

# Democracia participativa na Constituição Brasileira

Paulo Sérgio Novais de Macedo

## Sumário

Introdução. 1. Análise conceitual. 2. Tipos de democracia. 2.1. Democracia direta; 2.2. Democracia indireta; 2.3. Democracia semidireta. 3. Democracia semidireta e democracia participativa. 4. Sistema democrático estabelecido pela Constituição de 1988. 4.1. Instrumentos da democracia participativa previstos na Constituição. Conclusão.

## Introdução

O artigo aborda especificamente a democracia participativa, no Brasil, considerando os instrumentos e as diversas formas de participação que a Carta de 1988 coloca à disposição da sociedade, para acompanhar, fiscalizar e controlar os atos estatais.

Apresenta os tipos de democracia, conforme a doutrina, distinguindo democracia direta, indireta e semidireta. Aborda a relação entre a democracia semidireta e a participativa, tentando estabelecer diferenciação entre ambas. Outrossim, discorre sobre a amplitude da democracia participativa e os objetivos que esta busca alcançar, por meio das diversas formas de participação da sociedade nos destinos do país.

Por último, realiza varredura ao longo do texto constitucional, buscando localizar cada um dos dispositivos que prevê qualquer forma de participação popular, ou de legitimação da representatividade, nas decisões políticas e no controle/fiscalização

Paulo Sérgio Novais de Macedo é advogado. Servidor da Câmara dos Deputados lotado na Liderança do PSDB. Pós-graduado em direito público pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais. Extensão em Direitos Humanos pela Federación Iberoamericana del Ombudsman em convênio com a *Universidad Alcalá* da Espanha. Conselheiro em Direitos Humanos pela Ágere Cooperação em Advocacy.

das atividades estatais. Destaca a abertura que o sistema democrático adotado pela Constituição de 1988 significou para os rumos da democracia brasileira e os principais instrumentos de participação que foram criados e que ainda podem ser criados sob a inspiração da Constituição.

### 1. *Análise conceitual*

Conforme assinala José Afonso da Silva (2000), somente pode ser entendida dentro de determinado contexto histórico, uma vez que resulta do modelo de convivência social e de poder que determinada sociedade adota. Portanto não é valor-fim, mas valor-meio – instrumento de realização de valores essenciais da convivência humana. Daí que, conceituar democracia não é tarefa fácil. Rubens Pinto Lyra afirma que se trata de um dos mais elásticos conceitos da ciência política.

De acordo com Lincoln, conforme menciona o próprio José Afonso da Silva (2000, p. 130), “democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo”. Tal definição retrata bem a democracia direta e pode-se dizer que essa seria uma concepção ideal de democracia. Contudo, é provável que, com essa definição, não se encontre em lugar algum um Estado democrático, puramente democrático. Rousseau (apud PEDRA, 2003) afirma que, “se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos”.

Maurice Duverger (apud MORAES, 2005, p. 132) afirma que democracia é o “regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres”. Veja-se que esse conceito, como o próprio autor assinala, é uma definição simples. Além disso, é um conceito mais afinado com a teoria liberal, pois, além de vislumbrar apenas a democracia representativa, não leva em

consideração os resultados buscados pela democracia, que é exatamente o bem comum, o governo a favor do povo.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2001), ao tratar do tema, oferece conceito mais amplo, considerando não somente os aspectos formadores da democracia, mas também os aspectos referentes a seu exercício, à forma de realização e aos resultados a serem alcançados. O autor, em sua fundamentação, aduz:

“dita expressão reporta-se nuclearmente a um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou por meio de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania (MELLO, 2001).”

A abordagem feita por Celso Antonio Bandeira de Mello (2001) é bastante larga e traz consigo outros conceitos de igual complexidade, como soberania, igualdade e liberdade, o que termina dificultando sua utilização técnica.

Mas, afinal, democracia é um conceito histórico. Portanto possui o sentido que as circunstâncias, que a sociedade, que a própria história lhe imprime. É por isso que se chamou democracia a dinâmica democrática que existiu na Grécia antiga. É por isso que, em muitos países, principalmente subdesenvolvidos e em desenvolvimento, chama-se de democracia a forma de governo elitista e burguesa, implementada sob o discurso da representatividade, da universalidade e do proveito comum.

José Afonso da Silva (2000, p. 130), com maestria, conceitua democracia como “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e

em proveito do povo". Veja-se que nesse conceito estão presentes os aspectos mais importantes da democracia, conforme a concebemos: a historicidade, quando se refere a um "processo de convivência"; o poder político, que "emana do povo"; a forma de exercício desse poder, "direta ou indiretamente"; e, por último, o resultado, que pode ser traduzido no bem comum, "em proveito do povo".

## 2. Tipos de democracia

A teoria tradicional costuma classificar a democracia em indireta ou representativa, direta e semidireta, esta às vezes chamada de participativa.

### 2.1. Democracia direta

Democracia direta, de acordo com lição de José Afonso da Silva (2000), é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. Refere-se ao sistema político em que os cidadãos decidem, de forma direta, cada assunto, por meio do voto.

Argumenta-se em favor da democracia direta que a democracia representativa é incapaz de defender os interesses da maioria da população, principalmente no Brasil, uma vez que os representantes eleitos, em regra, não fazem parte da parcela populacional que os elegeu. Os eleitos normalmente possuem necessidades diferentes, por pertencerem a uma classe com maior nível de riqueza, de educação. Assim, a solução seria garantir o verdadeiro sufrágio universal, o voto direto destinado a decidir cada questão, e não a eleger um representante onipotente.

No entanto, a democracia direta tem-se tornado cada vez mais utópica, em virtude de dificuldades práticas, como obter e computar o voto de cada um dos cidadãos em cada uma das questões que precisam ser decididas. Essas dificuldades se potencializam na proporção das dimensões populacionais e territoriais do país, o que a

tornaria cada vez mais onerosa, lenta e cara. A democracia direta não se enquadra para uma grande população, principalmente considerando que toda sociedade necessita de versatilidade, de tomada de decisões rápidas, urgentes e emergentes, sob pena de sacrifícios e de prejuízos irrecuperáveis. Daí a governabilidade ser, em regra, representativa.

Ainda, milita em desfavor da democracia direta o fato de que o público em geral não possui condições técnicas nem conhecimento para julgar ações do governo. A maioria da população tem apenas conhecimento superficial dos acontecimentos políticos e científicos. Sabe-se que, muitas vezes, há necessidade de tomada de decisões críticas, como questões de segurança, estratégicas, questões científicas e tecnológicas, acerca das quais nem sempre o povo está apto a decidir. Diante do desconhecimento de assuntos técnicos, o povo se tornaria extremamente frágil, com possibilidade de decisões esdrúxulas, podendo também ficar à mercê de ser influenciado por um argumento carismático, vindo a ser presa fácil das demagogias.

### 2.2. Democracia indireta

Democracia representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, elege representantes, periodicamente, para tomar as decisões políticas. Segundo Norberto Bobbio, democracia representativa significa que as deliberações relativas à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade.

É também chamada de democracia liberal, visto ser defendida pelos grandes pensadores do liberalismo, que a admitem como o único sistema político em que os valores liberais podem realmente existir e se desenvolver. Por isso admite um conceito de cidadania restrita e individual, limitada, na prática, ao direito de voto.

Sob a ótica liberal, a tomada de decisões não pode contemplar a soberania popular.

Tal posicionamento se baseia, principalmente, no argumento da incapacidade do povo para as decisões estatais, da inoperância das formas da democracia direta em países de grandes dimensões populacionais e territoriais e, ainda, da defesa do sistema burocrático de Max Weber. Dessa sorte, o liberalismo não busca democracia direta nem participativa, mas de partido, representativa, em que os representantes, mais “aptos” e mais “racionais”, tomariam as melhores decisões para o país e para o povo.

Democracia representativa pressupõe um conjunto de institutos voltados ao sistema de representação. Trata-se do processo político, por meio do sufrágio universal, das eleições, dos partidos políticos, do mandato eletivo. A eleição é o momento máximo da democracia liberal, em que o povo legitima o exercício do poder, outorgando-o aos representantes.

A grande crítica à democracia representativa está relacionada à legitimidade. É o que se denomina de crise de legitimidade. Observa-se que, no Brasil, os representantes, após eleitos, não se mantêm vinculados aos seus eleitores nem aos compromissos com eles assumidos. Normalmente se desvinculam dos representados logo que são eleitos. Mas não se deve esquecer que a democracia representativa é a democracia liberal, que em nenhum momento previu uma democracia de efetiva participação. O Estado é governado por uma elite “mais preparada” e apenas formalmente ratificada pelo povo.

Diferente do que acontece na prática, o ideal seria que não ocorresse o distanciamento entre representantes e representados e que aqueles estivessem sempre prestando contas ao eleitor. Edmund Burke (apud Gonçalves<sup>1</sup>, 2005), descreve como deveria ocorrer a verdadeira representação:

<sup>1</sup> Arnaldo Manuel Abrantes é mestre em Ciência Política e Relações Internacionais (IEP-UCP), licenciado em Direito (FD-UNL), professor convidado do Instituto Politécnico de Macau.

“A felicidade e a glória de um representante devem consistir em viver na união mais estreita, na correspondência mais íntima e numa comunicação sem reservas com os seus eleitores. Os seus desejos devem ter, para ele, grande peso, a sua opinião, o máximo respeito, os seus assuntos uma atenção incessante.”

Anderson Sant’ana Pedra (2003), inspirado em Bobbio e em Rousseau, conclui que a democracia consiste na vontade geral, e a vontade geral não pode ser representada. Os deputados não são nem podem ser representantes, para decidirem definitivamente em substituição ao povo. Rousseau, em severa crítica à democracia representativa inglesa, assevera que o povo inglês pensa ser livre, mas, na realidade, só o é durante as eleições.

Na democracia representativa, a participação popular fica praticamente alijada, por ausência de controle por parte da população, após o processo eleitoral, pois o que existe é um arremedo de controle, exercido por órgãos com essa atribuição, normalmente compostos de agentes indicados pelos Poderes constituídos. Assim, se considerarmos que é da essência do sistema democrático o “poder do povo” e o efetivo controle dos resultados, pode-se dizer que a democracia representativa está deveras distante da essência do termo: de poder do povo, para o povo.

Importante destacar que tais críticas não buscam sepultar os institutos da democracia representativa. O objetivo, antes, é humanizá-los, é democratizá-los. Conforme Alexandre de Moraes (2005, p. 132), “mister se faz a adequação de mecanismos que ampliem a eficácia da representatividade, sejam preventivos, por meio de um representante do cidadão nas eleições, sejam repressivos, por meio de práticas de Democracia semidireta”. Não se trata, assim, de desvalorizar o sufrágio universal nem as instituições representativas, mas de se preocupar com novo uso do sufrágio

universal e buscar nova rede de institutos de participação, por uma cidadania mais ativa e por uma democracia mais real (CARRION, 2001, p. 50).

### 2.3. Democracia semidireta

Considerando a crise de legitimidade da democracia representativa, os países de democracia liberal passaram a incorporar elementos da democracia direta no sistema político, com o objetivo de lhe dar mais legitimidade, mesclando institutos da democracia direta e da indireta. Essa conjugação de elementos culminou no que se denomina democracia semidireta.

José Afonso da Silva (2000, p.140) afirma que “democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo”. Esses institutos de participação direta, conforme assinala Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha<sup>2</sup>, “são enumerados pela maioria dos tratadistas de direito público como sendo o *referendum*, o plebiscito, a iniciativa e o direito de revogação, acrescentando alguns autores, o veto popular, também chamado referendo facultativo”. Estes últimos não adotados no Brasil.

Admitindo-se esse entendimento, não se pode dizer que democracia semidireta seja sinônimo de democracia participativa, vez que esta, como veremos adiante, possui um significado mais largo. No Brasil, a Constituição da República prevê institutos da democracia representativa, como o sufrágio universal, o mandato eletivo, mas prevê, também, os elementos tradicionais de participação direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular (Constituição Federal art. 14), o que configuraria a democracia semidireta. No entanto democracia par-

<sup>2</sup> Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha é mestra em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Católica Portuguesa, Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais, Professora de Direito no Centro Universitário de Brasília e na Universidade de Brasília.

ticipativa pode englobar muito mais que esses instrumentos específicos, conforme será visto adiante.

### 3. Democracia semidireta e democracia participativa

Se democracia indireta ou representativa é aquela na qual o povo outorga as funções de governo aos seus representantes, eleitos periodicamente, democracia semidireta é a democracia representativa acrescida de institutos da democracia direta.

Muitos autores entendem democracia participativa como sinônimo de democracia semidireta. No entanto, na acepção atual, democracia participativa possui espectro de muito maior abrangência. Democracia participativa compreende uma participação universal, com todas as formas e mecanismos que existirem e que forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública.

Nesse sentido, José Afonso da Silva (2000, p. 145) assevera que “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituição de participação indireta”. Daí, pode-se concluir que a democracia semidireta foi apenas o crepúsculo da democracia participativa.

Na realidade, avaliando a etimologia da palavra, como democracia significa poder do povo, toda democracia deveria ser participativa. Não haveria democracia sem participação popular, de uma ou de outra forma. Ocorre que o adjetivo “participativa” tomou significado especial, de sorte que, no sentido que se vem solidificando, caracteriza a democracia pela presença dos institutos da representação (democracia indireta), pela participação direta do povo com plebiscito, referendo e iniciativa popular (democracia direta) e por outros meios de participação dentro de um espaço com contínua utilização, renovação e criação de

novas formas de legitimação do poder e de atuação efetiva da sociedade no controle, na fiscalização e na tomada de decisões do Estado.

A experiência democrática, na maioria dos países, demonstrou a ineficiência e as distorções que a democracia representativa significava, incapaz de responder aos anseios da sociedade. Por outro lado, a democracia direta parece utópica, impossível de ser viabilizada. Do mesmo modo, a semidireta ficou aquém das expectativas, vez que somente inseria alguns elementos da democracia direta no sistema. Daí resultou a democracia participativa, aberta a todas as formas de atuação do povo nas decisões políticas e nos atos da Administração Pública.

Rubens Pinto Lyra admite que o envelhecimento das teorias sobre democracia e o surgimento de formas inovadoras, "sui generis", de participação popular impõem uma redefinição do conceito de democracia participativa. Assevera que a participação política somente ocorre quando o cidadão pode apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas, mudar o curso da ação estabelecida pelas forças constituídas e elaborar ações alternativas. Haverá democracia participativa quando houver amplas formas de o cidadão participar, decidindo, opinando, direta ou indiretamente, por meio de entidade que possa integrar, perante uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade, seja ela empresarial, familiar, educacional, seja na esfera pública, como no orçamento, nos conselhos de direito, nos conselhos consultivos, nas ouvidorias etc.

Na democracia participativa, as eleições livres, os partidos de oposição, a liberdade de imprensa, o instituto da representação, os institutos clássicos da democracia direta e a previsão constitucional de um estado democrático são apenas pilares, elementos, de uma estrutura democrática participativa. Para concretizá-la, há de existir efetiva participação em todo o processo decisório

e em todas as atividades do estado, num verdadeiro exercício da cidadania.

#### *4. Sistema democrático estabelecido pela Constituição de 1988*

A Constituição é a carta que organiza e delimita os poderes do Estado; define a forma de exercício do poder, os meios de organização, de sustentação do Estado e as vias do exercício da democracia. É, também, a fonte da qual provém as garantias e liberdades individuais. A Carta Política brasileira pode ser considerada uma das mais modernas e democráticas do mundo.

A Constituição, no art. 1º, determina que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Qualifica o Estado como Democrático de Direito. No Parágrafo Único do mesmo artigo, prevê que todo o poder emana do povo; que esse poder será exercido por meio de representantes (democracia indireta) e também de forma direta. Isso significa dizer que a base do sistema democrático será não apenas o voto, mas também a participação popular, direta, pelos meios e instrumentos constitucionais e legais.

A Constituição declara seus princípios fundamentais e afirma a soberania popular. Tudo objetivando assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

Considerando a democracia semidireta como a simples conjugação da representação com institutos da democracia direta, não se pode dizer que a democracia afirmada na Constituição seja semidireta, pois, no decorrer de seu texto, há diversas formas inovadoras de participação da sociedade nas atividades estatais. Assim, a Constituição institui, como paradigma, a democracia participativa, reconhecendo o

sufrágio universal, inserindo institutos da democracia direta, como referendo, plebiscito e iniciativa popular e proporcionando outros meios de participação e controle da sociedade nas decisões políticas e nas atividades da administração pública.

A proposta da democracia participativa é no sentido de incorporar na prática democrática novos e modernos instrumentos de controle e de participação no poder, com ênfase nos mecanismos de controle social (CARRION, 2001, p. 49-52).

Segundo José Antonio Moroni (2005), o sistema democrático estabelecido na Constituição é resultado de um processo que exigiu não só a democratização, mas também a publicização do Estado, a necessidade do controle social em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas.

Como dito anteriormente, a Constituição adota o Estado democrático de direito, que, segundo José Afonso da Silva (2000), se funda no princípio da soberania popular, impondo a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação esta que não se exaure na simples formação das instituições representativas, mas na busca do completo desenvolvimento do Estado, procurando realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

No art. 2º, a Constituição institui como poderes da União, o Legislativo o Executivo e o Judiciário, que são, na atualidade, condição *sine qua non* para a existência de um Estado democrático. Um dos primeiros passos para uma democracia é, há muito, a separação dos poderes, com independência e harmonia entre eles.

De acordo com o art. 1º da Constituição, não haverá democracia sem veneração à soberania, à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho, aos da livre iniciativa e ao pluralismo político. Mas também há de se observar os objetivos traçados pelo art. 3º, de modo que

não se poderá falar em democracia sem a persecução destes objetivos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No contexto constitucional, cidadania deve significar mais que a mera participação no processo eleitoral. A Constituição foi chamada de “Carta Cidadã” exatamente pelo fato de estarem nela presentes as garantias e direitos individuais, amplos direitos sociais e, também, mecanismos de expressão da vontade popular, para o efetivo exercício da cidadania. Para a democracia participativa, cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal.

Sem dúvidas, novo paradigma no arcabouço jurídico e democrático brasileiro é estabelecido pela Constituição. Todo o rol de direitos e garantias individuais, de fundamentos e objetivos da República, de direitos políticos e sociais, buscam não somente evidenciar, mas também consolidar a democracia brasileira, que será sempre baseada na soberania popular, pelo exercício pleno da cidadania.

Aproveitando lição de Norberto Bobbio, pode-se dizer que o que ocorreu foi a ampliação do processo de democratização, a expansão do poder, da soberania popular, em que se passa a considerar o cidadão além da esfera de suas relações políticas, considerando também suas relações entre si e com o Estado.

A Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central, os poderes regionais e locais. O sistema

democrático adotado pela Constituição buscou criar mecanismos em complemento às instituições representativas tradicionais, incorporando na dinâmica política da sociedade civil, organizada em suas entidades e associações, maior e mais efetivo controle social, além de dar dimensão mais real e mais efetiva à prática democrática (MORONI, 2005).

#### *4.1. Instrumentos da democracia participativa previstos na Constituição*

Como dito anteriormente, a democracia participativa no Brasil, com a acepção que assume modernamente, não se restringe à conjunção de elementos tradicionais da representação, com elementos da democracia direta. A democracia participativa engloba outros mecanismos constitucionais e legais de participação e controle social.

Aqui se deverá entender, como mecanismos e instrumentos da democracia participativa, toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, dos atos da administração; todo e qualquer ato de atuação popular nas decisões políticas e na gestão da coisa pública; todas as formas que objetivem dar mais legitimidade às decisões e aos atos administrativos, por meio de qualquer instrumento legal que garanta mais participação popular.

De acordo com Alice Maria Gonzalez Borges (2006), o que a Constituição busca, com a permissão ou previsão da participação popular, é garantir que a sociedade civil organizada, no exercício da cidadania responsável, seja convocada a controlar e fiscalizar efetivamente o cumprimento dos programas anunciados pelos governantes e das ações dos administradores. De diversas maneiras, quer formais, quer informais, quer judiciais ou não, a Constituição assegura ao cidadão, em cada um dos Poderes da República, formas de controle social e de participação da sociedade na gestão pública.

Assim, os instrumentos da democracia participativa, no Brasil, podem ser: a)

aqueles atinentes à representação, basicamente relacionados ao sufrágio universal; b) aqueles tradicionalmente constantes do rol dos instrumentos da democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular; c) aqueles inovadores, peculiares da democracia participativa, que consistem nas mais variadas formas de participação da sociedade, como meio de legitimação do poder e exercício da soberania popular.

A seguir, estão elencados os enunciados constitucionais que garantem a democracia participativa no Brasil e que inspiraram a criação, por lei, de diversos outros instrumentos de participação da sociedade. Os itens relacionados não contemplam os dispositivos tradicionais da democracia representativa nem da democracia direta, por já estarem consagrados na doutrina. Contemplam apenas aqueles dispositivos, de certa forma inovadores, que podem significar abertura para uma maior participação da comunidade nas atividades estatais.

- obrigação de os órgãos públicos prestarem informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei (Art. 5º, XXXIII - Constituição Federal - CF);

- direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Art. 5º, XXXIV, a - CF);

- reconhecimento da competência do Tribunal do Júri, de caráter eminentemente popular, de participação da sociedade no Poder Judiciário (Art. 5º, XXXVIII - CF);

- legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Art. 5º LXXIII - CF);

- participação da comunidade nas ações de seguridade social (Art. 194, VII - CF);

- participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados dos



órgãos públicos, para defesa de interesses profissionais ou previdenciários (Art. 10 - CF);

- previsão de aprovação da população, por plebiscito, em caso de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados (Art. 18, § 3º - CF);

- previsão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios (Art. 18, § 4º - CF);

- previsão de lei sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (Art. 27, § 4º - CF). Esse dispositivo levou os Estados a regulamentarem a iniciativa popular e a criarem, alguns deles, a Comissão de Legislação Participativa, facilitando a participação popular no processo legislativo;

- colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal ( Art. 29, XII - CF). Deu origem ao Orçamento Participativo, em âmbito municipal, em diversas cidades brasileiras;

- previsão de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado ( Art. 29, XIII - CF);

- colocação das contas dos municípios à disposição dos cidadãos, que poderão questionar-lhes a legitimidade e a legalidade (Art. 31, § 3º - CF);

- participação dos usuários na administração direta e indireta quando se tratar de prestação de serviços à comunidade (Art. 37, § 3º - CF);

- obrigatoriedade de a Administração direta e indireta criar mecanismos para receber reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (Art. 37, § 3º, I - CF). Esse dispositivo ensejou a criação de ouvidorias e outras formas de atendimento aos usuários;

- acesso da sociedade a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (art. 37, § 3º, II - CF);

- disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (Art. 37, § 3º, III - CF). Além das ouvidorias, inspirou a criação das corregedorias no serviço público;

- instituição de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, em todas as esferas da Federação, com a participação dos servidores (Art. 39 - CF);

- realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil ( Art. 58, II - CF);

- viabilização de corregedorias e ouvidorias, no âmbito do Legislativo, para receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (Art. 58, IV - CF);

- legitimidade dos cidadãos para iniciativa de leis (Art. 61, § 2º - CF);

- legitimidade ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (Art. 74, § 2º - CF);

- participação de seis cidadãos brasileiros natos, no Conselho da República (Art. 89, VII - CF);

- participação de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça (art. 103-b, XIII - CF);

- previsão de corregedoria, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (Art. 103-B, § 5º, I - CF);

- previsão de ouvidorias de justiça, no âmbito da União, Distrito Federal e Territórios, para receber reclamações e denúncias (Art. 103-B, § 7º - CF);

- participação de dois cidadãos no Conselho Nacional do Ministério Público (Art. 130-A, VI - CF);

- criação de ouvidorias do Ministério Público, em âmbito federal e estadual, para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público (Art. 130-A, § 5º - CF);

- fiscalização pela sociedade quanto às atividades das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção (Art. 173, § 1º, I - CF);

- participação do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes na política agrícola (Art. 187 - CF);

- participação da comunidade, na gestão administrativa das ações de seguridade social ( art. 194, parágrafo único, inciso VII - CF). Deu origem aos Conselhos de Assistência Social;

- participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (Art. 198, III - CF). Deu origem aos Conselhos de Saúde;

- participação da população, por meio de organização representativa, na formulação das políticas e no controle das ações da Assistência Social (Art. 204, II - CF);

- colaboração da sociedade na promoção e incentivo da educação ( art. 205 - CF) e gestão democrática da educação (Art. 206, VI - CF);

- colaboração da comunidade com o poder público, para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (Art. 216, § 1º - CF);

- exercício, pela coletividade, do dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações ( Art. 225 - CF);

- participação das entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde das crianças e adolescentes (Art. 227, § 1º - CF);

- participação da sociedade no amparo às pessoas idosas (Art. 230 - CF);

- participação de representantes da sociedade civil, no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Art. 79 das Disposições Constitucionais Transitórias).

É importante dizer que, como visto, diversos instrumentos da democracia participativa não estão direta e expressamente previstos na Constituição, mas na legislação infraconstitucional. Trata-se da criação dos

Conselhos de direito; Conselhos gestores de políticas públicas; Orçamento participativo; Ouvidorias; Comissões de legislação participativa. Tudo inspirado no sistema democrático estabelecido pela Constituição de 1988. Isso significa que, não somente os mecanismos e instrumentos atualmente conhecidos, mas diversos outros podem vir a integrar o elenco das formas que compõem a democracia participativa no Brasil, sob a égide da Constituição Cidadã.

RUBENS PINTO LYRA (1999), nesse sentido, afirma:

“A Constituição de 1988, ao consagrar, junto com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública produziu - ou inspirou - a emergência de diversos institutos de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam essa práxis participativa: as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias. Tais mudanças repercutiram também, como não podia deixar de ser, nas áreas de segurança e de justiça. Graças à iniciativa de militantes de direitos humanos, foram criados Conselhos Estaduais encarregados da defesa e da promoção desses direitos, com a presença majoritária de órgãos independentes do Governo: Conselhos de Segurança e de Justiça, dotados de expressiva participação da sociedade civil e Ouvidorias autônomas, com seus titulares recrutados fora da corporação policial.”

### Conclusão

Considerando democracia como resultado de um contexto histórico, e em que pese o importante papel da democracia liberal na passagem do estado totalitário para o estado democrático, pode-se dizer que atualmente democracia significa muito mais que os institutos vinculados à repre-

sentação e muito mais que a legitimação das decisões tomadas pelos representantes, mediante a realização de eleições.

Aliás, ao longo do tempo, autores de renome, como Rousseau, Norberto Bobbio, além de outros não menos importantes, deixaram claro que a democracia representativa não poderia subsistir no tempo, em face da deficiência dos mecanismos representativos que culminariam em marcar grande distância entre representantes e representados, prenunciando uma grave crise de legitimidade.

No contexto da realidade brasileira, a história da democracia está intimamente vinculada à história das constituições, principalmente considerando que estas organizam o Estado, definem seus limites e determinam sua relação com os cidadãos. A Constituição de 1988, especialmente, significou uma sólida base para o desenvolvimento dos mais diversos tipos de participação da população na fiscalização, controle, formulação das políticas públicas e atos da administração. Os modernos instrumentos de participação popular como os conselhos, as ouvidorias, o orçamento participativo, as comissões de legislação participativa são apenas alguns dos mecanismos criados em decorrência da abertura democrática e do sistema estabelecido pela Constituição de 1988, baseada em princípios que permitem a criação, a renovação e a reinvenção constantes das formas de participação da sociedade nos atos do Estado.

De acordo com o sistema de princípios estabelecido na Constituição, a própria dinâmica democrática se encarregará de criar tantos mecanismos quantos forem necessários para a efetiva e real participação popular, vez que a democracia passa a ser baseada não nesses ou naqueles institutos da democracia direta ou indireta, mas na dinâmica democrática, perante uma consciente participação da população por todas as formas previstas e possíveis, no controle das atividades estatais, com o próprio estado a fomentar essa participação.

A concepção de que a democracia participativa se equivale à democracia semi-direta, no sentido de contar com os mecanismos da representação e com as clássicas formas de participação direta, já não pode mais subsistir. Não há mais espaço para restringir a democracia participativa. Esta assume efetivamente um conceito de maior amplitude, admitindo a inserção de novos e diferentes mecanismos de participação popular a cada dia, na tentativa de se alcançar o “bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social” (preâmbulo da Constituição de 1988), pelo pleno exercício da democracia, com a maior participação possível da sociedade.

#### Referências

- AFFONSO, Almino. *Democracia participativa plebiscito, referendo, iniciativa popular*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.
- BARTHOLO JÚNIOR, S. et al. Democracia, participação e direito: o papel dos conselhos nas políticas sociais brasileiras. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8., Panamá, 2003. *Universidade de Costa Rica*, San José, 2003. Disponível em: <[http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/docs\\_bd/pub%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/bartholo.pdf](http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/docs_bd/pub%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/bartholo.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2006.
- BASTOS, Marco Aurélio. *A ouvidoria pública no Brasil*. 2006. 78 f. Monografia (Curso de Especialização em Administração) - UniBrasil, Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/Monografia.doc>>. Acesso em: 14 jun. 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Pensamento crítico, 63).
- BORGES, Alice Maria Gonzalez. Democracia participativa: reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7752>>. Acesso em: 29 ago. 2006.

- CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *A respeito da democracia participativa*. In: ESTUDOS de direito constitucional: homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: LTR, 2001.
- CARTILHA. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. (Série ação parlamentar, 165).
- DIAS, Luiz Claudio Portinho. A democracia participativa brasileira. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 27, dez. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=61>>. Acesso em: 16 jun. 2006.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GONÇALVES, Arnaldo Manuel Abrantes. Os partidos políticos e a crise da democracia representativa. *Jus Navigandi*, Teresina, maio 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6818>>. Acesso em: 23 jun. 2006.
- LYCURGO, Tassos. Direito e democracia participativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1027, 24 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8266>>. Acesso em: 29 jul. 2006.
- LYRA, Rubens Pinto. Os conselhos de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa. *Revista de informação legislativa do Senado Federal*, Brasília, ano 33, n. 130, abr./jun. 1996.
- \_\_\_\_\_. *As vicissitudes da democracia participativa no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, [19--]a. Disponível em: <<http://www.unisc.br/fnou/artigos/vicissitudes.pdf#search=%22as%20vicissitudes%20da%20democracia%22>>. Acesso em: 26 jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira*. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, [19--]b. Disponível em: <<http://www.unisc.br/fnou/artigos/teorias.pdf#search=%22Teorias%20cl%C3%A1ssicas%20sobre%20a%20democracia%20direta%20e%20a%20experi%C3%Aancia%20brasileira%22>>. Acesso em: 19 jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Conflitos e sua prevenção: o papel dos conselhos e ouvidorias de defesa social*. João Pessoa: Universidade da Paraíba, 1999. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/conflitos.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. A democracia participativa na esfera pública brasileira: reconstrução do conceito e características. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Paineis 4 Linguagem, Justiça e Democracia: aspectos da teoria política contemporânea na Universidade Federal Fluminense, 3., Niterói, 2002. ABCP-Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, jul. 2002.
- Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/teopol4.5.doc>>. Acesso: 09 out. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira*. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, [19--]c. Disponível em: <[http://www.unisc.br/fnou/artigos/ouvidor\\_o\\_defensor.pdf](http://www.unisc.br/fnou/artigos/ouvidor_o_defensor.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2006.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barris de Almeida. *Democracia representativa e consulta popular*. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/direito/DemocraciaRepresentativa.pdf#search=%22ELIANE%20CRUX%C3%8AN%20democracia%22>>. Acesso em: 14 jun. 2006.
- MAHFUS, Júlio César. Orçamento participativo: a construção da cidadania em busca da hegemonia social. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1277>>. Acesso em: 03 jul. 2006.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORONI, José Antonio. *Participamos, e daí?: observatório da cidadania*. [S. l.]: Ibase, 2005. Disponível em: <[http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao\\_Moroni.pdf#search=%22participamos%20e%20da%20C3%AD%22](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf#search=%22participamos%20e%20da%20C3%AD%22)>. Acesso em: 14 jun. 2006.
- OLIVEIRA, João Elias de. A ouvidoria do estado do Paraná. In: LYRA, Rubens Pinto (Org). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. Curitiba: UFPR, 2000.
- PEDRA, Anderson Sant'Ana. Na defesa de uma democracia participativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3795>>. Acesso em: 26 jun. 2006.
- PONT, Raul. A democracia representativa e a democracia participativa. *Dhnet*, Natal, 2005. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/62\\_raul\\_pont.html](http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/62_raul_pont.html)>. Acesso em: 18 jun. 2006.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

SEMINÁRIO: exercício de cidadania política junto ao poder legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. (Série ação parlamentar, 257).

SEMINÁRIO: expectativas e propostas de parcerias com a sociedade civil organizada. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. (Série ação parlamentar, 316).

SGARBI, Adrian; ASSAD, Christianne Cotrim. Democracia semidireta no Brasil: plebiscito, referendo, iniciativa popular legislativa: teor comunicativo e procedimento. *PUC-Rio*, Rio de Janeiro, [19--]. Disponível em: <<http://www.pucrio.br/sobrepucc/depto/>

[direito/revista/online/rev05\\_adrian.html](http://www.pucrio.br/sobrepucc/depto/direito/revista/online/rev05_adrian.html)>. Acesso em: 07 jul. 2006.

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. Social control over health policies. *Cad. Saúde Pública*, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 366-378, oct./dec. 1992.

TONOLLIER, Odir Alberto. *Orçamento participativo: análise de uma experiência concreta*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 1999. Disponível em: <[http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/texto\\_odir.pdf#search=%22democracia%20or%C3%A7amento%20participativo%22](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/texto_odir.pdf#search=%22democracia%20or%C3%A7amento%20participativo%22)>. Acesso em: 14 jul. 2006.