



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

VINÍCIUS EMIDIO SARMENTO

O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO
DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

SOUSA - PB
2007

VINÍCIUS EMIDIO SARMENTO

O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO
DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Professora Ma. Giorgia Petruce Lacerda e Silva Abrantes.

SOUSA - PB
2007

VINÍCIUS EMIDIO SARMENTO

O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA
BRASILEIRA

Aprovado em ____ de _____ de 2007.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a.: Ms. Giorgia Petrucce Lacerda e Silva Abrantes
Orientadora

Examinador(a)

Examinador(a)

Sousa – PB
Junho/2007

Dedico,

A todos os meus compatriotas que ousam
sonhar com um Brasil mais solidário, justo e
fraterno; que empenham seus pensamentos
e esforços na defesa do ser humano; que
levantam as suas vozes e lutam contra
qualquer forma de afronta ao Estado
Democrático de Direito e principalmente

AGRADECIMENTOS

Agradecer é reconhecer os dons conferidos para a produção da obra de arte mais perfeita de todo o universo que é a vida humana, com sua pluralidade de expressões e manifestada, exteriormente, através das diferenças físicas, psicológicas, sociais, e das virtudes e defeitos de cada ser humano.

Todavia, existe uma verdade insofismável que é comum a todos nós: somos filhos e filhas de um mesmo Pai, bondoso e misericordioso, que nos idealizou à Sua imagem e semelhança e que nos empresta – com perfeita igualdade - o bem mais precioso que se pode imaginar que é o Seu amor. Assim, presto os meus primeiros e mais fervorosos agradecimentos ao meu Deus, que tem sido a rocha firme em que procuro me acostar em dias de tempestade e o alento mais prazeroso dos momentos de felicidade.

Em seguida, agradeço de todo coração àquelas pessoas que sempre tiveram a missão de me zelar, guardar e educar; sendo as minhas referências de vida digna e honesta, de amor ao próximo e retidão de caráter. Com muito entusiasmo, agradeço aos meus pais Manoel Emídio e Lucicléia Sarmento.

Levo também meus votos de gratidão aos meus queridos irmãos Ana Paula Sarmento e Lucas Eduardo; à minha bisavó Chiquinha; as minhas avós Lúcia Sarmento e Elizabete Carvalho; aos meus avôs Chico Sarmento e Manoel Emídio de Sousa, este último como aquele que me deixou um legado de ética e respeito à coisa pública; aos meus tios e tias; aos meus primos e primas, em especial Marcos Júnior, que tem se mostrado um companheiro fiel; à minha pequena sobrinha Ana Luisa, que veio nos encher de ternura; e a todos os familiares que estiveram em algum instante ao meu lado nessa caminhada.

Pelo amor sincero, pelo companheirismo de todas as horas, pela compreensão de muitas renúncias e por iluminar minha vida com seu carisma, simpatia e beleza, agradeço àquela que chamo de minha estrela e namorada Emanuely Pinheiro Gomes.

Pela amizade de tantos anos, que para mim se reveste de uma grande importância, tenho que agradecer a Otávio Carlos, Olavo Carlos, Jorge Eduardo, Felipe Aurélio e Luisinho pelos momentos inesquecíveis que compartilhamos em nossas vidas.

Agradeço, com saudades, à minha tia Dinorá Veras e a todos que se acomodam à sombra de sua casa grande, em especial Izaura, Xandú, Manoel Emídio Neto, Joaquim Pinto, Zé Vicente, Dedé Veras, Maria do Socorro, Tereza Neuma, João Paulo, Daniel, Alaíde e tantos outros que foram fundamentais nesse período em que passei na academia.

Não poderia deixar de levar os meus agradecimentos à Universidade Federal de Campina Grande e ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais do Campus de Sousa – PB, nas pessoas de seus funcionários e professores, em especial à minha orientadora Giorgia Petrucce e ao eterno mestre Jeová Vieira Campos e aos colegas de curso, com destaque para Dinácio, Justino e Rodrigo Roberto.

Por último, serei sempre grato à cidade de Sousa e ao Estado da Paraíba, pelo acolhimento a um potiguar de alma cosmopolita, pelas experiências vividas, pelos amigos conquistados e a todos aqueles que me colocaram no caminho do bem.

"Vocês sabem: os governadores das nações Têm poder sobre elas, e os grandes têm autoridade sobre elas. Entre vocês não deverá ser assim: quem de vocês quiser ser grande, deve tornar-se o servidor de vocês; e quem de vocês quiser ser o primeiro, deverá tornar-se servo de vocês. Pois, o Filho do Homem não veio para ser servido. Ele veio para servir, e para dar a sua vida como resgate em favor de muitos."

Jesus Cristo, Mateus 20, 25-28

RESUMO

A democracia é vista, contemporaneamente, como uma das alternativas de maior relevo e viabilidade para o desenvolvimento das potencialidades imanentes aos seres humanos, enquanto agentes construtores de uma ordem global justa e fraterna. Nesse sentido, esta pesquisa almejou determinar o papel da participação popular na construção da democracia brasileira sob a ótica da Constituição Federal de 1988, bem como o seu enquadramento dentro da evolução democrática de maneira geral; a sua contribuição histórica, social e jurídica para a democracia participativa brasileira; suas formas de manifestação hodiernas e os instrumentos que poderão ser utilizados para torná-la realidade. Com efeito, tais objetivos foram alcançados já na confecção dos capítulos que compõem o trabalho, bem como a confirmação do problema e hipótese previamente elaborados, quais sejam: a participação popular é uma determinante na consolidação da democracia participativa? Sim, os instrumentos constitucionais de participação popular, quando correta e verdadeiramente utilizados, farão consolidar-se a democracia participativa no Brasil. Para tanto, foi realizada uma investigação bibliográfica, utilizando-se os métodos indutivo e exegético jurídico para análise da legislação e da doutrina pátria e comparada. Ressaltou, pois, a perquirição da Carta Magna vigente que proporcionou, com as diretrizes de seu corpo normativo, um grande impulso democrático-participativo em termos formais no Estado brasileiro; porém, no tocante à sua materialização prática, constatou-se que a democracia do Brasil ainda padece de deficiências graves, necessitando meios eficazes e aptos à colaboração efetiva no seu processo de consolidação. Assim sendo, concluiu-se que a participação popular caracteriza-se, atualmente, como um meio propício à construção e fortificação do regime democrático nacional exercendo, através dos vários instrumentos que tem à sua disposição, o papel de despertar, preparar e educar o povo brasileiro para o desempenho teórico-pragmático de uma democracia plena e consolidada, alicerçada em uma participação consciente e irmanada com os princípios da ordem constitucional em vigor.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Participação popular. Constituição Federal.

ABSTRACT

The democracy is seen, currently, as one of the alternatives of bigger relief and viability for the development of the potentialities from the human beings, while construction agents of a joust and fraternal global order. In this feeling, this research longs for to determine the paper of the popular participation in the construction of the Brazilian democracy under the optics of the federal constitution of 1988, as well as its framing inside of the democratic evolution in a generalized manner; its historical, social and legal contribution for the participative Brazilian democracy; its form of actual manifestation and the instruments that could be used to become it reality. In effect, such objectives are reached already in the confection of the chapters that composes the essay, as well as the confirmation of the problem and hypothesis previously elaborated, which are: is the popular participation a determinative in the consolidation of the participative democracy? Yes, the constitutional instruments of popular participation, when correct and truly used, they will make to consolidate the participative democracy in Brazil. For in such a way, a bibliographical inquiry was carried through, using the methods inductive and exegetic legal for analyzes of the legislation and the compared native doctrine. It stands out, therefore, the question of the "effective Great letter" that provided, with the lines of direction of its normative body, a great democratic-participative impulse in formal terms in the Brazilian State; however, in regards to its practical materialization, it is evidenced that the Brazilian democracy still suffers of serious deficiencies, needing efficient ways and apt to the contribution in its process of consolidation. Thus being, it was concluded that the popular participation is characterized, currently, as a propitious way to the construction and blockhouse its national democratic system exerting, through the some instruments that has its disposal, the "paper" to awaking, preparing and to educate the Brazilian people for the theoretician-pragmatic performance of a full and consolidated democracy, based in a conscientious and spotted participation with the principles of the constitutional order in vigor.

KEY WORDS: Democracy. Popular participation. Federal Constitution

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
 CAPÍTULO 01 DEMOCRACIA: CONCEITOS CLÁSSICOS E TENDÊNCIAS DE VANGUARDA.....	13
1.1 Contexto histórico e conceito de democracia.....	13
1.2 Princípios democráticos contemporâneos.....	18
1.3 Espécies de democracia.....	20
1.3.1 Democracia direta, indireta e semidireta.....	21
1.3.2 Democracia econômica, social, ecológica, cibernética e participativa.....	24
 CAPÍTULO 02 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA: ANÁLISE HISTÓRICA, SOCIAL E JURÍDICA DE SUA EVOLUÇÃO.....	29
2.1 O percurso da democracia participativa dentro das constituições brasileiras..	29
2.2 A Constituição Federal de 1988 e o impulso democrático- participativo.....	36
2.3 A divisão de poderes como pressuposto democrático-participativo.....	40
2.3.1 Os desafios dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sob o viés da democracia participativa.....	42
2.4 Questões que ameaçam o regime democrático brasileiro.....	46
2.4.1 Os reflexos negativos da corrupção e do nepotismo na democracia do Brasil.....	47
2.4.2 Desigualdades sociais e a fraca consciência política do povo brasileiro: chagas de um Estado sem identidade.....	51
 CAPÍTULO 03 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO GRANDE CONSTRUTORA DA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	54
3.1 Participação popular nos tempos hodiernos.....	56
3.2 Voto: essência da participação popular.....	58
3.3 Formas tradicionais de participação popular da democracia semidireta.....	62
3.3.1 Plebiscito, referendo e iniciativa popular.....	63
3.3.2 O veto popular e o <i>recall</i>	66
3.4 Os instrumentos institucionais de participação popular na esfera pública federal, estadual e municipal	69
3.5 Os Instrumentos sociais de participação popular	72
3.6 O papel da participação popular na construção da democracia brasileira.....	75
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
 REFERÊNCIAS.....	81
 ANEXO.....	85

INTRODUÇÃO

Existe, nos dias atuais, uma tendência universal à adoção da democracia pelos Estados soberanos. Tal regime de governo, que é estudado e debatido desde a antiguidade, revestindo-se novamente de relevância e destaque, sendo quase um imperativo da contemporaneidade a análise dos complexos conceitos, princípios e fundamentos que o norteiam.

A democracia, como quase todas as temáticas das ciências humanas, apresenta uma espécie de ciclo evolutivo bastante dinâmico, constantemente renovado nas formas de materialização prática e caminhos a serem trilhados em seu florescimento e desenvolvimento como regime de governo onde o poder emana do povo e por ele é exercido. Nesse contexto surge a participação popular como um possível caminho, hábil em aperfeiçoar e organizar a democracia formulada e executada, hodiernamente, pelos Estados.

A República Federativa do Brasil, por sua vez, insere-se nesse panorama como um Estado que atravessa um processo de construção da sua democracia e necessita de meios eficazes para a sua consolidação; assim sendo, será imprescindível a perquirição a respeito do papel da participação popular em tal construção, ressaltando-se, principalmente, esse processo dentro da ordem constitucional vigente.

O trabalho dissertativo de pesquisa que ora se apresenta, tem como objetivo determinar qual o verdadeiro papel da participação popular na construção da democracia brasileira, com enfoque na ordem constitucional vigente; investigar acerca do seu enquadramento na evolução democrática de maneira geral; estudar a sua contribuição histórica, social e jurídica para a democracia participativa brasileira e as formas de manifestação modernas e informar sobre os instrumentos que poderão ser utilizados para torná-la realidade.

Essa pesquisa se justifica pela extrema relevância do regime democrático de governo para o desenvolvimento das potencialidades humanas do povo brasileiro em todas as suas facetas (econômica, social, jurídica, ecológica e tecnológica). Com efeito, para que o Brasil aumente as suas riquezas em termos econômicos e consiga melhorar a qualidade de vida de sua população e implemente várias melhorias em outras áreas, deverá adotar instituições sérias que primem pela ética e eficiência, contando com a participação ativa de povo

bem educado e esclarecido nos destinos de sua sociedade. Tais condições são adquiridas, geralmente, pelos Estados onde a democracia atingiu um nível mais elevado de desenvolvimento.

Daí a importância de se realizar um estudo científico para se averiguar o papel da participação popular na construção da democracia brasileira, a qual ainda enfrenta graves problemas em sua atividade prática, devendo buscar alternativas para a sua consolidação.

Utilizar-se-á no presente trabalho, primordialmente, o método bibliográfico, para a coleta de dados e conceitos específicos; o indutivo, na busca de conclusões racionais sobre o tema e o método exegético-jurídico, embasado na análise da legislação, da doutrina pátria e do direito comparado, enfatizando-se o estudo mais acurado da Constituição Federal de 1988, no tocante ao tema exposto e de alguns pontos das demais constituições brasileiras, assim como de periódicos e revistas eletrônicas.

A pesquisa estará escalonada em três capítulos, de modo que o primeiro delinea-se sobre as tendências clássicas e de vanguarda da democracia, enquanto forma ou regime de governo, tratando do seu conceito e antecedentes históricos, princípios contemporâneos e espécies.

O segundo capítulo produzirá uma análise da evolução histórica, social e jurídica da democracia participativa brasileira, apontando-se o seu percurso dentro das Constituições pátrias; averiguando-se o impulso democrático-participativo surgido após o advento da Constituição Federal de 1988; trazendo à baila o princípio da divisão dos poderes como pressuposto democrático-participativo; elencando os desafios dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nessa temática e, por último, observando-se algumas questões que ameaçam o regime democrático brasileiro como a corrupção, o nepotismo, as desigualdades sociais intensas e a falta de consciência política do povo brasileiro.

Por fim, o terceiro capítulo, reportar-se-á à participação popular, perquirindo-se sobre a sua forma de manifestação hodierna; estudando o voto como um dos seus fundamentos essenciais; conhecendo as formas tradicionais de participação popular da democracia semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular, veto popular e *recall*), bem como alguns dos instrumentos institucionais e sociais de participação popular e, finalizando, determinar-se-á na ótica do presente trabalho o papel da participação popular na construção da democracia

brasileira na ordem constitucional vigente, tudo de acordo com a problemática e hipótese dantes mencionadas.

CAPÍTULO 01 DEMOCRACIA: CONCEITOS CLÁSSICOS E TENDÊNCIAS DE VANGUARDA

*"O segredo da felicidade está na liberdade;
o segredo da liberdade está na coragem."*

Péricles

O termo democracia, que segundo Medeiros (2000, p. 04): "é proveniente do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder)", é usado com freqüência por todos os segmentos da sociedade brasileira; sejam os portadores de mandato eletivo, a imprensa ou até mesmo o homem do povo, todos estão sempre prontos a fazer conjecturas e apresentar verdadeiras panacéias às questões que envolvem o regime democrático nacional.

Todavia, poucos são os que conhecem, genuinamente, a democracia sob um prisma histórico-científico, fato que gera um esvaziamento dos debates e uma banalização do seu conceito e princípios prejudicando, dessa forma, o ciclo evolutivo da própria democracia.

Desta feita, o presente capítulo pretende uma análise sobre o contexto histórico, o conceito, princípios contemporâneos e as espécies de democracia enquanto regime de governo.

1.1 Contexto histórico e conceito de democracia

As feições do ambiente democrático não foram sempre essas que se concebe nos dias correntes. Constatase, pois, um intenso processo de desenvolvimento originado a partir da idéia clássica de democracia, a qual continua o seu percurso histórico de forma incessante e dinâmica.

Os sentimentos de igualdade, liberdade e justiça, bem como outros princípios elementares de convivência, fazem parte da própria constituição psicológica, moral e social dos seres humanos. Já nos tipos de organização mais primitivos, como os povos nômades, famílias, clãs, aldeias e cidades o homem vem apresentando características, costumes, crenças e incorporando em suas culturas preceitos democráticos que podem ganhar contornos mais fortes ou mais fracos, dependendo de cada povo e cada época.

Porém, vê-se que somente diante do grau de organização mais profundo da estrutura estatal é possível afirmar que a democracia teve a sua origem, enquanto forma de governo. É que, como ocorre em todos os assuntos estudados pelas Ciências Humanas, apresenta em seus estudos teóricos e na sua aplicação prática uma complexidade ímpar.

Conforme afirma Medeiros (2000, p. 02 – 03):

As primeiras manifestações concretas de governo democrático datam de cerca de vinte séculos passados, tendo como berço as antigas repúblicas gregas e romanas que, com uma certa lógica, destacam-se por implementar uma avançada organização social para sua época; ressaltando-se a Filosofia, o Direito, a Política, a Matemática, a Arquitetura, a Medicina, dentre outras ciências que foram trabalhadas em profusão por esses povos. A experiência grega foi a semente da democracia, que veio a germinar na república romana e floresceu com o advento dos tempos modernos.

Maluf (1999, p. 279) expõe os primeiros teóricos da democracia citando: “Os gregos, Heráclito, Péricles, Heródoto, Demócrito, Licurgo, Sólon, Sócrates, Platão, Aristóteles e Políbio; e, entre os romanos, Lucrécio, Calústio, Cícero, Sêneca e Tácito”.

Assim, no seu desabrochar, a democracia era exercida diretamente pela massa de cidadãos (de conceito bem restrito) que deliberavam sobre todos os assuntos da *polis* (cidades-estados gregas). Bobbio (2000, p. 140 - 141) capitula um célebre elogio à democracia, pronunciado por Péricles em honra aos primeiros mortos da Guerra do Peloponeso, que a expressa tal como era àquela época:

Temos uma constituição que não emula as leis dos vizinhos, na medida em que servimos mais de exemplo aos outros de que imitadores. E como ela é dirigida de modo a que os direitos civis caibam não a poucas pessoas, mas à maioria, ela é chamada democracia: diante das leis, naquilo que diz respeito aos interesses privados, a todos cabe um plano de paridade, enquanto no que diz respeito à consideração pública na administração do Estado, cada um é escolhido conforme tenha se destacado num determinado campo, não por ser proveniente de uma dada classe social, mas sim por aquilo que vale [...].

A Idade Média, por sua vez, é marcada por uma terrível recessão em termos democráticos: a vassalagem, a servidão, o sistema estamental de Estado, (engessado pelos privilégios e pela pouca participação da grande massa trabalhadora) sufocaram os princípios democráticos, que só resistiram pela ação

de filósofos e juristas de pensamento de vanguarda, como Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, os quais, em suas obras, já tratavam de temas relacionados aos direitos humanos e ao princípio da igualdade formal e material.

Da Idade Moderna pode-se destacar os Estados Absolutistas, onde o rei concentrava em suas mãos todos os poderes estatais, abafando a democracia enquanto forma de governo e estilo de vida. O certo e o justo eram o que o monarca afirmava ser certo e justo, sem mais discussões. Tal organização estatal se explica pela necessidade da superveniência de um Estado forte após um tempo de frágil presença estatal, conforme bases intelectuais postas através de pensadores como Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes.

Como lembra Silva (1993), os ideais democráticos começam a renascer, então, na Inglaterra, com a edição de documentos como a Magna Carta, a *Petition of Rights* e com a Revolução Gloriosa (em 1688), quando são estabelecidas as bases teóricas da divisão do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), dando-se os primeiros passos para a derrocada dos Estados Absolutistas. E os mesmos ideais são reforçados no século XVIII com o Iluminismo e a Revolução Francesa, grande marco da História Universal e da Democracia. No século XIX, portanto, a discussão sobre democracia se desenvolve com base no embate entre as duas principais correntes políticas: o liberalismo e o socialismo.

Nos dias atuais, a democracia é um regime de governo que deve se sobrepor aos demais pela sua prevalência (no que diz respeito à justiça) e pela sua superioridade benéfica de princípios, como poder-se-á observar com o transcorrer do presente trabalho, que abordará também as bases sociais, históricas e jurídicas da democracia brasileira.

Outrossim, o debate em torno da classificação das formas de governo por muito tempo mostrou-se um tema efervescente dentro da filosofia política, tendo instigado vários pensadores de épocas e lugares diversos a aventurarem-se no embate desse tema alvissareiro.

Nesse diapasão, destaca-se a figura do grande filósofo grego Aristóteles, que traçou um dos primeiros estudos sistematizados sobre as formas de governo existentes; também é de bom grado ressaltar os vultos emblemáticos das obras dos insuperáveis pensadores políticos Nicolau Maquiavel, Montesquieu, Rousseau e Locke, que contribuíram sobremaneira para a formação da doutrina política hodierna.

Todavia, as discussões travadas em volta das formas de governo nos tempos atuais deixam transparecer que existe uma tendência democrática universal; ou seja, um Estado pode adotar a forma monárquica ou republicana de governo, de acordo com sua história e cultura, sem maiores problemas. Já quanto ao regime de governo, é quase que um imperativo de justiça a adoção e prevalência da democracia; pois que de outra forma se teriam governos autocráticos, ditatoriais ou totalitários, com a devida vênia da redundância.

Churchill (*apud* Bonavides, 1999, p. 266), diz: “a democracia é a pior de todas as formas inimagináveis de governo, com exceção de todas as demais que já se experimentaram”; expressando bem essa prevalência da democracia atualmente.

Desta feita, indaga-se: o que vem a ser democracia? Já de pronto alertando que não é um desafio fácil destilar tal conceito, pois, como observa Azambuja (1998, p. 213): “O conceito de democracia é complexo e, como todas as idéias, o seu conteúdo tem variado através do tempo.”

Em suas feições clássicas, originadas da Grécia Antiga, a democracia assume, primordialmente, um conceito restritivo dos direitos políticos do cidadão, característica que se mantém até a deflagração Revolução Francesa, influenciando esse marco da História Mundial.

Sobre o conceito clássico de democracia pondera Azambuja (1998, p. 212) que:

A idéia que fazemos de democracia vem-nos da Grécia, através de Aristóteles e sua classificação de formas de governo. Ela é, segundo o conceito clássico, o governo do povo pelo povo, regime político em que o poder reside na massa dos indivíduos e é por eles exercido, diretamente ou por meio de representantes eleitos.

Tal concepção veio se modelando ao longo do tempo, abandonando a reflexão unicamente política do cidadão enquanto participante dos destinos governamentais para incorporar ao seu conceito temáticas ligadas às condições sócio-econômicas dos Estados e, mais recentemente, há doutrinadores da Teoria Geral do Estado que já vislumbram abordagens da economia, do social, da participação popular, da ecologia e da cibernética dentro do estudo da democracia.

Bobbio (2000, p. 155 – 156), farol a iluminar os caminhos da política, assim afirma sobre esse temário:

Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de *status*, por exemplo de pai e filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e estudante, de médico e doente, de oficial e soldado, de administrador e administrado, de produtor e consumidor, de gestor de serviços públicos e usuário etc.

Essas facetas (sócio-econômica, participativa, ecológica e cibernética) que o conceito de democracia vem absorvendo fortalecem a sua formatação clássica, exaltada pelo presidente norte-americano Abraham Lincoln (*apud* Silva, 1993, p. 115), quando exara um dos mais belos conceitos de democracia:

A concepção de Lincoln de que a democracia, como regime político, é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Podemos, assim, admitir que a democracia é 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.

Em face do exposto, pode-se tentar esboçar um conceito para a democracia que, nos moldes contemporâneos, deve-se entender como o regime de governo onde qualquer indivíduo deve participar, de forma livre, igualitária e com respeito aos seus direitos enquanto ser humano, das relações entre homem e Estado (política); homem e suas necessidades vitais (social); homem e mercado (economia); homem e meio-ambiente (ecológico); homem e tecnologia (cibernética) e de todas as outras relações possíveis na órbita de uma sociedade organizada.

Destarte, a democracia deve ser mais que um princípio a nortear as constituições, leis e atos governamentais de um Estado; penetrando nas consciências e almas de todos os seres humanos.

1.2 Princípios democráticos contemporâneos

A discussão sobre os princípios que orientam, contemporaneamente, a democracia não é matéria já pacificada na doutrina, encontrando-se várias formas de se investigar tal assunto. Mas, vê-se que todas guardam uma intensa simbiose de pensamentos, permitindo ao estudioso da Teoria Geral do Estado e da Ciência Política, retirar suas conclusões.

Os princípios democráticos atuais são mananciais de onde se origina a democracia, bem como os fundamentos e regramentos que lhe são imanes, que dão a sua essência enquanto forma ou regime de governo.

Por tais considerações, uma elucubração acerca dos princípios democráticos contemporâneos se faz necessária, a começar pelo constitucionalista Silva (1993, p. 117), que afirma:

A doutrina afirma que a democracia repousa sobre três princípios fundamentais: o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade. Aristóteles dizia que a democracia é o governo onde domina o número, isto é, a maioria, também disse que a alma da democracia consiste na liberdade, sendo todos iguais.

Apesar da sabedoria contida nas palavras de Aristóteles, note-se que a disposição dos princípios democráticos esboçada pelo doutrinador supracitado é limitada, precisando de complementações. É conveniente, pois, adotar-se as postulações de Bonavides (1999, p. 274), que fornece como características da democracia indireta (espécie de democracia que prevalece nos tempos hodiernos):

A soberania popular; o sufrágio universal; a observância constitucional do princípio da distinção dos poderes ou funções; a igualdade de todos perante a lei; princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação das prerrogativas dos governantes; o Estado de Direito; a temporariedade dos mandatos eletivos; a existência plenamente garantida das minorias políticas.

Bonavides (1999, p. 274) denominou-os de características, porém, a análise das democracias contemporâneas mais avançadas revela tais postulados como sendo verdadeiros princípios que, mesmo assim, são passíveis de alguns

coletivos e difusos) e a participação popular eficiente; aptos a fechar a lista de princípios na ótica desse trabalho monográfico.

O princípio da soberania popular é o carro chefe da ordem principiológica, pois que nele reside a essência da democracia como forma ou regime de governo do povo, pelo povo e para o povo, não podendo se afastar de tal máxima o Estado que pretenda receber a qualificação de democrático. De outro turno, o princípio da igualdade é pedra de toque da democracia, preceituando que os cidadãos devem ser tratados de forma isonômica pelas leis e no exercício de sua atuação junto às variadas facetas, enquanto seres humanos.

O princípio da prevalência da maioria reza que, para uma nação ser considerada democrática, deve guiar-se pelo que pensa a maioria de seu povo, sendo impossível ao bom governo basear-se sempre na unanimidade das decisões. Já o princípio do respeito à minoria diz que, para ser democrático, o Estado não pode excluir a minoria das decisões tomadas, uma vez que a minoria de hoje pode ser a maioria de amanhã, sem falar no equilíbrio gerado pela contraposição de forças.

O princípio do Estado de Direito vem logo em seguida, como fio condutor da legitimidade democrática; é inconcebível uma democracia que se afaste do Direito bem ordenado e justo e que não seja baseada em uma constituição promulgada pelo seu povo. O princípio da distinção dos poderes ou funções também está presente em todas democracias prósperas, já que a nítida e harmônica separação entre as funções executiva, legislativa e judiciária são verdadeiros pressupostos de um Estado democrático.

O princípio da representação se configura como base das instituições políticas. Como já foi visto, a espécie de democracia indireta prevalece e tem a representação como marca inafastável dos Estados Modernos. Interligado ao anterior, o princípio do sufrágio universal justifica a que todos os cidadãos devem ter direito de escolher os seus representantes, sendo proibida qualquer restrição a esse princípio por preconceito de qualquer natureza, haja vista que se apresenta como extensão do princípio da soberania popular.

O princípio da temporariedade dos mandatos eletivos é de fundamental importância em uma democracia, pois não se concebe uma democracia onde os seus governantes se perpetuem indefinidamente no poder, ferindo sobremaneira o princípio da soberania popular. E o princípio da limitação das prerrogativas dos

governantes preceitua que, além de tempo certo para o início e o fim de seus mandatos, têm os mesmos suas prerrogativas de comando limitadas pela ação de outros órgãos governamentais e pelo próprio povo que lhes investiu no poder.

O princípio da fraternidade social é aquele que preceitua um acentuado senso de responsabilidade e solidariedade para a formação de um Estado justo e democrático. Irmanado a este se tem o princípio do respeito aos direitos humanos (individuais, sociais, coletivos e difusos), mostrando que um Estado Democrático deve respeitar os direitos do ser humano nas suas mais diversas relações. No ordenamento jurídico pátrio, destaca-se a proeminência do artigo 5º da Constituição Federal.

E, por último, o princípio da participação popular consciente expõe que a democracia vingará, de verdade, em um Estado onde a participação popular seja consciente no acompanhamento, fiscalização e controle dos destinos públicos.

Tal elenco de princípios democráticos contemporâneos não figura em um rol taxativo, dada a intensa dinamicidade do regime democrático, podendo ser incorporados novos princípios ao longo de cada estudo realizado e com a demonstração de novos prismas teóricos, práticos e científicos.

1.3 Espécies de democracia

O melhor aperfeiçoamento científico dos estudos feitos sobre democracia mostra quão imprescindível é a averiguação de suas espécies; perpassando formas clássicas até se chegar às facetas mais avançadas e atuais, reveladas num mundo em constante mutação.

É preciso quebrar o mito de que a democracia só tem relevância no campo político, vez que expandidos, atualmente, seus tentáculos de atuação em áreas nunca dantes sonhadas pelos seus estudiosos, com a sua espécie participativa configurando necessidade premente para a sua construção e consolidação.

Ressalte-se, ademais, que espécies como a democracia econômica, social, ecológica e cibernética merecem destaque junto às formas tradicionais: democracia direta; indireta ou representativa; e semidireta.

1.3.1 Democracia direta, indireta e semidireta

No tocante ao estudo das espécies de democracia, tem primazia na ordem de análise a chamada democracia direta que, diante do contexto histórico, tem na Grécia Antiga o seu esplendor; mais particularmente em Atenas, onde os cidadãos se reuniam em uma típica praça pública denominada Ágora (que simbolicamente poderia ser comparada a um parlamento moderno) para deliberar sobre os mais diversos assuntos de interesse público.

Assim, o cidadão não precisava de intermediário para defender os seus posicionamentos e empenhar os seus votos sobre os problemas da *polis*, exercendo o poder de forma direta, na mais alta significação da soberania popular. Outra característica marcante da democracia direta é a sua limitação ao campo da política, relegando em segundo plano o econômico e o social.

A democracia clássica - como também é chamada - já enaltecia a igualdade entre os cidadãos; tinha consciência do respeito aos seus direitos civis e dos Estados vizinhos, como se pode constatar do discurso de Péricles anteriormente citado.

Contudo, tal democracia, que parecia desenvolver-se perfeitamente àquela época, continha um grave estigma de cunho social, pois que participavam na Ágora, ou seja, da vida política, os indivíduos detentores do título de cidadão, excluindo-se as mulheres, estrangeiros, crianças e escravos, os quais representavam a maior parte da população da *polis*.

Azambuja (1998, p. 213) delineia considerações abalizadas sobre o tema, afirmando: "na Grécia, a democracia era totalitária, absorvia o homem integralmente, impunha-lhe a religião e a moral, era senhora do corpo e do espírito dos indivíduos". Por isso, necessitava a democracia grega sustentar-se em um regime escravocrata, facultando ao cidadão se dedicar, integralmente, às questões da cidade-estado.

Barthelemy et Duez (*apud* Azambuja, 1998, p. 213) mostra, ainda, às principais características da democracia direta:

Era essencialmente de ordem política, não tinha preocupações de ordem econômica ou de previdência social; visava essencialmente a liberdade política, no sentido de dar aos indivíduos participação efetiva no governo; era essencialmente individualista, considerando os indivíduos como titulares isolados de direitos políticos, não

reconhecendo nenhum grupo intermediário entre o Estado e os indivíduos; era essencialmente espiritualista, implicando aplicação de certas idéias morais, amor à justiça, fé no ideal político, até mesmo um certo misticismo e era essencialmente igualitária, postulando que todos os indivíduos têm os mesmos direitos políticos, por serem homens.

Atualmente, a democracia direta (nos moldes clássicos) está em pleno desuso, pois os Estados são maiores em termos territoriais e populacionais; as questões políticas são numerosas e de alta complexidade e, por último, os cidadãos não dispõem de tempo integral para se dedicarem a *res publica*. Tal espécie de democracia ainda sobrevive, hodiernamente, em países como a Suíça, que apresenta um território pequeno e um povo com elevado grau de educação e civilidade.

As espécies de democracia (assim como o seu conceito) se apresentam de forma dinâmica no ciclo da evolução histórica. Os Estados de hoje, com sua complexidade operacional, diversidade de temas, vasta população e território avantajado não se mostram aptos a exercerem uma democracia nos quadrantes clássicos (direta) e os cidadãos, deveras, já não dispõem de tempo para se dedicar unicamente à vida pública, necessitando eleger indivíduos capacitados para o labor público.

Com efeito, tem-se a democracia chamada de indireta ou representativa, não exercida diretamente pelos cidadãos (como o era na antiguidade) e sim por representantes eleitos para defender os interesses do Estado, os quais comprometem-se a pleitear sobre as aspirações de cada indivíduo como se suas fossem.

Sob esse enfoque, postula Maluf (1999, p. 279 – 280) que:

No mundo moderno, porém, a democracia surgiu sob a forma indireta ou representativa. Manteve-se o princípio da soberania popular (todo poder emana do povo e em seu nome será exercido), transferindo-se o exercício das funções governamentais aos representantes ou mandatários do povo. Democracia e representação política tornam-se, no mundo moderno, idéias equivalentes: fala-se em democracia e subentende-se o sistema representativo de governo.

Nessa forma indireta de democracia o voto ganha especial destaque no cenário social, por ser o instrumento precípua de seu exercício, com suas características de universal, direto e secreto. É por meio do escrutínio que os

indivíduos irão traçar os destinos dos Estados soberanos, escolhendo os seus representantes e, por conseguinte, ganham força e relevo os mandatos e os partidos políticos.

Assim, comentou Silva (1993, p. 125) que:

Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais.

Com fulcro na idéia de que a atuação democrática não se esgota com a escolha dos representantes emergiu uma nova espécie de democracia, já nas primeiras décadas do século XX, chamada de semidireta, onde os princípios da espécie indireta são incorporados como instrumentos de participação direta do indivíduo na decisão dos rumos do Estado.

Os indivíduos não se contentavam mais em somente votar nos seus representantes, queriam novamente participar de forma direta e, para tanto, surgiram institutos como o plebiscito, o *referendum*, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall* todos com a finalidade de aproximar mandantes e mandatários do poder político.

Sobre isso, expõe Aieta (2006, p.163) que:

Mas, apesar de não se admitir a democracia direta como nos tempos da democracia clássica, a experiência de determinadas constituições tem alertado a doutrina para o desempenho das instituições da democracia semidireta, que mesclam a idéia representativa e a democracia pura. Nesse sentido, se apresentam como instrumentos de democracia semidireta e participação popular não só o *recall*, mas também o plebiscito, o *referendum*, a iniciativa e o veto popular.

Observa-se, pois a relevância dos institutos da democracia semidireta (os quais serão detalhados em momento oportuno) para o desenvolvimento da participação popular e a construção de uma verdadeira democracia participativa.

É que o mundo atual, por sua vez, já reclama novas espécies de democracia atuantes não só na seara política, mas também nas áreas social, econômica, ecológica, cibernética e participativa, como se observará no próximo tópico.

1.3.2 Democracia econômica, social, ecológica, cibernética e participativa

A diversificação da democracia é fundamental para o novo modelo de organização político-jurídica que se apresenta aos Estados Constitucionais, onde as transformações ocorrem em um ritmo vertiginoso e sem precedentes históricos, notadamente nas áreas social, econômica, ecológica, cibernética. Essa dinamicidade realmente acentua-se em tais setores da sociedade, necessitando, porém, de adequação aos princípios democráticos.

O mundo em que hoje se vive é aquele onde as relações sociais são cada vez mais intrincadas e complexas, crescente a produção de riquezas e no qual a preservação do meio-ambiente é questão de vida ou morte, já que a tecnologia se renova a todo instante e a participação popular nos destinos das nações é condição *sine qua non* para o seu desenvolvimento.

Todavia, o que se pode observar na realidade estrutural dos Estados, atualmente, é o total desconhecimento ou descaso de seus integrantes, (principalmente os que têm posto de mando) diante da pacificação de tais temáticas e de outras de igual relevância em uma ordem democrática.

O principal valor a ser utilizado para o verdadeiro enfrentamento de questões como a exclusão econômico-social, a devastação ao meio ambiente e a má utilização das tecnologias, entende-se, é a democracia.

Vê-se que fenômenos como o da transnacionalidade da economia e da globalização em todos os setores das relações humanas, impulsionam e acirram a competitividade entre os indivíduos, gerando muitas oportunidades e abrindo mercados nunca antes imaginados. Concomitantemente a isso tudo, o quadro de exclusão é alarmante, sendo incontáveis os que não conseguem adquirir os bens vitais para a sobrevivência, engrossando um terrível contingente de miseráveis que se localizam, principalmente, nos chamados países subdesenvolvidos.

Como observa Cruz & Sirvent (2006), o sistema de produção capitalista prevalece em quase todo o mundo, mas é preciso convencer os centros de comando da sua missão de transposição da democracia para a esfera econômica, demonstrando que o futuro da humanidade e do próprio capitalismo depende desta mudança de concepção e fazendo convergir democracia, lucro, emprego,

renda e interesse social transnacional para um mesmo centro gravitacional de interesses.

Para adentrar no debate da chamada democracia social, é de bom alvitre escutar-se os ensinamentos do mestre italiano Norberto Bobbio (2000, p.156), quando pergunta:

É possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática? A democracia política foi e é até agora necessária para que um povo não seja governado despoticamente. Mas é também suficiente?

Pode-se tentar responder a essas indagações dizendo que a democracia política é de suma importância para a harmonização dos Estados, contudo, se os princípios democráticos, principalmente o da igualdade, não migrarem também para a órbita social, a democracia *lato sensu* estará prejudicada; fato que dá margem à conclusão de que não é possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática.

Os governos mundo afora devem revestir-se de investimentos na área social, tornando-a mais igualitária e acessível e fazendo com que cada indivíduo tenha oportunidades isonômicas de desfrutar de educação, saúde, lazer, cultura, moradia, trabalho. Tal processo não deve se limitar ao âmbito interno dos Estados e há de transpor as fronteiras e originar uma grande cooperação mundial, pois os Estados mais abastados economicamente têm a obrigação - nessa linha de pensamento - de ajudar e solidarizar-se com os mais pobres, formando uma democracia social universal.

Não menos importante é a questão ecológica. A humanidade vive o drama da degradação dos recursos naturais (vegetais, minerais e animais), que se dá com uma velocidade impressionante. A cada dia se torna mais decisiva a atuação do homem para a determinação do clima, da vegetação e da fauna do planeta e fenômenos como o aquecimento global e o derretimento das calotas polares deixam de ser apenas matéria de estudos científicos para se transformar em realidade assustadora.

Por outro lado, o que se vê são pequenas e restritas cúpulas, sozinhas, tentando decidir os destinos ecológicos do mundo inteiro, muitas vezes se preocupando mais com os lucros que vão deixar de auferir pela diminuição da

emissão de gases poluentes na camada de ozônio, do que com a própria sobrevivência da espécie humana. Outras ações mais abrangentes como a ECO 92 e o Protocolo de Kioto, que se propuseram a debater a questão do meio-ambiente de uma forma mais aberta, são mesmo escassas e, quando existem, são desrespeitadas, principalmente, pelas nações ditas de primeiro mundo.

Cruz & Sirvent (2006, p. 11) apontam:

Democracia ecológica como o direito de entender, participar, apresentar reclamações e de que todos participem do debate ambiental: a população, os grupos comunitários, os defensores do meio ambiente, os empresários, os trabalhadores e empregados, os governos e representantes eleitos e todos os representantes de segmentos sociais.

A democracia é (ou pode ser, quando funciona) um grande processo de aprendizagem coletiva e, por isso, é precisamente o único caminho pelo qual se pode chegar ao tão sonhado desenvolvimento sustentável. É importante repetir: a questão ambiental mal encaminhada pode ser um perigo mortal para a democracia. E a crise da democracia configura redução nas esperanças de êxito dos esforços futuros para resolvê-la.

Um exemplo claro, no Brasil, desse refletido panorama é a disputa que já envolve a região da Floresta Amazônica, desde os conflitos internos de terras a derrubadas de árvores, queimadas e outras questões, até o risco maior de que no futuro próximo seja palco de grandes embates internacionais pela sua dominação (pelo simples fato de que contém grandes recursos naturais, com destaque para os hídricos) com ferimento à soberania nacional que colocaria uma pecha irreparável na democracia planetária.

Em outro plano tem-se, consoante Cruz & Sirvent (2006), a chamada democracia cibernética, eletrônica ou ciberdemocracia, haja vista que a tecnologia ocupa espaço cada vez mais relevante no dia-a-dia do homem moderno, tornando obsoleto todo aquele que descarte as suas multifunções. Ressaltem-se as inovações tecnológicas dos meios de comunicação em massa, que se sobrepõem nos debates sociais e políticos, no mais das vezes, alienando os indivíduos e retirando-lhes a consciência.

É certo que a telefonia de alta complexidade, a televisão digital, a *internet* e o conjunto de novos mecanismos de comunicação à distância devem funcionar

como um grande espaço de debates imparciais sobre os grandes temas nacionais, além de proporcionar lazer e cultura de qualidade para todos.

Todavia, o primeiro desafio está em tornar acessíveis esses meios de comunicação para todos os indivíduos, independente de classe social, por meio de políticas públicas de inclusão tecnológica. O segundo desafio - talvez o mais difícil - seria a implementação de uma verdadeira revolução nos custos, acessibilidade e, principalmente, em suas programações, incorporando um forte teor de democracia no processo de evolução científica, tão importante no mundo atual.

O novo Estado deverá contar com as novas tecnologias e meios de comunicação à guisa de um dos principais instrumentos de exercício democrático (e não o contrário), mas, vive o paradigma de uma percuciente exclusão tecnológica ou digital.

Feita a análise dessas novas espécies de democracia pode-se constatar que a política não é detentora única dos desígnios democráticos, outros setores da sociedade também carecem de atuação dos indivíduos enquanto cidadãos e cidadãs que, sob essa ótica, apresentam-se como os componentes de um Estado democrático que exercem direitos e deveres em uma ordem jurídica formal estabelecida com plena consciência e efetivamente nos mais variados campos de atuação (político, social, econômico, ecológico, cibernético...).

Em face do exposto, cumpre salientar que apenas a verdadeira democracia participativa tem condições de modificar as estruturas cruéis de exclusão e desigualdade impregnadas no Brasil e no mundo. Tal democracia diferencia-se da puramente representativa quando coloca à disposição do cidadão um cabedal de alternativas para participar dos destinos da comunidade em que está inserido; e diferencia-se da semidireta quando exige uma participação popular efetiva e eficiente, transpondo os meios formais já consagrados em muitas leis e constituições e aproximando-se de formas concretas de participação.

Então, pode-se afirmar que a democracia participativa é aquela que tem por fulcro a participação popular efetiva, eficiente, concreta e consciente e, por conseguinte, é pré-requisito para se alcançar qualquer das outras espécies de democracia e construir uma democracia sólida no Brasil ou em qualquer parte do globo.

Dessa forma, o que deve acontecer é a conservação da espécie representativa de democracia, mas não em sua concepção estática e sim na sua feição participativa, para que assim todas as outras espécies democráticas - aqui trabalhadas e as vindouras - possam efetivar-se como realidade insofismável.

CAPITULO 02 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA: ANÁLISE HISTÓRICA, SOCIAL E JURÍDICA DE SUA EVOLUÇÃO

*Brava gente brasileira
Longe vá temor servil
Ou ficar a Pátria livre
Ou morrer pelo Brasil*

Hino da Independência

Realizado um estudo de caráter propedêutico acerca da democracia em sentido amplo (quando da investigação de seu contexto histórico, conceito, princípios e espécies) constatou-se um alargamento destas mesmas espécies, já que agora não versam apenas sobre as questões políticas dos Estados, enraizando-se nas órbitas econômicas, sociais, ecológicas, cibernéticas e elevando de forma teórica e prática a importância da espécie participativa para a construção de verdadeiras democracias.

Perante isso tudo, é crucial analisar também a sua formatação histórica, social e jurídica no Brasil, com ênfase ao espaço ocupado pela democracia participativa na esfera da Constituição Federal de 1988, por meio dos vários institutos de participação popular facultados pela ordem jurídica constitucional.

Para tanto, é necessária uma abordagem sintética da evolução histórica da democracia brasileira, de molde a acompanhar-lhe a marcha ao lado do constitucionalismo pátrio, observando os entraves postos à participação popular em cada constituição, com destaque para a carta vigente.

É preciso, ainda, destacar um dos princípios contemporâneos da democracia (divisão dos poderes), averiguando-se os desafios dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no tocante à sua contribuição para uma democracia cada vez mais participativa e, por último, apresentar um conjunto de fatores configurados em ameaça ao regime democrático participativo.

2.1 O percurso da democracia participativa dentro das constituições brasileiras

A constituição de um Estado é mais do que a sua Lei Maior; é o mais puro reflexo das aspirações políticas, econômicas e sociais de um povo, a formalização do momento histórico e dos fatos sociais que atuam em uma sociedade em determinada época. Por tal motivo é que, pela análise dos seus textos

constitucionais, pode-se conhecer melhor o Brasil e a sua relação com a democracia participativa.

A produção constitucional registra sete constituições 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, algumas promulgadas e outras outorgadas, mas é cediço que todas (em certo lapso temporal) comandaram os destinos da nação em termos jurídico-político, pelo que exsurge a necessidade da apreciação de cada uma delas, sob o prisma da democracia participativa, a bem da apreensão da realidade que envolve o tema frente à Constituição Federal de 1988.

A primeira Carta Magna foi a Constituição Política do Império do Brasil, jurada a 25 de março de 1824 e originada de fato após o grande marco da Independência do Brasil, que passou de colônia a reino soberano afastando a dominação do Estado Português.

Tal diploma, como afirma Pinto Ferreira (1999, p. 49):

Era composto de quatro poderes nacionais (artigos 9º e 10), sendo influenciado pela teoria de Benjamin Constant sobre o chamado poder Neutro ou Moderador. O Poder Moderador era exercido pelo próprio imperador, com o intuito de equilibrar e harmonizar os demais; o Poder Executivo era comandado por um corpo de ministros de livre nomeação e exoneração pelo imperador; o Poder Legislativo compunha-se da Câmara dos Deputados, de base eletiva temporária, e do Senado vitalício, sendo que a nomeação dos senadores era a cargo do imperador; o Poder Judiciário era formado pelo Supremo Tribunal de Justiça, dos tribunais de relação das províncias, dos juizes de direito, juizes de paz e jurados; ainda existindo um Conselho de Estado, vitalício e de nomeação do imperador.

Apesar de toda essa estruturação estatal é fácil observar, com base em estudos realizados nos artigos da carta de 1824, expostos na obra de Campanhole (2000) que a forma monárquica de governo (artigo 3º) com seu citado Poder Moderador (artigo 98) controlava toda a sociedade brasileira, guardando uma enorme supremacia para com os outros poderes e desestimulando a participação popular, pois os indivíduos eram designados pelo termo sugestivo de súditos em seu preâmbulo. De outra sorte, abrigava em seu texto a manutenção do regime escravocrata e a instituição do padroado, que instituía a religião católica como credo oficial do Império (artigo 5º) expressando, de certa forma, a negação do princípio democrático.

Em seu artigo 71 afirmava-se que todo cidadão tem direito de intervir nos negócios de sua província, porém o conceito de cidadania era bem restrito,

principalmente pelo poder econômico e pelos privilégios sociais (quem não os detinha não participava das tomadas de decisão). Quanto aos direitos civis e políticos, o artigo 179 apresenta grande rol para os mesmos com destaque para o inciso XXX que dava a todo cidadão o direito de fazer reclamações aos poderes do Império, no entanto, tais direitos eram relativizados pela força do Imperador.

No tocante à capacidade eleitoral passiva e ativa, ou seja, de votar e ser votado, o Diploma Imperial se mostrava bastante excludente, pois adotava eleições indiretas para o Senado e o voto censitário, onde o cidadão deveria ter posses financeiras para poder votar e ser votado (artigos 45, IV; 90; 91; 92, III e V; 94, I).

Com a proclamação da República (pelo Decreto nº 1 de 15/11/1889) veio à lume a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 24 de fevereiro de 1891. Essa constituição trouxe em seu bojo intensas mudanças, como se averigua através de Campanhole (2000), por exemplo, a adoção da forma de Estado Federativo, um governo republicano e um sistema presidencialista nos moldes norte-americanos (artigo 1º), em contraposição ao Estado unitário e ao governo monárquico do Império; assegurando a abolição do trabalho escravo e acabando com o padroado.

Essas transformações, aliadas a uma precisa definição da divisão dos poderes, que agora se repartiam em Executivo, Legislativo e Judiciário desprezando-se a figura ambígua do Poder Moderador do Imperador, alicerçou bases mais sólidas para o florescimento da democracia no país.

Quanto à democracia participativa, vê-se que foram dados importantes passos, a começar pela configuração republicana (mais aberta às liberdades e à busca da igualdade); o federalismo solidificou as antigas províncias (que passaram a ser Estados-membros com autonomia para gerir os seus destinos); o município adquiriu maior prestígio dentro do pacto federativo; as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, bem como para governadores, deputados, senadores, prefeitos e vereadores passaram a se realizar por sufrágio direto da nação (artigo 47).

A chamada declaração de direitos (Título IV, Secção II), onde estão os direitos e garantias individuais dos cidadãos, torna-se mais que um texto figurativo transformando-se em verdadeiro manancial de justiça pela incorporação do instituto do *habeas corpus* (artigo 72, § 22), por exemplo.

Todavia, a primeira Constituição Republicana e o período designado de República Velha estavam com seus dias contados, dadas as intensas modificações da sociedade que, naquele momento, clamava por mais justiça social e por um Estado presente, diferentemente da feição liberalista adotada em 1891.

Na esteira política, Getúlio Vargas sobe ao poder e logo sente a necessidade de incorporar à ordem constitucional os anseios do povo, que reivindicava garantias nas áreas sociais e econômicas, ou seja, em termos jurídicos o mundo inteiro sofria a influência da Constituição Alemã de Weimar.

Dessa forma, vem à baila a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 16 de julho de 1934 e que, sob a ótica de Bastos (1999, p.111):

Deve-se chamar a atenção a dois pontos principais de tal Diploma, que seriam: o extremo caráter compromissório assumido ao Texto ante as múltiplas divergências que dividiam o conjunto das nossas forças político-ideológicas da época; e a curtíssima duração de sua vigência, visto que, promulgada em 1934, estava condenada a ser abolida em 1937 pela implantação do Estado Novo.

Tal visão pode ainda ser complementada com uma referência ao desenvolvimento dos direitos sociais, principalmente na seara trabalhista e previdenciária, lançada pela Carta Magna.

Analisando-se a Constituição de 1934 sob o ângulo da participação popular e da democracia participativa, podem-se enumerar muitos avanços iniciados pelas conquistas sociais adquiridas, (sinônimo de maior participação da classe trabalhadora) porque com os sindicatos e associações de classe atuando em defesa dos direitos de seus integrantes, a participação das classes menos abastadas ganha outra feição no Brasil.

Seu preâmbulo enaltece o princípio democrático e o bem estar econômico e social; essa realidade fica óbvia quando se averigua a obra de Campanhole (2000, p. 601) e observa-se o teor do artigo segundo da carta de 1934: “todos os poderes emanam do povo, e em nome dele são exercidos”.

Tal dispositivo constitucional evidencia o respeito ao princípio maior da soberania popular, pedra de toque da democracia. Porém, não estacionam aí os avanços da democracia participativa e, como se apreende de Campanhole (2000) pode-se ainda citar a universalização do sufrágio, com a permissão do tão

almejado voto feminino; a criação de órgãos importantes como o Ministério Público, Tribunal de Contas e os Conselhos Técnicos (coordenados em Conselhos Gerais), assistindo aos Ministros de Estado como institutos de cooperação nas atividades governamentais; e o surgimento, no ordenamento jurídico pátrio, de instrumentos de grande monta para a cidadania, como o Mandado de Segurança e a Ação Popular.

O mundo, mais uma vez, encontra-se em mutação com a deflagração da Segunda Grande Guerra e com o advento de regimes totalitários, como o fascismo e o nazismo. E Getúlio Vargas, sob o pretexto de conservar a segurança nacional, aplica o golpe de estado, quebrando o regime constitucional democrático e instaurando outro de cunho altamente ditatorial, inaugurando o período histórico chamado de Estado Novo.

Assim, emergiu a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada ou outorgada a 10 de novembro de 1937. E Ferreira Filho (1999) denuncia que esse diploma legal estabeleceu um duro golpe no princípio democrático, trazendo de volta ao cenário político-jurídico-social um sistema de opressão e desrespeito à forma federativa de Estado, republicana de governo e aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

Tratou-se, portanto, de um documento destinado exclusivamente a institucionalizar um regime autocrático e que outorgou amplos e irrestritos poderes ao presidente, como apontou Campanhole (2000), denominando-o de suprema autoridade do Estado e alterando o equilíbrio e independência dos poderes por restringir as prerrogativas do Congresso e a autonomia do Poder Judiciário, já que em determinadas hipóteses o presidente as contrariava; criou a famigerada técnica do estado de emergência (disciplinada pelo artigo 186); dissolveu a Câmara e o Senado, bem como as Assembléias Estaduais e, por último, restaurou a pena de morte.

Por tudo isso se constata que, no tocante à democracia participativa, a Constituição de 1937 não revela nenhum avanço, pelo contrário, tem-se um grande retrocesso causado por um regime de opressão, aplicado em todos os sentidos ao cidadão componente e participante do funcionamento do Estado.

Trazendo novas configurações ao cenário político internacional e nacional é promulgada, a 18 de setembro de 1946, a Constituição dos Estados Unidos do

Brasil, marcando uma fase de retorno à legalidade e à democracia dantes sufocadas pela ditadura do Estado Novo comandado por Getúlio Vargas.

Sobre os seus traços gerais, pontua Pinto Ferreira (1999, p. 59) que:

De certo modo a Constituição de 1946 repetiu os pontos de vista essenciais existentes na de 1934. Não aderiu ao socialismo, tampouco se manteve na linha rígida do individualismo. Inspirou-se na técnica da democracia weimariana; por isso manteve as conquistas sociais alcançadas, regulando temas como educação, família, ordem econômica e social e cultura. Essa Constituição foi longamente esperada, como necessária à democracia. Representou um ponto de intermédio entre as forças do conservantismo e o progresso. Restaurou as liberdades e garantias tradicionais asseguradas ao povo brasileiro, que a ditadura anteriormente havia violado.

No que pertine à participação popular e à democracia participativa, pode-se citar, primeiramente, a questão do voto universal e direto (que retorna à cena política como direito dos cidadãos e cidadãs); restabeleceu o pluralismo partidário por um bom tempo; os direitos e garantias individuais e os direitos sociais são restituídos nos moldes de 1934, sem grandes avanços; a repartição dos poderes é bem melhor trabalhada, retirando-se os superpoderes dados ao chefe do executivo pela Carta de 1937.

O mesmo diploma representou, ainda, na visão de Ferreira Filho (1999) um avanço para a Justiça do Trabalho (que organizou e tornou parte do Poder Judiciário); aqui, os cidadãos brasileiros tiveram a oportunidade de participar diretamente dos destinos da nação, indo às urnas no plebiscito de 06 de janeiro de 1963, para escolher o presidencialismo como sistema de governo.

Diante do ambiente político conturbado, um movimento liderado por militares toma o poder em 31 de março de 1964, deixando ainda o país sob a regência da Carta Magna de 1946; porém a realidade da época é outra, e esse diploma citado, já bastante alterado, não se adequava mais aos interesses daqueles que chegaram ao poder.

Para tanto, o Comando Supremo da Revolução, como era chamada a cúpula dos golpistas, utilizou-se de artifícios legais editando vários atos institucionais mediante os quais se legalizavam práticas autoritárias do regime. Até que a 24 de janeiro de 1967 é promulgada a Constituição do Brasil e, no comentário de Iglesias (1985, p. 75 - 76), mostra-se em acentuado retrocesso democrático:

A chamada Constituição de 67 não segue a linha liberal dos documentos anteriores. Falseia princípios federalistas e democráticos. Fortalece ao máximo a figura do Presidente da República, que tudo pode, sobreposto ao Legislativo e o Judiciário. Contra a tradição nativa, estabelece a eleição indireta para a presidência, com um colégio eleitoral. Amplia os poderes da Justiça Militar. Quanto os direitos humanos, ordem econômica e social, sobre a família, educação e cultura de pouco adianta firmar alguns princípios, se todo o país está sob o domínio da polícia, que fiscaliza, censura, prende, exila, quando a administração aplica penas como a de cassação de direitos políticos e mandatos de forma sumária, sem processo, sem julgamento, sem apelação.

É evidente que não há democracia e participação popular institucionalizada em tal contexto histórico; o que se tem é uma ordem autoritária e antidemocrática bem expressa no Ato Institucional nº 5 de 1968 (AI-5) que decreta o recesso parlamentar; a intervenção nos estados e municípios; a suspensão dos direitos políticos por dez anos e a cassação dos mandatos eletivos; além da suspensão da garantia do *habeas corpus*, deixando o povo brasileiro sem nenhum direito reconhecido. Ainda há que se falar na Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969, que muitos autores afirmam originar uma nova constituição, mas, na obra de Iglesias (1985), aprende-se que nada mais é que a compilação dos vários atos institucionais (treze) e complementares (três) editados após a Constituição de 1967.

Em face do exposto, após essa relevante análise histórico-jurídica dos textos constitucionais brasileiros, é coerente afirmar que a democracia em sentido amplo no país - em especial a democracia na sua feição participativa -, não está totalmente consolidada, vez que o seu percurso ao longo das constituições apresenta poucos momentos nos quais o Brasil conviveu plenamente com os princípios democráticos. Mais escassas ainda foram as oportunidades em que o povo participou, de forma decisiva, da escolha de seus rumos. Desta feita, reveste-se de grande significação uma investigação mais acurada do ponto mais alto da democracia e da participação popular da História do Brasil, qual seja, a luta que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que se passa a estudar.

2.2 A Constituição Federal de 1988 e o impulso democrático-participativo

Após um constitucionalismo entremeado por períodos democráticos e autocráticos, eclode como um grande rebento de alegria e esperança a promulgação, a 05 de outubro de 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil; documento cheio de significação, que é tratado como símbolo máximo da redemocratização nacional.

Porém, como pondera Bastos (1999), descrevendo o contexto histórico em tela, para que a Constituição Cidadã (como foi denominada pelo nobre presidente da Assembléia Constituinte, deputado Ulysses Guimarães) entrasse em cena muitas lutas foram travadas contra a ditadura militar, regime de opressão que ainda figurava na organização política e jurídica, apesar de já ter suas bases afetadas pelas reivindicações do povo que ansiava em ver a democracia resplandecer no Brasil.

Iglesias (1985) relata que nesse clima se desenvolve a maior manifestação democrática e participativa da história brasileira: A campanha pelas "Diretas Já", que uniu todas os segmentos da sociedade (políticos, intelectuais, estudantes, trabalhadores, empresários, artistas, aposentados...) em torno de um objetivo comum, a redemocratização do Estado Brasileiro e o direito de escolher diretamente, por meio do voto, o seu presidente da república.

Todavia, mais uma vez restaram frustrados os sonhos do povo, pela decisão de se realizar eleições indiretas para presidente, em 1985. Contudo, graças à habilidade política de Tancredo Neves - então governador de Minas Gerais - as forças democráticas saem vitoriosas do colégio eleitoral, elegendo-se Tancredo Neves para presidente e José Sarney vice-presidente, com promessas de se restabelecer a ordem democrática.

Tancredo Neves é acometido por doença repentina e morre antes mesmo de assumir o mandato de presidente (causando um estado de consternação geral) tomado o seu posto pelo vice José Sarney, político de origem conservadora, que renova grande desconfiança no povo brasileiro quanto à retomada do ideal redemocratizante.

Para a boa surpresa de todos, José Sarney leva à frente os projetos de Tancredo Neves de restauração do ambiente democrático no país; tendo por ato mais significativo nesse sentido a convocação de uma Assembléia Constituinte,

que iniciou os seus trabalhos no ano de 1987 e no ano seguinte presenteou a nação brasileira com o documento da liberdade, a declaração do retorno dos princípios democráticos para o Brasil, surgindo a Constituição Federal de 1988.

Por tudo que representou e representa o diploma constitucional vigente, pode-se asseverar coerente o pensamento de Silva (1993), de que após a sua promulgação o Brasil teve grande impulso democrático-participativo, dada a ampla participação popular em sua elaboração e porque muitos de seus institutos voltaram-se ao exercício da cidadania. E apesar de já ter sido bastante modificada por meio de atos de revisão e mais de cinquenta emendas constitucionais, a Constituição Federal de 1988 conserva ainda a sua essência, por tal motivo deve-se analisar seus dispositivos sob o talante da democracia e da participação popular.

Nesse contexto, lembram-se os ensinamentos de Rosenfield (2006, p. 09) que afirma:

A pergunta pelo valor da lei está profundamente enraizada na filosofia política clássica. A resposta do filósofo pitagórico põe em relevo que boas leis não são dadas, mas nascem de uma convenção humana produzida pela atividade pública dos cidadãos.

Logo em seu preâmbulo está expressa a disposição constituinte de instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais. Em seu artigo 1º, incisos II e V e parágrafo único dispõe-se, primeiramente, sobre a forma de Estado e a forma de governo, ou seja, a federação e a república. Mais adiante, fala-se no regime de governo adotado, que é a democracia (Estado Democrático de Direito), adotado o sistema presidencialista de governo; elenca, Por fim, como dois de seus fundamentos a cidadania e o pluralismo político, marcas indeléveis da democracia participativa. Tudo isso é consagrado pelo predicado de que todo o poder emana do povo, que poderá exercê-lo por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, quando se permitir.

Vale tecer alguns comentários, segundo Bastos (1999), sobre o exposto acima, pois que a federação brasileira, apesar das suas falhas históricas e da necessidade constante de fortalecimento, teve na Constituição Federal de 1988 grandes avanços, porém ainda são freqüentes, importantes e atuais os debates

sobre uma provável reformulação do pacto federativo, onde se amenizasse a supremacia da União frente a Estados e Municípios em termos de competências, recursos e bens.

Já quanto à forma de governo republicana, não é de se espantar que tenha ganhado contornos democráticos mais acentuados; pois que na expressão Estado Democrático de Direito, está clara a disposição do legislador constituinte e em consonância com o povo brasileiro, no sentido de restabelecer e solidificar a democracia e a legalidade no Brasil.

No que tange ao título dos direitos e garantias fundamentais, que recebia a denominação de declaração de direitos nas constituições passadas, nota-se que está colocado logo no início da carta vigente, como se o legislador constituinte quisesse expressar a relevância de seu conteúdo.

Dentro do referido título, desça-se a princípio o artigo 5º: O direito ao livre exercício do trabalho; ofício ou profissão (XIII); o direito de informação (XIV); a reunião em locais públicos (XVI); a liberdade de criar e desenvolver associações (XVII, XVIII e XIX); independente de pagamento o direito de petição e obtenção de certidões nas repartições públicas (XXXIV, *a e b*); reconhecimento da instituição do júri (XXXVIII); a concessão de *habeas corpus* (LXVIII); a concessão de mandado de segurança (LXIX) e de mandado de segurança coletivo (LXX); a concessão do mandado de injunção (LXXI); a concessão do *habeas data* (LXXII); e que qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular (LXXIII).

Seguindo a linha da democracia participativa cita-se o artigo 7º, XXVI que dispõe sobre o respeito às convenções e acordos coletivos de trabalho, fato que aumentara significativamente o grau de participação dos trabalhadores; o artigo 8º, que torna livre a associação profissional ou sindical dos trabalhadores; o artigo 9º, que assegura aos trabalhadores o direito de greve, competindo aos mesmos decidir qual o momento correto de exercê-lo; o artigo 10, que resguarda aos indivíduos o direito de participar dos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Ainda no contexto da participação popular e dentro da Constituição Federal de 1988, apresenta-se o artigo 14, I, II, III, que diz: “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 plebiscito, referendo e iniciativa popular”. Tal

dispositivo é da mais alta importância, vez que dita as regras para o voto democrático e a participação direta dos cidadãos por meio dos instrumentos de democracia semi-direta; o artigo 17 deixa livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, que são os canais de atuação dos indivíduos na órbita política do Estado.

Quanto ao capítulo que trata da Administração Pública, pode-se dizer que os avanços democrático-participativos estão alocados no artigo 37, incisos II, VI, VII, VIII, XXI, XXII, § 3º, sem mencionar os princípios gerais enumerados no referido artigo (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) que deram grande contribuição neste sentido.

No que se refere aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como às funções essenciais à justiça, far-se-á um estudo mais detalhado à frente, por hora é conveniente apenas ressaltar que vários foram os avanços relativamente à democracia participativa.

No título VI da Constituição Federal de 1988, que versa sobre tributação e orçamento, não se observa a presença de muitos instrumentos de participação popular, talvez pela tecnicidade dos temas, mas, é certo que tal fato deve ser motivo de estudo posterior. No título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), destaca-se o artigo 170, parágrafo único, que assegura aos indivíduos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente da autorização de órgãos públicos; e o artigo 187, que tem como um de seus fundamentos a participação dos cidadãos.

No que tange ao título VIII (Da Ordem Social), é de bom alvitre ressaltar o teor dos artigos 194, 205, 215, 220 e 225, todos com texto democrático acentuado dentro de vários temas, como previdência social, educação, cultura, comunicação social e meio ambiente.

Feita essa resumida investigação acerca da Constituição Federal de 1988, sob o prisma da democracia e da participação popular é indiscutível o impulso, no sentido de aproximar os cidadãos e cidadãs brasileiros das esferas de organização, administração e decisão do Estado. Este é o momento apropriado, então, para a averiguação da democratização no seio de cada poder que compõe a República Federativa do Brasil.

2.3 A divisão de poderes como pressuposto democrático-participativo

Como já estudado, a divisão de poderes é dos mais relevantes princípios da democracia contemporânea, atuando como verdadeiro pressuposto para a formação e organização de um Estado democrático. Essa divisão também pode transformar-se em importante eixo de ligação entre a estrutura estatal e os cidadãos, proporcionando um ambiente aprazível à participação popular.

A Constituição Federal de 1988, sensível a tais preceitos, consagra no seu artigo 2º que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”; escalonando dessa forma toda a organização política do Estado brasileiro com fulcro nessa divisão que, por sua relevância, deve ser melhor investigada.

Remontam à antiguidade clássica os primeiros estudos a respeito da teoria da separação de poderes, sendo que vários pensadores políticos, ao longo da história, aventuraram-se em sua perquirição. Assim, forçoso é concluir que não há um formulador único dessa teoria, e sim um processo lógico de construção, onde alguns contribuíram de forma mais significativa que outros.

Nesse sentido encontram-se as palavras de Sampaio (2002, p. 425), que retrata com maestria essa evolução da teoria da separação dos poderes, *in verbis*:

A teoria da separação dos poderes resume uma ordem de idéias de organização do poder, que passa por Aristóteles, Políbio, Marcílio de Pádua, Harrington, Locke, Swift e Bolingbroke, mas que teve em Montesquieu sua forma mais acabada e, também, a que ficou mais conhecida. Em seu livro “Espírito das Leis”, Montesquieu, interpreta de modo particular a Constituição Inglesa e introduz o vocábulo “separação de poderes”. (grifos do autor).

Indubitavelmente, o barão de Montesquieu foi o pensador que deu contornos científicos claros à mencionada teoria - hoje princípio integrante do texto constitucional pátrio - da separação dos poderes. Porém, os mais recentes debates sobre o assunto já trazem algumas reflexões que destoam da linha clássica assumida pelo filósofo iluminista.

Os estudiosos da Teoria Geral do Estado chegaram à resolução de que o poder de um Estado soberano é uno, indivisível, ou seja, o poder como expressão máxima da soberania de um Estado lhe confere forças para o seu comando

interno e externo. Nas democracias, é de bom alvitre ressaltar, o poder do Estado deve emanar do povo, que o exercerá na forma da constituição e das leis.

Mas se o poder dos Estados é uno e indivisível, como se explica a teoria da separação dos poderes? Na verdade o que se divide não são os poderes, e sim as funções estatais, em: função legislativa, função executiva e função judiciária; todas sendo expressão do poder uno do Estado, pois um Estado soberano poderia muito bem, se achasse conveniente, não adotar a teoria da separação dos poderes nesse formato clássico.

Aires de Brito (*apud* Temer, 2001, p. 118), apresenta notas esclarecedoras sobre essa discussão discorrendo o seguinte: “A expressão poder é utilizada em três acepções: a) poder enquanto revelação da soberania (artigo 1º, parágrafo único, da CF/88); b) poder enquanto órgão do Estado (artigo 2º da CF/88); c) poder enquanto função (artigos 44, 76 e 92 da CF/88)”.

Essa citação deixa cristalino aos olhos dos teóricos do Estado que a expressão poder - assim como outros termos de cunho jurídico-político - pode se revestir de vários significados no bojo da constituição pátria. O importante é se perceber que, apesar dessa plurisignificação, o Estado tem um poder uno e indivisível que expressa a sua soberania e que por técnica de organização, contemporaneamente, divide as suas atividades em três preponderantes funções (legislativa, executiva e judiciária), cada uma dotada de órgãos, agentes e estrutura física própria, que conservam independência e devem realizar os seus trabalhos de forma harmônica.

No tocante à divisão dos poderes propriamente dita, observa Ferreira Filho (1999) que não se tem uma separação estanque das funções estatais, como imaginada em outras épocas, sem que um poder não interfira no outro. O que se tem, hodiernamente, é o chamado sistema dos freios e contrapesos, onde cada poder balanceia a atuação do outro, na busca de um equilíbrio e de uma melhor atuação.

Por exemplo, as funções primárias do Legislativo, Executivo e Judiciário são, respectivamente, legislar, administrar e julgar. Entrementes, em caráter secundário, os órgãos de cada poder agirão utilizando-se de função precípua de outro poder. É o caso das medidas provisórias, que dão ao poder executivo a faculdade de legislar e os casos de *impeachment* do presidente da república, onde o Senado Federal atua como órgão julgador.

Feito esse intróito, não resta dúvida quanto à relevância do princípio da divisão dos poderes para a construção das democracias contemporâneas, mas, vale ressaltar a sua contribuição para a formação de um Estado onde impere a participação popular efetiva e eficiente, já buscada, formalmente, pela constituição vigente.

Em tal contexto está a afirmação de Bastos (1995, p. 81), *in fine*:

Finalmente, e talvez seja o ponto mais importante, é preciso reconhecer que o equilíbrio dos poderes no Estado moderno não se dá tão-somente mediante uma atividade balanceada do Legislativo, Executivo e Judiciário. O equilíbrio último do Estado moderno vai depender dos controles recíprocos que são exercidos na sociedade por sindicatos, organizações profissionais, igrejas, forças armadas, imprensa, partidos políticos e etc.

Isto posto, vê-se que o princípio da divisão de poderes deve ser equilibrado e reforçado pela participação popular nas suas mais variadas formas de atuação. Outrossim, para que isso aconteça, são necessárias uma disposição e atuação firme das funções legislativa, executiva e judiciária, no sentido de fazer com que os cidadãos sintam-se à vontade para participar de suas decisões, sendo conveniente a criação de mecanismos administrativos e legais para a consecução de tal fim.

2.3.1 Os desafios dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sob o viés da democracia participativa

É por meio dos agentes públicos integrantes dos três poderes que o Estado brasileiro se organiza e conduz em marcha incessante - ao menos no campo teórico - rumo ao bem comum da nação. É nas esferas dos poderes legislativo, executivo e judiciário que estão dispostas, à espera de resoluções viáveis, as questões de maior complexidade e relevo para a sociedade brasileira.

Os desafios presentes em cada poder são incontáveis, porém, cumpre realçar a necessária relação a se formar entre o legislativo, executivo e o judiciário com os princípios da democracia participativa. Dessa forma, a indagação é: como os três poderes estatais poderão incentivar a participação popular em suas áreas de atuação, fortalecendo o regime democrático?

E a resposta é no sentido de que devem apresentar-se de maneira extensiva, ou seja, traçando diretrizes para os poderes nos níveis federal, estadual e municipal, porque apesar de algumas diferenciações, aqueles conservam certa unidade de organização e estruturação constantes do título IV (Da Organização dos Poderes) da CF/88.

Com efeito, o poder legislativo, como apontam Guimarães & Teixeira (2006), é representado em nível federal pelo Congresso Nacional, composto por um sistema bicameral onde estão presentes: a Câmara dos Deputados (composta de representantes do povo - deputados e deputadas federais) e o Senado Federal (casa dos representantes dos Estados da Federação - senadores e senadoras), recebendo influência de países como a Inglaterra, a França e os emergentes Estados Unidos da América, para a adoção dessa formatação.

Já nas esferas estaduais e municipais, têm-se as Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, compostas por deputados estaduais e vereadores, respectivamente, que desempenham suas funções dentro das competências traçadas pela Lei Maior.

O ponto fundamental a se observar é que em todos os seus níveis a função precípua do poder legislativo não muda, composta que é pela difícil tarefa de legislar, ou seja, produzir o corpo de leis que irão regulamentar as condutas dos indivíduos e dar regramento ao funcionamento estatal.

Assim sendo, os integrantes desse insigne poder devem ter a disposição e a coragem para implementar, no exercício de sua função de legislar, instrumentos fortes de participação popular que promovam a sua institucionalização e solidificação, pois o que se vê atualmente é a participação popular sendo apenas sugerida legalmente.

Os instrumentos de participação popular devem ser impostos como condições *sine qua non* para a formação da maioria das leis como, por exemplo, as que versem sobre orçamento público, desenvolvimento urbano (planos diretores, códigos de posturas), serviços públicos (saúde, educação, segurança etc) contratos públicos e todos os temas em que se faculte ao cidadão opinar e participar.

Outros mecanismos aptos à democratização do poder legislativo são a realização de audiências públicas (onde são discutidas matérias importantes para os destinos nacionais, estaduais e municipais) hábeis a que o legislador tenha

contato direto com a vontade do povo que representa; e as tribunas livres nas sessões legislativas, que proporcionam o direito de voz ao cidadão, numa alegoria categórica dos tempos contemporâneos a *ágora* ateniense.

No que pertine ao poder executivo, o desafio democrático está na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas e demais medidas utilizadas no desempenho de sua função essencial, que é administrar. Um bom governo é aquele que escuta as aspirações do povo e as coloca em prática da maneira mais responsável possível.

No entanto, muito ainda é feito na administração pública federal, estadual e municipal sem a devida participação do povo brasileiro; o que explica as várias ações governamentais fracassadas, que desperdiçam o erário público em projetos e programas desnecessários ou inoportunos.

A democratização do poder executivo somente efetuar-se-á quando os governos adquirirem a consciência de que o direito de escolher os destinos da nação pertence ao próprio povo, que apenas empresta aos governantes o privilégio de estar à frente da marcha administrativa, concretizando-se essa perspectiva com a instalação de meios viáveis de participação popular no bojo da administração pública.

À guisa de exemplos que ilustrem esse novo panorama, os orçamentos participativos, os incentivos à formação de conselhos ou associações de bairros, as conferências temáticas, os fóruns de debates patrocinados pelo poder público, os órgãos disponibilizados para denúncias, os conselhos técnicos (educação, saúde, merenda escolar) e outras ações no sentido de tornar realidade à democracia participativa são os mais fiéis.

No que tange ao poder judiciário os desafios são mais complexos, até pela sua própria formação histórica que o coloca em posição mais distante dos clamores do povo, pois que se ergueu ao longo dos tempos a tese de que o poder judiciário deveria se colocar num patamar mais alto que o do cidadão para melhor exercer a sua função principal (que é a de julgar e decidir as contendas envolvendo interesses privados e públicos, restabelecendo a ordem e a paz social).

Tal concepção está ultrapassada nos tempos hodiernos, vez que para se fazer justiça com imparcialidade, mais do que nunca se requer um poder judiciário atuante e presente, que não se limite aos gabinetes dos tribunais e transponha as

fronteiras do formalismo legal, conhecendo profundamente os problemas que afligem a sociedade brasileira.

A quebra do tradicionalismo e do conservadorismo sem causa é a primeira medida a ser adotada para uma verdadeira democratização do poder judiciário; os seus integrantes (magistrados e serventuários da justiça) devem buscar uma constante aproximação com o povo, promovida através de medidas desmistificadoras do temor do cidadão perante a Justiça. Outrossim, a simplificação da linguagem e a divulgação dos conceitos jurídicos básicos são imprescindíveis para uma prestação jurídica adequada.

Apenas mediante um poder judiciário que tenha sensibilidade social poder-se-á falar na resolução de certas questões iminentes a uma crise mundial da Ciência do Direito, tal como relata Tavares & Bastos (2000, p.162) expondo acerca de alguns problemas referentes à Justiça do Brasil e de muitas nações mundo afora:

Assim, tem-se a distância dos fóruns, a insuficiência financeira do Judiciário, a morosidade, a falta de um número proporcional de magistrados e servidores, tendo em vista a quantidade de demandas e, ainda, a onerosidade do serviço. Aqui é preciso salientar, como um ponto crucial de toda a problemática, a necessidade de democratização do Judiciário.

Tavares & Bastos (2000, p. 162) reforça ainda que: “é preciso concentrar atenções na referida necessidade de democratização”. Nesse sentido, se sobrepõe também uma participação efetiva das universidades brasileiras na formação de profissionais do Direito imbuídos de tais princípios e preparados para enfrentar a dura realidade da exclusão social e falta de consciência política, da corrupção e do nepotismo, que emperram o desenvolvimento democrático.

Outro ponto de grandeza nessa discussão é a atuação da advocacia e do ministério público na democratização do mesmo poder, pois essas instituições são tratadas pela Constituição Federal como funções essenciais à Justiça, não podendo os advogados, por meio de sua atuação individual e da militância na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e os promotores se escusarem de contribuir para uma Justiça mais célere, desburocratizada e democrática, objetivo por todos almejado.

Feita essa análise estanque de cada poder é conveniente, agora, tratar-se de instrumentos que devem ser utilizados por todos eles de forma a construir a democracia participativa dentro das instituições brasileiras; tais instrumentos são mídia oficial e não oficial, quando usados responsavelmente.

Com os avanços da telecomunicação, os informes podem ser repassados com uma velocidade e qualidade inimagináveis. Os meios de comunicação como o rádio, a televisão e a *internet*, podem se transformar em canais fundamentais para o estímulo de uma participação popular eficiente no Brasil.

Dito isso, a edificação da democracia participativa dentro dos pilares dos poderes legislativo, executivo e judiciário deve ocorrer de forma integrada e harmoniosa, pois a ação de um conserva interligação com a do outro, sendo premente a solidificação da participação popular em toda a orbe do Estado a fim de prepará-lo para o enfrentamento das questões que ameaçam o regime democrático brasileiro.

2.4 Questões que ameaçam o regime democrático brasileiro

Na produção dessa análise histórica, social e jurídica da democracia participativa brasileira, não poderia a investigação olvidar o exame da problemática que incomoda, porém, é necessária porque envolve certas questões ameaçadoramente incidentes sobre o regime democrático brasileiro.

A República Federativa do Brasil é um país que apresenta pouco mais de 500 (quinhentos) anos de história documentada. No que concerne à sua tradição democrática, esse período se reduz sobremaneira, já que por muito tempo foi governado por império que não propiciava o pleno desenvolvimento da democracia e, na sua fase republicana, iniciada a 15 de novembro de 1889, entrecortaram-na períodos ditatoriais, como o Estado Novo (1937 a 1945) e a Ditadura Militar (1964 a 1984), sumariamente relegando a segundo plano as prerrogativas da democracia participativa.

Além de ser um país de processo civilizatório recente e que atravessara fases politicamente conturbadas ao longo de sua história, o Brasil ainda convive até hoje com entraves sócio-culturais que ameaçam, significativamente, a marcha da democracia e que afastam cada vez mais o povo brasileiro do interesse sincero e comprometido com a participação nos processos decisórios nacionais.

São muitas as questões dessa ordem aqui enfrentadas e que impedem o Brasil de se tornar uma nação alvissareira em termos democráticos, dentre as quais selecionou-se apenas determinados pontos antes vislumbrados no quadro político-jurídico-social do Brasil: a questão da corrupção, que macula o Estado Republicano; o nepotismo, que se apresenta como uma espécie da anterior, fundado na imoralidade e nos privilégios da classe dirigente; as desigualdades sociais que enfraquecem o princípio da igualdade e, por conseguinte, a democracia brasileira; e a fraca consciência política do povo brasileiro, transformado em massa de manobra, entregue nas mãos dos demagogos.

Contra tais mazelas da sociedade brasileira o povo deve erguer a voz em uma entonação aguda e severa, fazendo ressoar em todas as regiões do Brasil (Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) a pujança da democracia brasileira e que cada cidadão, por meio de sua participação ativa, se torne um arauto do regime democrático participativo; principalmente os profissionais do Direito, inspirados nas palavras de Rui Barbosa, proferidas no Colégio Anchieta (2004, p.151):

Ungi-os no espírito de verdade, para amarem o estudo, no espírito de regeneração, para detestarem o abuso, no espírito de obediência, para guardarem a lei, no espírito de solidariedade, para se associarem pelo bem, no espírito de resistência, para contrastarem a opressão.

Todas essas questões devem ser debatidas à luz da constituição vigente, apontando-se prováveis causas, averiguando-se as conseqüências e designando-se soluções.

2.4.1 Os reflexos negativos da corrupção e do nepotismo na democracia do Brasil

Inegavelmente, a corrupção e o nepotismo são como reflexos negros no horizonte democrático do Brasil, vez que atuam incessantemente em desfavor de princípios e direitos alcançados de forma árdua e paulatina no transcorrer da peregrinação do povo brasileiro rumo a um Estado de Direito onde existe liberdade e igualdade, juntamente com obrigações e deveres.

Cada uma dessas máculas deve ser encarada como verdadeira ameaça ao regime democrático pátrio, sendo fundamental conhecer, em termos científicos,

sobre as temáticas da corrupção e do nepotismo, mediante análise sintética da vastidão e polêmica firmada em torno do assunto, que se deve compreender porque essencial à contextualização social da democracia participativa brasileira.

Para tanto, é salutar expor o tratamento que a Constituição Federal de 1988 dispensa à Administração Pública, cujos princípios gerais estão expressos no artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outrossim, a corrupção e o nepotismo estão alicerçados na supervalorização dos interesses privados, em detrimento do interesse comum da sociedade ou do interesse público. O indivíduo na esfera privada ou o agente público (detentor de mandato eletivo ou não) utilizam-se de influência, capacidade financeira, acessibilidade a certas autoridades, dentre outras ações para auferir, de maneira leviana, imoral e ilícita, vantagens para si ou para pessoas de sua escolha, desprezando as necessidades de toda uma coletividade.

Na parte que toca à corrupção, pode-se constatar que é uma mazela histórica, cultural e social brasileira, compreendida apenas quando se admitir, como Habib (2005, p. 25): “que sempre houve muita corrupção no Brasil. Desde a Colônia, passando pelo Império, adentrando a República e que permanece até hoje”.

O mesmo Habib (2005, p. 26 – 27), traça um panorama histórico das origens da corrupção em terras brasileiras, *in verbis*:

O certo é que aqui aportaram todos aqueles que não dispunham de maiores perspectivas em sua terra natal, os degredados, os incorrigíveis, os falidos de qualquer sorte, inexistindo, por assim dizer, compromisso moral ou ideológico em construir uma nação, em formar um povo. Ao contrário, o que se desejava era extrair as riquezas aqui existentes e remetê-las para além-mar, e os que aqui se encontravam, lidando com as intempéries, as doenças, os perigo de ataque dos gentios não podiam deixar de cuidar de si próprios, antes de pensar em consolidação de uma nova civilização.

É nesse contexto que surgem as mais variadas espécies de corrupção, principalmente no espaço da administração pública, ao longo da história manifestando-se de diversas formas e sempre afrontando e enfraquecendo as instituições nacionais.

Todavia, convém agora se averiguar um conceito preciso de corrupção, o qual pode-se encontrar nos ensinamentos de Szklarowsky (2005, p. 29), quando afirma:

A expressão corrupção vem do latim *corruptio, onis* (corrupção, deterioração), e significa devassidão, depravação política, de hábitos e de costumes, decomposição, suborno. Pode-se dizer que representa o que há de mais pobre na natureza humana. É a putrefação dos costumes no seu mais elevado grau. O autor desse crime desconhece valores éticos e morais e pode ser comparado aos mais sórdidos e abjetos entre os seres humanos.

Em face da citação supra, é clarividente que a corrupção transpõe fronteiras na transgressão dos campos morais e éticos, avançando de modo voraz no ataque à constituição, às leis e a todo o conjunto institucional do país, pois que atua como um cancro social que se aloja dentro dos poderes do Estado e se alastra por todas as suas ramificações, produzindo uma ação deletéria, ou seja, destruindo os princípios e instituições democráticas.

Já o nepotismo é uma espécie das mais prejudiciais do gênero corrupção, porque tem como fulcro os privilégios, interesses pessoais, as vantagens econômicas ou sociais, o prestígio, a influência sobre determinado setor do poder público, tudo isso alcançado por meio de artifícios imorais ou ilícitos que contrariam os princípios da administração pública, enaltecidos na Carta Magna.

Pastore (2005, p. 26 - 27) afirma que a palavra nepotismo vem do latim *nepos, otis* e tem os seguintes significados: neto, sobrinho, descendente, dissipador, pródigo, perdulário, devasso e que as origens históricas da prática de se empregar parentes em órgãos da administração pública, remontam a sociedades como a do império romano e é com a igreja católica apostólica romana que o nepotismo se apresenta nos moldes clássicos.

Nesse diapasão, professa Pastore (2005, p. 26), que:

De maneira que a nobreza romana, a partir do século X, transforma o sólido pontifício quase num bem de família e, naturalmente, o nepotismo e a simonia (venda de cargos) grassarão como ervas daninhas no seio da igreja, atingindo seu apogeu ao longo dos séculos XV e XVI. No entanto, em que pesem as diversas tentativas de reformas intra e extramuros vaticanenses, tais práticas perduram até o século XIX.

De sua gênese nas instituições religiosas a prática do nepotismo espalhou-se, vertiginosamente, pelos poderes constituídos dos Estados, chegando aos tempos hodiernos com bastante vigor. Tal conclusão leva às seguintes indagações: o nepotismo está dentro dos padrões éticos e morais, como muitos afirmam? O nepotismo é permitido pela Constituição Federal?

A perspectiva deste trabalho coaduna-se com a opinião do então presidente da OAB, Roberto Busato (2005, p. 29), que diz: "o nepotismo é uma negativa do princípio da moralidade e da transparência. Não é possível mais que persista no Brasil prática tão nefasta, retrógrada e contrária à modernidade". Também nessa linha de pensamento caminha o ex-procurador geral da república Cláudio Fonteles (2005, p. 29) afirmando: "não acho que a figura do nepotismo se enquadre dentro dos princípios da moralidade pública".

Desta feita, entende-se que a nomeação de parentes para a ocupação de cargos públicos, sem critérios mais apurados, fere a moral e a ética da sociedade brasileira, constituindo-se em total desrespeito ao seu povo. Na discussão acerca de sua constitucionalidade pode-se haurir que o nepotismo está em desacordo com os princípios gerais da administração pública, tais como os da moralidade e eficiência, mostrando-se límpida a inconstitucionalidade de sua prática.

Reforçando este raciocínio, se expressa Pastore (2005, p. 28), *in verbis*:

O nepotismo cria problemas sérios quando praticado em setores estratégicos do serviço público que envolvem interesses conflitantes. É o caso do mundo da justiça, não apenas dos órgãos do Poder Judiciário, mas de toda a teia que forma o trabalho de julgar.

Mostra-se já insustentável a tese de que ações como a corrupção e o nepotismo estão impregnadas na própria cultura do povo brasileiro (propenso a praticá-los), pois que são mazelas de toda a humanidade existentes em todas as nações do mundo. O motivo que, talvez, agrava o caso brasileiro é a impunidade, que acoberta os corruptos e népotas, além da falta de comprometimento da sociedade civil na prevenção dessas práticas (que podem redundar em grandes revoltas sociais, principalmente se observadas em setores como o poder judiciário).

É imperativo de sobrevivência e fortalecimento da democracia brasileira o acompanhamento de idéias como as de Damásio de Jesus (2007, p. 24 – 26),

para quem as ações legislativas, como a edição de leis que punam exemplarmente os corruptos e népotas; a utilização séria e imparcial dos mecanismos governamentais de controle da sociedade; a participação ativa e comprometida da sociedade civil; o exemplo de honestidade e lisura dado pelos grandes homens e mulheres da nação e a atuação fervorosa dos educadores facultarão ao Brasil afastar a grande ameaça causada pela corrupção e nepotismo ao regime democrático.

2.4.2 Desigualdades sociais e a fraca consciência política do povo brasileiro: chagas de um Estado sem identidade

A República Federativa do Brasil também padece de duas chagas de caráter eminentemente social, as quais fazem parte da formação cultural de seu povo e são produtos de uma injusta construção histórica. São elas as intensas desigualdades sociais e a fraca consciência política dos indivíduos.

É muito complexo o estudo a ser feito sobre as causas e motivos que tornaram o Brasil um dos países onde as desigualdades sociais se fazem presentes da forma mais contundente, no qual o povo apresente pouco conhecimento e fraca consciência política, requerendo grande espaço propício à discussão dos assuntos estatais no seu prisma mais restrito, que diz respeito à escolha de representantes eleitos pelo próprio povo, ou seja, a questão eleitoral em si.

É irrefutável que os brasileiros têm convivido, no transcorrer de sua história, com um agudo quadro de concentração de rendas e riquezas, onde o fosso que separa pobres e ricos faz-se imensurável e a distribuição de rendas e riquezas por demais falha, criando uma verdadeira segregação social em que os objetivos fundamentais do Estado, dispostos no artigo 3º da Constituição Federal, são reduzidos à condição de mera formalidade legal.

Por outro lado, há o desconhecimento, por parte dos cidadãos e cidadãs brasileiros, acerca de conceitos políticos básicos, como: a compreensão do que seja um Estado; a atuação de seus órgãos e agentes; o valor do voto; a importância da participação popular; as funções dos representantes eleitos (presidente, vice-presidente, governador, vice-governador, senador, suplente de

senador, deputado federal e estadual, prefeito, vice-prefeito e vereador) dentre outros temas desconhecidos ou deturpados.

Tudo isso se comprova durante os processos eleitorais, pois as pesquisas de opinião pública mostram a ausência de critérios palpáveis na escolha de candidatos por parte do povo, o que redundando na ocupação dos cargos públicos por indivíduos dotados de má-fé e descompromissados com a causa pública.

A fraca consciência política resulta na perda da cidadania (exaltada como fundamento do Estado democrático brasileiro pelo artigo 1º, inciso II da Constituição Federal de 1988), transformando os brasileiros em meros observadores da marcha nacional, normalmente tomada em sentido contrário ao bem comum. Tal perspectiva é fruto do baixo índice de participação popular na escolha, execução e fiscalização das políticas públicas implementadas pelos governos.

Essas chagas sociais apresentadas, ao que parece, estão dotadas de uma simbiose perfeita, pois que as desigualdades fazem com que grande parte do povo brasileiro não tenha acesso pleno à saúde, segurança, alimentação, habitação, cultura, lazer, tecnologia e, primordialmente, à educação de qualidade, originando-se um cenário cruel de exclusão social que contribui sobremaneira para a formação de uma massa de indivíduos sem capacidade intelectual de pensar de forma crítica e sem consciência política, postos à margem das decisões de relevo.

Esse panorama se apresenta diferenciado de um município a outro, de um Estado-membro a outro ou de uma região para outra, haja vista que o Brasil é um país de dimensões continentais e níveis de desenvolvimento desiguais em cada uma de suas localidades, por conseguinte, deve-se tratar dessas questões de maneira a atender as peculiaridades de cada região, como manda a lei maior em vigência.

Assim sendo, conclui-se que as desigualdades sociais e a fraca consciência política do povo brasileiro são ameaças e óbices determinantes na construção da democracia pátria, em todas as suas feições: clássica ou política, econômica, social, ecológica, cibernética e participativa, pois o regime democrático requer igualdades de condições, forte consciência política e elevado espírito público de seus integrantes.

Destarte, medidas consistentes devem ser tomadas pelos poderes constituídos e por toda a sociedade civil com o fito de amenizar essa ameaça à democracia, causada pelas intensas desigualdades sociais e pela falta de maturidade política do povo brasileiro que favorecem, por sua vez, a eclosão de outros problemas reflexos como a fome, a violência, a exclusão social, o desemprego, a concentração fundiária, o desordenamento urbano, o esvaziamento do campo, a corrupção.

A justiça social precisa ser restabelecida no Brasil, para que o seu povo tenha condições plenas de vida e que se respeite, assim, um dos fundamentos do Estado brasileiro que é a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III da CF/88), dando forças e energia às suas instituições e revigorando os seus mandamentos democráticos.

Nesse sentido está alinhavado o pensamento de Balera (2006, p.33), quando afirma:

As duas idéias básicas que se articulam no ambiente jurídico, olhado em perspectiva social, são a de justiça, como principal reativo contra a desigualdade inerente ao convívio social e a de solidariedade, como apoio necessário que a comunidade há de prestar àqueles dos seus membros que ainda não alcançaram o lugar que lhes cabe ocupar no seio da sociedade.

Por fim, vale ressaltar a importância do enfrentamento dessas chagas sociais presentes na sociedade brasileira, esperando-se que os poderes estatais não tenham suas manifestações de justiça arrefecidas pela descrença nesse ideal e que todo o povo do Brasil se veja imbuído numa aura de solidariedade para que, com a utilização efetiva dos instrumentos de participação popular, se construa uma sólida democracia participativa e se dê vida real ao texto da Constituição Federal de 1988.

CAPÍTULO 03 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO GRANDE CONSTRUTORA DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

*“Quer mudar a sociedade?
Quer alterar as leis? Quer
expulsar os corruptos do
governo? Quer alterar os rumos
do Estado? Só há um caminho,
o voto.”*

Senador Pedro Simon

A participação popular arregimenta-se como alicerce e pilar de sustentação de uma forma de democracia que busca haurir dos indivíduos, suas potencialidades enquanto cidadãos e cidadãs, os quais possuem direitos e deveres e capacidade de participar ativamente das decisões tomadas no interesse público.

Fala-se da democracia participativa, que tem na participação popular seu ponto alto, ou seja, o povo deve abandonar a posição de mero espectador diante dos órgãos estatais de comando e seus agentes, para interpretar o papel de protagonista, na complexa e intrincada vida em sociedade, militando na seara política e em todas as outras de interesse coletivo.

Tratando da temática da cidadania, Covre (2006, p. 10 – 11) assim se expressa:

As pessoas tendem a pensar cidadania apenas em termos de direitos a receber, negligenciando o fato de que elas próprias podem ser o agente da existência desses direitos. Acabam por relevar os deveres que lhes cabem, omitindo-se no sentido de serem também, de alguma forma, parte do governo, ou seja, é preciso trabalhar para conquistar esses direitos. Em vez de meros receptadores, são acima de tudo sujeitos daquilo que podem conquistar.

Diante do preceito esposado pelo princípio democrático da soberania popular (que afirma que o poder pertence ao povo, além da titularidade de seu exercício) a prática do conceito de participação popular como atuação consciente e eficiente dos indivíduos, sugerindo, planejando, executando, exercendo direitos, cumprindo deveres e fiscalizando os assuntos de interesse público e coletivo, se torna imprescindível à compreensão e consolidação da democracia enquanto regime de governo de um Estado.

Assim sendo, pode-se lembrar das palavras de Montoro (1976, p. 17) que afirma: "O paternalismo é a grande tentação dos regimes fortes. A participação é a exigência fundamental dos regimes democráticos".

Na compreensão de que a participação popular é uma das exigências fundamentais - talvez a de maior relevo - para a configuração das democracias, é indispensável indagar-se: Quais os fundamentos da participação popular e da democracia participativa?

Sobre tal questão, Montoro (1976), relata que os fundamentos da participação popular e da democracia participativa podem ser vistos objetivamente, subjetivamente, politicamente, psicologicamente e tecnicamente.

Assim, objetivamente a participação popular estaria abrigada no pluralismo das estruturas societárias e na ampliação de relações sociais que requerem maior participação dos indivíduos na vida coletiva, o que abrange a política, atividades econômicas e sociais, atuação científica, artística, cultural, esportiva e religiosa.

Já subjetivamente diz-se que a condição humana não permite que os membros da comunidade sejam considerados e tratados simplesmente como objeto passivo das atenções dos grupos dirigentes, como se fossem mercadoria, ficha ou peça na vida social. O desenvolvimento humano é feito mediante participação consciente e responsável das pessoas e grupos que integram a comunidade.

O fundamento político da democracia participativa explica-se pelo acolhimento do princípio da soberania popular pelos Estados em suas constituições, sendo disposto até mesmo no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos dos Homens, produzida pela Organização das Nações Unidas (ONU). E psicologicamente falando, afirma-se que proporcionar a participação significa dar aos homens a possibilidade de conhecer e sentir objetivos ou valores que justifiquem o trabalho e cooperação dos indivíduos na obra coletiva.

Por fim, tecnicamente, o fundamento se constitui no imperativo social, humano e democrático da participação da comunidade nos destinos do Estado; do contrário, corre-se o risco de se produzir programas de desenvolvimento elaborados em níveis excessivamente altos, por órgãos regionais ou nacionais centralizados e, até mesmo, por organismos internacionais. Disso resulta, com freqüência, inadaptação do programa e o desinteresse da população, ou seja, o Estado fracassa em seus intentos quando se afasta da participação popular.

Montoro (1976, p. 22) sintetizou da seguinte forma a importância da participação popular:

1. as decisões e programas estatais são enriquecidos pelo conhecimento e experiência de muitas pessoas; 2. têm, por isso, maior probabilidade de corresponder às necessidades reais do povo e serem eficientes; 3. as pessoas que cooperam na elaboração ou nas decisões tornam-se mais interessadas e envolvidas na sua execução; 4. quando se substitui a passividade pela participação, dá-se aos interessados a oportunidade de ampliar seus conhecimentos e aperfeiçoar suas competências; 5. em suma, a participação serve melhor ao bem comum e assegura a promoção humana. É, assim, o grande instrumento de controle ao conformismo, à passividade, ao espírito de dependência e à massificação.

Por tudo isso, a análise da participação popular, hodiernamente, bem como a de instrumentos importantes como o voto (formas tradicionais da participação da democracia semidireta) podem elucidar muitas dúvidas a respeito do verdadeiro papel dessa participação na construção da democracia brasileira. Complementando-se tal elucubração com o estudo de caminhos institucionais e não institucionais de incentivo e prática da participação popular.

3.1 Participação popular nos tempos hodiernos

Com o advento da Constituição Federal de 1988, chamada, emblematicamente, de Constituição Cidadã, a participação popular deixou de ser um ideal distante de ser alcançado no horizonte do ordenamento jurídico e social brasileiro, transformando-se em realidade, pois foi adotada e estimulada em muitos artigos da Lei Maior.

O próprio povo, que é detentor da legitimidade do poder, ao longo dos últimos anos e, principalmente, após 1988, vem sentindo a necessidade de atuar de forma mais consciente e eficaz nos assuntos de interesse público.

Esse contexto, talvez, seja fruto de manifestações populares de grande envergadura, como o movimento das "diretas já" na luta pela redemocratização e o dos "caras pintadas" no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, que mobilizaram a atenção de todo o povo brasileiro, voltado para a resolução dessas questões.

Todavia, a crescente valorização da participação popular não se explica, apenas, pela análise de fatos históricos ou de normas jurídicas. Tal panorama está inserido no bojo da teorização e da prática da própria democracia, que passa por um novo ciclo evolutivo, onde a participação popular ocupa lugar de destaque, sendo imprescindível para a sobrevivência da democracia enquanto regime de governo.

Nessa linha de pensamento alinham-se as afirmações de Montoro (1990, p. 53), *in fine*:

A moderna democracia brasileira deverá ser participativa, como define a nova Constituição. Não é o Estado que deverá centralizar em suas mãos e distribuir de forma paternalista os benefícios sociais. A própria sociedade, através da iniciativa de seus múltiplos setores, deve participar de forma ativa e organizada na promoção do bem comum.

As manifestações de participação popular devem ser uma constante no cenário social e político nacional, sendo, indispensável para a construção de uma democracia plena a atuação do povo nos processos decisórios do Estado, através de instrumentos simples e restritos ou complexos e gerais.

Como afirma Bordenave (2002, p. 12): "A participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos".

O povo, hoje, quer tomar parte dos assuntos de interesse coletivo, desencadeando uma tendência universal para o desenvolvimento da participação popular, vista como uma ação indispensável, na consecução dos fins democráticos.

O Estado soberano contemporâneo que pretenda seguir em frente no ciclo evolutivo da democracia tem a missão de incentivar e implementar instrumentos de participação popular em suas constituições e leis. E o povo que almeje viver em um ambiente de igualdade e liberdade, deve participar ativamente, de forma consciente, do debate dos assuntos de interesse público e coletivo.

Extraí-se dos estudos de Bordenave (2002) um elenco de princípios que regem a participação popular nos tempos atuais, a começar pelo que diz ser a mesma uma necessidade humana e, por conseguinte, um direito das pessoas; a participação justifica-se por si mesma, não por seus resultados; a participação

leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo; a participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder.

Continuando, com fulcro em Bordenave (2002), pode-se dizer que a participação popular é algo que se aprende e aperfeiçoa; pode ser provocada e organizada, sem que isso signifique necessariamente manipulação; é facilitada com a organização e a criação de fluxos de informação; deve respeitar as diferenças individuais na forma de participar; pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los e, por último, a participação popular não deve ser encarada como panacéia para todos os problemas existentes na sociedade.

Resumindo, a participação popular deve ser encarada como direito natural dos povos; sendo benéfica independentemente de seus resultados; desenvolvendo a consciência crítica dos cidadãos (ãs); entregando ao povo o exercício do poder; devendo ser constantemente aperfeiçoada; podendo ser provocada e organizada; devendo respeitar as diferenças individuais de cada participante; não devendo ser vista como solução, pronta e acabada, para todos os problemas do Estado, e sim como um dos meios construtores da democracia plena no Brasil e no mundo.

3.2 Voto: essência da participação popular

As democracias representativas ou indiretas contemporâneas materializam no voto a essência da participação popular, pois as eleições de representantes para os cargos eletivos configuram clímax do regime democrático, espaço onde os indivíduos podem exercer diretamente a sua condição de cidadão e cidadã.

O voto é também, por excelência, o símbolo excelso e concreto do princípio da soberania popular, o qual dispõe que todo poder emana do povo e por ele deve ser exercido; ou seja, cada ser dotado de direitos políticos pode, por meio do sufrágio, escolher os destinos ideológicos e governamentais do Estado.

Sobre tal temática, é de fundamental relevância fazer-se de pronto uma diferenciação dos termos afins, mas que guardam diferenças em seu tratamento constitucional. Nesse sentido, assevera Silva (1993, p. 309): “É que os três se inserem no processo de participação do povo no governo, expressando: um, o direito (sufrágio); outro, o seu exercício (voto), e o outro, o modo de exercício (escrutínio)”.

Estabelecendo-se essa diferenciação, é de bom grado observar-se os ensinamentos de Fayt (*apud* Silva, 1993, p. 309), quando afirma:

O sufrágio (do latim *suffragium* = aprovação, apoio) é, como nota Carlos S. Fayt, um direito público subjetivo de natureza política, que tem o cidadão de eleger ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal. É direito que decorre diretamente do princípio de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Constitui a instituição fundamental da democracia representativa e é pelo seu exercício que o eleitorado, instrumento técnico do povo, outorga legitimidade aos governantes. Nele consubstancia-se o consentimento do povo que legitima o exercício do poder. E aí está a função primordial do sufrágio, de que defluem as funções de seleção e nomeação das pessoas que hão de exercer as atividades governamentais (grifo do autor).

Sendo assim, o voto formata-se como exercício do direito público e subjetivo do sufrágio, que permite ao cidadão, no gozo de seus direitos políticos, a possibilidade de ser eleito ou de eleger os representantes que irão lutar pelos interesses do povo e conduzir a coisa pública, tendo na legitimação popular dos detentores do poder a sua função primordial. Na visão de Dallari (1998, p. 183), o voto também teria a natureza de função social e de dever, pois cabe a esse instituto a escolha dos governantes para que se complete a formação da vontade do Estado.

Confirmando-se pois, a indispensabilidade da instituição do voto e a sua condição de essência da participação popular de um Estado democrático, dispõe Dallari (1998, p. 182), da seguinte maneira:

Por mais imperfeito que seja o sistema eleitoral, a escolha por eleição é a que mais se aproxima da expressão direta da vontade popular, além do que é sempre mais justo que os próprios governados escolham livremente os que irão governá-los. Tendo em vista, por outro lado, que a designação dos governantes é indispensável para a própria sobrevivência do Estado, e que se confia ao povo essa atribuição, chega-se à conclusão de que o povo, quando atua como corpo eleitoral, é um verdadeiro órgão do Estado.

Porém, a existência do instituto do voto, de *per se*, não tem o condão de dotar um Estado soberano com a denominação de democrático. O fato isolado, dos indivíduos poderem escolher os seus representantes e candidatar-se não lhes dá a segurança de uma participação popular efetiva. Nesse diapasão, tem-se que

analisar a forma ou as regras impostas para o exercício do voto dentro dos processos eleitorais.

O voto somente apresentar-se-á, realmente, como expressão maior da democracia e da soberania popular quando for exercido de acordo com certas regras de caráter objetivo e subjetivo que dignifiquem de forma pragmática a participação popular, que deve ser amplamente incentivada e cultivada de maneira irrestrita, para a consecução dos fins almejados pelas democracias contemporâneas.

Quanto aos critérios ou regras objetivas que o exercício do voto deve seguir, está o tratamento que o tema recebe das constituições e das leis de um Estado, as quais devem contemplar o voto nos moldes da universalidade do sufrágio, o exercício direto e secreto de seu escrutínio e a igualdade da manifestação dos eleitores, bem como de estabelecer normas isonômicas e justas para a chamada capacidade eleitoral passiva, que capacita o indivíduo a se candidatar a um cargo eletivo.

As constituições e leis, se quiserem regular um Estado genuinamente democrático, não poderão mais, atualmente, estabelecer restrições infundadas às capacidades eleitorais passivas e ativas dos indivíduos, sob a argumentação de limitações de idade, de ordem econômica, de sexo, de deficiência de instrução, por deficiência física ou mental ou por qualquer outra razão que não tenha fundamento nos princípios democráticos ou de lógica organizativa dos processos eleitorais.

Com muito acerto e propriedade a Constituição Federal de 1988 traça as diretrizes gerais para o exercício do sufrágio da seguinte forma, em seu artigo 14: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos"; consagrando assim os valores democráticos e participativos imanentes ao seu ideário. Da mesma forma trata da capacidade eleitoral do indivíduo de se candidatar a cargo eletivo, apresentando ainda algumas restrições ao voto e à candidatura, que não maculam o seu caráter democrático.

Maia Filho (2000, p. 220 – 221), reverbera a importância do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário:

É traço moderno da concepção democrática de governo a universalidade do *jus suffragii*, que não aceita a exclusão de cidadãos da vida política. A adoção do sufrágio direto é praticamente uniforme nas democracias ocidentais de hoje, se contrapondo ao sufrágio indireto que foi, em alguns países da Europa, largamente praticado no passado. O sigilo do voto é uma forma de preservação da liberdade de escolha do eleitor, sem a qual a sua opção poderia sofrer pressões e injunções externas, com a possibilidade de desfigurar a sua manifestação.

O voto no Brasil é também de cunho obrigatório - fato que gera muita polêmica - e periódico, sendo necessário o seu exercício de tempo em tempo, de acordo com o que estabelece a lei. Nesse contexto é de bom alvitre ressaltar a magnitude que vem ganhando ao longo dos tempos a instituição do partido político dentro do processo eleitoral e da própria conjuntura sócio-econômica do país.

Dentro do critério objetivo de análise do voto, pode-se citar ainda, a grande necessidade de se realizar um estudo atualizador de toda a legislação eleitoral e partidária pátria, para que a utilização de certas práticas criminosas como a compra de votos, o uso do poder econômico e da máquina pública nas eleições, o "caixa dois" dentre outras, não desvirtuem as diretrizes democráticas almejadas pela constituição vigente. Assim, vem à lume a carência de uma urgente reforma política e partidária no Brasil.

Quanto aos critérios ou regras de caráter subjetivo, que o voto deve seguir, encontra-se a discussão acerca da motivação do cidadão brasileiro para ir as urnas. Quais são os métodos adotados pelos brasileiros para fazer suas escolhas políticas? Qual a visão que têm das instituições políticas nacionais?

As respostas corretas (para que o voto seja a expressão maior da democracia e da participação popular) seriam de que o cidadão brasileiro vai às urnas pela necessidade de exercer-se um direito subjetivo público, que tem o poder de ditar os destinos do Estado; que os métodos adotados para as escolhas seriam os da consciência política firme e consolidada, que não tolera a corrupção e a falta de ética na condução da coisa pública e que analisa a fundo os programas de governo e as propostas de cada candidato; que as instituições políticas do Brasil são um espaço comum que pertence a todos os brasileiros e que, por isso, devem ser respeitadas e preservadas.

Todavia, a realidade é outra em terras brasileiras: o voto ainda é usado como moeda de troca; é desvalorizado e menosprezado por grande parte do

eleitorado que, por falta de consciência ou má fé, apresenta como única motivação para o seu exercício o interesse pessoal em detrimento do bem comum; os métodos adotados para a escolha de candidatos são o do “quem dá mais” ou do apadrinhamento e as instituições políticas nacionais são vistas como patrimônio alheio cujo zelo cabe apenas aos governantes.

Em face do exposto, tem-se que o voto deve ser incorporado por cada cidadão como instrumento essencial da participação popular e como distintivo maior da democracia e da soberania popular, exaltadas pela Constituição Federal de 1988. Seu exercício deve ser universal, direto, secreto, igualitário e livre; deve ser regulamentado por leis severas para quem ouse desvirtuar tais diretrizes; deve ser defendido por partidos políticos sérios e comprometidos e a consciência política do eleitorado deve guiar o sentimento público nacional, seja nas eleições de cargos públicos, nos plebiscitos, referendos ou iniciativas populares.

3.3 Formas tradicionais de participação popular da democracia semidireta

Na oportunidade do estudo sobre as espécies de democracia, constatou-se a inviabilidade prática da adoção da sua forma direta, onde o povo exerceria a sua vontade sem intermediários ou representantes, nas assembléias populares; tudo em virtude de razões de ordem territorial, populacional e da complexidade e quantidade de temas a serem discutidos.

Destarte, quase todos os Estados hodiernos são adeptos da democracia indireta ou representativa, as quais dispõem de órgãos e agentes públicos eleitos ou não, para a realização dos interesses do povo. A democracia direta ainda sobrevive em raríssimos exemplos, como é o caso de alguns cantões suíços: Glaris, Unterwalden e Appenzell, segundo relata Dallari (1998, p. 152).

Todavia, no transcorrer do desenvolvimento democrático dos Estados soberanos, observou-se uma irrefutável necessidade de se criar instrumentos que confirmem ao cidadão a capacidade de participar, a maneira mais direta possível das tomadas de decisão referentes aos assuntos da orbe pública; pois que a espécie representativa de democracia mostrava-se insuficiente para a consecução dos fins propostos pelo princípio da soberania popular.

Nesse contexto surgem instrumentos jurídico-políticos como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall*, os quais trazem à lume

uma nova espécie de democracia, chamada de semidireta, que mescla alguns elementos da forma direta com outros da representativa ou indireta.

Com precisão discorre sobre tal assunto Azambuja (1998, p. 218), *in verbis*:

A democracia representativa, ou regime representativo, é o sistema comum de governo nos Estados modernos. Nos últimos decênios, porém, a doutrina política e a legislação constitucional preconizaram e adotaram modificações sensíveis no regime representativo, surgindo uma terceira modalidade de democracia, a democracia semidireta. Como a própria expressão indica, trata-se de uma aproximação da democracia direta. É um sistema misto, que guarda linhas gerais do regime representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais.

Desta feita, torna-se imprescindível para o trabalho em tela a perquirição das formas tradicionais de participação popular na democracia indireta, ou seja, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall*, que se bem utilizados, são instrumentos decisivos para a construção de uma democracia participativa.

3.3.1 Plebiscito, referendo e iniciativa popular

A Constituição Federal de 1988 consagrou em seu artigo 14, incisos I, II e III os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular, todos com a finalidade de aproximar o povo da organização e estruturação do Estado, por via legislativa ou de outras espécies de decisão importantes para o bem comum.

Porém, cada um desses institutos apresentam características peculiares que os diferenciam mutuamente, sendo que, em linhas gerais, o plebiscito e o referendo são consultas realizadas pelo poder público (para saber a opinião do povo sobre determinado assunto), enquanto que a iniciativa popular é, originariamente, de impulso do próprio povo que se mobiliza para transformar em lei uma determinada aspiração.

Sobre o plebiscito e o referendo afirma Moraes (2005, p. 212), que:

A Constituição Federal prevê que uma das formas de exercício da soberania popular será por meio da realização direta de consultas populares, mediante plebiscitos e referendos. (CF, art.14, caput),

disciplinando, ainda que caberá privativamente ao Congresso Nacional autorizar referendo ou convocar plebiscito (CF, art.49), salvo por óbvio, quando a própria Constituição expressamente determinar (por exemplo: art. 18, §§ 3º e 4º, art. 2º, Ato Constitucional das Disposições Transitórias).

Da citação acima mencionada se extrai três situações postas pela constituição pátria, no tocante à realização de referendos e plebiscitos. A primeira seria a convencional, onde o Congresso Nacional tem a competência privativa de autorizar referendo e convocar plebiscito; como ocorreu no referendo das armas, previsto pelos §§ 1º e 2º, do artigo 35 da Lei nº. 10.826 de 22 de Dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento) e realizado em outubro do ano de 2005, onde o povo brasileiro decidiu sobre a permissão ou não do comércio de armas no país.

A segunda situação está prevista no artigo 18, §§ 3º e 4º da Constituição Federal, que permite aos Estados-membros incorporarem-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para se anexarem a outros e formarem novos Estados ou territórios federais, circunstâncias que devem ser precedidas da aprovação da população interessada, que opinará por meio de plebiscito. Da mesma forma, os municípios da federação, para sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento apresentam como um dos requisitos, a consulta prévia à população interessada, que será feita através de plebiscito.

A terceira situação diz respeito ao previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevendo a realização do plebiscito que decidiu, no ano de 1993, acerca forma de governo (República ou Monarquia Constitucional) e o sistema de governo (Parlamentarismo e Presidencialismo). A Lei nº. 8.624, de 04 de Fevereiro de 1993, dispôs sobre tal plebiscito, o qual configurou-se como uma das únicas manifestações de participação popular institucionalizada em larga escala do Brasil; decidindo os brasileiros pela república e pelo presidencialismo segundo relatos de Mafra Filho (2006, p. 32).

Sobre os conceitos desses dois importantes instrumentos de participação popular, postula Moraes (2005, p. 212) da seguinte forma:

Em nosso ordenamento jurídico-constitucional essas duas formas de participação popular nos negócios do Estado, divergem, basicamente, em virtude do momento de suas realizações. Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos

políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de lhe conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva).

Confirma-se, assim, o caráter consultivo do referendo e do plebiscito, sendo o momento de suas consumações o traço diferenciador marcante; o primeiro realizando-se posteriormente, e o segundo previamente ao ato praticado ou ao assunto a ser decidido pelo Estado.

Diante da análise crítica dos institutos do referendo e do plebiscito no Brasil, chega-se à conclusão de que tais instrumentos de participação popular não têm o tratamento que merecem por parte dos poderes constituídos e pelo próprio povo, que deveria ser o maior interessado na prática constante dessas consultas.

Muitos são os assuntos de relevo no âmbito nacional, estadual e municipal que requerem a opinião do povo (por meio de consultas plebiscitárias e referendárias) para uma melhor regulamentação legal e para a instalação de políticas públicas adequadas, que se perdem em debates vazios, fechados nos parlamentos e gabinetes governamentais, sem a devida participação popular para a complementação do ciclo democrático. São exemplos dessa realidade as discussões em torno da diminuição da maioria penal, a legalização do aborto, voto obrigatório e serviço militar obrigatório.

Outro instituto relevante de participação popular adotado pela Lei Maior é a iniciativa popular de leis, que se manifesta a partir de um ato originado da própria sociedade e destinado à apreciação do poder público, ou seja, o povo se une para a formulação de um projeto de lei que atenda às suas necessidades naquele momento e que será observado pelo Estado caso os requisitos constitucionais sejam colimados.

Indispensável notar-se que na iniciativa popular o povo toma para si, novamente, a atribuição de legislar, o fazendo de forma direta até certo ponto, pois que o poder estatal terá participação no processo legislativo de tal instrumento, fato que não retira o emblema democrático-participativo dessa forma tradicional de participação popular na democracia semidireta.

Silva (1993, p. 128) expõe traços esclarecedores sobre a iniciativa popular, como se vê:

A iniciativa popular, pela qual se admite que o povo apresente projetos de lei ao legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores, acolhida no art. 14, III, e regulada no art. 61, § 2º; o projeto precisa ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (cerca de 800.000 eleitores), distribuídos pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles; estatui-se também que a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual, enquanto que, em relação aos Municípios, já se dispôs que a sua lei orgânica adotará a iniciativa popular de leis de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros.

Na realidade prática, infelizmente, a iniciativa popular é um instrumento ainda muito pouco utilizado dada a sua complexidade técnica. Os requisitos constitucionais para a implementação da iniciativa popular são bastante complicados para serem respeitados, a começar pelo processo legislativo da feitura do projeto de lei, o qual deverá ser formulado pelo próprio povo. Óbice maior ainda é o número de assinaturas de eleitores espalhados em, no mínimo, cinco Estados, e com um percentual a ser atingido.

Segundo Mafra Filho (2006, p. 32): “A Lei nº. 9.709, de 18 de Novembro de 1998, veio a regular a execução de plebiscitos, referendos e a iniciativa popular de lei, sendo subsidiariamente observada a Lei nº. 8.624/93”. Tal legislação pode ser destacada como um avanço alvissareiro no campo da participação popular no Brasil, sendo assim, encontra-se em anexo a este trabalho científico.

Isto posto, não se pode deixar de exaltar mais uma vez o potencial democrático-participativo - ainda pouco desenvolvido no Brasil - dos institutos da democracia semidireta (chamados de plebiscito, referendo e iniciativa popular) pelos altos ideais que abrigam em seus conceitos. Em seguida estudar outras instituições não adotadas pela Constituição Federal de 1988, que são largamente utilizadas em diversos países democráticos, que são o veto popular e o *recall*.

3.3.2 O veto popular e o *recall*

O veto popular e o *recall* são institutos de participação popular da democracia semidireta que não foram albergados pela Constituição Federal de 1988, não tendo incidência no Direito brasileiro. Tais institutos são amplamente adotados pelos Estados Unidos da América e mostram-se eficazes contra a má

produção legislativa e o desvirtuamento do mandato eleitoral nas três esferas de poder do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário.

O veto popular e o *recall*, neste ensejo, consagram-se como instrumentos da democracia semidireta e restauram resquícios da democracia direta; pois o povo atua, diretamente, para resguardar a legitimidade do poder estatal, ameaçada em certos momentos.

Conceituando cada um desses institutos, teria-se, primeiramente, nas palavras de Dallari (1998, p. 154), os seguintes ensinamentos sobre o veto popular:

O veto popular é um instituto que guarda certa semelhança com o referendo, sendo mesmo denominado por autores norte-americanos de *mandatory referendum*. Pelo veto popular, dá-se aos eleitores, após a aprovação de um projeto pelo 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 solicitação por um 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.

Constitui-se, também, o veto popular em uma espécie de consulta a respeito da conveniência de certas leis, sendo exigido um prazo legal para o requerimento da aprovação popular. O povo, baseado em um número de eleitores fixado em lei exerce o direito ao veto popular, suspendendo a eficácia da lei, rejeitando-a ou aprovando-a.

Já o *recall* está ligado à legitimidade dos mandatos e representação de caráter eletivo nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, podendo subdividir-se em *recall* convencional e o judicial e incidindo, nas palavras de Dallari (1998, p. 154): “ou para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei”.

No que concerne ao *recall* convencional afirma Aieta (2006, p.163 – 164 – 168), que:

Consiste o *recall* em oferecer ao eleitorado a oportunidade de “chamar de volta” (destituir) a autoridade cujo comportamento é considerado inadequado em razão de corrupção, inépcia, omissão ou violência. Vale ressaltar que o *recall* não incide para os eleitos em mandatos federais, aplicando-se as autoridades em nível estadual ou municipal, entre elas juízes, promotores (*district attorneys*) e xerifes. Trata-se de uma forma de revogação individual que capacita o eleitorado a destituir

representantes e funcionários públicos cujo comportamento revela-se em desacordo com a vontade popular (grifos do autor).

O *recall* convencional tem efeitos, apenas, nas autoridades das esferas estaduais dos poderes estatais, excluindo-se as federais. Aieta (2006, p. 170), fala sobre o procedimento expondo as seguintes fases: “petição com as justificativas da destituição e o numero de assinaturas dos eleitores exigidas; averiguação da autenticidade das assinaturas, por funcionário público competente; votação para decidir pela destituição ou impugnação do pedido”.

Requer-se, ainda, que o (s) requerente (s) depositem uma espécie de caução em dinheiro, que em caso de aceitação do pedido de destituição do mandato será devolvido e, na hipótese de impugnação, reverte-se em favor do Estado.

Já o *recall* judicial - que gera muita polêmica – pode ser bem esclarecido, pelas palavras lúcidas de Dallari (1998, p. 155), quando afirma:

O *recall* judicial, bastante controvertido, foi preconizado por Theodore Roosevelt, em 1912, numa de suas campanhas eleitorais. Segundo sua proposição, as decisões de juízes e Tribunais, excluída a Suprema Corte, negando a aplicação de uma lei por julga-la inconstitucional, deveriam poder ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores. O corria essa anulação a lei seria considerada constitucional, devendo ser aplicada. Inúmeros Estados acolheram o *recall* judicial em suas respectivas Constituições, visando, sobretudo, a superar os obstáculos à aplicação de leis sociais, opostos pela magistratura eletiva pressionada pelos grupos econômicos que decidem as eleições. 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.

Extraí-se dos comentários acima a relevância do *recall* judicial para a aplicação das leis, uma vez que a população tem o direito de modificar uma decisão judicial, que contraria os interesses sociais e coletivos. Nesse contexto muitos debates surgem a respeito da incidência do *recall* judicial, e sua possível afronta ao princípio da independência do Poder Judiciário.

Feito esse estudo, certo é que o veto popular e o *recall* são instrumentos legítimos de participação popular, que ainda não foram adotados pela legislação pátria e cujos princípios amoldam-se, perfeitamente, nas expectativas do povo brasileiro, que não suporta mais ver os seus desejos serem espoliados pelos

detentores de mandatos eletivos, leis infundadas e decisões judiciais sem motivação social, necessitando da incorporação de instituições que permitam o florescimento da democracia participativa, nos âmbitos institucionais e não institucionais.

3.4 Os instrumentos institucionais de participação popular na esfera pública federal, estadual e municipal

Existe dentro da estrutura dos poderes públicos do Estado Brasileiro um enorme potencial para que se desenvolvam teórico e praticamente, vários instrumentos institucionais de participação popular, além dos institutos tradicionais de democracia semidireta já adotados pela Constituição Federal de 1988 (referendo, plebiscito e iniciativa popular).

A participação popular, hodiernamente, é um dos pilares de sustentação das democracias, configurando-se condição indispensável para a construção e consolidação de tal regime de governo. Merece atenção especial dos poderes públicos nas órbitas municipais, estaduais e federais, os quais devem incentivar a atuação do cidadão, através da criação de instrumentos institucionais adequados.

Nos dias correntes, o princípio da eficiência, que embasa a administração pública, também fundamenta a necessidade da participação popular consciente e atuante, pois se constata que as políticas públicas planejadas e executadas com a participação do povo são mais eficientes do que as feitas nas altas cúpulas de poder, sem o crivo da opinião popular.

Então, pode-se afirmar que um governo - em qualquer esfera da federação - que tenha em seu bojo uma intensa participação popular, terá grandes chances de exercer uma administração transparente e eficiente, condizente com os preceitos exarados pela Carta Magna vigente.

Nesse contexto surge a disposição do presente trabalho de realizar um estudo acerca de alguns instrumentos institucionais de participação popular dentro dos poderes públicos municipais, estaduais e federais; tendo-se como objetivo tornar clara a importância do desenvolvimento e aperfeiçoamento da democracia participativa no Brasil.

O ex-governador do Estado do Rio Grande do Sul e ex-ministro das cidades, Olívio Dutra (2004, p. 3), tece comentários esclarecedores a respeito do tema:

Não há uma fórmula pronta e acabada para a realização do desafio colocado às administrações democráticas para proporcionar as condições ao exercício do direito de todo cidadão participar, através de formas diretas e representativas, do controle e planejamento do governo, priorizando o fortalecimento, transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas. Quando se abre a oportunidade de participação para aqueles (as) cidadãos (ãs) que nunca tiveram vez e voz sejam incluídos nas decisões objetiva-se fazer justiça social. A democracia adquire outra dimensão quando a sociedade participa da elaboração, do acompanhamento e da execução dos programas que se referem às políticas públicas.

O primeiro e fundamental instrumento institucional de participação popular que deve ser ventilado é o chamado orçamento participativo. O orçamento é o instituto básico para o planejamento de toda a atuação estatal, dele provém às diretrizes e objetivos do Estado em cada setor da sociedade, nele está contida a divisão dos recursos públicos a nível municipal, estadual e federal.

Uma administração pública bem intencionada tem que iniciar a sua ação com a formulação de um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais que expressem os verdadeiros anseios e necessidades do povo, e, para tanto, é imperativa a implementação da participação popular na suas produções.

A realização de um orçamento cada vez mais participativo deve ser uma meta prioritária para o poder executivo (presidência da república, governos dos Estados e prefeituras). O poder legislativo (congresso nacional, assembleias legislativas e câmaras municipais) por sua vez, deve acompanhar de perto esse processo, para agregar mais credibilidade e eficiência aos programas e projetos do Estado, democratizando dessa forma, a divisão e destinação dos recursos públicos.

Outro instrumento institucional de participação popular é a utilização da mídia oficial (rádio, televisão, *sites*, jornais e revistas impressos e demais meios de comunicação oficiais) na divulgação das atividades governamentais, na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e na propagação de informações de qualidade, que colaborem para a formação de cidadãos (ãs) conscientes.

A mídia oficial deve ser usada com intuito de tornar a administração pública mais transparente, democrática e participativa, fazendo com que a participação popular atinja níveis nunca antes imaginados, pois o acesso da população brasileira à *internet*, ao rádio e a televisão cresce a cada dia.

As conferências temáticas também são instrumentos institucionais que podem ser utilizados pela União, Estados e municípios, para o debate de temas de interesse público como: saúde, educação, segurança, habitação, planejamento urbano, esporte e cultura.

O povo é chamado pelo poder público, a participar, por meio de uma assembléia denominada conferência, do planejamento estatal de determinado assunto, expressando diretamente a sua opinião sobre a melhor maneira de execução dos recursos públicos. Um exemplo claro nesse sentido, é a realização das conferências das cidades, exposta por Dutra (2004) de iniciativa do governo federal, por meio do ministério das cidades, que coloca em discussão a política nacional de desenvolvimento urbano (PNDU), fazendo com que os vários segmentos sociais (ONG's, associações, movimentos sociais) participem do debate.

Nesse diapasão está o acontecimento de audiências públicas para a discussão e o esclarecimento de temas de interesse coletivo. Tal instrumento institucional de participação, leva ao povo informações detalhadas de temas nacionais, estaduais e municipais de relevância, dando a oportunidade para que os cidadãos (ãs) manifestem-se sobre certas ações dos poderes Executivo e Legislativo.

Já as denominadas tribunas livres podem ser usadas no âmbito do poder legislativo. Como o próprio nome sugere, as tribunas livres configuram-se como o espaço direito à voz, reservado ao povo nas casas legislativas de toda a federação. Esse instrumento institucional proporciona ao legislador conhecer os anseios populares de forma direta.

Outros instrumentos institucionais de participação popular são os conselhos federais, estaduais e municipais de gestão e fiscalização, com competência de atuação alocada em determinada área de interesse público, como por exemplo: Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Médio (Fundef), da merenda escolar, da segurança pública. Esses órgãos de composição mista (poder público/sociedade civil) são criados e regulados,

geralmente, por lei e contribuem sobremaneira para o bom exercício da administração pública.

O Estado deve criar órgãos responsáveis pelo recebimento das críticas advindas do seu público alvo, ou seja, o povo, inserindo-se a função das ouvidorias e corregedorias como instrumentos institucionais de participação popular. Só mediante o conhecimento da opinião pública é que se pode melhorar a qualidade dos serviços e métodos estatais.

Muitos outros instrumentos de participação popular ainda podem ser citados, como por exemplo, a nível municipal os planos diretores participativos, que traçam as diretrizes de toda a política urbana com o auxílio e participação do povo. Porém, o espaço do trabalho em tela é restrito e não tem a pretensão de apresentar um elenco taxativo.

Em face do exposto, requer-se, por parte dos poderes públicos federal, estaduais e municipais, empenho e afincos na implementação de instrumentos institucionais de participação popular, incentivando os instrumentos sociais de participação a começar pela atuação individual do cidadão (ã), a luta das entidades de classes como os sindicatos, as questões defendidas pelas ONG's, as causas representadas pelas associações e a legitimidade dos movimentos populares.

3.5 Os Instrumentos sociais de participação popular

A sociedade civil brasileira possui, no âmago de sua estruturação sócio-política, instrumentos próprios de participação popular, os quais floresceram ao longo da história nacional a partir da organização do povo em entidades ou movimentos capazes de discutir - de forma temporária ou permanente - importantes temas de interesse público.

A participação popular surge com mais vivacidade e pujança fora dos ambientes institucionais dos poderes públicos e essa é uma realidade incontestável, ou seja, os indivíduos componentes da sociedade civil (representados) organizam-se, para poder exercer melhor o seu direito de participação na definição dos destinos do Estado em todas as acepções que essa palavra incorpora.

Não se está aqui afirmando que os meios institucionais são secundários na formação de uma participação popular ativa. Pelo contrário, são de suma importância, - como já foi visto no tópico antecedente - e objetiva-se, portanto, esclarecer que os governos, geralmente, tendem a ser centralizadores e muitas vezes paternalistas.

Dentro desse quadro de pouco incentivo dos instrumentos institucionais de participação por parte dos governos, surge a necessidade da própria sociedade civil se unir, formando os seus instrumentos de participação popular e, nesse sentido, vai-se encontrar uma gama impressionante de alternativas à disposição do indivíduo que se interesse em fortalecer a democracia participativa com a sua atuação consciente.

Assim delineia Bordenave (2002, p.17) sobre o assunto:

Em síntese, a participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje. Neste sentido, a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social. Tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa.

A Constituição Federal de 1988 é um marco na trajetória da democracia participativa do Brasil. Esse importante documento político veio agregar conteúdo jurídico às aspirações do povo brasileiro, que estava sedento de participação popular, criando um ambiente propício para a ação individual e coletiva dos cidadãos (ãs) no deslinde das questões que dizem respeito à toda a nação.

Traçado esse panorama, o primeiro instrumento social de participação popular a ser estudado é a atuação individual do cidadão (ã), entendendo-se como cidadania a faculdade de se conhecer e exercer direitos e deveres, de maneira consciente, na esfera do Estado. A cidadania é fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, II da CF/88).

Só é possível almejar o desenvolvimento de uma participação popular consciente e eficaz e, por conseguinte, de uma democracia forte e consolidada, quando se formar no Brasil uma massa concisa de cidadãos (ãs) dispostos a fazerem de sua atuação individual uma bandeira de luta a favor do Regime Democrático Brasileiro.

O cidadão, para realizar bem a sua atuação individual deve, primeiramente, conhecer os seus direitos e deveres básicos elencados na Constituição Federal e legislação em geral (Código Civil, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso e etc); deve ter uma noção do funcionamento e atribuições das instituições públicas nacionais; deve buscar a informação de qualidade e ter sua formação educacional pautada em um aguçado senso crítico; deve exercer, sempre que preciso, a sua condição de ator social, utilizando-se de instrumentos como a ação popular e a ação civil pública.

Já sob um prisma coletivo, pode-se expor como instrumentos sociais de participação popular a atuação das associações e organizações não governamentais (ONG's) que, na condição de pessoas jurídicas dotadas de personalidade e competências próprias, agregam um contingente de indivíduos que sem fins lucrativos, militam social e politicamente na defesa das mais diversas causas (meio-ambiente, contas públicas, profissionais, comunitárias, culturais, políticas, educacionais e etc) tendo chances reais de participar dos debates em torno das questões defendidas.

Outro instrumento importante são os fóruns (permanentes ou temporários) compostos em nível federal, estadual e municipal, para o estímulo ao debate de temas relevantes para a sociedade como: saúde pública, segurança pública, segurança alimentar, educação, orçamento público dentre tantos outros. Tais fóruns também são dotados de personalidade jurídica, tendo estatuto e regimento condizentes com a lei pátria e, como se sabe as propostas originadas em suas plenárias podem ser incorporadas pelos poderes públicos.

Nesse contexto se inserem as entidades de classe como sindicatos, centrais sindicais, associações, federações, confederações e os conselhos e ordens que agregam profissionais de uma mesma área. Tais entidades têm grandes potencialidades participativas, pois além de se interessarem pelas questões ligadas ao seu campo de atuação interferem diretamente nas temáticas de caráter nacional; daí o exemplo da atuação de entidades como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

E, por último, está a atuação (enquanto instrumento social de participação popular) dos chamados movimentos sociais e populares, os quais estão ligados, geralmente, às causas de cunho histórico-social, como a reforma agrária, o déficit

habitacional, a luta estudantil, as desigualdades sociais, possuindo organização unitária, centralizada e personalidade jurídica própria.

Na maior parte das vezes, emerge dos anseios do povo brasileiro que se propõe a alcançar a justiça social tão acalentada de forma direta. O exemplo mais emblemático da ação dos movimentos sociais e populares é a atuação do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), que desde a década de 80 luta pela reforma agrária no Brasil, gerando muita polêmicas pelos seus métodos.

Os instrumentos sociais e institucionais de participação popular, junto com as formas tradicionais da democracia semidireta (se estudados cientificamente com afincos e dedicação, para o seu constante aperfeiçoamento e para a sua melhor utilização) podem contribuir sobremaneira para a formação de uma participação popular consciente e eficaz, que em momento posterior definir-se-á em seu verdadeiro papel na construção da democracia brasileira, sob a luz da Constituição Federal de 1988.

3.6 O papel da participação popular na construção da democracia brasileira

Vive-se em uma época que apresenta, uma tendência universal para a adoção do regime democrático de governo, ou seja, a democracia deve ser, atualmente, um pressuposto para o desenvolvimento humano em todas as suas matizes.

No entanto, como foi estudado, a democracia é por demais complexa, tanto em sua formulação teórico-formal como em sua estruturação prática, pois que lutas árduas foram e estão sendo travadas para que os princípios democráticos figurassem e figurem nas constituições e leis dos Estados. E mesmo após a sua consagração nos ordenamentos jurídicos mundo afora, ainda existe um percurso histórico longo a ser transposto pelos povos para a solidificação de democracias plenas.

A República Federativa do Brasil faz parte desse contexto democratizante, sendo a Constituição Federal de 1988 um marco relevante da história política e social do referido país, uma vez que trouxe à lume, novamente, o regime democrático no plano formal das disposições normativas e criou inúmeros instrumentos para a sua materialização no campo pragmático.

A Carta Magna vigente proporciona ao povo - partindo -se de um análise geral do documento - condições para o exercício do princípio da soberania popular, que confere a cada indivíduo o direito de tomar parte das decisões numa parcela do poder. Suas diretrizes fundamentais abrigam os princípios de uma democracia contemporânea bem arquitetada, formalmente.

Todavia, trazendo-se a discussão para o campo prático ou material, onde atuam na determinação da identidade democrática brasileira fatores de ordem social, cultural e histórica, observa-se que ainda há um caminho tortuoso a ser trilhado, haja vista que a democracia que se executa pelo povo e pelas instituições do Brasil está muito aquém do almejado nos mandamentos da Constituição Cidadã.

Tal situação demonstra que a democracia brasileira não está consolidada plenamente, necessitando ser fortalecida por ações e instrumentos que possibilitem a diminuição da diferença entre o texto da constituição e o seu exercício prático por parte do povo e das instituições. Sendo importante, desta feita, indagar-se: qual o papel da participação popular na construção da democracia brasileira diante do cenário da Constituição Vigente?

A participação popular, como expressão do poder exercido de várias formas pelo próprio povo configura-se como uma ação indispensável, que deve ser estimulada e implementada de forma contínua pelos poderes públicos a nível federal, estadual e municipal; devendo ser incorporada como uma marca da consciência e educação do povo brasileiro.

Conclui-se que no cenário constitucional vigente, onde se encontra total incentivo e impulso para o seu desenvolvimento, a participação popular tem o papel de despertar, preparar e educar o povo brasileiro para a grande necessidade de se construir uma democracia plena no Brasil somente será consolidada mediante uma ação participativa consciente e eficaz dos cidadãos e cidadãs pátrios em todas as áreas da sociedade brasileira.

A participação popular, oriunda de instrumentos institucionais ou não, pode despertar no povo brasileiro, que ainda comporta-se de forma omissa nos processos de tomada de decisão, a visão de que a construção da verdadeira democracia deixará de ser apenas um sonho quando cada indivíduo se achar um pouco responsável pelos destinos nacionais e materializar essa diretriz através de uma participação consciente e eficaz.

Atua também a participação popular como ação preparatória de um regime democrático bem desenvolvido, ou seja, o povo quando desempenha alguma atividade de caráter participativo em partidos políticos, associações, referendos, plebiscitos, movimentos sociais aí por diante, reveste-se de maior confiança e desembaraço para exercer a soberania popular.

A título de exemplo observa-se que um cidadão que participa de um movimento social a favor da moradia, estará mais qualificado para participar de uma audiência pública sobre a temática da habitação do que um outro cidadão que não esteja engajado em instrumentos participativos. O cidadão que faz parte de uma associação de bairro estará mais antenado com os problemas da comunidade do que outro que não se interessa pela coletividade. Esses casos expressam que a participação popular tem o condão de preparar o povo para o exercício consciente do poder soberano conferido pelo artigo 1º, parágrafo único da CF/88.

O despertar e a preparação do povo para a formulação e execução de uma democracia participativa são etapas a serem galgadas pela participação popular, a qual exercerá o seu papel na construção de democracia brasileira de forma plena quando iniciar um verdadeiro processo de educação democrática. Assim sendo, a participação popular tem a função de educar o povo brasileiro para a prática de uma democracia consolidada e madura.

Educar pressupõe um processo muito mais dificultoso e demorado, pois requer a incorporação da democracia participativa nas tradições, costumes, no estilo e no próprio ideário de vida do povo brasileiro, que deve abandonar a posição de inércia social e política, assumido o papel de agente ativo detentor do poder soberano. A participação popular, por meio de seus instrumentos, configura-se como a ação com maiores condições de educar os brasileiros para o exercício de uma democracia plena e participativa.

Em face do exposto, destaca-se a participação popular como um dos grandes meios para a construção da democracia brasileira, exercendo o papel de despertar, preparar e educar o povo para a formulação e prática de uma democracia plena e participativa, consentânea com os ditames da ordem constitucional vigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia contemporânea não está mais adstrita ao campo da política (como na antiguidade clássica), a sua esfera de atuação foi alargada, significativamente, por razões de diversas ordens. O ambiente democrático, atualmente, deve estar presente nas relações entre homem e Estado (política); homem e suas necessidades vitais (social); homem e mercado (economia); homem e meio ambiente (ecologia) e homem e tecnologia (cibernética).

Constatou-se, também, que a democracia antes qualificada, apenas, de direta, indireta ou representativa e semidireta, hoje, pode receber a denominação de social, econômica, ecológica, tecnológica e de outros setores que incorporem os seus princípios democráticos, os quais, na ótica da pesquisa em tela seriam: o princípio da soberania popular, o da igualdade, o da prevalência da maioria, o do respeito à minoria, o do Estado de Direito, o da separação dos poderes, o da representação, do sufrágio universal, da temporariedade dos mandatos eletivos, da limitação das prerrogativas governamentais, da fraternidade social, do respeito aos direitos humanos e o da participação popular consciente.

De outro turno, foi estudada uma espécie de democracia chamada de participativa, pelo fato de que a participação popular está alinhavada como uma das ações mais capazes, hodiernamente, de gerar o desenvolvimento dos regimes democráticos, ou seja, o Estado onde o seu povo participa ativamente, de forma consciente, da vida em sociedade em todas as suas facetas, tem uma forte tendência a construir uma democracia madura e plena, nos campos teórico e prático.

A democracia participativa no Brasil passou por uma conturbada evolução histórica, social e jurídica entremeando períodos reacionários (nos quais os seus institutos praticamente desapareceram ou perderam a eficácia) e outros em que os avanços foram significativos na órbita da participação. Fez-se, destarte, uma investigação superficial das constituições brasileiras, analisando os instrumentos de que se dispunha nessa área.

Todavia, observou-se que, com o advento da Constituição Federal de 1988 a República Federativa do Brasil viveu o maior impulso democrático de sua história jurídico-político, por toda a conjuntura envolta nesse marco vez que a luta pela redemocratização, após 30 (trinta) anos de ditadura militar, uniu o povo

brasileiro em torno do sonho de ver a democracia figurar novamente em seu país, o que fora consagrado com a promulgação da Constituição Cidadã.

A Lei Maior vigente lançou as bases - em termos formais - para a construção de uma democracia sólida no Brasil, a principiar pela adoção da federação como forma de Estado, da democracia como regime de governo e pelo restabelecimento do Estado de Direito, há tempos usurpado do ordenamento jurídico.

Outro ponto de relevo, nesse diapasão, foi a conservação do princípio da separação dos poderes que, na visão do presente trabalho, configurou-se como pressuposto democrático-participativo, onde se concluiu que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de maneira harmônica e independente, teriam que enfrentar o desafio de desenvolver e estimular a tônica da participação popular dentro de suas estruturas.

Além de tudo, a Carta Magna trouxe em seu bojo vários instrumentos capazes de fomentar a participação popular, abrindo os precedentes para a formulação de um corpo de leis de caráter democrático-participativo e dando ao cidadão (ã) brasileiro a oportunidade de participar, de imediato, da vida social em toda a sua abrangência.

Contudo, averiguou-se que o Estado brasileiro e sua sociedade ainda enfrentam muitas mazelas que entravam a consolidação da sua democracia e afastam o seu povo de uma participação popular consciente. Exemplos categóricos desses óbices do regime democrático nacional são: a corrupção que paira no setor público e privado, o nepotismo que coloca uma pecha de imoralidade no serviço público, as desigualdades sociais intensas que assolam a sua gente e a fraca consciência política de seu povo, que subtrai a própria identidade dos indivíduos, que são conduzidos pelo sistema de massas diante da ausência de capacidade crítica para posicionar-se.

Desta feita, investigou-se sobre a formatação da participação popular nos tempos hodiernos, atestando-se que a mesma configura-se como uma ação capaz de colaborar para a construção do regime democrático; sendo inerente à própria condição humana e sempre trazendo benefícios a sociedade quando realizada de forma consciente; que pode ser aperfeiçoada e provocada e, conduzindo o povo ao exercício do poder, tem o atributo de formar senso crítico nos indivíduos; não deve ser considerada uma panacéia para todos os males

estatais, mas, como uma ação imprescindível para o desenvolvimento da democracia.

A participação popular foi perquirida, também, nos vários instrumentos que a tornam realidade prática; estudando-se o voto como instituto essencial da participação popular; as formas tradicionais de participação da democracia semidireta: plebiscito, referendo, iniciativa popular, veto popular e *recall*; os instrumentos institucionais de participação nas esferas públicas federal, estadual e municipal e os instrumentos sociais de participação. Assim, resta comprovada a relevância de cada um deles para o fortalecimento democrático, mas, ao mesmo tempo, conclui-se forçosamente pela pouca utilização, em termos gerais, desses instrumentos por parte do povo brasileiro.

Como desfecho da presente pesquisa, pode-se asseverar que o papel da participação popular na construção da democracia brasileira sob a ótica da ordem constitucional vigente é de despertar, preparar e educar o povo brasileiro para a formulação e o exercício consciente de uma democracia plena e madura, onde as suas diretrizes sejam participativas e condizentes com os preceitos revolucionários da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia*. Estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

ALVES, Márcio Moreira. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 11 ed. São Paulo: Globo, 1998.

BALERA, Wagner. Justiça social: direitos de solidariedade configuram a cidadania mundial. *Prática Jurídica*. Ano V – nº 47 – fevereiro de 2006.

BARBOSA, Rui. *Discurso no colégio anchieta*. Coleção Obra-prima de cada autor. São Paulo: Martin Claret, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade para uma teoria geral da política*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação?* Coleção Primeiros Passos. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL, Constituição da República Federativa. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm. Acesso em: 10 ma. 2007.

BUSATO, Roberto. *O que eles acham sobre o nepotismo*. Ano IX – nº 200 – maio de 2005.

CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *O que é cidadania?* Coleção Primeiros Passos. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CRUZ, Paulo Márcio & SIRVENT, José Francisco Chofre. *Ensaio sobre a necessidade de uma teoria para a superação democrática do estado constitucional moderno*. Disponível em <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8276>. Acesso em 01/02/07.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DUTRA, Olívio. *Conselho das Cidades: participação cidadã na política de desenvolvimento urbano*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FONTELES, Cláudio. *O que eles acham sobre o nepotismo*. Ano IX – nº 200 – maio de 2005.

GUIMARÃES, Alexandre & TEIXEIRA, João Carlos. *Uma idéia que prosperou no mundo*. Jornal do Senado. Encarte de edição nº 2.367/79 – Brasília, 8 a 14 de maio de 2006.

HABIB, Sérgio. Brasil: 505 anos de corrupção. *Consulex*. Ano IX – nº 207 – agosto de 2005.

IGLÉSIAS, Francisco. *Constituintes e constituições brasileiras*. Coleção Tudo é história. São Paulo: Brasiliense, 1985.

JESUS, Damásio Evangelista de. Corrupção: prevenção como forma de vida. *Consulex*. Ano XI – nº 246 – abril de 2007.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. A constituição e a democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Prática Jurídica*. Ano V – nº 54 – setembro de 2006.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *Estudos temáticos de direito constitucional*. Fortaleza: Casa José de Alencar, 2000.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. *O princípio democrático no ordenamento jurídico brasileiro*. Disponível em <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=62>. Acesso em 23/01/07.

MONTORO, André Franco. *MDB curso de formação política de prefeitos e vereadores*. Brasília: Instituto de Estudos Políticos Pedroso Horta, 1976.

_____, André Franco. *O que é a social democracia brasileira*. Coleção Tucano. Brasília: Comissão Executiva Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira, 1990.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PASTORE, José. Nepotismo e profissionalismo. *Consulex*. Ano IX – nº 200 – maio de 2005.

ROSENFELD, Denis. *O que é democracia coleção primeiros passos*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *A constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SGARBI, Adrian. *O referendo*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. A corrupção. *Consulex*. Ano IX – nº 207 – agosto de 2005.

TAVARES, André Ramos & BASTOS, Celso Ribeiro. *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*. São Paulo: Saraiva, 2000.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ANEXO

ANEXO I

LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

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.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em

questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Renan Calheiros

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 19.11.1998