



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I - CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

RODRIGO BARROS DA SILVA RIBEIRO

**A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O PROCESSO DE
AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

**CAMPINA GRANDE – PB
2012**

RODRIGO BARROS DA SILVA RIBEIRO

**A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O PROCESSO DE
AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Universidade
Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Orientador: Prof. LAPLACE GUEDES
ALCOFORADO**

**CAMPINA GRANDE - PB
2012**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

R484c

Ribeiro, Rodrigo Barros da Silva.

A crise de legitimidade da democracia representativa e o processo de ampliação da democracia participativa [manuscrito] / Rodrigo Barros da Silva Ribeiro.– 2012.
44 f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2012.

“Orientação: Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado, Departamento de Direito Público.”

1. Democracia participativa. 2. Orçamento participativo.
3. Cidadania. I. Título.

21. ed. CDD 323.042

RODRIGO BARROS DA SILVA RIBEIRO

**A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O PROCESSO DE
AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

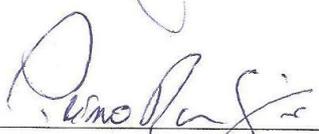
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Universidade
Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 29/11/12

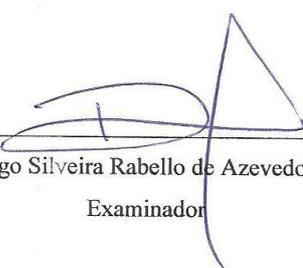
Nota: 10,00



Prof. Laplace Guedes Alcoforado / UEPB
Orientador



Prof. Plínio Nunes Souza / UEPB
Examinador



Prof. Rodrigo Silveira Rabello de Azevedo/ CESREI
Examinador

Ao Deus da minha salvação.

“Porque dele e por ele, e para ele, são todas as coisas; glória, pois, a ele eternamente.

Amém.”

Romanos 11:36

AGRADECIMENTOS

Credito esta conquista Aquele que é causa primeira de todas as coisas: ao Deus trino, Pai, Filho e Espírito Santo. Dedico a Ele todas as vitórias alcançadas, assim como espero seguir exaltando-o em minha caminhada profissional. Sem Ele nada faria sentido, mas com Ele tudo se encaixa com perfeição no tear do Supremo Tapeceiro.

Agradeço a minha família, por ser uma fonte inesgotável de inspiração e carinho. O entusiasmo que sempre tiveram com a minha vida acadêmica, certamente foi um fator determinante para que pudesse estar concluindo minha graduação. Não há palavras suficientes para agradecer o exemplo avassalador de meu Pai, o afeto arrebatador e perene de minha Mãe, e a companhia sempre revigorante e alentadora de meus irmãos amados, Guilherme, Thiago, Wollney, assim como a princesa que vem enchendo minha vida de cores, risadas e muita alegria: Ana Júlia. Amo todos vocês. E estendo o abraço aos meus avós (Beneval, Sônia e *in memoriam* de minha inesquecível avó Rubenita), tios, primos, e todos os parentes com os quais Deus me agraciou.

Neste sentido, ainda agradeço de maneira expressa a minha tia Silvana Eloisa, que de forma encantadora se tornou minha orientadora extraoficial, me ajudando nos mínimos detalhes deste trabalho, tornando-se um alvo cada vez maior de minha admiração e gratidão. De igual modo, também agradeço a ajuda de minhas irmãs Andréia Grace e Rafaelle Amado. Só Deus sabe o quanto foram valiosas estas graciosas intervenções.

Agradeço também a moça mais bela e encantadora que já tive o prazer de conhecer e que de forma inexplicável me concedeu a honra de estar junto dela, dividindo sonhos, lutas e conquistas: Dora. Rogo a Deus para estejamos juntos até a velhice, sabendo ainda que isto tudo não acaba aqui.

Agradeço aos meus amigos e irmãos, aqui inclusos o que fiz nesta faculdade, assim como os que me acompanham desde a adolescência, numa trajetória legendária e resistente. Também faço menção aos meus irmãos da IV Igreja Presbiteriana, pois sem a contribuição de vocês na formação de meu caráter, não seria quem hoje sou.

Por fim, endereço minha gratidão à minha amada Universidade Estadual da Paraíba, e ao inesquecível Centro de Ciências Jurídicas, representando neste ato cada um dos alunos, funcionários e grandes mestres com os quais tive o prazer de aprender lições que transcendem a esfera jurídica. A todos vocês, o meu muito obrigado! Que Deus os recompense de uma maneira que jamais poderei fazê-lo.

A participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que se pode entender a locução “Estado Democrático” (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de “Estado Participativo”. (Carlos Ayres Britto, 1992, p.8).

RESUMO

O objetivo deste trabalho é abordar a crise instaurada na democracia representativa, sobretudo na realidade brasileira, evidenciada no abstencionismo da população em relação ao processo eleitoral, na desvalorização do regime democrático e no desconhecimento do real sentido do termo democracia. Simultaneamente, apresentam-se definições básicas a respeito da democracia e suas modalidades, bem como os problemas concretos do sistema representativo brasileiro e o estudo de conceitos relativos à participação popular. Em seguida, realiza-se uma breve análise da democracia participativa a partir de sua conceituação e fundamentação jurídica, além da análise de 02 (duas) manifestações concretas da democracia participativa, a saber: o orçamento participativo da cidade de Porto Alegre e a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Para atingir os objetivos propostos, utilizou-se a metodologia qualitativa, por meio de um levantamento bibliográfico, enfocando a democracia, a representação, a participação política, a cidadania, o pluralismo político, entre outras. Este estudo baseou-se nos escritos de Bobbio (1992), Albuquerque (2009) e Silva (2008) ao fornecerem diferentes conceitos de democracia; Dalari (2005), Bonavides (2005) e Azambuja (2005) ao abordarem as modalidades da democracia; Minhoto (2007) e Santos (2005) ao enfocarem o problema e, a conseqüente, crise de legitimidade da democracia representativa do ponto de vista jurídico e governamental, e Avelar, (2007), Britto (1992), Canotilho (2002) e Monturo (1974), ao apresentarem os conceitos relativos à participação popular e democracia participativa. Considera-se que a democracia participativa pode se constituir num caminho promissor para gerar o interesse da população no processo político, de forma eficaz e harmônica com nossa Constituição, de modo a minimizar a apatia cívica da população brasileira.

PALAVRAS CHAVE: Democracia Participativa. Orçamento Participativo. Crise da Democracia Representativa. Cidadania.

ABSTRACT

This study aims to approach the crisis in representative democracy, especially in the Brazilian case, evidenced in the population abstentions in relation to the electoral process, in the depreciation of the democratic regime and ignorance of the real meaning of the word democracy. Simultaneously, we present basic definitions about democracy and its modalities, as well as the practical problems of the Brazilian representative system and the study of concepts related to popular participation. It then, performs a brief analysis of participatory democracy from its conceptualization and legal reasoning, beyond analysis of two (02) concrete manifestations of participatory democracy, namely: participatory budgeting in Porto Alegre and Participative Legislation Committee of the Câmara dos Deputados. To accomplish the objectives, we used qualitative methodology, through a literature review, focusing on democracy, representation, political participation, citizenship, political pluralism, among others. This study was based on the writings of Bobbio (1992), Albuquerque (2009) and Silva (2008) to provide different concepts of democracy; Dalari (2005), Bonavides (2005) and Azambuja (2005) to approach the modalities of democracy; Minhoto (2007) and Santos (2005) by presenting the problem and the consequent, legitimacy crisis of representative democracy from the standpoint of legal and governmental, and Avelar, (2007), Britto (1992), Canotilho (2002) and Monturo (1974), by presenting the concepts relating to public participation and participatory democracy. It is considered that participatory democracy may constitute a promising way to generate public interest in the political process, effectively and harmoniously with our Constitution, in order to minimize the apathy of the civic population.

PALAVRAS CHAVE: Participatory Democracy. Participatory Budgeting. Crisis of Representative Democracy. Citizenship.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. CONCEITUAÇÃO DO TERMO DEMOCRACIA E SUAS MODALIDADES	11
1.1 O CONCEITO DE DEMOCRACIA	11
1.2 MODALIDADES CLÁSSICAS DA DEMOCRACIA	12
1.2.1 DEMOCRACIA DIRETA.....	13
1.2.2 DEMOCRACIA INDIRETA OU REGIME REPRESENTATIVO	14
1.2.3 DEMOCRACIA SEMIDIRETA	15
2. A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A LEGITIMAÇÃO CONSTITUCIONAL E A LEGITIMIDADE GOVERNAMENTAL	17
2.1 A LEGITIMAÇÃO JURÍDICO-CONTITUCIONAL	17
2.2 A LEGITIMIDADE GOVERNAMENTAL.....	18
3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: CONCEITOS E ESPÉCIES	21
3.1 O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	21
3.2 OS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	22
4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONCEITUAÇÃO E FUNDAMENTOS ...24	
4.1 UMA BREVE ANÁLISE DOS CONCEITOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	24
4.2 FUNDAMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	26
4.3 VÁRIOS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	28
4.4 A IMPORTÂNCIA DOS ATORES COLETIVOS NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	29
5. ALGUNS EXEMPLOS DE MANIFESTAÇÕES CONCRETAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	32
5.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PODER EXECUTIVO.....	32
5.2 COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PODER LEGISLATIVO.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS	39

INTRODUÇÃO

Atualmente, a democracia representativa tem sofrido uma crise em escala mundial, incluindo a sociedade brasileira, evidenciada, sobretudo, no aumento significativo de abstenções no processo eleitoral, bem como no fato dos cidadãos não se considerarem devidamente representados pelos políticos que elegeram. Tal insatisfação pode ser sentida até mesmo em um sistema eleitoral em que o voto é obrigatório. Por meio do voto em branco e nulo e de outras formas é possível quantificar o nível de descrédito da população com o sistema representativo, denominado pelos estudiosos deste assunto de crise da dupla patologia: “*da participação e da representação*” (AVRITZER&SANTOS, 2005).

Esta crise tem gerado grandes preocupações entre intelectuais, políticos, juristas de diversos ramos e demais interessados na questão, sobretudo quando se trata da sociedade brasileira, cujo regime democrático é recente, pois há bem pouco tempo foi marcada por um regime autoritário que negava a participação popular. Acrescenta-se a isso, o fato de existir uma parcela significativa da população que não compreende, com propriedade, o significado do termo democracia, o que os leva a desvalorização do regime democrático. Desta forma, impõe-se o desafio de criar mecanismos que superem as barreiras à consolidação e aprofundamento da democracia.

O fenômeno de indiferença popular, produto do descrédito com a democracia representativa é totalmente contrário ao conceito de cidadania presente na Constituição do Brasil, gerando consequências negativas ao regime democrático. Isto requer formas de reflexão mais aprofundada de construção de mecanismos mais eficientes que permitam o envolvimento dos cidadãos no processo político.

A relevância deste estudo se deve a necessidade de refletir sobre o fortalecimento da democracia, não pela defesa do argumento de suplantação do modelo representativo, mas, pela ideia de acoplar a este, os mecanismos de participação popular, ampliando, assim, o modelo de representatividade, tendo em vista o aprofundamento do que hoje se entende por democracia.

Defende-se o argumento que um possível caminho capaz de minimizar ou solucionar a problemática mencionada seria o fortalecimento da participação popular no processo político, através de uma efetivação da democracia participativa, que não se constitui numa invenção recente, pois já se encontra prevista no ordenamento jurídico (SILVA, 2008).

Por todo o exposto, elaboram-se as seguintes indagações que norteiam o estudo:

- Em que sentido é possível afirmar a existência de uma crise de legitimidade da democracia representativa no Brasil? A democracia participativa seria um caminho promissor para minimizar os efeitos negativos desta crise?

No I capítulo, apresenta-se a conceituação do termo democracia e suas modalidades (direta, indireta e semidireta). No II capítulo, aborda-se a crise da democracia representativa, enfocando a legitimação constitucional e a legitimidade governamental. No III capítulo, apresenta-se o conceito de participação política e os canais por meio dos quais ela se efetiva. No IV capítulo, enfoca-se a democracia participativa por meio de conceitos e fundamentações jurídicas, psicológicas, sociológicas, entre outras, bem como se destaca a importância dos atores coletivos neste tipo de democracia. No V capítulo, apresenta-se alguns exemplos concretos de democracia participativa no Brasil, a saber: o orçamento participativo da cidade de Porto Alegre e a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

1. CONCEITUAÇÃO DO TERMO DEMOCRACIA E SUAS MODALIDADES

A discussão sobre a crise presente no modelo de democracia representativa deve ser precedida, necessariamente, de uma breve análise deste importante conceito, bem como de suas espécies ou modalidades. Esta permite, no primeiro momento, delinear os contornos da problemática relativa à carência de legitimidade da democracia indireta e, em seguida, apresentar a necessidade de existência deste modelo democrático, nos dias atuais, em face das limitações e especificidades do regime ideal (manifestação direta do povo, de maneira plena e irrestrita).

1.1 O CONCEITO DE DEMOCRACIA

A democracia é um termo de difícil conceituação, e a depender do adjetivo que a acompanha o seu significado se reveste de características diversas. A sua definição pode limitar seu conteúdo, como no caso da visão da teoria competitiva de Schumpeter (1961) e Bobbio (1992). O primeiro a entende como “um método de escolha dos governantes, onde os eleitores através de eleições periódicas e livres iriam escolher aqueles que tomariam as decisões políticas. Esse conceito destaca tão somente o aspecto formal da democracia, como uma competição” (SCHUMPETER, apud ALBUQUERQUE, 2009). O segundo a define a democracia como “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada à participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1992, p.12).

Tais visões reduzem o termo democracia a um processo de eleição, numa perspectiva procedimental, apresentando um aspecto positivo pelo fato de permitir diferenciar a democracia dos governos autoritários, no entanto, elas implicam “em uma restrição das formas de participação e soberania” (SANTOS, 2005, p.39-40).

Em contraposição a definição meramente procedimental, o conceito de democracia procedural mínima apresentado por Mainwaring, Brinks, Pérez-Linán, (2009) acrescenta alguns elementos a mais para distinguir as democracias dos regimes autoritários, devendo a democracia conter quatro propriedades:

A primeira delas é a existência de eleições “competitivas livres e justas para o Legislativo e o Executivo”; a segunda compreende uma cidadania adulta e abrangente; a terceira se refere à proteção das liberdades civis e dos direitos políticos; finalmente, a quarta, consiste em que os governantes eleitos de fato governem (o que implica no controle civil democrático sobre os militares). (ALBQUERQUE, 2009, p. 140)

O conceito adotado de democracia pode também conter uma forte carga principiológica, que é possível identificar até mesmo na formulação clássica de Lincoln, de que “a democracia é o governo do povo, pelo povo, e para o povo” (LINCOLN apud, BONAVIDES, 2005, p.267). Esta definição, apesar de sua aparente simplicidade, reveste-se de suma importância e contemporaneidade, pois comporta elementos formais, mas também substanciais, indicando que:

Governo *do povo* significa que este é fonte e titular do poder (todo poder emana do povo), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo *pelo povo* quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apoia no consentimento popular; governo democrático é o que se baseia na livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da representação política (o poder é exercido em nome do povo). Governo *para o povo* há de ser aquele que procure liberar o homem de toda a imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar. (SILVA, 2008, p.135)

Esta concepção se distancia das definições mínimas antes mencionadas, em razão de seu conteúdo ser mais idealizado, revelando uma compreensão da democracia como um “meio e não um fim, um instrumento para a realização dos direitos fundamentais” (p.). Esta conceituação aproxima-se mais do regime democrático adotado pela nossa Constituição, visto que o Estado Democrático de direito tem objetivos¹ a realizar (CANOTILHO, 2002).

1.2 MODALIDADES CLÁSSICAS DA DEMOCRACIA

¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

1.2.1 DEMOCRACIA DIRETA

A democracia direta, como o próprio conceito sugere, ocorre nos casos em que o povo exerce diretamente o poder político-decisório, sem intermediários e representantes. Esta fórmula teve seu berço na Grécia antiga, onde os cidadãos se reuniam na *Ágora*, e deliberam sobre os rumos da cidade. A *Ágora* era equivalente ao nosso parlamento, representando o centro de onde irradiava as decisões políticas (BONAVIDES, 2005).

No entanto, é vital salientar que este modelo democrático grego, apesar de sua inegável importância histórica, estava distante do ideal, em razão de sua natureza restritiva, visto que uma grande parcela da sociedade grega era alijada deste processo por não serem considerados cidadãos, privilégio de uma elite, movido por uma cultura, que além de marginalizar politicamente as mulheres e escravos, também desvalorizava o trabalho manual, ao ponto de Aristóteles defender que “a virtude política, que é a sabedoria para mandar e obedecer, só pertence àqueles que não têm a necessidade de trabalhar para viver, não sendo possível praticar-se a virtude quando se leva a vida de artesão ou de mercenário” (DALLARI, 2005, p.146)

Dentre os fatores que possibilitavam esta vivência democrática direta, destaca-se outra enorme contradição, a base social escrava, que permitia que os cidadãos tivessem completa liberdade para tratar dos assuntos da polis, visto que não tinha nenhuma preocupação com seu sustento, garantido pelo trabalho escravo, que o permitia dedicar-se integralmente ao papel político. Diante deste cenário, muitos autores defendem que não houve na realidade uma democracia de fato, e sim uma aristocracia democrática. Apesar destas críticas, faz-se necessário reconhecer o grande valor deste embrião democrático, principalmente na isonomia entre os cidadãos, ainda que seu número fosse limitado (BONAVIDES, 2005).

Em razão da extensão territorial dos estados modernos, infinitamente maiores que as cidades-estados gregas, além de outras questões de ordem técnica, como a complexidade das sociedades modernas, a democracia direta tornou-se inviável, com exceção de alguns cantões na Suíça (BASTOS, 2002). No entanto, os princípios democráticos da democracia greco-romana², resgatados pelo iluminismo, juntamente com a influência do protestantismo³,

² No entanto, com uma concepção de cidadão mais ampla, abrangendo camadas outrora excluídas, como por exemplo, a burguesia (DALLARI, 2005).

³ Alguns princípios da Reforma Protestante, como o sacerdócio universal dos crentes, colocaram os homens em uma posição de responsabilidade pessoal diante de Deus, e independência de uma hierarquia rígida como

influenciaram os três grandes movimentos político-sociais que materializam os princípios teóricos do estado democrático moderno em detrimento do absolutismo: A Revolução Inglesa, a Revolução Americana e a Revolução Francesa (DALLARI, 2005).

1.2.2 DEMOCRACIA INDIRETA OU REGIME REPRESENTATIVO

Diante dos obstáculos anteriormente elencados à implantação da democracia direta, desenvolveu-se o conceito de democracia representativa ou indireta que, “consiste na expressão da vontade do povo através da eleição de seus representantes” (BASTOS, 2002, p139). Apesar da crítica de vários teóricos, dentre eles Rousseau⁴, “o regime representativo é o sistema comum dos estados modernos” (AZAMBUJA, 2005, p.218).

Na democracia representativa, o povo elege entre seus pares representantes e os concede um mandato, autorizando que os representem a fim de tomarem as decisões políticas em seu nome. Apesar do uso comum da nomenclatura, mandato, que faz referência ao instituto do Direito civil, os representantes não tem sua atuação vinculada aos seus eleitores, com exceção dos sistemas onde existe o mandatado imperativo⁵, devendo representar os interesses de toda a nação, tendo o representante autonomia para fazê-lo (DALLARI, 2005). A esse respeito, com a habitual destreza, salientava Rui Barbosa: “Esse mandato é nacional. Quem o confere é a nação, quando elege os membros do congresso” (BARBOSA apud AZAMBUJA, 2005, p.244).

A democracia de bases representativas é a saída possível, adotada desde a segunda metade do século XVIII, para que se tenha um estado regido pela soberania popular, em face da impossibilidade de termos uma democracia direta nas bases da cidade-estado da Grécia Antiga, visto que somos Estados-nações, e os cidadãos hoje não dispõem das condições necessárias para serem integralmente políticos (BONAVIDES, 2005). De sorte, que as justas críticas feitas as suas limitações não devem solapar a sua utilidade prática, que a torna imprescindível, mas carente de aprimoramentos.

a Igreja Romana, de modo que houve uma gradação desta filosofia da esfera eclesiástica para a cívica, influenciado nos movimentos democráticos que se seguiram. (BIÉLER, 1999)

⁴ Ao referir-se ao sistema representativo inglês, Rousseau afirmou: “A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada. [...] Toda lei que o povo não ratificou em pessoa ela é nula; não é uma lei. [...] O povo inglês pensa ser livre pensa ser livre; ele se engana muito, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada” (ROUSSEAU, 2002, p125).

⁵ Neste sentido, PINTO (2010, p.95), cita como exemplo de voto imperativo “os delegados indicados pelos partidos americanos, nas primárias ocorridas nos Estados, para participar do Colégio Eleitoral que escolhe o presidente dos EUA”.

1.2.3 DEMOCRACIA SEMIDIRETA

Diante das deficiências do sistema representativo, que serão abordadas posteriormente, “a doutrina política e a legislação constitucional preconizaram e adotaram modificações sensíveis no regime representativo, surgindo uma terceira modalidade de democracia, a democracia semidireta” (AZAMBUJA, 2005, p.218).

Na democracia representativa, o poder é de povo, mas o governo é dos representantes. Ainda que estes tenham sido eleitos pelo próprio povo, titular do poder, inevitavelmente ocorre uma alienação política, mas os instrumentos de democracia direta contidas nesta modalidade servem para amenizar esta alienação. Desta forma, o povo não somente elege, mas também estatui diretamente (BONAVIDES, 2005). Sendo assim, a democracia semidireta procura assumir a postura de meio termo, tentando equacionar o ideal e o possível: a representação e a participação.

Dentre os instrumentos de democracia direta podem-se destacar aqueles adotados em nosso ordenamento jurídico-pátrio, de antemão salientado que este hall não esgota as possibilidade desta modalidade, visto que em nosso regime não existem alguns instrumentos que são utilizados em outras democracias, como é o caso do *recall*⁶.

As três formais principais de democracia semidireta, positivados em nosso ordenamento, são:

A) O referendo: Consiste na consulta à população acerca da promulgação de uma lei, quando esta afeta o interesse nacional de forma considerável. Neste caso específico a consulta ao povo é posterior à edição da norma, que tem o poder de sancionar a lei. Em razão da omissão legislativa, alguns autores entendem que até mesmo emendas constitucionais pode ser alvo de referendo, a fim de que o povo ratifique o posicionamento dos legisladores. (BULOS, 2011)

B) O Plebiscito: Também é uma forma de consulta popular, divergindo do referendo tão somente no momento de sua realização (MORAES, 2002), visto que o plebiscito é consulta prévia à população, devendo a criação da norma ser feita em momento posterior.

⁶ O *Recall* é uma instituição norte-americana, que tem aplicação em duas hipóteses diferentes: ou para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar a decisão judicial sobre a constitucionalidade de lei. (DALLARI, 2005, p. 155).

Em alguns casos, a nossa constituição dispõe a obrigatoriedade da realização deste mecanismo⁷.

C) A Iniciativa Popular: Este mecanismo constitucional permite que um determinado número de cidadãos, apresentem projetos de lei a serem votados pelo Legislativo Federal, no entanto, são necessários que sejam atendidos os requisitos do Art. 61, parágrafo 2º da CFRB⁸. Nos âmbitos estadual e municipal, a constituição do estado, e a lei orgânica municipal, respectivamente, deverão regular este instituto. Para Bonavides (2005, p.289) “de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa”.

⁷ Art. 18, parágrafos 3º e 4º da CFRB.

⁸ § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988)

2. A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A LEGITIMAÇÃO CONSTITUCIONAL E A LEGITIMIDADE GOVERNAMENTAL

A legitimidade é a devida resposta à demanda que há no homem de confiar em algo, de sentir-se seguro, de acreditar que existe coerência, envolvendo assim a credibilidade, a seriedade e a confiança, que fornece autoridade (GOYARD-FABRE, 1999). Neste sentido, a legitimidade completa o princípio da legalidade, pois não basta estar previsto no ordenamento, emanar do poder estatal, é necessário também que seja legítimo, justo, coerente. Segundo o autor o poder político não pode prescindir da legitimidade, pois é ela que confere a plenitude e força, mediante a adesão dos cidadãos. Pretende-se estudar a legitimidade da democracia representativa, com atenção especial ao nosso regime democrático, do ponto de vista constitucional, ou seja, sua adequação com as exigências legitimadoras de nossa Carta Magna, assim como a legitimidade governamental, que consiste adesão dos cidadãos e o apreço que eles têm por este regime.

2.1 A LEGITIMAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Sob a ótica constitucional, a legitimação do poder político deve ocorrer de duas formas: a normativa-substancial, que condiciona o domínio político à consecução de determinados fins e consolidação dos princípios, como o da soberania popular, do pluralismo político, entre outros; e a normativa-procedimental, que trata das regras e processos eleitorais e legislativos.

Deste modo, o princípio democrático, como forma de legitimação do poder, é mais que um mero procedimento de escolha dos representantes, apresentando também um conteúdo substancial (CANOTILHO, 2002). Conforme Minhoto (2007), este argumento, apesar de ser direcionado primariamente à análise da Constituição Portuguesa de 1976, também é absolutamente aplicável ao ordenamento pátrio, devido à semelhança principiológica de ambas as Cartas Constitucionais⁹, e o fato de nossa Lei Maior também

⁹ A importância de estudar a Constituição Portuguesa de 1976 é reforçada pelo próprio José Afonso da, tendo em vista a influência que ela teve em nossa Carta Magna, de modo que compreendê-la é também entender o nosso ordenamento constitucional, em razão da semelhança em seus princípios. E no caso específico do conceito de Estado Democrático de Direito, ainda assinala o publicista que a conceituação de Canotilho influenciou a Constituinte de nosso país, o que reforça a necessidade de estudá-la. (SILVA, 2008).

prevê mecanismos de legitimação formal (art. 14 a 17¹⁰, art. 52, X; 97, 102, I, a, III, a, b, c e 125, paragrafo 2º¹¹), mas também há a previsão da legitimação substancial (art. 1º, 3º).

Segundo Bonavides (2003), em nossa República, a legitimação constitucional é fustigada por diversos fatores, destacando um dos problemas que afetam a legitimidade, no aspecto constitucional-formal, que se constitui no exagerado número de medidas provisórias editadas pelo poder executivo, num visível avanço sobre o poder Legislativo, o que conduz o autor a denominar nosso sistema político de “ditadura constitucional”¹².

Ao tratar deste assunto Minhoto (2007) acrescenta que existem enormes problemas do ponto de vista substancial, uma vez que nossa Carta Maior demanda uma espécie de democracia progressiva, mas o que se pode verificar é, na verdade, uma crescente apatia, pois “até o ato de votar, considerado pedra fundamental do processo democrático, [...], vem sendo encarado, cada vez mais, como simples obrigação” (MINHOTO, 2007, p.225).

2.2 A LEGITIMIDADE GOVERNAMENTAL

Marques (2012) apoiado em Easton (1965) indica que a legitimidade governamental é dividida em dois aspectos: o primeiro, chamado de *apoio difuso*, que se manifesta na defesa por parte dos cidadãos das instituições e das práticas políticas que caracterizam determinado sistema; o segundo denominado do *apoio específico*, que consiste no apoio dos cidadãos a determinado governo, de modo que faz referência muito mais a aceitação de um grupo político do que do próprio regime. O conceito de *apoio difuso*, por sua vez, guarda relação semântica com aquilo que se pretende observar em nosso regime democrático: o apreço que o povo brasileiro confere a este sistema político, fator determinante em sua conservação.

A democracia tem sofrido uma crise em escala mundial, e não só no contexto brasileiro, em razão de que o modelo representativo-liberal, caracterizado pela democracia de baixa intensidade, tem sofrido do que se convencionou chamar de crise da dupla patologia: “*patologia da participação*, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a *patologia da representação*, o fato de que os cidadãos se considerarem

¹⁰ Estes artigos versam sobre os direitos políticos, e também dos partidos políticos.

¹¹ Estes artigos dispõem sobre o controle de constitucionalidade sobre as normas oriundas de procedimento legislativo inconstitucional

¹² O arbítrio do Executivo, as omissões do Judiciário e a falência do Legislativo criaram um falso Estado Constitucional e uma falsa democracia representativa. Não há Estado constitucional nem democracia representativa num País que durante dez anos, desde da promulgação de sua Carta Magna, 6494se tem governado por mais de quatro mil medidas provisórias! É uma ditadura constitucional que faz inveja aos generais da ‘redentora’ de 1964 (Bonavides,2003, p.218-219).

cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (AVRITZER; SANTOS, 2005, p. 42).

Estes reflexos negativos tem origem na incapacidade do sistema representativo, com fulcro em teorias minimalistas, de atender as demandas sociais de maneira adequada. Até mesmo a representação de parcelas significativas das sociedades é feita de maneira precária ou inexistente, invalidado o argumento clássico de Stuart Mill, que vislumbrava no parlamento um retrato proporcional da população, pois “os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos” (*idem*, p.54).

Esta crise é extremamente preocupante, visto que enquanto os governos autoritários se mantem no poder mediante a força, os regimes democráticos o fazem através da legitimidade das decisões políticas (MARQUES, 2010). Um dos indicadores mais objetivos desta problemática é exatamente a abstenção crescente dos cidadãos no processo eleitoral¹³, e isto assume um papel destacado, pois num sistema com baixa densidade democrática é oportuno para o povo manifestar sua insatisfação com o sistema político, assim como a própria classe política¹⁴.

Mas a constatação da baixa legitimidade governamental de nosso sistema representativo também pode ser verificada de outra forma, a partir da desvalorização ou do desconhecimento acerca dos valores do regime democrático. Sendo assim,

“pesquisas por amostragem realizadas em 2002 em 17 países latino-americanos pelo Latinobrómetro, instituição sediada em Santiago do Chile, mostram o Brasil como o país com menor proporção de respostas em que se aponta a democracia como preferível a qualquer outra espécie de regime (37 por cento). Não obstante certa repercussão relativa a 2011, também nas pesquisas de anos anteriores realizadas pelo mesmo instituto as proporções brasileiras de apoio à democracia se situam entre as mais baixas da América Latina. E é talvez especialmente revelador observar que, no ano de 2002, a proporção de brasileiros que declararam não saber o que significa a democracia ou simplesmente não responderem à pergunta a respeito é destacadamente mais alta que a dos nacionais de todos os demais países latino-americanos, alcançando 63 por cento (em El Salvador, o segundo colocado, a proporção correspondente não passa de 46 por cento)” (REIS, 2007, p476).

¹³ De acordo com informações do TSE, 19,11% do eleitorado não apareceu para votar. No primeiro turno, a abstenção tinha sido de 16,41%. (ESTADO DE SÃO PAULO, 2012) Estes dados se referem às eleições municipais de 2012.

¹⁴ Em 1996, por exemplo, em dados estatísticos de pesquisa realizada pelo instituto chileno Latinobarómetro, observou-se que mais de 70% da população brasileira tinha pouca ou nenhuma confiança no Congresso Nacional ou na classe política (FERREIRA JUNIOR, 2008, p.23).

Esta indiferença para com o sistema representativo e o regime democrático é ocasionada pelo fato de que “camadas cada vez mais amplas da população tomam consciência do caráter meramente formal e aparente de certas fórmulas democráticas, em que a participação do povo é mais simbólica do que real” (MONTORO, 1974, p42). A ausência da legitimação substancial acaba por desgastar a legitimidade do processo formal.

Também surge como possível explicação deste cenário adverso, “a persistência dos problemas relativos à administração do interesse público, à justiça social, e a um arranjo que pouco parece se interessar pelas disposições e contribuições da esfera civil em relação à produção da decisão política” (MARQUES, 2010).

Para MORAES (2002), uma representação meramente teórica, que carece de conteúdo substancial não incluem de maneira efetiva os cidadãos nas decisões governamentais, dando ensejo ao descrédito da democracia representativa e à ascensão de movimentos autoritários. Desta forma,

se o povo não tem participação direta nas decisões políticas e se, além disso, não se interessa pela escolha dos que irão decidir em seu nome, isso parece significar que o povo não deseja viver em regime democrático, preferindo submeter-se ao governo de um grupo que atinja os postos políticos por outros meios que não as eleições (DALLARI (1990, p. 131) *apud* MORAES, 2002, p.132).

Esta realidade é preocupante e demanda especial atenção de todos os que atentam para os valores democráticos da constituição, tendo em vista o manifesto problema, que afeta a democracia como um todo, faz-se necessário encontrar os mecanismos que equacionem esta questão, e fortaleça nossa recente democracia, antes que a falta de prestígio imposta por muitos a este regime seja dissipado mediante, tão somente, a sua ausência¹⁵. A distância entre o povo e o poder precisa ser mitigada, e isto deverá ocorrer mediante a participação popular na política.

¹⁵ Destaco como reflexão a posição de Bonavides diante da desvalorização de conceitos como Democracia e Estado Democrático de Direito: O estado democrático é como a democracia, a liberdade, e as vezes o próprio direito: certas pessoas só os reconhecem e estimar depois de violados ou conculcados, ou seja, durante a repressão, a ditadura ou o terror. Fora daí parecem existir tão somente no léxico dos idealistas, nos lábios dos sonhadores, na retórica dos demagogos (BONAVIDES, 2007, p.302).

3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: CONCEITOS E ESPÉCIES

A apatia popular, fruto do descrédito com o sistema representativo, é completamente oposta ao conceito de cidadania insculpido na nossa Constituição, e apresenta um efeito extremamente negativo ao regime democrático brasileiro, de modo que é necessária uma maior participação política da sociedade civil. Antes de aprofundar a discussão acerca dos mecanismos legais que fomentem esta participação, faz-se necessário conceituá-la.

3.1 O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A participação política, entendida de forma ampla, é um instrumento necessário no processo de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas. Este conceito transcende o momento eleitoral, fazendo referência às situações que vão desde uma simples conversa informal de conteúdo político, até mesmo o engajamento cívico em grupos de pressões, protestos e até mesmo fazer parte da estrutura governamental (AVELAR, 2007). Deste modo, a criação e o aperfeiçoamento de instrumentos que favoreçam esta participação são mecanismos necessários para combater a anemia da legitimidade de nossas instituições democráticas.

Segundo a autora, a participação política, do ponto de vista histórico, representou a ruptura da estrutura hierárquica que vinculava a posição política do indivíduo com a sua posição social. A superação desta correspondência, ao longo do tempo, foi atingida em duas frentes: o sufrágio universal, que consagra o ideal de soberania popular, tornando todos os cidadãos aptos para reivindicar seus direitos, independentemente de sua classe social, numa espécie de igualdade potencial. No entanto, é através da participação nas organizações políticas que a soberania popular assume contornos materiais mais tangíveis, em direção a uma igualdade efetiva.

É relevante destacar que há um conceito mais restrito de participação popular, conforme Carlos Ayres Britto, ao distinguir sob a ótica jurídica o direito concedido pela Constituição do controle social do poder da participação popular. Para o ministro do STF:

o controle social do poder não é forma de exercício do poder político. [...] Participação popular, então, somente poder existir com a pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade.

É igual a dizer: com a pessoa privada influenciando constitutivamente na formação da vontade normativa do Estado, que assim é que se desempenha o poder político. (BRITTO, 1992, p. 5-6).

A partir de uma interação entre estas duas definições pode-se compreender que a definição de Avelar (2007) diz respeito a uma participação política no sentido mais amplo, enquanto a definição jurídica de Britto (1992) se distingue da anterior, ao limitar-se a participação concreta da população na produção da norma. Sendo assim, entende-se que se deve partir de uma participação em sentido amplo, mas visando alcançar uma participação jurídica, que realmente interfira nos desígnios estatais, tendo em vista um processo de construção da cidadania.

3.2 OS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Para Avelar (2007) os canais de participação organizam-se em três vias, a saber: o *canal eleitoral*, que se restringe a participação dentro dos aspectos eleitorais e partidários, o *canal corporativo* composto por instâncias intermediárias de representação de categorias e associações de classe e, por fim, o *canal organizacional*, composto dos mais variados grupos da sociedade civil organizada, como por exemplo: movimentos sociais, organizações não governamentais- ONG's, como conselhos gestores, orçamentos democráticos e demais experiências de gestão pública democrática.

Segundo a autora, o canal eleitoral é o responsável pelo sistema representativo, ao utilizar a instância partidária e seus representantes como elo principal do povo com o estado. No entanto, se esta via for a única utilizada, a participação popular será muito prejudicada em decorrência de uma concepção minimalista da democracia, que não pode ser resumida à escolha periódica de representantes.

No que se refere ao canal corporativo, faz-se necessário distingui-lo das organizações dos sistemas antidemocráticos (fascismo), identificando esse canal como uma forma legítima de representação de interesses. Neste sentido, “os sujeitos do pluralismo moderno são prioritariamente os partidos, mas também as organizações corporativas e os demais atores coletivos” (DAHL, 1997, *apud* AVELAR, 2007. p.267).

O canal organizacional, por sua vez, é composto pelas mais variadas formas de participação política dos grupos não institucionais, unidos através de objetivos e valores comuns, podendo ser direcionado às demandas de uma parcela definida da sociedade, ou de questões que envolvam toda a coletividade. Tais canais representam a expansão da

consciência política de um povo. Nesta esteira, é pertinente destacar que a autora mencionou a existência de queda nos níveis de corrupção nos municípios que ampliaram as estruturas participativas. Tais mecanismos devem ser estimulados, pois “a participação política continua sendo o principal fundamento da vida democrática, e o instrumento por excelência para a ampliação dos direitos da cidadania”. (AVELAR, 2007)

4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONCEITUAÇÃO E FUNDAMENTOS.

Uma democracia mais substantiva, com maior participação popular, tem sido objeto de interesse crescente entre os doutrinadores de diversas áreas (DALLARI, 2005), e esta nova feição democrática apresenta a junção da participação política dos atores populares de forma mais aguda, com o atual regime democrático. No entanto, é preciso definir este conceito de democracia participativa e verificar sua compatibilidade com nosso ordenamento jurídico.

4.1 UMA BREVE ANÁLISE DOS CONCEITOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como resposta às dificuldades do sistema representativo, ainda que o mesmo tivesse elementos da democracia semidireta em seu arcabouço constitutivo, surgiu no final do século XX, o conceito de democracia participativa, como forma de “intensificação da participação direta do povo nas decisões políticas, por meio de manifestações coletivas, aprovando proposições para a adoção de medidas públicas” (DALLARI, 2005, p. 155).

Ainda sobre a ascensão deste modelo democrático, Djalma Pinto (2010, p. 90), afirma que, “é crescente no mundo contemporâneo, a ideia de democracia participativa. O povo delega aos representantes a direção da sociedade, sendo, porém, seus diversos segmentos ouvidos sobre temas relevantes.” O autor assevera a importância desta participação, tendo em vista que “ninguém melhor do que o cidadão para apontar as prioridades do seu grupo social em determinado momento”.

A democracia participativa pode ser também caracterizada como um modelo de organização democrática, fundada não apenas na representação popular, mas, também, na participação organizada e ativa dos grupos sociais nos assuntos de seu interesse (MONTURO, 1974).

Entretanto, o conceito não é unânime, tendo um significado muito mais profundo para alguns autores, como no caso de Paulo Bonavides (2003). A sua concepção do termo é demasiadamente profunda, alçando a democracia participativa a condição de superação almejada do dilema presidencialismo e parlamentarismo, a colocando como única saída legítima e constitucional para que nosso regime democrático supere as agressões da

globalização neoliberal e sedimento e aprofunde as conquistas do estado social (BONAVIDES, 2003).

O renomado jurista entende que as formas representativas perderam toda a legitimidade, em decorrência da sujeição dos demais poderes ao poder executivo, sujeito a ideais inimigos da soberania nacional e dos direitos fundamentais, notadamente os sociais, fenômeno visível, principalmente no abuso da edição de medidas provisórias, que corrompem a divisão dos poderes, e conseqüentemente o próprio princípio democrático, e a única forma de superar esta crise seria implantar uma democracia participativa:

A desagregação dos quadros representativos nos conduz a necessidade de estabelecer, de imediato, pelas vivas constitucionais, a democracia participativa, de todo exequível nos termos do parágrafo único do art. 1º da Carta Magna, combinado com o art. 14 da mesma carta.

Se fizer isso, a República federativa decretará fatidicamente o fim do presidencialismo em sua substância, sem removê-lo na forma, ao mesmo passo que, fazendo o povo legislador, constituir-se-á um centro vital de legitimidade e reforço às competências normais do Legislativo e do Executivo. De tal sorte que o parlamentarismo, impossível de introduzir sem quebrantar a constituição, ficará de todo ultrapassado por uma forma mais verídica, mais legítima, mais eficaz de governo democrático, que é o governo da democracia participativa, qual a temos preconizado, para a melhor saída para o País em meio a catástrofe que se avizinha. (BONAVIDES, 2003, p.287)

Para que a democracia participativa seja implantada, faz-se necessário, na visão de Bonavides (2003), uma alteração substancial da Carta Magna, atingindo quatro frentes: a) A instituição do Referendo, como mecanismo legal e necessário para a promulgação de emendas constitucionais; b) A utilização dos plebiscitos a fim de autorizar ou rejeitar as políticas de governo nos seus atos de grande alcance do interesse nacional; c) a criação de um tribunal constitucional, completamente autônomo e independente de todos os outros poderes, análogo ao poder moderador, atuando na defesa dos direitos fundamentais, dissolvendo os conflitos entre os outros poderes clássicos: executivo, legislativo e judiciário; d) a democratização dos meios de comunicação, a fim de alcançar um controle constitucional dos mecanismos da formação da “opinião pública”.

Percebe-se, portanto, que a democracia participativa proposta por Bonavides trata-se de uma mudança profunda em todas as estruturas políticas de nossa sociedade, tendo reflexos desde a hermenêutica constitucional, passando pela re-politização do conceito de legitimidade, influenciando até mesmo nos meios de comunicação. Tal mudança é tão abrangente, que o próprio autor revela uma discussão a respeito da possibilidade de tais

mudanças ocorrerem em nosso ordenamento constitucional, sem transpor os limites impostos pelo poder constituinte originário (BONAVIDES, 2003).

No entanto, a partir de conceitos menos controversos, como são defendidos por Monturo (1974), Dallari (2005), Pinto (2010), e o próprio Canotilho (2002)¹⁶ é possível traçar metas mais próximas e alcançáveis em nosso atual ordenamento, porém sem abdicar das valiosas e inestimáveis contribuições dadas pelas formulações de Bonavides (2003), um dos maiores propulsores deste modelo democrático em nosso país.

É válido salientar ainda que a democracia participativa não se confunde com a democracia semidireta. Embora os institutos de tal democracia possam ser considerados as primeiras manifestações de uma democracia participativa (SILVA, 2008), o princípio participativo é mais profundo que a mera utilização destes instrumentos, caracterizado pela “participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (*idem.* p.143), e com uma ênfase especial na atuação do povo em grupos sociais, como será destacado posteriormente.

4.2 FUNDAMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A reflexão acerca da necessidade de uma democracia com maior participação popular foi inserida em nosso texto constitucional, pois se pode observar que o princípio democrático é composto dos elementos relacionados à democracia representativa, como os partidos políticos, eleições periódicas, mas também compreende a necessidade de uma democracia participativa,

“isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controle crítico na divergência de opiniões, produzir inputs democráticos.” (CANOTILHO, 2002, p.288)

Analisando este princípio, José Afonso da Silva (2008), destaca que a democracia a ser realizada pelo Estado Democrático de Direito¹⁷ (Art. 1º da CFRB¹⁸), deve ser vivenciada

¹⁶ A definição de Canotilho será apresentada no tópico seguinte, referente aos fundamentos jurídico-constitucionais da democracia participativa.

¹⁷ Carlos Ayres Britto (1992) afirma inclusive, que o Estado Democrático de Direito é na verdade um sinônimo perfeito de Estado Participativo.

¹⁸ 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:
[...]

em sociedade justa, livre igualitária, onde o poder emana do povo e é exercida em proveito dele, com uma feição pluralista e também participativa, “porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo” (SILVA, 2008, p. 123).

Além de estar em consonância com as exigências do princípio democrático, uma participação mais substancial do povo no processo político encontra-se em acordo com o pluralismo político, compreendido como,

“fruto da ideia que uma sociedade será mais bem governada na proporção em que seu poder é mais fracionado, impedido a centralização por parte dos grupos que o dominam de modo que se direcionem para uma perspectiva cada vez mais despótica, consequência da ausência de corpos intermediários entre o indivíduo e o poder central.” (ALVES; RIBEIRO; FELIX, 2010, p.1).

Ademais, a democracia participativa também tem como característica ser um mecanismo de aprimoramento da cidadania, pois credencia o cidadão a exercer o seu *status activae civitatis*, em umas de suas formas mais significativas, participando de forma efetiva da vida democrática brasileira, (BULOS, 2011), submetendo o funcionamento do Estado à vontade popular (SILVA, 2008). Ao reforçar esta relação, Amorim (2007) entende que “a cidadania se dá com a participação do indivíduo na comunidade política de forma integral, denotando a simbiose existente entre o cidadão e a democracia participativa” (REIS, 2012, p.36).

Ambos os princípios, cidadania e pluralismo político, fundamentos da nossa República, estão previstos no Art. 1º da Constituição Federal¹⁹ de modo que é imperativo que o poder público crie e/ou estimule mecanismos que venham consolidar estes princípios, e a democracia participativa é um meio propício para consecução deste alvo.

Tais observações fazem com que se perceba que nosso ordenamento jurídico, tendo como fundamento maior, a Constituição Cidadã, não pode admitir que a participação popular seja considerada um risco, mas deve ser tratada como elemento indispensável ao

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

¹⁹ 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. (BRASIL, 1988)

sistema Estatal de tomada de decisões, e como fator de legitimidade do sistema representativo. (REIS, 2012).

4.3 VÁRIOS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Além do fundamento jurídico, consagrado no princípio democrático da nossa Constituição, MONTURO (1974) elenca vários outros fundamentos para a democracia participativa, a saber:

A) O fundamento sociológico-histórico: do ponto de vista objetivo, o pluralismo crescente das estruturas societárias e ampliação das relações sociais, amplificados pelos meios de comunicação social, trazem consigo uma maior participação na vida coletiva. No aspecto subjetivo, há a transmutação de uma posição passiva do homem em relação à história, para uma atitude ativa, como agente transformador.

B) O fundamento político: O Estado deve reconhecer a soberania popular, insculpida na Carta Maior, assim como no Art. 21 da Declaração dos Direitos Humanos²⁰. Deste modo, deve reconhecer que o povo, a comunidade nacional, é na verdade o agrupamento de várias outras comunidades ou instituições menores, sendo o Estado somente mais uma destas instituições, que apesar de sua responsabilidade central, e seu papel importante na direção da vida nacional, ele não pode suprimir, absorver ou ignorar as outras comunidades, devendo respeitar este pluralismo, e ouvindo e coordenando suas ações.

Monturo (1974) destaca a influência do princípio filosófico formulado por PIO XI (“quadragésimo anno”) e JOÃO XXIII (“Mater et Magistra”), mas também é perceptível a semelhança desta construção teórica do pluralismo das instituições, com a perspectiva das soberanias das esferas, desenvolvida por Abraham Kuyper no Século XIX²¹.

C) O fundamento psicológico: tendo em conta que o sentimento de participação é um elemento propulsor da atividade humana, a participação organizada dos indivíduos a fim de

²⁰ Art. 21. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. [...]

A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto. (ONU, 1948)

²¹ Desenvolvendo o pensamento calvinista, Kuyper afirmava que cada esfera da criação, como família, comércio, governo, igreja, deveria ser autônoma, sendo soberana em sua esfera de atuação. O Estado não seria a floresta, mas tão somente mais uma árvore, mas que tinha um papel essencial, garantir o equilíbrio das relações e a autonomia de cada esfera. (KUYPER, 2002)

equacionar demandas que lhe dizem respeito, é uma forma de atribuir valor e sentido ao envolvimento do cidadão, promovendo satisfação, engajamento e educação cívica.

D) O fundamento técnico: Monturo indica o Paternalismo, como uma grande tentação do mundo moderno, seduzindo os governos a tomarem decisões nas altas cúpulas, sem consulta alguma, em níveis excessivamente altos, e resultado é a apatia da população. Além disso, a discussão ampla, ouvindo os interessados, produz enriquecimento na elaboração de soluções, tendo maior possibilidade de corresponderem aos anseios populares, a adesão torna-se mais natural, além de engrandecer e motivar os que participarão do processo.

4.4 A IMPORTÂNCIA DOS ATORES COLETIVOS NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

É relevante destacar que os conceitos apresentados neste trabalho fazem referência aos canais corporativo e organizacional de participação popular, em virtude do canal representativo já encontrar amparo no sistema homônimo. Além disso, é possível detectar um indicativo comum nestes conceitos, uma ênfase na participação popular mediante agrupamentos sociais, nos atores coletivos, ainda que em menor medida, em Bonavides (2003), visto que este revela uma crença que os avanços tecnológicos possibilitem o retorno a uma utilização muito mais de elementos da democracia direta pelos cidadãos individualmente.

Esta tendência em privilegiar os grupos sociais organizados é ainda mais forte em Monturo (1974), pois o mesmo afirma que a democracia participativa deveria ser consubstanciada através do agrupamento dos indivíduos em instituições como associações de moradores, atividades sindicais, movimentos estudantis, na democratização dos partidos, e em outras formas de associação como cooperativas e etc.

Avelar (2007), tratando sobre este assunto, elenca como benefícios da organização e participação popular através de grupos o fato de que este envolvimento: Torna pública a pretensão do grupo diante da coletividade mais ampla; retira o indivíduo do isolamento da vida privada, dando-lhe voz; supre a carência de recursos materiais e simbólicos de seus integrantes, especialmente os indivíduos de baixa renda; tem um aspecto pedagógico, pois amplia sua percepção, fazendo-o entender a origem de sua privação ou insatisfação.

A respeito das vantagens de uma democracia ancorada na sociedade civil organizada, ainda é possível salientar que ela apresenta-se como meio eficaz de superar duas dificuldades comumente levantadas na aplicação da democracia direta nos estados modernos: a necessidade de especialização e a impossibilidade do cidadão total. A primeira questão, referente à especialização, consiste no fato de que “os problemas atinentes à vida do Estado tornaram-se muito complexos no mundo moderno implicando conhecimentos de toda sorte: econômicos, sociais, diplomáticos, que na maioria das vezes não estão ao alcance do cidadão comum” (BASTOS, 2002, p.130).

Em uma argumentação semelhante, mas de forma mais contundente, Bobbio (1992, p.33-34), afirma que:

À medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas [...] Tecocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum.

Esta é uma questão realmente pertinente, pois a complexidade de nosso Estado supera em muito os problemas debatidos nas cidades-estados gregas. No entanto, o povo engajado em grupos sociais teria a capacidade necessária para discutir e propor dentro das esferas de atual daquele agrupamento. De modo ilustrativo, nem todos os cidadãos estão aptos para discutir questões referentes a causas ambientais, mas uma organização não governamental formada por uma parcela destes cidadãos tem a capacidade necessária para contribuir de forma qualitativa no debate em torno das políticas públicas ambientais.

O segundo obstáculo a uma participação mais intensa e direta dos cidadãos nos rumos do estado, é a inviabilidade da existência do “cidadão total”²², visto que as causas econômicas, de subsistência, impedem que o cidadão dedique-se completamente a debater as questões do estado e obriga-lo a viver esta vida política sobremodo intensa, seria uma violação à sua liberdade. No entanto, os atores coletivos, podem assumir, em parte, esta função, tornando-se intermediários nas causas que lhe são pertinentes. Este exemplo verifica-se, por exemplo, nos sindicatos ou demais associações de classe, onde o grupo

²² Bobbio (1992) ao comentar a fala de Rousseau, que entendia que o homem deveria ser conclamado de dia e de noite para exercer seus direitos políticos, chamou este indivíduo de “homem total”, o classificando como o oposto extremo do estado total. Esta descrição encontra-se em consonância com as dificuldades de cunho prático de uma participação popular direta nos moldes gregos, já abordada anteriormente.

intercede em favor dos interesses do indivíduo, sem que para isso aquele precise abdicar da labuta diária.

Deste modo, pode-se constatar que uma democracia participativa não pode prescindir de uma sociedade civil organizada, em suas várias possibilidades de organização social como atores coletivos, visto que a aplicação de mecanismo que levem em conta somente o cidadão individualizado é limitada, então é necessário usar destes elementos da democracia semidireta, mas também estimular e favorecer o engajamento dos atores sociais dentro da esfera político-decisória, ancorados no regime democrático, e na efetivação da cidadania e do pluralismo político, em sentido mais amplo, não se restringido tão somente à sua concepção atinente aos partidos políticos, mas em um pluralismo profundo, de várias facetas, sociais, políticas, econômicas, culturais e também partidárias (SILVA, 2008).

5. ALGUNS EXEMPLOS DE MANIFESTAÇÕES CONCRETAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Segundo Santos e Avritzer (2005), o Brasil, juntamente com a Índia, dentre os vários países que foram estudados sob a ótica da democracia participativa, são os países onde o potencial destes mecanismos se revela de maneira mais clara. No caso específico de nosso país, os autores destacam o papel fundamental de nossa Constituição, citando o já comentando Art. 14, mas também destacando o Art. 29²³, que ao tratar da organização da cidade demanda a participação dos representantes de associações neste processo, como exemplo.

Neste sentido, verificam os autores, que a nossa Carta Maior ao incorporar esses valores emergentes, abriu um espaço privilegiado para a democracia participativa. No entanto a simples previsão normativa, sem a sua correspondente aplicação concreta não tem o condão de aprofundar o processo democrático, por isso, reveste-se de importância a análise de algumas iniciativas participativas no nosso País, perpassando por manifestações nas duas funções do Estado que são compostas mediante um processo eleitoral-representativo (Executivo e Legislativo)²⁴, afim de que se perceba possibilidades palpáveis de alcançar uma democracia participativa substancial.

5.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PODER EXECUTIVO

O conceito clássico de orçamento, o define como “uma peça que contém prévia da despesa e da receita para um período determinado” (HARADA, 2011, p.61). No entanto, não é coerente vislumbrar o orçamento público, como fruto de uma mera técnica contábil sem maior significado. Na verdade, o orçamento é um ato essencialmente político, “daí porque o exame da peça orçamentária permitirá revelar, com clareza, em proveito de que grupos sociais ou regiões, ou para solução de que problemas e necessidades funcionará a

²³ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (BRASIL, 1988).

²⁴ O objeto deste estudo limita-se à problemática do sistema representativo, de modo que o judiciário, não eletivo, não está no alcance da análise, no entanto, também existem manifestações de participação nesta função estatal, e alguns citam inclusive o tribunal do Júri como uma destas manifestações, por criar a norma concreta de sentença (BRITTO, 1992)

aparelhagem estatal” (p.67). Verifica-se, portanto, que democratizar a o orçamento é aproximar o povo das esferas decisório-políticas.

Segundo a definição de Leonardo Avritzer (2005, p.576), “o orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas de setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras”. Este conceito apesar de conter os elementos básicos do orçamento participativo, é limitado no seu campo de incidência, pois não abarca as manifestações a nível estadual, que ocorrem atualmente, por exemplo, no Estado da Paraíba (PARAÍBA, 2011).

No entanto, feita esta necessária observação, é possível usá-lo para conceituar este instrumento, principalmente pelo fato de que os dados a serem observados pelo autor, dizem respeito a duas manifestações de orçamento participativo em nosso País, nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte (AVRITZER, 2005), e é desta análise que o presente trabalho irá se valer a fim de compreender este mecanismo da democracia participativa no poder executivo, focando exclusivamente no caso de Porto Alegre, por ser a Cidade pioneira deste modelo democrático.

A Capital do Rio Grande do Sul foi o local no Brasil onde pela primeira vez no Brasil a ideia de orçamento democrático, na gestão de Alceu Collares, PDT²⁵, mas foi em 1989, na gestão de Olívio Dutra, do PT, que o orçamento participativo tomou forma como “um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura do município” (p.576).

De acordo com o autor, o processo participativo em tela é composto por duas fases. A primeira fase se inicia com assembleias locais, onde os moradores dos bairros reúnem-se e deliberam em assembleia definidas por áreas temáticas, como educação, transporte, cultura, dentre outros temas. Depois há uma rodada intermediária com assembleias, onde os delegados eleitos na fase regional e a população trabalham na hierarquização de prioridades e definição de obras nas sub-regiões. Por fim, ocorre a segunda rodada de assembleias regionais, onde são eleitos os delegados para comporem o Conselho do Orçamento Participativo e são homologadas a hierarquias e as demandas da regional.

Na segunda fase há a instalação do Conselho de Orçamento Participativo, citado anteriormente, com a seguinte composição: “dois conselheiros por cada região (32), dois

²⁵ A ideia de orçamento democrático surge como a resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo prefeito de Porto Alegre pelo PDT, Alceu Collares, às associações de moradores da cidade no início da sua gestão, em março de 1986. [...] a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) respondeu à proposta da Collares nos seguintes termos: [...] “queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação” (AVRITZER, 2005, p.573-574).

conselheiros eleitos por cada assembleia temática (10), um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) e um do Sindicato dos Servidores da Prefeitura” (AVRITZER, 2005, p.579). E este Conselho, juntamente com a GAPLAN (Gabinete de Planejamento da Prefeitura), debatem as propostas de orçamento, aprovam e fiscalizam sua execução.

É importante frisar que do ponto de vista jurídico-formal, não há reconhecimento deste instituto, de modo que ele não vincula o legislativo, poder que aprova o orçamento, enquanto o executivo somente propõe. No entanto, rejeitar uma proposta emanada pela própria população gera um custo político muito alto, e os vereadores acabam sendo compelidos a aprovar o orçamento participativo. (SANTOS, 2005).

Analisando os resultados deste mecanismo, Leonardo Avritzer (2005), apresenta dado demonstrando o crescimento da participação da população, passando de uma desconfiança inicial com o processo, para uma posterior adesão progressiva. A título de ilustração, é possível destacar que no ano de 1990, 976 pessoas participaram do orçamento, e que no ano 2000 este número já havia alcançado a incrível marca de 21.175 pessoas engajadas²⁶. O fato de haverem mecanismo de fiscalização das propostas aprovadas confere um grau muito maior de confiança e legitimidade ao orçamento participativo, o que pode ser entendido como um dos fatores do crescimento constatado.

A composição deste sistema de participação popular, de forma eficaz, contempla tanto a participação direta dos cidadãos, deliberando sobre os problemas de seu bairro, de sua cidade, quanto à participação dos canais corporativista e organizacional, verificado na composição do Conselho de Orçamento Participativo.

5.2 COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PODER LEGISLATIVO

Segundo Bonavides (2005), governar é legislar, e no Estado Democrático de Direito, deve legislar aquele que tem legitimidade para tanto: o povo. Este só não o faz diretamente de forma contínua, pelas impossibilidades já mencionadas, mas no plano idealizado, é assim que deveria se formar as leis. Neste sentido, aproximar o povo do processo legislativo

²⁶ Estes dados fazem parte das tabelas fornecidas pela Secretária de planejamento de Porto Alegre, e a CDC (Coordenação de Relações com a Comunidade), e ambos estão presentes na obra de Leonardo Avritzer (2005).

reveste-se de fundamental importância no caminho rumo a uma democracia substantiva e participativa.

A Constituição Federal já proveu alguns mecanismos, com destaque para a já citada iniciativa popular, entretanto os requisitos exigidos para sua propositura são demasiadamente rigorosos²⁷, de modo que a torna um mecanismo distante.

Como uma exceção a ineficácia deste mecanismo, é importante citar a Lei Complementar 135 de 04 de junho de 2010, denominada “Ficha Limpa”, fruto de iniciativa popular, através da articulação de várias entidades como a CNBB, assim como organizações não governamentais de combate à corrupção, como a MCCE e Abracci (SIQUEIRA; NEVES, 2011). Mas a pouca produção de leis através deste formato, só atestam o fato de que as exigências legais para sua propositura a afastam de uma utilização mais concreta²⁸.

Diante da necessidade de aproximar mais os cidadãos do processo legislativo, foi criada em 2001 pela Resolução 21/2001 a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, um projeto idealizado pela Deputada Luiza Erundina (PSB-SP), tendo como inspirações várias outras experiências semelhantes no mundo inteiro, como Portugal, Estados Unidos, França, Itália e Suíça, mas baseando principalmente na Comissão de Petições do Parlamento Europeu. (QUEIROZ, 2011). Este foi a manifestação escolhida para a presente análise principalmente pelo fato de ser pioneira, no poder Legislativo Brasileiro, assim como o orçamento participativo de Porto Alegre o foi no Executivo.

A CLP (Comissão de Legislação Participativa) teve início na gestão do então presidente da Câmara, o Deputado Aécio Neves (PSBD), que na justificativa contida na proposição legislativa ensejadora da resolução que criou a comissão, se manifestou da seguinte forma:

O projeto complementa com perfeição o instituto constitucional da iniciativa popular, sobretudo, ao retirar muitas barreiras que tornaram este último um mecanismo de difícil acesso à população. [...] A Comissão de Legislação Participativa é, pois, uma forma de restituir à soberania do cidadão comum, por meio de entes da sociedade civil organizada, a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação (PRC 151, 2001 *apud* QUEIROZ, 2011, p.21).

²⁷ O site do Tribunal Superior Eleitoral informa que na eleição de 2010 o número de eleitores devidamente registrados era de 135.804.433 [...] Logo, só para a transposição da primeira barreira numérica do artigo acima citado seriam necessários 1.358.044 eleitores apoiando a proposição de determinada lei (REIS, 2012, p.39).

²⁸ Até o presente momento, a experiência brasileira deu origem a quatro leis. Dentre elas, destaca-se a chamada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/10), [...] As outras são a que classifica como hediondo os crimes praticados por motivo fútil (Lei 8.930/1994), a da Cassação por Compra de Votos (Lei 9.840/1999), e a que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005). (QUEIROZ, 2011, p.15)

As atribuições da Comissão de Legislação Participativa encontram-se prevista no art. 32, inciso XII, no art. 119, inciso I e no art. 254, todos do RICD (Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Dentre as atividades desenvolvidas pela comissão estão as sugestões de iniciativas legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos, além de organizar audiências públicas para debater variados temas como a discussão sobre a situação dos “agentes comunitários de justiça, uso de agrotóxicos, concursos públicos, crimes de tortura, obrigatoriedade de diploma de jornalista para o exercício da profissão, produção de fertilizantes no Brasil, fraternidade e segurança pública, [...]” (REIS, 2007, p.52).

A Comissão pode aprovar sugestões de propostas de emenda à Constituição, de projeto de lei complementar, de lei ordinária, de decreto legislativo, de resolução da Câmara dos Deputados e até mesmo requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito. É importante salientar que as sugestões não podem versar sobre temas que sejam privativos de outros poderes, como Executivo e o Judiciário.

No tocante ao processo legislativo específico, é possível resumi-lo da segundo forma:

a tramitação será em regime de prioridade, e todo projeto de lei de autoria da CLP será apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Dessa forma, depois de aprovado pelas comissões temáticas, o projeto é encaminhado à Mesa para ser incluído na Ordem do Dia do Plenário para discussão e votação. Se aprovado, é remetido ao Senado Federal para deliberação. Se emendado naquela Casa, retorna à Câmara para apreciação de emendas. Se aprovado em ambas as Casas, segue à Presidência da República para sanção ou veto, o qual pode ser total ou parcial. Se houver veto, o Congresso Nacional pode rejeitá-lo. Se sancionado, transforma-se em lei e vai à publicação no Diário Oficial da União (REIS, 2007, p.47).

Tendo em vista que a comissão já está em atividade a mais de 10 anos, existem números consideráveis a respeito de seu trabalho, assim como análises diversas de seus resultados. Do ponto de vista numérico é cabível destacar que desde sua criação até o dia 27 de julho de 2011, a Comissão de Legislação Participativa recebeu um total de 839 sugestões entidades da sociedade civil e destas o colegiado apreciou 766 sugestões, sendo 351 aprovadas e 342 rejeitadas. Entre as aprovadas, “163 foram convertidas em projetos de lei; 79 emendas à LDO; 60 requerimentos; 30 emendas ao Orçamento (até 2006); 12 indicações; cinco emendas a projeto de lei; e duas emendas ao PPA” (QUEIROZ, 2011, p.26).

É válido salientar que ainda houve nenhuma sugestão de emenda à constituição aprovada pela comissão, e que somente uma das propostas, percorreu todo o processo

legislativo e transformou-se em lei. Esta sugestão foi proposta pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), e “versava sobre a informatização do processo judicial e dava outras providências, somente após cinco anos de tramitação é que foi sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 19 de dezembro de 2006, transformando-se na Lei nº 11.419/2006” (REIS, 2007, p.51).

Apesar de ser um mecanismo louvável de participação popular, os resultados da Comissão são mínimos, visto que somente uma lei foi aprovada e “o tempo de tramitação (mais de cinco anos) foi superior ao dobro da média do tempo necessário para aprovação de normas originadas de agentes legislativos diversos da CLP” (CÂMARA, 2005, p. 106 *apud* FERREIRA JUNIOR, 2008, p.23).

Dentre os vários fatores que explicam os problemas enfrentados pela Comissão de Legislação Participativa na busca de tornar-se eficiente, QUEIROZ (2011), destaca-se como umas das causas a interferência do Executivo no Legislativo²⁹, que impede que os projetos sejam apreciados no plenário, por estar sempre lotando as pautas com suas medidas provisórias além das leis de iniciativa privativa do presidente.

Outros motivos citados por QUEIROZ (2011) são causas regimentais que tornam burocrático o trâmite das sugestões, o fato da comissão desde 2006 não poder mais apresentar emendas ao orçamento³⁰ e o descaso dos próprios parlamentares, evidenciando no fato que comumente sobram vagas a serem ocupadas na comissão após a distribuição dos deputados entre as comissões permanentes e também,

Outro sinal de desprestígio da CLP é aferido pela ordem de escolha da presidência da comissão pelos partidos. A divisão das presidências das comissões é definida com base no critério da proporcionalidade partidária. Dessa forma, os partidos com maior representação fazem as primeiras escolhas. De acordo com a Secretária-geral da Mesa, desde 2002 a presidência da CLP é sempre a última ou a penúltima na ordem de escolha dos partidos (QUEIROZ, 2011, p.24).

²⁹ A influência do Poder Executivo sobre o Congresso pode ser medida pelo número de leis cuja iniciativa partiu do Presidente da República. Das 943 leis ordinárias e complementares sancionadas durante o período da última legislatura, 508 foram propostas pelo Executivo. Entre as restantes, 392 tiveram origem no Legislativo (parlamentares ou órgãos da Câmara e do Senado, como comissões e Mesa Diretora), 40 pelos Tribunais Superiores do Poder Judiciário e 3 do Ministério Público da União (QUEIROZ, 2011, p.32).

³⁰ A Resolução nº 1/2006-CN mudou as regras para a apresentação de emendas pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional ao estabelecer que tais emendas só seriam acolhidas caso se referissem ao campo temático específico da comissão [...] Ocorre que a CLP, ainda que sendo multitemática, não abarca uma área temática dentre as definidas na Resolução, o que ocasionou o seu não enquadramento em uma área específica. O Anexo I daquela resolução confirma esta situação ao citar que à CLP não assiste o direito de apresentar emendas (REIS, 2007, p.48)

Apesar das dificuldades encontradas por esse mecanismo democrático, é importante destacar que existem iniciativas legislativas no sentido de conferir maior efetividade à sua atuação, levando em conta o seu enorme potencial, e, além disto, a sua criação teve como consequência o surgimento de várias outras comissões nos poderes legislativos estaduais e municipais, o que no mínimo deu ensejo a um fortalecimento do debate em torno da democracia participativa a nível regional e local, com foco na atuação da sociedade civil organizada, o que se afina com discussão teórica levantada anteriormente. Além disto, a propagação destes mecanismos cumpre uma função importante na educação para cidadania, ao inserir a sociedade dentro do processo legislativo, devendo, portanto, serem aprimorados e ampliados, principalmente na esfera local e regional.

Sempre tendo em conta que os problemas enfrentados pela CLP, assim como demais mecanismos, devem mitigados e superados, de forma progressiva, pois ainda que haja um longo percurso a ser traçado com vistas a uma democracia substantiva e participativa concreta, é possível vislumbrar um movimento positivo nesta direção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do trabalho, verifica-se que há uma crise de legitimidade na democracia representativa, evidenciada no fenômeno da crescente abstenção popular no processo eleitoral, e que não há uma compreensão adequada do termo democracia, por parte da população, o que tem gerado uma desvalorização do regime democrático e de todos os seus benefícios para a sociedade como um todo.

Neste sentido, considera-se a necessidade de consolidar, na sociedade brasileira, mecanismos de participação política, pois a democracia participativa é uma construção e, como tal necessita de métodos e estratégias. Tais estrategistas serão todos aqueles envolvidos no processo: os juristas que possuem o conhecimento científico e normativo; os políticos, que possuem a capacidade de formular projetos para o benefício da sociedade; a população em geral, que mesmo não tendo conhecimentos técnicos-científicos, desenvolvem habilidades para participarem democraticamente de espaços políticos, a partir dos problemas que enfrentam no seu cotidiano. Por isso, entende-se que a democracia participativa se constitui num caminho promissor na construção da cidadania, superando a distância criada entre o povo e as instâncias político-decisórias, o que não vem sendo realizado de forma eficaz pelo modelo representativo atual.

Acrescenta-se a tal consideração o fato de que, no caso brasileiro, pode-se verificar uma propensão jurídica ao modelo participativo, o que já se constitui num avanço. Porém, é preciso que a população tenha acesso às informações precisas, pois existem possibilidades abertas na Constituição, que permitem o engajamento da população. A democracia participativa é vista, neste trabalho, como um mecanismo capaz de consolidar o princípio democrático e concretizar os fundamentos de nossa República, reforçando o pluralismo político e a cidadania.

Verifica-se, a partir do estudo do orçamento Participativo de Porto Alegre, que está se desenvolvendo uma experiência eficaz, devido a participação crescente da população, porém no que se relaciona a Comissão de Legislação participativa, esta ainda tem caminhado a passos lentos, devido à Burocracia, que dificulta a dinâmica e eficácia do processo.

Considerando as limitações da participação direta do povo na formação da vontade política Estatal, sobretudo no Brasil, entende-se que o modelo participativo não exclui a representação, mas a complementa, aprimorando-a, tornando os cidadãos mais crítico-

reflexivos, desenvolvendo a habilidade de ter “voz” no processo político, pois a democracia não pode prescindir de uma participação ativa de seus cidadãos.

Entende-se que existem muitos desafios, sobretudo no que se referem ao aprimoramento dos instrumentos que visam concretizar uma democracia participativa, intensificados em nível local, principalmente no momento atual, em que discursos provenientes de vários segmentos sociais preconizam a necessidade de construir uma visão e prática de participação e justiça social que acoplem diversas dimensões da vida humana. Sendo assim, considera-se que uma democracia participativa envolve um olhar sobre diversos aspectos, inclusive requer o aprimoramento da construção do conhecimento inter e transdisciplinar, o que demanda repensar o campo jurídico numa perspectiva de compromisso com a cidadania.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Armando. Teoria democrática contemporânea: de Shumpeter a Mainwaring. In: ALMEIDA FILHO, Agassiz; NOVELINO, Marcelo (Orgs.). **Leituras complementares de direito constitucional: Teoria do estado**. Salvador: JusPodivm, 2009.

ALVES, Gustavo Farias; RIBEIRO, Rodrigo Barros da Silva *et al.* **A Lei nº 9.096/95 e a cláusula de barreira no ordenamento brasileiro. Aspectos principiológicos e fáticos**. Jus Navigandi, Teresina, [ano 15, n. 2555, 30 jun. 2010](#). Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/15132>>. Acesso em: 2 nov. 2012.

AVELAR, Lúcia. Participação Política. In: _____; CINTRA Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2º ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adnenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: _____, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 17º ed. São Paulo: Globo, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política. 5º edição atualizada e ampliada**. São Paulo: Celso Bastos Editora Ltda., 2002.

BIÉLER, André. **A força oculta dos protestantes**. 1. Ed. São Paulo: Cultura Cristã, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11º ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____, Paulo. **Teoria do Estado**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e**

“**participação popular**”. 1992. Disponível em:
<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels_06.pdf> Acesso em 09 de Novembro de 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Edição. Lisboa-Portugal: Almedina, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**, 25. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ESTADO DE SÃO PAULO, O. Eleições 2012. **Índice de abstenção é preocupante, diz presidente do TSE**. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/radar-politico/2012/10/28/indice-de-abstencao-e-preocupante-diz-presidente-do-tse/> Acesso em 06 de Novembro de 2012.

FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. **Comissão de Legislação Participativa: a construção da democracia deliberacionista**. In: E-Legis, Brasília, n°. 1, p.21-24. 2º semestre de 2008. Disponível em:
<”http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1710/comissao_legislacao_ferreira_junior.pdf?sequence=5”> Acesso em 07 de Novembro de 2012.

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. **Governo lança Orçamento Democrático Estadual nesta quinta**. Disponível em: <”<http://www.paraiba.pb.gov.br/43411/governo-lanca-orcamento-democratico-estadual-2012-nesta-quinta-2.html>”> Acesso em 07 de Novembro de 2012.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**; tradução Irene A. Paternot.- São Paulo: Martins Fontes, 1999.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

KUYPER, Abraham. **Calvinismo**. 1. Ed. São Paulo: Cultura Cristã: 2002.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política, legitimidade e eficácia democrática**. In: Caderno CRH, Salvador, vol.23 n°. 60, Dezembro. 2010. Disponível em: <”http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000300010&script=sci_arttext”> . Acesso em 06 de Novembro de 2012.

MINHOTO, Antônio Cesar Baeta. **Democracia, princípios democráticos e legitimidade: novos desafios na vivência democrática**. In: Revista Intertemas, , Volume 12, p.213-247, Novembro. 2007.

MONTORO, Franco. **Da “democracia” que temos para a democracia que queremos**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1974.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. 1º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <"http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf">. Acesso em 01 de novembro de 2012.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

QUEIROZ, Marcos Augusto de. **Dez anos de CLP [manuscrito]: legislação participativa ou participação legislativa?** / Marcos Augusto de Queiroz. -- 2011. 50 f. Disponível em: <"http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9028/dez_anos_queiroz.pdf?sequence=1"> Acesso em 08 de Novembro de 2012.

REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2º ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adnenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

REIS, Marcos Antônio. **Cidadania legislativa: um balanço dos dez anos da comissão de legislação participativa da câmara dos deputados**. In: E-legis, Brasília, n. 8, p. 34-55, 1º semestre 2012, ISSN 2175.0688. Disponível em: <"http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9553/cidadania_legislativa_reis.pdf?sequence=1"> Acesso em 07 de Novembro de 2012.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social: princípios do direito político**. Tradução J. Cretella Jr., Agnes Cretella. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia distributiva. In: _____, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SIQUEIRA, Leonardo Guimarães; NEVES, Anderson Santana. Afinal de contas, o que é a Lei da Ficha Limpa? **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2869, 10 maio 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19080>>. Acesso em: 7 nov. 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 32ª ed. Malheiros Editores Ltda.: São Paulo, 2008.