faz da participação uma

prescrição fundamental para o desenvolvimento do país. O argumento jurídico robustece a exigência de práticas democráticas na sociedade brasileira.

Nesse sentido, os juristas devem assumir seu papel na defesa do povo marginalizado, lutando contra a exclusão. Desanimador é a constatação de que são ainda poucos os profissionais do Direito que se libertaram de uma visão privatista e dogmática do ordenamento. As faculdades, em grande parte, são responsáveis pelo pouco avanço. Há uma imensa lacuna entre o que se ensina nas salas de aula dos cursos jurídicos e a realidade social brasileira. Em geral, o que se percebe é que estudantes e profissionais do Direito apenas resumem sua atuação em reproduzir visões excludentes e preconceituosas, quando deveriam defender a ampliação dos espaços democráticos.

Para que haja uma transformação das relações sociais é preciso que se rompa com as velhas práticas clientelistas, evoluindo para posturas emancipatórias capazes de colocar as comunidades no papel de protagonistas do cenário político. Há o perigo, sempre constante, também nos espaços de participação, de que o assistencialismo e o patriarcalismo preponderem.

A democracia participativa não está imune, portanto, aos ataques dos grupos elitistas, nem tampouco aos dilemas da crise de legitimidade. Ocorre que essa consciência deve ser utilizada em prol de uma constante vigilância que garanta os princípios democráticos e a proteção dos direitos dos grupos sociais excluídos.

É como desafio que a democracia participativa se apresenta perante a sociedade brasileira. São inegáveis os avanços no plano material, institucional e cultural, mas sua escala precisa ser ampliada. Segundo Souza (2003), estima-se que, no ano de 2003, cerca de 100 municípios estivessem tentando implementar orçamentos participativos em diversos níveis de comprometimento. É ainda pouco diante da realidade de massas brasileira.

Por outro lado, o Estado, enquanto aparelho administrativo-jurídico, não sofreu transformações capazes de possibilitar uma distribuição de poder mais efetiva. Pouco mudou no plano organizacional e cultural da máquina pública nas diversas esferas da Federação.

Estas advertências, somadas às críticas que vem sofrendo a democracia participativa, devem ser encaradas na perspectiva da superação. Não são suficientes para impedir a intervenção direta da população nas ações do Poder Público, mas não devem ser

desprezadas, posto que indicam dificuldades do percurso. Sem a clara noção dessas dificuldades, não haverá como alcançar a desejada difusão dos variados mecanismos de participação.

O quadro, embora desafiador, é de entusiasmo. Os avanços tecnológicos apontam que a democracia está mais perto de ser vivenciada cotidianamente. Por seu turno, o fortalecimento dos movimentos sociais organizados faz maiores os questionamentos quanto ao papel do Estado e do Direito na sociedade, guardando o germe de um movimento de transformação.

Nesse contexto de contradições, a participação não deve ser encarada como ameaça à democracia representativa. Não se trata de uma disputa entre mecanismos de decisão direta e de decisão indireta. A proposta da democracia participativa não é excluir as formas de representação, inclusive em razão da complexa estrutura demográfica brasileira, mas resgatar os valores democráticos que, hoje, encontram-se deturpados. Não são as formas que devem preponderar, posto que o aperfeiçoamento da democracia exige a diversificação e flexibilização dos mecanismos. O que deve assumir a centralidade do debate democrático é o papel ativo do povo frente às decisões de poder, com o fim de possibilitar novas relações sociais mais justas. Evidente que, para tal, é preciso que sejam consolidados os instrumentos de participação direta e que novos venham a surgir.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa:** referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004a.

_____. **O futuro da democracia.** 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004b.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Ciência política.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

_____. **Curso de direito constitucional.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil.** Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br/html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br/html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br/html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br/html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Acessível em: <<https://www.planalto.gov.br.html>>. Acesso em: 02 fev. 2006.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **O que é ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de opinião pública sobre o referendo do dia 23 de outubro**. São Paulo: 2005.

MAQUIAVEL. **O príncipe**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. **Poder e democracia: o pluralismo político na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

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

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

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

_____. **Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direitos fundamentais.** 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática:** institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

PONT, Raul. **Democracia, participação, cidadania:** uma visão de esquerda. Porto Alegre: Editora Palmarinca, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Orçamento participativo:** plano de obras e serviços 2006. Fortaleza, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Pesquisa sobre orçamento participativo.** Porto Alegre, 2000.

ROUSSEAU, J.J. **O contrato social.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SÁNCHEZ, Felix. **Orçamento participativo:** teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Marco legal da participação popular no Brasil.** São Paulo, 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

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

WAINWRIGHT, Hilary. **Poder popular no século XXI**. São Paulo: Xamã, 2005.