

Os mecanismos de participação social na democracia brasileira

Año
2013

Autor
Soistak, Jonas

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Soistak, J. y Moreira, D. (2013). *Os mecanismos de participação social na democracia brasileira*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

MESA 6.A: ESPACIOS POLÍTICOS Y GESTIÓN PÚBLICA. IDEOLOGÍA, GOBIERNO Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN.

SOISTAK, JONAS¹

MOREIRA, DIRCEIA²

RESUMO: Cuida-se de um estudo sobre a Democracia brasileira e sobre os mecanismos de participação popular elaborado por meio de pesquisa qualitativa e amparado pelos procedimentos metodológicos da pesquisa bibliográfica e documental.

Sabe-se que em qualquer sistema de governo democrático a questão da participação social e dos mecanismos e práticas de democracia direta tem significativa importância para toda a sociedade, pois é isso que permite ao indivíduo atuar efetivamente no processo decisório do seu Estado. Com atenção a essa temática, objetivou-se definir o que é participação social, apresentar os institutos previstos e garantidos pela Constituição Federal brasileira, e, em seguida, exibir diferentes institutos de participação já existentes em outros países que poderiam vir a ser previstos em nosso sistema democrático para melhorar os níveis de participação direta da sociedade.

A partir disso, percebemos que, não obstante os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 no campo da participação social, os problemas e as limitações dos instrumentos previstos devem ser enfrentados para elevar os níveis de participação social e solucionar (ou minimizar) a questão da falta de legitimidade de certos atos políticos.

Nossa pesquisa indica que isso deve ser enfrentado tanto no campo cultural quanto no campo legal. É necessário buscar a alteração da cultura política da sociedade ainda marcada pelo clientelismo, pelo fisiologismo e pela corrupção e promover o fortalecimento de uma cultura cidadã que respeite os direitos e deveres dos indivíduos e das coletividades. No âmbito legal, além de reformas que possibilitem o alcance da mudança cultural, é essencial que no caso do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular (mecanismos já previstos na Constituição brasileira) sejam facilitadas e simplificadas as regras e procedimentos para a atuação dos cidadãos. Ademais, nessa seara, o estudo sugere que o Brasil poderia vir a implantar um instrumento de veto popular e de revogação popular dos mandatos, a exemplo do *recall*.

Com isso, a conclusão é de que essas providências poderiam elevar os níveis de participação social na democracia brasileira e dar mais legitimidade aos atos políticos.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Participação Social; Cidadania.

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2007). Pós-Graduado (Especialista) em Direito Constitucional. Atualmente é procurador/advogado do Município de Ponta Grossa e mestrando em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Dirección Postal: Rua Horácio Antunes Mendes, 665, Bloco 13, Apartamento 33. Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Mail: interjonas@hotmail.com.

² Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1987), mestrado em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004). Atualmente é professora da Universidade Estadual de Ponta Grossa nos cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado).

Dirección Postal: Praça Santos Andrade s/nº, Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Mail: dirceia@dirceiam.com.br

THE MECHANISMS OF SOCIAL PARTICIPATION IN BRAZILIAN DEMOCRACY

TABLE 06: PUBLIC SPACES AND MANAGEMENT POLITICAL. IDEOLOGY, GOVERNMENT AND FORMS OF PARTICIPATION.

ABSTRACT: This is a study about Brazilian Democracy and the mechanisms of popular participation elaborated through qualitative research and supported by the methodological procedures of literature and documents.

It is known that in any democratic system of government the issue of social participation and the mechanisms and practices of direct democracy has significant importance for society, because that is what allows the individual to function effectively in the decision making process of your state. Therefore, this study aimed to define what social participation, submit the institutes provided and guaranteed by the Brazilian Constitution, and then display different institutes participation already exist in other countries that could be provided for in our democratic system to improve levels of direct participation in society.

With this, we realized that, notwithstanding the advances brought by the Constitution of 1988 in the field of social participation, the problems and limitations of the tools provided should be addressed to raise the levels of social participation and solve (or minimize) the issue of lack legitimacy of certain political acts.

Our research indicates that this should be addressed both in the cultural field and in the legal field. It is necessary to seek to change the political culture of the society still marked by clientelism, patronage and corruption by promoting and strengthening a civic culture that respects the rights and duties of individuals and communities. Under cool, and reforms that enable the achievement of cultural change, it is essential that in the case of the referendum, the referendum and the popular initiative (mechanisms already provided by the Brazilian Constitution) are facilitated and simplified the rules and procedures for the operation of citizens . Moreover, this harvest, the study suggests that Brazil could eventually deploy a veto instrument popular and revocation of popular mandates, such as the recall.

Anyway, the conclusion is that these arrangements could raise levels of social participation in Brazilian democracy and give more legitimacy to political acts.

KEY WORDS: Democracy; Social Participation; Citizenship.

1 Introdução

Em qualquer sistema de governo democrático a questão da participação social e dos mecanismos e práticas de democracia direta tem significativa importância para toda a sociedade.

Tanto é assim que a democracia passou a ser considerada, junto ao direito de informação e ao direito ao pluralismo, como um direito fundamental de quarta geração e pressuposto necessário para o respeito à dignidade humana (BONAVIDES, 2004), enquanto a participação social, que em termos introdutórios pode ser entendida como a adesão dos indivíduos nos processos decisórios da sociedade, a base constitutiva da democracia (SCOREL e MOREIRA, 2008).

Além disso, “ligada à ideia de soberania popular, a participação política é instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação de direitos de cidadania” (AVELAR, 2007, p. 261).

Todavia, os mecanismos de participação social na política, sua aceitação e utilização pela sociedade, variam conforme o contexto histórico e as tradições da cultura dos Estados e regiões, mas, segundo Norberto Bobbio, o pressuposto para o bom funcionamento do regime democrático está na precisa definição das “regras do jogo” para a formação de decisões coletivas, onde se prevê e facilita a participação mais ampla e possível dos interessados:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 1986, p. 18).

Referentemente ao Brasil pode-se dizer que o texto constitucional de 1988 foi marcante no projeto de democratização e de reconhecimento dos direitos sociais. Firmaram-se os conceitos de democracia representativa e participativa e destacou-se a participação social como um dos elementos essenciais na organização das políticas públicas.

Em seu texto constitucional, o Estado brasileiro adotou a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação popular, ao dizer que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo direito ao voto direto e secreto, com igual valor para todos e, nos termos da lei³, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Ademais, abriu caminho para duas potencialidades de aprofundamento e inovação no cenário político nacional: o orçamento participativo e os conselhos gestores (SCOREL e MOREIRA, 2008).

³ Artigos 14 e 64, §4º, inciso II da Constituição Federal.

Enfim, a democracia brasileira, a partir desse momento constitucional, deve ser exercida, conjuntamente, por representantes eleitos pelo povo e diretamente pelos cidadãos, o que justifica o presente estudo.

2 Participação Social no Brasil

Sendo o Estado Democrático aquele em que o próprio povo governa, é evidente o problema do estabelecimento dos meios para que o povo possa externar a sua vontade (DALLARI, 2010), principalmente nos dias atuais de colégios eleitorais complexos e numerosos e de representantes que privilegiam seus interesses particulares em prejuízo ao interesse coletivo.

Essa questão deve ser enfrentada com seriedade, mas sem o abandono do governo democrático, pois essas dificuldades procedem exatamente de não logarmos alcançar a perfeição, na observância deste regime, o que, de outra parte, não invalida, em absoluto, a diligência que nos incumbiria fazer por praticá-lo, visto tratar-se da melhor e mais sábia forma de organização do poder conhecida na história política e social de todas as civilizações (BONAVIDES, 2000).

Na história das instituições políticas, é possível diferenciar três modalidades básicas de democracia: a democracia direta, a democracia indireta e a democracia semidireta.

Por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes (BOBBIO, 1986).

A democracia indireta, também chamada de democracia representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente (SILVA, 2005).

Ao seu tempo, a democracia semidireta é, na verdade a democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo (SILVA, 2005).

Nossa Constituição, em seu projeto de democracia, contemplou princípios da democracia representativa e participativa, combinando representação e participação direta, conforme se extrai desde o parágrafo único de seu artigo 1º, que diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa).

Assim, atualmente no Brasil não se pode pensar em democracia sem pensar em participação social. O ideal democrático supõe o envolvimento dos cidadãos nas diferentes

atividades da vida política (AVELAR, 2007) e o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo (SILVA, 2005).

Mas o que é participação social do ponto de vista político? Para Bobbio (BOBBIO *et al*, 1998), a participação social na política designa uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além.

Fora isso, é certo que a participação popular se manifesta com mais força e produz mais resultados principalmente por meio dos mecanismos de participação direta nos atos políticos de determinado país ou região.

No Brasil, a Constituição Federal, além de garantir a liberdade de os cidadãos participarem da forma mais ampla possível dos atos da política, garantiu também a participação social por meio de algumas instâncias específicas: as eleições diretas, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Optou-se por não prever para o Brasil os institutos do *recall* e do veto popular que completam o grupo dos seis mecanismos mais utilizados no mundo pelos países democráticos.

A seguir, discorre-se sobre cada um desses institutos representativos da democracia semidireta.

2.1 Eleições diretas

A Constituição Federal prevê eleições diretas para presidente, governadores, prefeitos, deputados federais e estaduais e vereadores por meio de sufrágio universal direto e secreto.

Essa foi a maneira encontrada pelo constituinte para garantir a supremacia da vontade popular, pois, por mais imperfeito que seja o sistema eleitoral, a escolha por eleição é a que mais se aproxima o representante da expressão direta da vontade popular.

Diante dessa importância, o direito ao voto, ou o sufrágio, é considerado um direito público subjetivo. Além disso, como é necessária a escolha de governantes para que se complete a formação da vontade do Estado e haja meios de expressão, não há dúvida de que o sufrágio corresponde também a uma *função social*, o que justifica a sua imposição como um dever (DALLARI, 2010). Esclarece-se que a formação da vontade do Estado é, assim, o procedimento para se chegar à soberania popular, isto é, o processo de outorga da vontade dos indivíduos ao ente coletivo estatal.

Nessa direção, no sistema democrático brasileiro, o voto tem valor igual para todos, sendo obrigatório para aqueles entre 18 e 70 anos, e opcional para os que têm entre 16 e 18 anos incompletos e os maiores de 70 anos (ESCOREL e MOREIRA, 2008).

Em 2010, foi eleito o 36º Presidente da República Federativa do Brasil, na 6ª eleição direta consecutiva depois da Constituição de 1988, que marcou o fim da ditadura militar.

2.2 Plebiscito

Na origem histórica do termo, que nos remete a antiga Roma, plebiscito seria uma deliberação do povo ou, mais exatamente, da plebe convocada pelo tribuno, sobre assuntos de importância constitucional (BOBBIO *et al.*, 1998).

Consiste o plebiscito em uma consulta prévia à opinião popular, de cujo resultado poderão ser adotadas, se necessário, providências legislativas (DALLARI, 2010).

Ele vem sendo bastante utilizado modernamente, às vezes para obter previamente a opinião do povo sobre uma futura iniciativa legislativa que esteja em cogitação, outras vezes para que se conheça a opinião do povo sobre algum ponto fundamental que se pretenda alterar na política de governo (DALLARI, 2010).

Sem dúvida, o plebiscito é um bom mecanismo de participação popular em uma democracia direta ou semidireta e ele poderia ser mais utilizado, principalmente diante da convicção de que o povo é mal representado nos parlamentos, já que em muitos casos tem ficado evidente que os mandatários se orientam por interesses que não são os do povo ou que, mais grave ainda, são contrários aos legítimos e autênticos interesses do povo (DALLARI, 2010).

Todavia, esse instituto não está imune de críticas. Argumenta-se sobre os riscos de uma “democracia plebiscitária”, afirmando-se que o povo poderá ser mais facilmente enganado e envolvido do que nos parlamentos, pois não é difícil direcionar o plebiscito, fazendo a consulta sem dar ao povo todos os elementos necessários para uma decisão bem informada e consciente (DALLARI, 2010).

Agora, ainda que esse instituto não seja imune a críticas, é correto que ele é mais harmônico com a democracia direta, devendo ser aperfeiçoado e mais utilizado, até porque hoje, diante dos modernos meios de comunicação e consulta popular, ele pode mais facilmente ser realizado.

No Brasil, de acordo com a Lei nº 9.709/98, o plebiscito poderá versar sobre matéria de acentuada relevância constitucional, administrativa ou legislativa, podendo, inclusive, ser utilizado para aprovar ou não atos normativos.

2.3 Referendo

Referendo ou *referendum* constitui uma manifestação da soberania popular sobre um problema normalmente de ordem constitucional (BOBBIO *et al*, 1998). É um dos institutos que mais vem sendo utilizados e consiste na consulta à opinião pública para a introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária, quando esta afeta um interesse público relevante (DALLARI, 2010).

Sua origem está nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo (DALLARI, 2010).

Com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis. Em alguns casos, a lei aprovada pelo Parlamento só se faz juridicamente perfeita e obrigatória depois da aprovação popular (BONAVIDES, 2000).

Estados modernos exigem ou preveem o referendo, sendo ele, então, considerado obrigatório, o que se dá quase sempre quanto a emendas constitucionais, ou facultativo, quando é apenas previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidirem sobre sua realização (DALLARI, 2010).

Recomenda-se a aplicação do *referendum* nas questões que envolvem princípios gerais e fundamentais da vida política, nas grandes leis em que se estampa um interesse nacional profundo, naquelas medidas amplas mas suscetíveis de obter do eleitorado “uma resposta afirmativa ou negativa fácil” (BONAVIDES, 2000).

O referendo apresenta distintas modalidades. A classificação mais frequente abrange as seguintes formas (BONAVIDES, 2000, pp. 365-366):

- a) Com relação à matéria ou ao objeto, pode o *referendum* ser: constituinte ou legislativo. O *referendum* constituinte ocorre quando se trata de leis constitucionais e o *referendum* legislativo quando se aplica a leis ordinárias.
- b) Quanto aos efeitos, distingue-se o *referendum* constitutivo do *referendum* ab-rogativo. Com o *referendum* constitutivo, a norma jurídica entra a existir; com o *referendum* ab-rogativo, a norma vigente expira.
- c) No tocante à natureza jurídica, temos o *referendum* obrigatório e o *referendum* facultativo. É obrigatório o *referendum* quando a Constituição dispõe que a norma elaborada pelo Parlamento seja submetida à aprovação da vontade popular. É facultativo quando se confere a determinado órgão ou a uma parcela do corpo eleitoral competência para fazer ou requerer consulta aos eleitores, consulta que não representa, por conseguinte obrigação constitucional.

No caso do referendo, independentemente de sua modalidade, juridicamente, a lei passa a existir como resultado da colaboração direta do ramo popular com o poder representativo das assembleias. Esse poder intervém numa primeira fase de elaboração

legislativa, ao passo que o povo participa na segunda fase, que vem a ser aquela da consulta feita através do *referendum*, mediante o qual, de forma decisiva, se aprova ou rejeita a proposição normativa pendente (BONAVIDES, 2000).

Ele se diferencia do plebiscito por consistir em uma consulta que se faz à opinião pública *depois* de tomada uma decisão, para que esta seja ou não confirmada, enquanto o plebiscito é sempre uma consulta *prévia*. Assinala-se, aliás, que essa diferenciação quanto ao tempo da convocação foi prevista pelo legislador brasileiro no art. 2º da Lei nº 9.709/98⁴.

No Brasil, em 2005, foi realizado o mais recente referendo sobre a proibição de comercialização de armas de fogo e munições prevista no Estatuto do Desarmamento, sendo que a maioria da população se manifestou de modo contrário à proibição (63,94%)⁵.

2.4 Iniciativa popular

A iniciativa confere a certo número de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei (DALLARI, 2010).

É, talvez, dentre os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva, pois, determinada fração do corpo eleitoral, que reúna o número legal de proponentes, dará o impulso legislativo para que novas leis sejam feitas ou revogadas as já existentes.

O veto e o *referendum* asseguram ao povo que ele não será submetido a uma legislação que não queira, mas não obrigam juridicamente o parlamento a legislar. Conferem tão-somente ao povo o poder de embargar aquelas leis da assembleia parlamentar que se lhe afigurem nocivas, ao passo que a iniciativa popular proporciona ao corpo de cidadãos o exercício de “uma verdadeira orientação governamental”, consubstanciada na capacidade jurídica de propor formalmente a legislação que no seu parecer melhor consulte o interesse público (BONAVIDES, 2000).

Agora, é certo que esse instituto não suprime a necessidade do veto e do referendo. O frequente e correto é a combinação da iniciativa com ambos na maioria dos sistemas de democracia semidireta, até porque poder haver conflito entre o povo e o órgão parlamentar em relação à lei que proceda da iniciativa popular.

⁴ Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

⁵ Informações retiradas do seguinte endereço: <http://www.tse.jus.br>, consulta em 06/05/2013.

Havendo o conflito, chega-se por vezes a um resultado legislativo fora das casas do parlamento, mercê do *referendum* popular.

Com efeito, as assembleias, pela iniciativa, se obrigam tão-somente a discutir e votar os projetos de origem popular, mas não a aceitá-los. Surgindo assim a pendência, busca-se a solução no *referendum*. A lei será então fruto direto e exclusivo da soberana vontade do povo, consequentemente sem participação das assembleias representativas, até mesmo contra a resistência política que estas porventura lhe hajam movido (BONAVIDES, 2000).

Nos Estados Unidos da América faz-se uma diferenciação entre duas espécies de iniciativa, que são: *iniciativa direta*, pela qual o projeto de emenda constitucional ou de lei ordinária contendo a assinatura de um número mínimo de eleitores deve, obrigatoriamente, ser submetido à deliberação dos eleitores nas próximas eleições; e *iniciativa indireta*, que dá ao Legislativo estadual a possibilidade de discutir e votar o projeto proposto pelos eleitores, antes que ele seja submetido à aprovação popular. Neste caso, só se o projeto for rejeitado pelo Legislativo é que ele será submetido ao eleitorado, havendo Estados norte-americanos que exigem um número adicional de assinaturas apoiando o projeto, para que ele seja dado à decisão popular mesmo depois de recusado pela assembleia (DALLARI, 2010).

Contudo, a classificação principal e geral é a que distingue a iniciativa não formulada da iniciativa formulada ou articulada.

Segundo Paulo Bonavides:

A iniciativa **não formulada**, classificada por alguns também com o nome de simples ou pura, é a mesma moção do direito público suíço. Os promotores da iniciativa popular consignam apenas os traços gerais, a inspiração de propósitos, o princípio da lei, cabendo ao órgão representativo deliberante dar forma e curso ao projeto destinado a atender o sentimento que essa modalidade de iniciativa venha a exprimir (BONAVIDES, 2000, p. 375).

Na iniciativa não formulada, o povo exerce apenas um direito de petição vinculante ou “reforçado”, graças ao qual obriga o parlamento a preparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como discuti-lo e votá-lo. Se votada a lei, exaure-se o processo, mas se a assembleia se recusa a pôr em pauta a matéria ou rejeita o projeto, a questão retorna ao povo, que, por sua vez, poderá devolvê-lo à assembleia, ficando esta obrigada a elaborar a lei, a qual eventualmente será ainda objeto de *referendum*.

Ao seu tempo:

Quando se trata de **modalidade formulada**, a iniciativa leva o projeto popular à assembleia num texto em forma de lei, não raro redigido já em artigos, aparelhado

para ser discutido e votado. Mas, segundo Laferrière, pode acontecer que a assembleia o recuse, faça-lhe consideráveis alterações ou deixe expirar o prazo que lhe é assinado, sem sequer examiná-lo. Nesse caso, acrescenta aquele publicista, “o projeto oriundo da iniciativa é submetido à aceitação ou rejeição do povo, podendo a assembleia recomendar a rejeição do mesmo ou contrapor-lhe um contraprojeto, que será igualmente conduzido à votação popular” (BONAVIDES, 2000, p. 376).

O constituinte brasileiro não fez menção de qual o tipo de iniciativa é aceito, apenas previu os requisitos para a sua admissão, observando que esses projetos não podem ser rejeitados por questões técnicas⁶. De modo que, entende-se ser possível no Brasil tanto a iniciativa formulada quanto a não formulada.

Na Constituição Federal, o art. 14, inciso III⁷ previu o instituto e o §2º do art. 61⁸ regulou o tema e estabeleceu que o projeto deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (cerca de 1,4 milhão de eleitores), distribuídos por pelo menos cinco unidades federativas e no mínimo 0,3% dos eleitores em cada uma dessas unidades.

Além disso, no Brasil, o projeto de lei de iniciativa popular deverá se circunscrever-se a um só assunto, conforme determina o §2º do art. 13 da Lei nº 9.709/98.

Simetricamente, a Constituição também estatuiu que lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual⁹, bem como que os Municípios¹⁰ adotarão a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros, por meio da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Importantes leis foram aprovadas por meio de iniciativa popular.

O primeiro projeto foi o que deu origem à Lei nº 8.930/94, que ampliou o rol dos crimes hediondos. Depois, tem-se o caso do projeto que tornou crime passível de cassação a compra de votos, sancionada em 29 de setembro de 1999. Em 2005, o Congresso Nacional, depois da iniciativa popular, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. E mais

⁶ Havendo algum problema técnico com o projeto, a Comissão de Constituição e Justiça é obrigada a adaptar a redação do texto.

⁷ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

⁸ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 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.

⁹ Art. 27, §4º da Constituição Federal.

¹⁰ Art. 29, inciso XIII da Constituição Federal.

recentemente foi aprovado o projeto da Lei da “Ficha Limpa”, que pretende moralizar as eleições e proibir a candidatura de políticos condenados por órgãos colegiados, mesmo antes do trânsito em julgado dessa condenação.

Atualmente há vários projetos em processo de colheita de assinaturas. Citam-se como exemplos o projeto que garante o repasse efetivo e integral de 10% das receitas correntes brutas da União para a saúde pública brasileira, o projeto de lei de iniciativa popular pela pessoa desaparecida no Brasil e o projeto do “movimento voto transparente”, que pede uma atualização e uma regulamentação do uso e da fiscalização do voto eletrônico nas eleições.

2.5 Orçamento participativo e conselhos gestores

Esses dois institutos, em termos participativos, são apontados como duas potencialidades de aprofundamento e inovação no cenário político nacional.

O orçamento é participativo quando os sujeitos se organizam para definir as prioridades de alocação de recursos. Já os conselhos gestores representam a participação dos sujeitos em instâncias colegiadas com caráter deliberativo sobre determinados setores das políticas sociais, como os da saúde, infância e adolescência e educação (SCOREL e MOREIRA, 2008).

O orçamento participativo foi criado em 1989 na cidade de Porto Alegre e é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada de decisões do governo municipal (SCOREL e MOREIRA, 2008).

Os princípios são:

Todos têm direito de participar; a participação é dirigida por uma combinação de regras da democracia direta e de democracia representativa e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes; e os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo que combina “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e “critérios técnicos” – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade (SCOREL e MOREIRA, 2008, p. 995).

A estrutura institucional básica do orçamento participativo está constituída por três tipos de instituições: as unidades administrativas do Executivo municipal encarregados de gerir o debate orçamentário com os cidadãos; as organizações comunitárias, autônomas, geralmente de base regional, que fazem a mediação entre a participação dos cidadãos e a

escolha das prioridades para as diferentes regiões da cidade; e as instituições de participação comunitária com funcionamento regular que estabelecem uma mediação e interação permanentes entre os dois primeiros tipos (ESCOREL e MOREIRA, 2008).

O orçamento participativo pode ser um importante meio de promoção da participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito aos seus interesses e ao que é melhor para o futuro da comunidade. Entretanto, como ressalta Denis Rosenfield (2002), é preciso que não haja um abuso e uma distorção da ideia original do orçamento participativo com a partidarização política das pessoas que participam das plenárias ou assembleias, sob o risco de eliminação da isenção e da independência de suas decisões, que não haja a retirada do poder deliberativo das escolhas dos populares, bem como que se procure estimular a representatividade de toda a população nas assembleias.

Os conselhos gestores, por sua vez, são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p.7).

Por meio dos conselhos, por exemplo, a sociedade civil exercita o direito de participar da gestão de diferentes políticas públicas, tendo a chance de exercer maior controle sobre o Estado (GOHN, 2011).

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação. Em tese, são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir novo formato às políticas sociais, pois se relacionam com o processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas (GOHN, 2011).

Eles propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, os conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Agora, apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e instituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos

conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação (GOHN, 2011).

Todavia, a lei os vinculou ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, porque apenas a opinião não basta. Não deve ser tolerado que em municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos adquiram apenas uma realidade jurídico-formal e não atendam minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2011).

Logo, os conselhos gestores devem ser respeitados e implantados de acordo com a sua razão de ser, pois eles representam uma das esperanças de maior participação social nos atos políticos dos entes governamentais. Em outras palavras, não deve ser admitido que eles se tornem um braço burocrático dos governos sem poder de decisão.

3 Mecanismos não previstos no Brasil

3.1 Recall

O *recall* consubstanciado no chamado direito de revogação é previsto em certos sistemas constitucionais que consagram a democracia semidireta e consiste em um mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe pôr termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal (BONAVIDES, 2000).

Tem-se que o *recall* é uma instituição de origem norte-americana, que tem aplicação em duas hipóteses diferentes: ou para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei (DALLARI, 2010).

O *recall* capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando.

No primeiro caso, exige-se que certo número de eleitores requeira uma consulta à opinião do eleitorado, sobre a manutenção ou a revogação do mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes um depósito em dinheiro. Em muitos casos dá-se àquele cujo mandato está em jogo a possibilidade de imprimir sua defesa na própria cédula que será usada pelos eleitores. Se a maioria decidir pela revogação esta se efetiva. Caso contrário, o mandato não se revoga e os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado (DALLARI, 2010).

Mediante esse instrumento, determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou

magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato (BONAVIDES, 2000).

Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem o seu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período (BONAVIDES, 2000).

Nos Estados Unidos, doze Estados-membros aplicam o *recall*, que tem mais voga na esfera municipal, mas sua utilização seria de grande valia atualmente, principalmente diante de tantos casos de corrupção e incompetência envolvendo representantes das esferas Municipal, Estadual e Federal.

Demais disso, ao lado do *recall* político, existe o *recall* judicial, que, bastante controvertido, foi preconizado por Theodore Roosevelt, em 1912, numa de suas campanhas eleitorais. Segundo sua preposição, as decisões de juízes e Tribunais, excluía apenas a Suprema Corte, negando a aplicação de uma lei por julgá-la inconstitucional, deveriam poder ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores. Ocorrida essa anulação a lei seria considerada constitucional, devendo ser aplicada (DALLARI, 2010).

Inúmeros Estados americanos acolheram o *recall* judicial em suas respectivas Constituições, visando, sobretudo, superar os obstáculos à aplicação das leis sociais, opostos pela magistratura eletiva pressionada pelos grupos econômicos que decidiam as eleições (DALLARI, 2010).

Apontam-se, entretanto, muitos inconvenientes em todas as modalidades de *recall*, razão pela qual seu uso é relativamente raro, devendo-se notar que os parlamentares, a quem caberia aperfeiçoar esse instituto, preferem eliminá-lo para não ficarem sujeitos aos seus efeitos (DALLARI, 2010).

3.2 Veto popular

Instrumento de participação popular no exercício do poder, o veto é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução (BONAVIDES, 2000).

No veto popular, certo número de cidadãos, em determinado prazo, exercendo direito constitucional, pode fazer com que uma lei já publicada seja submetida à aprovação ou rejeição do corpo eleitoral.

Pelo veto popular, dá-se aos eleitores, após a aprovação de um projeto do Legislativo, um prazo, geralmente de sessenta a noventa dias, para que requeiram a aprovação popular. A

lei não entra em vigor antes de decorrido esse prazo e, desde que haja a solicitação por certo número de eleitores, ela continuará suspensa até as próximas eleições, quando então o eleitorado decidirá se ela deve ser posta em vigor ou não (DALLARI, 2010).

Quando após a publicação da lei expira o prazo no qual a consulta ao povo poderia ser requerida ou provocada, admite-se que a lei está perfeita, “aplicando-se por si mesma” (BONAVIDES, 2000).

Nesse passo, o silêncio do povo equivale à aceitação, mas, se o povo, porém, pede a consulta, esta se faz; e se a votação popular produz então resultado desfavorável, considera-se a lei inexistente, como se nunca houvera sido feita. O veto, cassando a lei, então, tem efeito retroativo (BONAVIDES, 2000).

Por ter essas características, o veto popular é um instituto que guarda certa semelhança com o *referendum*, sendo denominado por autores norte-americanos de *mandatory referendum*.

Todavia, é processo de intervenção muito mais enérgico do que o *referendum*. Na hipótese do *referendum*, o texto adotado pela assembleia não é senão um projeto, ao passo que no caso do veto o povo está diante de uma lei acabada, com toda a força jurídica para entrar em vigor, cumprindo-lhe tão-somente aprová-la ou rejeitá-la, isto é, exercer “o poder de impedir”, que lhe foi conferido pelo ordenamento democrático (BONAVIDES, 2000).

4 Conclusão

Nota-se um avanço promissor no que toca a participação social do Brasil, não obstante os problemas e limitações dos instrumentos de participação social existentes.

Percebe-se, como destaca Gohn (2011), que o Estado transformou suas relações com a sociedade civil organizada, impulsionando políticas públicas participativas, muitas delas coordenadas ou com a participação de antigas lideranças oriundas de movimentos sociais e que, de certo modo, a busca da institucionalização de práticas antes autônomas tornou-se uma constante.

Todavia, também é certo que há muitos desafios a serem enfrentados. Como meta geral, é preciso alterar a cultura política de nossa sociedade (civil e política), ainda fortemente marcada pelo clientelismo, fisiologismo e por diversas formas de corrupção; reestruturar a cultura administrativa de nossos órgãos públicos, ainda estruturados sobre os pilares da burocracia e do corporativismo; contribuir para o fortalecimento de uma cultura cidadã que respeite os direitos e os deveres dos indivíduos e das coletividades, pois a cidadania

predominante se restringe ao voto e é ainda marcada pelas heranças coloniais da subserviência e do conformismo (GOHN, 2011).

Nessa necessidade de evolução, em uma análise específica, quanto às eleições diretas em si (ato de votar e apuração dos votos), o Brasil possui um método eleitoral respeitado por todo o mundo. Neste caso, o problema está nas etapas anteriores a eleições que influenciam na posterior atuação dos eleitos.

Fala-se da questão do financiamento das campanhas, das regras do horário político gratuito e das formações das coligações, dos critérios de apuração dos vencedores (cita-se o caso do sistema proporcional, em que nem sempre o mais votado é eleito).

Sobre esse problema, vários projetos que cuidam disso e fazem parte do que se convencionou chamar de “Reforma Política” estão em processo de discussão ou aguardando votação no Congresso Nacional, tal como o que cuida do financiamento público das campanhas, da duração dos mandatos, das formas de coligações, da fidelidade partidária e dos sistemas eleitorais.

É imprescindível para uma melhora do sistema eleitoral brasileiro que essa reforma política seja discutida seriamente com a sociedade civil e que os melhores projetos sejam aprovados o mais rápido possível, para uma tentativa de resolver as crises de corrupção, de representatividade e de inobservância dos interesses coletivos, que assombram com frequência incomoda nossas casas políticas em todas as esferas da Federação.

No mesmo passo, para que o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular sejam uma realidade mais constante e efetiva como mecanismos de participação popular, é essencial um fortalecimento no processo de educação democrática das pessoas e uma facilitação e simplificação das regras e procedimentos para a atuação dos cidadãos, conforme indicado por Bobbio.

É muito inadequada e restritiva, por exemplo, a exigência para a aceitação de um projeto por meio de iniciativa popular de cerca de 1,4 milhão de assinaturas de eleitores, distribuídos por pelo menos cinco unidades federativas e no mínimo 0,3% dos eleitores em cada uma dessas unidades. A dificuldade para alcançar esses requisitos pode ser medida pelo impressionante número de leis aprovadas até hoje por meio desse tipo de participação popular: quatro.

Forçoso é a revisão dessas exigências com a diminuição do número de assinaturas e com a mudança do critério de distribuição dessas assinaturas. A esse respeito, aliás, tramita no Congresso Nacional a PEC 53/2012 (Proposta de Emenda à Constituição) que busca mudar esse cenário, passando a exigir apenas 1% dos eleitores do estado em que ocorreu a iniciativa.

Com isso, em Rondônia, por exemplo, a população poderia apresentar um projeto de lei contando com apenas 11 mil assinaturas¹¹.

Com o mesmo intuito de facilitar as iniciativas populares há uma proposta na Comissão de Constituição e Justiça do Senado (CCJ) uma proposta que permite a assinatura eletrônica para declarar apoio a um projeto de iniciativa popular, bem como que os projetos que não alcançarem o apoio mínimo do eleitorado tramitem na Câmara dos Deputados na forma de sugestão legislativa¹².

De igual sentido, para uma melhora na representação e na legitimidade dos atos políticos, conclui-se que o Brasil poderia vir a implantar um instrumento de veto popular e, principalmente, um instrumento de revogação popular dos mandatos, a exemplo do *recall*.

Em tempos de políticos que só se preocupam com seus interesses particulares e que praticam atos de corrupção, seria extremamente útil e democrático um instrumento permitindo a sociedade por termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar que não atue de acordo com os interesses públicos e sociais.

Paralelamente, considerando que rotineiramente leis não legítimas são aprovadas, seria benéfico à democracia brasileira terem os cidadãos condições de vetar as leis por eles entendidas não necessárias ou não aprovadas pela comunidade local.

Junto a essas providências, não devem ser esquecidos os conselhos gestores e o orçamento participativo, que são institutos que também representam potencialidades de aprofundamento do cenário político-democrático-participativo brasileiro, os quais, portanto, devem ser respeitados e utilizados pela sociedade.

Além disso, para um fortalecimento da democracia participativa, poderiam ser tomadas como objetivos da sociedade civil brasileira a adoção das três teses de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002, pp. 77-78):

1ª tese: *Pelo fortalecimento da demodiversidade*. Essa tese implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas.

2ª tese: *Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global*. Novas experiências democráticas precisam de apoio de atores democráticos transnacionais nos casos nos quais a democracia é fraca. Ao mesmo tempo, as experiências alternativas bem sucedidas precisam ser expandidas para que se apresentem como alternativas ao modelo hegemônico. Portanto, a passagem do

¹¹ Com informações da Agência do Senado (<http://www.senado.gov.br/>, consulta em 21/01/2013).

¹² Idem.

contra-hegemônico do plano global é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa.

3ª tese: *Ampliação do experimentalismo democrático*. Foi possível perceber que novas experiências bem-sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente. É necessário para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas as direções.

Certamente, se a sociedade política brasileira atuar com esses objetivos, criando e melhorando os mecanismos de participação social, nosso sistema político será muito mais democrático, no exato sentido que esse termo exprime, na medida em que, além de melhorar as técnicas e os resultados da representação, permitirá uma maior participação direta dos cidadãos.

5 REFERÊNCIAS

AVELAR, Lúcia (2007). **Participação política**. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 494 páginas.

BOBBIO, Norberto (1986). **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 172 páginas.

BOBBIO, Norberto *et al* (1998). **Dicionário de Política**. 11ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1358 páginas.

BONAVIDES, Paulo (2000). **Ciência Política**. 10ª Ed. São Paulo: Malheiros, 616 páginas.

BONAVIDES, Paulo (2004). **Curso de direito constitucional**. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 806 páginas.

DALLARI, Dalmo de Abreu (2010). **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29ª Ed. São Paulo: Saraiva, 314 páginas.

ESCOREL, Sarah e MOREIRA, Marcelo Rasga (2008). **Participação Social**. In GIOVANELLA, Lígia *et al*. **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, páginas 979-1010.

GOHN, Maria da Glória (2001). **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 128 páginas.

GOHN, Maria da Glória (2011). **Movimentos sociais na contemporaneidade**. *Revista Brasileira de Educação*. Vol. 16, nº 47, maio-agosto, pp. 333-361, Disponível em: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27519919005>.

LAFER, Celso (1975). **O Sistema Político Brasileiro: estrutura e processo**. São Paulo: Editora Perspectiva, 135 páginas.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (2009). **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1381 páginas.

MORAES, Alexandre de (2002). **Direito Constitucional**. 12ª Ed., São Paulo: Atlas, 833 páginas.

ROSENFELD, Denis (2002). **A democracia representativa e o orçamento participativo**. Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas - UFSC [Online], 3.36: 2-20.

SANTOS, Boaventura de Sousa - organizador (2002). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 678 páginas.

SILVA, José Afonso da (2005). **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 924 páginas.