

## INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LEGISLATIVO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

### *INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL LEGISLATIVO: DESAFIOS Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEÑO CONTEMPORÁNEO*

Marcos Vinícius de Sousa Rocha Gomes<sup>1</sup>

#### RESUMO

Pretende-se analisar os instrumentos de participação popular no Legislativo brasileiro no contexto democrático contemporâneo. O estudo explora como mecanismos como plebiscitos, referendos, iniciativas populares e audiências públicas são utilizados e percebidos dentro do processo legislativo. A pesquisa destaca a importância da participação cidadã na democracia e os desafios enfrentados para a implementação efetiva desses instrumentos, incluindo barreiras burocráticas, desinformação e desigualdades regionais. A partir de uma metodologia que envolve pesquisa bibliográfica, documental e de campo, são discutidas as perspectivas para aprimorar a interação entre a sociedade e o Legislativo, visando uma democracia mais inclusiva e representativa. O artigo conclui que, apesar dos desafios enfrentados, é necessário modernizar os instrumentos de participação, fomentar a educação política e desenvolver plataformas digitais acessíveis. Adicionalmente, a colaboração entre sociedade civil, governo e academia por meio de projetos de extensão universitária e laboratórios de inovação apresenta o potencial de difundir informações pertinentes e capacitar os cidadãos para participarem de maneira informada e crítica nos processos legislativos.

**Palavras-chave:** Participação Popular; Legislativo; Democracia; Brasil; Instrumentos Participativos.

#### RESUMEN

Se pretende analizar los instrumentos de participación popular en el Legislativo brasileño en el contexto democrático contemporáneo. El estudio explora cómo

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Gestão e Direito Educacional pelo Instituto Souza. Bacharel em Direito pela UFC. Bacharel em Ciência Política pela UNINTER. Advogado. E-mail: [viniciusgomes@ufc.br](mailto:viniciusgomes@ufc.br).

mecanismos como plebiscitos, referendos, iniciativas populares y audiencias públicas son utilizados y percibidos dentro del proceso legislativo. La investigación destaca la importancia de la participación ciudadana en la democracia y los desafíos enfrentados para la implementación efectiva de estos instrumentos, incluyendo barreras burocráticas, desinformación y desigualdades regionales. A partir de una metodología que involucra investigación bibliográfica, documental y de campo, se discuten las perspectivas para mejorar la interacción entre la sociedad y el Legislativo, con el objetivo de lograr una democracia más inclusiva y representativa. El artículo concluye que, a pesar de los desafíos enfrentados, es necesario modernizar los instrumentos de participación, fomentar la educación política y desarrollar plataformas digitales accesibles. Además, la colaboración entre la sociedad civil, el gobierno y la academia, a través de proyectos de extensión universitaria y laboratorios de innovación, presenta el potencial de difundir información relevante y capacitar a los ciudadanos para participar de manera informada y crítica en los procesos legislativos.

**Palabras clave:** Participación Popular; Legislativo; Democracia; Brasil; Instrumentos Participativos.

## 1 INTRODUÇÃO

A democracia participativa, enquanto vertente essencial do Estado Democrático de Direito, busca consolidar mecanismos que garantam a efetiva participação da sociedade na elaboração e fiscalização das políticas públicas. No Brasil, a arquitetura institucional inspirada na Teoria da Separação dos Poderes de Montesquieu estabelece um complexo sistema de pesos e contrapesos, no qual o Poder Legislativo desempenha um papel central na representação dos interesses populares. Além de suas funções clássicas de criação e modificação de leis, o Legislativo brasileiro possui atribuições atípicas e atua como poder constituinte derivado, destacando-se pela fiscalização financeira e orçamentária do Estado.

Neste contexto, o presente artigo explora os mecanismos de participação social disponíveis no Brasil, examinando sua eficácia na promoção de uma democracia mais inclusiva e representativa. A análise abrange tanto os instrumentos formais previstos na Constituição Federal de 1988, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei, quanto práticas contemporâneas, como audiências públicas e o uso de tecnologias de informação e comunicação. Ao abordar a relação

entre o Legislativo e a sociedade, busca-se compreender como esses mecanismos contribuem para a legitimação governamental e para o fortalecimento da cidadania.

A investigação também se debruça sobre os desafios enfrentados na implementação de uma participação social efetiva, considerando as disparidades regionais, as barreiras burocráticas e a influência das mídias no processo decisório. O objetivo é oferecer uma visão crítica sobre a dinâmica entre representação e participação, propondo reflexões sobre como aprimorar a interação entre o Poder Legislativo e os cidadãos para promover uma democracia participativa.

Emprega-se, como metodologia, pesquisa bibliográfica e documental, analisando livros, artigos acadêmicos, legislações e documentos oficiais. Adicionalmente, realiza-se uma pesquisa de campo, mediante requerimentos de acesso à informação junto a órgãos públicos. A pesquisa é qualitativa, pura e possui caráter descritivo e exploratório, visando aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de participação social e sua efetividade no contexto do Poder Legislativo.

## 2 O LEGISLATIVO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Montesquieu, ao formular a Teoria da Separação dos Poderes, influenciou profundamente a estrutura institucional dos estados modernos. Segundo Barbosa e Saracho (2018), essa separação evita a concentração de poder, estabelecendo um controle mútuo. Bonavides (1999) reforça que Estados sem divisão de poderes não podem ser considerados verdadeiramente constitucionais. Assim, a separação dos poderes é essencial no Estado Democrático, prevenindo o exercício arbitrário do poder.

No modelo montesquiano, o Poder Legislativo tem a função de criar e modificar o ordenamento jurídico. No Brasil, além de legislar, o Legislativo atua como poder constituinte derivado e exerce a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, além de funções atípicas como julgar processos de impeachment e administrar suas próprias estruturas. José Afonso da Silva (2010) destaca que as funções do Legislativo incluem representação, legislação, legitimação da ação governamental, controle, juízo político e função constituinte.

O sistema bicameral brasileiro, com a Câmara dos Deputados representando o povo e o Senado as unidades federativas, pode gerar distorções democráticas devido às diferenças na representatividade entre estados, como apontado por Érico Hack (2012). No entanto, essa estrutura justifica-se pela disparidade demográfica e territorial entre as regiões do país. O pacto federativo visa promover o equilíbrio entre a representatividade populacional e regional, estabelecendo uma câmara como iniciadora e outra como revisora.

Nos estados e municípios, adota-se o unicameralismo, representado pelas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Embora a engenharia institucional seja projetada para atender diferentes aspectos regionais e populacionais, persistem assimetrias na democracia representativa devido a fatores que influenciam a escolha eleitoral, como clientelismo, raça, religião, profissão e ideologia, o que impede a representação equitativa de todos os grupos sociais.

O processo legislativo divide-se em três fases principais: a fase introdutória, a fase constitutiva e a fase complementar (Moraes, 2010). Na fase introdutória, ocorre a iniciativa de lei, uma prerrogativa conferida a determinados indivíduos ou órgãos para apresentarem projetos de lei ao Legislativo. Essa iniciativa pode ser exercida por membros do Congresso Nacional, pelo Chefe do Poder Executivo, pelos Tribunais Superiores, pelo Ministério Público e pelos cidadãos (iniciativa extraparlamentar). Nesta etapa, a participação direta da sociedade é viabilizada por meio da proposição de leis, permitindo uma interação inicial com o processo legislativo. A fase constitutiva envolve a discussão e votação do projeto de lei nas duas Casas do Congresso Nacional. Nesta fase, a sociedade pode participar ativamente através de consultas e audiências públicas, contribuindo com suas perspectivas e influenciando a deliberação parlamentar. Finalmente, na fase complementar, ocorre a promulgação e a publicação da lei (Moraes, 2010).

A responsabilidade de inovar tanto o ordenamento jurídico quanto o constitucional recai sobre o Legislativo, vinculando assim os outros poderes aos ditames aprovados de forma legítima e democrática pelas Casas Legislativas. Memora-se que o Legislativo aprova os orçamentos públicos, um aspecto de indiscutível importância para a construção de políticas públicas e uma peça

fundamental para as mudanças sociais. Além disso, o Congresso Nacional é um palco constante de discussões que influenciam diretamente o cotidiano social, como a reforma trabalhista e a reforma da previdência.

A legitimização da força em uma democracia deriva do processo legislativo. As leis são criadas através de um processo que envolve a representação dos cidadãos, garantindo que a aplicação das normas jurídicas seja vista como legítima. Este processo é fundamental para a aceitação das leis e a conformidade voluntária dos cidadãos. Pereira (2010) argumenta que a democracia se realiza através da ordem constitucional por meio de duas funções interpenetrantes: legitimização e controle. A construção da norma, atividade típica do Legislativo, passa pelo processo de legitimização.

A legitimização das normas jurídicas refere-se ao processo pelo qual estas são reconhecidas como válidas e obrigatórias pela população. Segundo Gomez (1994), ao analisar a obra de Weber, a legitimidade é definida como a crença na validade da ordem social por uma parte relevante dos membros da sociedade. Esse reconhecimento é obtido quando as leis são percebidas como justas, representativas e resultantes de um processo democrático transparente. Quando os cidadãos veem que as leis são elaboradas de maneira justa e transparente, estão mais inclinados a respeitá-las e a colaborar com sua implementação.

O uso do conceito de legitimização remete a um processo em que aqueles que detêm o poder político buscam obter um consenso que assegure a obediência habitual, tanto dos indivíduos que fazem parte do quadro administrativo, quanto da população em geral (Gómez, 1994). A legalidade pressupõe que os indivíduos vejam as normas do ordenamento como obrigatórias, sendo a legitimidade um instrumento necessário para manter a estabilidade de uma ordem democrática.

A discussão sobre a democraticidade no processo legislativo revela uma tensão entre a busca por legitimidade e os desafios inerentes à participação popular efetiva. Rocha (2015) observa que novas iniciativas têm sido implementadas com o intuito de ampliar o engajamento dos cidadãos entre as eleições, buscando não apenas legitimar decisões e melhorar a eficácia das políticas públicas, mas também proporcionar um aprendizado democrático contínuo. Essa tentativa de aproximação

entre Legislativo e sociedade visa criar um duplo efeito: a formação de cidadãos mais conscientes e uma maior sensibilidade dos legisladores aos anseios sociais.

No entanto, a efetividade desses métodos de legitimação é questionada, especialmente quando se considera a influência volátil da opinião pública, moldada por mídias e fatores coletivos (Cervi, 2012). Esse cenário é agravado pelo aumento do lobby junto aos parlamentares, que tende a privilegiar interesses específicos, enquanto grupos minorizados e vulnerabilizados continuam a enfrentar barreiras significativas no processo decisório, que frequentemente ocorre de forma opaca e distante das demandas populares.

Soriano (1997) contribui para essa discussão ao introduzir a noção da "máscara do poder", um conceito que desvela como o poder, embora se apresente como neutro ou benevolente, perpetua estruturas de exclusão e desigualdade. Essa dissimulação é vista nas normas e regulamentos estabelecidos sob a justificativa de ordem e eficiência, que na prática marginalizam grupos sociais. A crítica de Soriano ao exercício do poder de forma sutil e insidiosa ecoa a análise de Bobbio (2009), que contrapõe a democracia aos regimes absolutos, afirmando que a superioridade democrática reside na sua promessa de transparência—um "poder sem máscara"—capaz de expor as verdadeiras intenções do governo.

No entanto, como argumenta Camacho (2020), essa transparência democrática é frequentemente ilusória. A marginalização dos grupos subalternos é visível na maneira como sua participação se limita ao ato de votar, sendo esquecidos após as eleições, quando suas necessidades são negligenciadas por falta de mecanismos democráticos efetivos para a defesa de seus direitos. Camacho enfatiza que a agenda legislativa é frequentemente capturada por interesses que refletem a consolidação do poder de uma burguesia nacional, deixando a população periférica ainda mais distante do centro das decisões políticas, o que exacerba a desconexão entre representantes e representados, criando um vácuo representativo que questiona a própria essência da democracia.

Diante desse cenário, é primaz discutir e aprofundar mecanismos de democracia participativa ou deliberativa que promovam a escuta ativa da sociedade e aproximem a produção legislativa da vontade popular, incluindo grupos minorizados.

Fukuyama (2014) destaca que, para promover a participação e estabilidade democráticas, é fundamental um sistema educacional que eleve a maioria dos cidadãos a novos e mais elevados níveis de educação e qualificação. Desse modo, não basta a criação de espaços participativos, é necessário que a sociedade seja inserida e instigada a envolver-se. Com educação de qualidade, o cidadão poderá participar de forma qualificada, crítica e propositiva.

### **3 O DESENHO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Bonavides (1992) vincula o regime democrático semidireto ao constitucionalismo democrático contemporâneo, marcado pela soberania popular que integra instrumentos de participação direta. Esses mecanismos permitem ao povo influir nos atos governativos, preservando, porém, formas representativas e conferindo-lhe a decisão final em certas questões. Contudo, o autor alerta para as tensões inerentes a esse modelo, destacando o risco de abuso com consultas repetitivas e triviais, que poderiam gerar desinteresse público, além de facilitar a transferência de responsabilidades pelos governantes e abrir espaço para a demagogia. Os mecanismos de participação direta, segundo Bonavides, não substituem a via representativa, mas visam aproximar o processo legislativo da população, seja por meio de consultas em momentos de alta tensão sociopolítica, seja através de participação voluntária, enriquecendo o diálogo democrático.

#### **3.1 A previsão constitucional da participação popular**

A Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 1º, proclama que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito. Este princípio fundamental assenta-se em pilares como a cidadania e o pluralismo político, garantindo a diversidade de ideias e a participação ativa dos cidadãos na vida pública. Além disso, o parágrafo único do mesmo artigo reafirma que todo o poder emana do povo, que o exerce de maneira direta ou por meio de representantes eleitos, conforme disposto na própria Constituição (Brasil, 1988). Essa disposição sublinha a

soberania popular como a base da legitimidade das instituições e das ações governamentais, refletindo o compromisso com a democracia participativa.

Segundo Mendes e Branco (2021), a Constituição Federal de 1988 inovou ao introduzir mecanismos de democracia direta, como a plebiscito, o referendo e a lei de iniciativa popular. Os dois primeiros instrumentos dependem de autorização do Congresso Nacional, salvo em casos de alteração territorial dos Estados e Municípios. A diferença entre plebiscito e referendo reside no momento de sua realização, o plebiscito é realizado em momento anterior à discussão no Congresso Nacional, ao passo que o referendo é realizado após a tomada de determinado ato ou decisão governamental (Moraes, 2022).

O referendo e o plebiscito buscam atenuar o formalismo da democracia representativa. Na perspectiva de Mendes e Branco (2021), esses dispositivos só serão efetivos se houver um adequado nível de politização da sociedade. A presidente da República, em resposta as manifestações de junho de 2013, propôs um plebiscito para uma reforma política, entretanto, o Congresso Nacional não aderiu a proposta e, como corolário, não foi convocado (Mendes; Branco, 2021).

No panorama normativo contemporâneo, regulado pela Lei 9.709/98, o referendo e o plebiscito podem ser convocados por meio de decreto legislativo proposto por, no mínimo, 1/3 dos membros de uma das casas do Congresso Nacional. Durante a Assembleia Nacional Constituinte foi proposta a possibilidade da sociedade convocar plebiscitos ou referendos, todavia, rejeitou-se a possibilidade de convocação destes instrumentos por meio de iniciativa popular (Mendes; Branco, 2021).

No que se refere a Lei de Iniciativa Popular, pode ser proposta por 1% do eleitorado brasileiro, distribuídos em pelo menos 5 estados, com nenhum com menos de 0,3% do eleitorado de cada um. A legislação não permite a recusa de proposta por vício de forma. Segundo Mendes e Branco (2021), no Brasil teve as seguintes leis de iniciativa popular: Lei nº 8.930/94 (Lei Daniela Perez), Lei nº 9.840/99 (Combate à compra de votos), Lei nº 11.124/05 (Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) e a Lei Complementar nº 135/10 (Lei da Ficha Limpa).

A Câmara dos Deputados, visando assegurar a celeridade nos projetos de iniciativa popular, adotava a prática de “apadrinhamento” das proposições, isto é, um

parlamentar assumia a autoria de um projeto que chegava à casa, visava dar celeridade no andamento legislativo<sup>2</sup>, especialmente devido à dificuldade na verificação das assinaturas. Contudo, no contexto do Projeto de Lei (PL) 4850/2016, após uma Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 34.530 emitida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o primeiro projeto de lei de iniciativa popular teve sua autoria retificada por meio de despacho da Mesa Diretora da Casa, confirmando sua origem como iniciativa popular.

No Estado paulista, no final do século XX, ainda influenciado pela onda celebrativa cidadã da Constituição de 1988, houve o Projeto de lei de Iniciativa Popular 0231/1995, que cria o Fundo Estadual de Moradia Popular e o Conselho Estadual de Moradia Popular. Contudo, a proposição não logrou êxito<sup>3</sup>.

Mendes e Branco (2021), aduzem que a Câmara dos Deputados é a casa que representa o povo, sendo eleitos pelo sistema proporcional em cada unidade federativa. A Câmara dos Deputados possui uma ampla estrutura organizacional, mas para os fins desse estudo, é importante realçar e compreender as comissões, subdivisões internas que configuram uma interface do Legislativo com a sociedade, realizando audiências, recebendo reclamações, cumprimento o papel fiscalizatório e exercendo diversas competências.

### **3.2 As inovações infraconstitucionais e regimentais**

A Audiência Pública é uma reunião organizada por um órgão colegiado, na qual representantes da sociedade civil são convocados para participar. Essa reunião tem como objetivo instruir matérias legislativas em trâmite ou debater assuntos de relevante interesse público (Moreira Neto, 1997). Audiências Públicas são previstas em diversos normativos do Poder Legislativo, como a Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) nos artigos 21-A, VII, 255 a 258, e o Regimento do Senado Federal (RISF) no artigo 93.

<sup>2</sup> Informação obtida por meio do requerimento de informação nº 2023122600000097 dirigido à Câmara dos Deputados.

<sup>3</sup> Informação obtida por meio do requerimento de informação e em consulta ao portal oficial da ALESP.

O quórum de abertura das audiências e consultas públicas varia entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, refletindo as diferentes regras regimentais de cada casa legislativa. Na Câmara dos Deputados, a audiência pública pode ser iniciada independentemente do número de deputados presentes. Isso significa que não há um número mínimo de parlamentares exigido para dar início à sessão. Mesmo que apenas um deputado esteja presente, a audiência pode começar permitindo maior flexibilidade e agilidade no processo legislativo. No Senado Federal, por outro lado, exige-se um quórum mínimo de dois senadores para iniciar uma audiência pública. Essa regra garante que haja uma representação mínima dos senadores presentes, promovendo uma discussão mais robusta e legitimando os debates realizados durante a audiência.

As audiências públicas desempenham um papel na instrução de matérias legislativas em trâmite, bem como na discussão de temas de relevante interesse público, propiciando a participação ativa de representantes da sociedade civil e buscando uma pluralidade de vozes no processo legislativo. Contudo, é necessário atentar para a utilização e a efetivação desse instrumento, dado que ele pode gerar distorções. O baixo quórum necessário para a realização das audiências públicas pode resultar em esvaziamento delas. Embora a participação da sociedade civil organizada seja evidente, questiona-se a ausência de parlamentares, pois, se não comparecem, *a fortiori*, não acompanharão as discussões travadas nessas audiências. Por outro lado, o aumento do quórum necessário para a instalação das audiências públicas poderia inviabilizar a sua realização.

Outrossim, a centralização das audiências na sede do Congresso Nacional, em Brasília, impõe uma barreira geográfica que dificulta a participação de determinados segmentos sociais. Essa questão deve ser tratada com a devida cautela, a fim de equilibrar a viabilidade das audiências públicas e a representatividade necessária para que cumpram seu papel de forma eficaz.

A consulta pública, inserida no contexto do processo legislativo, atua como um mecanismo de grande importância para a democracia participativa e para a legitimidade das decisões políticas (Cierco Seira; Ropero Vilaró, 2017). A previsão normativa para a realização de consultas públicas está estabelecida no Regimento

Interno da Câmara dos Deputados (RICD), artigo 255 e seguintes, e nas Resoluções do Senado Federal nº 26/2013 e nº 19/2015. Trata-se de uma possibilidade concedida aos cidadãos durante a tramitação de proposições legislativas de expressar suas opiniões e contribuições sobre a pertinência e o conteúdo das matérias em discussão.

Na Câmara dos Deputados, o instrumento e-Democracia desempenha a função intermediadora entre o corpo legislativo e a sociedade, proporcionando um canal virtual para a participação direta dos cidadãos no debate político, criado pela Resolução 49/2013 (Nichel, 2016). Da mesma forma, no Senado Federal, o portal e.Cidadania se apresenta como um fórum digital de expressão e interação cívica, permitindo que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas e consideradas no processo legislativo, criado pelo Ato nº 3 da Mesa do Senado (Nichel, 2016). Ambas as ferramentas operam como meios de apoiar ou rejeitar propostas em discussão, servindo, sobretudo, com um viés quantitativo e funcionando como uma espécie de enquete virtual, ou "réguas de apoio". Em contraste, as audiências públicas promovem uma escuta ativa e qualitativa, proporcionando um espaço para discussões mais aprofundadas com maior oralidade. Lima (2005) destaca a Consulta Legislativa como um instrumento de participação:

Desta forma, a sugestão legislativa enquadra-se nos parâmetros constitucionais que norteiam a participação popular na iniciativa da elaboração de leis. Da mesma forma, a atuação da Comissão de Legislação Participativa, que tem a atribuição de analisá-la, atende aos objetivos pretendidos de constituir um órgão da Câmara Federal adequado a dinamizar essa participação popular. A forma mais simplificada de sua criação, por meio de Resolução da Câmara dos Deputados alterando o Regimento Interno da Casa, constituiu uma solução pretendida para a frustração sentida pela sociedade diante da falta de mobilização popular em função das dificuldades de exercício do instituto da iniciativa popular de lei e pela impossibilidade, até o momento, de fazer aprovar os vários Projetos de Emenda Constitucional que pretendem reduzir tais exigências. (Pág. 254)

Todavia, apesar do reconhecimento da importância da consulta pública como um meio de ampliação da participação democrática, é necessário tecer uma análise crítica sobre sua efetividade e alcance. O modelo adotado, embora represente um avanço em termos de transparência e inclusão, inclusive a eliminação de barreiras geográficas, enfrenta desafios significativos, tais como a garantia da

representatividade das opiniões coletadas e a efetiva incorporação das contribuições populares nas decisões legislativas. A mera coleta de opiniões, por si só, não assegura uma verdadeira influência da sociedade na definição das políticas públicas, sendo imprescindível um compromisso institucional efetivo com a consideração transparente e imparcial das contribuições populares.

No contexto paulista, criou-se o Programa Banco de Projetos, conforme disposto na Resolução Alesp nº 862, de 29 de maio de 2009, que institui um mecanismo de participação popular que permite a cidadãos e entidades da sociedade civil organizada apresentar sugestões temáticas para a elaboração de proposições legislativas. Os interessados preenchem um formulário específico e submetem suas propostas ao Banco de Projetos, com a possibilidade de acompanhar a tramitação das sugestões. O processo de análise das propostas inicia-se com a avaliação técnica por um grupo de servidores especializados. Posteriormente, as propostas são encaminhadas à Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação, que detém a competência para decidir sobre a aceitação da sugestão e a formulação da correspondente proposição legislativa (São Paulo, 2009).

As proposições aceitas seguem a tramitação regular das demais propostas legislativas, submetendo-se à análise dos órgãos competentes até a sua discussão e deliberação final. Embora, por exigências regimentais, a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação e das Questões Sociais seja formalmente considerada a autora da proposta, é dado devido destaque à contribuição dos cidadãos ou entidades que originaram a sugestão. No mais, as câmaras municipais do Estado de São Paulo têm a possibilidade de firmar convênios com a Assembleia Paulista para criar canais eletrônicos em seus sites, ampliando e facilitando o acesso ao Programa Banco de Projetos (São Paulo, 2009).

Na Câmara dos Deputados há um projeto análogo, o Sugestão Legislativa, iniciativa que permite que a sociedade civil organizada encaminhar à Comissão de Legislação Participativa (CLP) suas sugestões legislativas. Uma vez aprovadas pela CLP, essas sugestões passam a tramitar na Câmara dos Deputados como proposições da comissão. Esta constitui uma das formas pelas quais a sociedade pode participar do processo de elaboração de leis (Brasil, 2024).

No Estado do Ceará, a Constituição Estadual instituiu a Iniciativa Compartilhada, uma modalidade de participação social em que uma entidade da sociedade civil ou um conselho gestor de políticas públicas pode propor uma medida legislativa à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE). Esta modalidade foi regulamentada pelo Ato Normativo nº 224, de 6 de junho de 2003. Embora este seja um instrumento de participação, inclusive com previsão constitucional estadual, observa-se um significativo desuso, evidenciado pelo baixo número de proposições apresentadas nesta modalidade. Em requerimento de informação<sup>4</sup>, a ALECE informou que houve apenas um único projeto de iniciativa compartilhada, o qual dispunha sobre o Código de Direitos e Obrigações do Contribuinte do Estado do Ceará, este sendo rejeitado como projeto de lei e aprovado como projeto de indicação n.º 52/2006.

#### **4 DESAFIOS HODIERNOS: REGIONALIZAÇÃO, VIRTUALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO**

Dada a impossibilidade de abordar exaustivamente a temática da participação no poder legislativo, e com o objetivo de trazer à tona questões pertinentes como plano de fundo, a presente seção discutirá os seguintes aspectos: (i) a regionalização da participação, enfocando a descentralização das discussões; (ii) a virtualização da participação social e suas implicações práticas; e (iii) a educação política como pressuposto necessário para a ampliação da participação social.

##### **4.1 A descentralização participativa do Poder Legislativo**

O Poder Legislativo, atualmente centralizado em Brasília-DF, contrasta com o Poder Executivo, que, nas últimas décadas, tem promovido a participação social descentralizada e federativa, realizando ações de escuta ativa nos estados e regiões, como as conferências de políticas públicas. Essas conferências reúnem diferentes posicionamentos e propostas. Borges (2017) observa que a descentralização participativa do Legislativo deve ser discutida, uma vez que o

<sup>4</sup> Informação obtida por meio do requerimento de informação nº ALECE-OV-0335417840 dirigido à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

processo democrático é impactado por influências espaciais e geográficas, incluindo restrições.

Rehfeld (em Silotto et al., 2021) analisa a seleção do critério geográfico como base para a escolha representativa e argumenta que ele promove maior representação dos interesses locais. Em um país com as dimensões continentais do Brasil, ele ressalta que indivíduos com o mesmo território enfrentam problemas semelhantes e que a proximidade geográfica dos representantes fortalece o sentimento de pertencimento ao corpo político nacional.

A teoria da democracia participativa e a descentralização geográfica, conforme discutido por Silotto et al. (2021), conferem importância a participação ativa dos cidadãos na gestão local. Essa participação fortalece o sentimento de eficácia e pertencimento e promove um aprendizado contínuo sobre os problemas coletivos. A familiaridade com os assuntos locais e os menores custos de participação, quando esta ocorre nas proximidades das residências ou locais de trabalho, resultam em maior participação informada e engajada (Silotto et al., 2021).

O nível local, historicamente fundamental para a construção da democracia, enfrenta desafios contemporâneos impostos por novas arenas decisórias nacionais. Portanto, é necessário pautar a falta de ações que estruturem adequadamente a regionalização da participação e buscar formas de aprimorar o sistema representativo. O foco não deve ser apenas na relação entre eleitor e eleito, mas também na interação entre a instituição e o cidadão. Estratégias que aproximem as discussões legislativas das diversas esferas sociais são essenciais para evitar exclusões geográficas, políticas e sociais.

No Congresso Nacional, a Bancada Parlamentar Estadual, composta pelos congressistas de cada unidade federativa, tem atribuições específicas, como a apresentação de emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Projeto de Lei de Orçamento Anual, conforme a Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006. No entanto, essas atribuições são limitadas aos aspectos orçamentários.

Sugere-se utilizar a Bancada Parlamentar Estadual para ampliar o diálogo com a sociedade civil dos estados, promovendo espaços participativos adicionais, como audiências públicas nas unidades federativas. A proposta não é que todas as

matérias sejam discutidas nos estados, mas criar instrumentos descentralizados que permitam ampla participação em questões de grande interesse social e coletivo.

#### 4.2 Ciberdemocracia e a virtualização da participação social no Legislativo

Ferrajoli (2010, p. 43) argumenta que "a construção da democracia é um processo que, além de jurídico, é sobretudo político e cultural, sendo uma construção sempre inconclusa de suas garantias". Ele enfatiza a (re)construção democrática como um eixo de mudança, especialmente com o avanço das tecnologias de informação e comunicação (TICs), cujo potencial deve ser aproveitado para promover uma democracia mais participativa e inclusiva.

O conceito de ciberdemocracia refere-se ao uso das tecnologias digitais para ampliar a participação cidadã e democratizar o acesso à informação e ao processo decisório. Segundo Carneiro e Menicucci (2011), a ciberdemocracia busca tornar a democracia mais inclusiva e transparente, permitindo que mais pessoas se envolvam no processo político. Freire (2014) aponta que estamos na terceira fase da democracia, a ciberdemocracia, impulsionada pelas novas tecnologias que favorecem a multiplicidade de vozes e a articulação coletiva mediada pelo ciberespaço.

No contexto da virtualização, o Congresso Nacional avançou com as plataformas e.Cidadania e e.Democracia, que deveriam servir para avaliar proposições e promover avanços nas comissões. No entanto, essas ferramentas têm baixo impacto deliberativo e são pouco utilizadas pela população (Nichel, 2016). A apropriação efetiva dessas ferramentas pelo público é limitada pela desigualdade no acesso à internet e pela falta de educação para a cidadania.

Na última década, a Câmara dos Deputados discutiu a coleta virtual de assinaturas para proposições de leis de iniciativa popular, mas o Projeto de Lei nº 7574/2010, que inclui essa possibilidade, permanece estagnado (Brasil, 2010). A coleta digital de assinaturas poderia facilitar a criação de novos projetos, mas a regulamentação deve ser cautelosa para não excluir aqueles sem acesso às tecnologias. No Estado do Ceará, por exemplo, a coleta de assinaturas digitais é

permitida, mas requer certificado digital, o que limita sua aplicação devido à baixa disponibilidade desse recurso na população.

A exclusão digital no Brasil é presente, dados de 2022 mostram que 35 milhões de brasileiros ainda não têm acesso à internet, e a pesquisa da PwC e Instituto Locomotiva revela que, embora 81% da população com 10 anos ou mais use a internet, apenas 20% têm acesso a uma conexão de qualidade. A discrepância é evidente, com 8% dos internautas plenamente conectados pertencendo às classes DE, enquanto 60% dos desconectados estão nessa faixa (PwC, 2024).

Observa-se que a virtualização poderia oferecer uma solução para o desafio mencionado na subseção anterior - a distância geográfica. É provável que proporcionaria uma maior participação da juventude e da classe média, ao mesmo passo que evidenciaria o problema da exclusão digital e dos analfabetos digitais, um público significativo. Os inúmeros desafios da democracia participativa confirmam, em certa medida, o adagio popular de que "não há soluções fáceis para problemas complexos". No entanto, diante desses desafios, é o momento de aprimorar os instrumentos participativos, inclusive construindo-os de forma participativa.

#### **4.3 A Educação Política: a necessidade para a participação social qualificada**

A educação para a cidadania é de grande importância, especialmente considerando que os instrumentos de cidadania se tornam ineficazes quando a sociedade não possui conhecimento adequado sobre seus limites e possibilidades. Fukuyama (2012) defende que o acesso à educação é essencial para a construção da democracia, pois capacita os indivíduos a compreenderem melhor seu papel e o contexto político em que estão inseridos. Ele também argumenta que a estabilidade democrática e econômica depende de um sistema educacional capaz de elevar a maioria dos cidadãos a novos níveis de instrução e qualificação (Fukuyama, 2014). A adaptação dos cidadãos às novas condições de trabalho exige a existência de instituições estatais e privadas igualmente adaptáveis (Fukuyama, 2014).

No Brasil, a educação deve seguir o que estabelece o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que define a educação como direito de todos e dever

do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, à preparação para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. No entanto, há uma significativa dissonância entre os princípios constitucionais e a realidade brasileira.

O país enfrenta uma dualidade evidente: de um lado, uma grande parcela da população é analfabeto político, alheia ao funcionamento das instituições e desconhecedora de seus direitos básicos, mantendo-se apática. De outro, há um segmento que, embora deseje participar ativamente do processo político, possui conhecimento limitado, o que o torna mais suscetível a *fake news*, um problema recorrente na política contemporânea.

Luis Dias (2016) define o analfabetismo político como a incapacidade de pensar de forma crítica e autocrítica, caracterizada pela tendência de seguir confortavelmente os discursos de um líder ou ideologia, permanecendo fixo em uma posição preconcebida e recusando-se a reconhecer a complexidade da realidade. Nesse contexto, a educação capacita os indivíduos a compreenderem as instituições e orientarem suas ações de maneira qualificada. Na atualidade, o discurso técnico e persuasivo tende a ter um impacto maior nas relações participativas (Vita, 2003).

Entretanto, não é necessário que toda a sociedade atinja um nível técnico específico para participar. O que se exige é a criação de espaços ajustados aos diferentes estratos sociais, promovendo inclusão e incentivando maior participação, permitindo, em certo grau, a informalidade. Isso envolve o uso de uma linguagem acessível, ampla divulgação das iniciativas participativas e um caráter pedagógico dos instrumentos democráticos, demandando um esforço cooperativo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Legislativo deve acompanhar a evolução dos fenômenos sociais e tecnológicos, adaptando suas práticas e mecanismos de participação para refletir a contemporaneidade. É essencial que o direito e as práticas legislativas se mantenham sensíveis às transformações sociais, promovendo uma democracia inclusiva que responda efetivamente às necessidades da sociedade, incluindo os grupos subalternizados, vulnerabilizados, invisibilizados, estigmatizados e minorizados.

A participação social no Poder Legislativo brasileiro exige uma abordagem que conjugue teoria e prática, adaptando-se às novas realidades impostas pela era digital e pela ciberdemocracia. A descentralização das atividades legislativas e a educação política são fundamentais para uma inclusão mais representativa.

Embora existam diversos mecanismos de participação, sua efetividade é limitada por barreiras burocráticas e desafios de inclusão digital. A valorização da pluralidade e da igualdade política deve equilibrar as tensões entre representação e participação, adaptando as práticas legislativas às demandas contemporâneas.

O avanço da participação social depende do aprimoramento de mecanismos participativos e da promoção de mudanças socioculturais por meio da educação política. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) atua nesse processo, mas sua efetividade requer monitoramento constante das práticas pedagógicas e capacitação docente. As universidades, por sua vez, podem contribuir por meio de projetos de extensão, e os Laboratórios de Ideias têm o potencial de contribuir para a disseminação de informações e na formulação de políticas públicas participativas.

Conclui-se que a participação social no Poder Legislativo brasileiro, embora desafiadora, é essencial para a consolidação de uma democracia verdadeiramente inclusiva e representativa. A adaptação da participação às novas realidades tecnológicas, o fortalecimento da educação política e a integração entre a academia, sociedade civil e governo são passos fundamentais para superar as barreiras existentes. Somente através de um esforço contínuo e colaborativo poderemos garantir que todos os cidadãos tenham voz e influência nas decisões legislativas, promovendo assim uma sociedade mais justa, informada e engajada.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Oriana Piske; SARACHO, Antônio Benites. **Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos (Checks and Balances System)**. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. 2018.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 18<sup>a</sup> edição. São Paulo: Paz & Terra. 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BORGES, Sérgio Silva. **Democracia e participação social, um problema geográfico?** A contribuição de conselhos municipais para a democratização do poder e do espaço. *Geografia, Ensino & Pesquisa*, Vol. 21 (2017), n.3, p. 8-24.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Consulta Pública**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/sugestao-legislativa>. Acesso em: 1 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7574/2010**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2135223&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 1 jun. 2024.

CAMACHO, Matheus Gomes. Ética da Libertaçāo e Democracia: pela construção dos Direitos Humanos segundo a realidade brasileira. In: **Democracia Brasileira em Questão: Enredos, Conflitos e Perspectivas**. 2020.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: Ipea, dez. 2011.

CEARÁ. **Lei nº 16.911, de 27 de junho de 2019**. Dispõe sobre a autorização de assinatura eletrônica em projetos de iniciativa popular.

Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC). **Resumo Executivo Pesquisa TIC Domicílios 2022**. Brasília: Internet, 2023. Pág. 2.

CERVI, Emerson Urizzi. **Opinião pública e comportamento político**. Curitiba: Editora Intersaberes. 2012.

CIERCO SEIRA, César; ROPERO VILARÓ, Antonio. **La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias**. 2017.

DIAS, Luis Francisco Fianco. **O analfabetismo político na visão da Filosofia**. 2016. Disponível em: <https://www.upf.br/Ingresso/Noticias/o-analfabetismo-politico-na-visao-da-filosofia>. Acesso em: 20 maio 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal**. 3<sup>a</sup> ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos. Tribunais, 2010, p. 43.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo De Arruda. **Ciberdemocracia no Judiciário: Uso de Mapas como Política de Virtualização**. 53 fls. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, 2014. p. 50.

FUKUYAMA, Francis. **As origens da ordem política**. Lisboa: Ed. D. Quixote, 2012.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem Política e Decadência Política**. Lisboa: Ed. D. Quixote, 2014.

GÓMEZ, Enrique Serrano. **Legitimación y racionalización. Weber e Habermas: la dimensión normativa de um orden secularizado**. Barcelona: Anthropos, 1994.

HACK, Érico. **Direito Constitucional**: conceitos, fundamentos e princípios básicos. Curitiba: Intersaber. 2012.

LIMA, Marie Madeleine Hutyra de Paula. **A "sugestão legislativa" perante a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados**: nova forma de iniciativa popular. 2005. 292 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - PUC de São Paulo, São Paulo, 2005.

LUCHMANN, Lígia H. Hahn. **Democracia deliberativa, pobreza e participação política**. II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisas sobre os Movimentos Sociais da UFSC. 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências Públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 210: 11-23 out./dez. 1997.

NICHEL, Andressa. **Construindo E-democracia?** Possibilidades e limites das plataformas governamentais brasileiras de elaboração legislativa participativa. 2016.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional democrática**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 32-33.

PWC. **Abismo digital no Brasil: Saiba como desigualdade de acesso à internet, a infraestrutura inadequada e a educação deficitária limitam as nossas opções para o futuro**. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/o-abismo-digital-no-brasil.html>. Acesso em: 10 maio 2024.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **Plebiscito e referendo**: instrumentos da democracia direta: uma reflexão jurídica sobre a teoria e prática de sua utilização. Rev. Jur., Brasília, v. 7, n. 74, p.01-09, ago/set, 2005.

ROCHA, Marta Mendes da. **Como nasce uma lei?**. In: Oficina Municipal. (Org.). **Legislativo e democracia representativa**. 1ed. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2015, v. 3, p. 9-40.

ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e a participação cidadã. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.28, n.2, 2008, p.83-96.**

ROSSET, Patrícia. **Processo Legislativo e a Participação Cidadã.** Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC. 2008.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Resolução da Alesp nº 862**, de 29/05/2009.

SILOTTO, Grazielle; GELAPE, Lucas; CASTRO, Pedro Vicente de; SILVA, Glauco Peres da. **Poder e Território: uma abordagem a partir da ciência política.** Curitiba: Intersaberes. 2021.

SILVA, José Afonso. **Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo.** Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

SORIANO, Ramón. **Sociología del Derecho.** Alianza Editorial. 1a Edición. 1997.

VITA, A. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, V. S. & NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: ed. 34, 2004.