



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A Evolução do Modelo Representativo da Democracia para o Participativo

Frederico Oliveira Antonio da Silva

Rio de Janeiro  
2010

FREDERICO OLIVEIRA ANTONIO DA SILVA

A Evolução do Modelo Representativo da Democracia para o Participativo

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós- Graduação.

Orientadores: Prof<sup>a</sup>. Néli Fetzner  
Prof. Nelson Tavares  
Prof<sup>a</sup> Mônica Areal

Rio de Janeiro  
2010

## **A EVOLUÇÃO DO MODELO REPRESENTATIVO DA DEMOCRACIA PARA O PARTICIPATIVO**

**Frederico Oliveira Antonio da Silva**

Graduado pela Universidade Estácio de Sá – UNESA. Advogado

**Resumo:** A democracia evoluiu no decorrer do tempo, o que causou mudança em suas características e nascimento de novos modelos. Em razão de tais alterações, a sociedade, cada vez mais, se aproxima das tomadas de decisões do Estado. A intenção do trabalho é identificar os mecanismos desta aproximação e as principais características do modelo participativo da democracia.

**Palavras-chaves:** Democracia. Representativa. Participativa. Evolução.

**Sumário:** Introdução. 1. Formas de Modelo Democrático. 2. Nosso Modelo Democrático. 3. Evolução para o Modelo Participativo. 4. Análise Doutrinária. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da evolução do modelo representativo da democracia para sua modalidade participativa, onde o verdadeiro titular do poder o exerce de forma mais próxima das tomadas de decisões estatais.

Para demonstrar este caminho, primeiramente, serão vistos os tipos de democracia – direta, indireta e semidireta –, a partir daí, identifica-se as formas de governo existentes e aquela consolidada no Brasil e suas características, tendo em vista o plebiscito de 1993 ter afastado definitivamente o parlamentarismo em nosso país.

Objetiva-se também mostrar que a democracia participativa está fincada em nosso ordenamento constitucional no parágrafo único do artigo primeiro de nossa Lei Maior, pois a participação do povo na gestão estatal nada mais é do que o exercício do poder por aquele que é o seu detentor.

Busca-se demonstrar que estão disponíveis diversos instrumentos que possibilitam o povo exercer sua soberania de forma civilizada e racional, não sendo necessário fundamentar seu exercício direto em qualquer tipo de golpe estadista. Dentre estes mecanismos, pode-se citar o plebiscito, referendo e iniciativa popular previstos, respectivamente, nos incisos I, II e III do artigo 14 da Carta Magna, sendo estes instrumentos mencionados em nossa Constituição da República de 1988 desde sua promulgação.

O trabalho visa acentuar o pouco uso dos meios de participação direta na democracia pela sociedade, o que dificulta uma democracia mais eficiente e afasta a direção estatal das necessidades da coletividade. Assim, tenta-se conscientizar o elemento humano do Estado de que o exercício direto do poder soberano pelo seu verdadeiro titular, sem intermediação, é possível e está mais próximo do que o mero estudo didático, bastando para tanto a vontade

popular com um mínimo de organização se manifestar através dos instrumentos já expressados pelo Poder Constituinte Originário.

Ainda no artigo, serão analisados assuntos que enriquecem o contexto principal, mais precisamente, a necessidade de o povo atuar mais ativamente na gestão estatal, crítica ao modelo rígido de participação indireta na democracia e os obstáculos impostos à democracia participativa por algumas classes da coletividade.

## 1- FORMAS DE MODELO DEMOCRÁTICO

O Estado de Direito é a limitação jurídica do poder do Estado. É a antítese do Estado Absolutista. No Estado Absolutista não havia limites jurídicos à vontade do rei/soberano. Com o Estado de Direito, o único soberano é o povo. A idéia do Estado de Direito é a da aplicação da lei igualmente a governantes e governados, sendo o povo o titular do Poder Constituinte.

A finalidade do Constitucionalismo é limitar o poder do Estado pelo direito, enquanto a democracia não se preocupa propriamente com a limitação do poder, mas com sua origem. A democracia preocupa-se que seja o povo a exercer o poder. Portanto, o conceito de democracia remete ao governo em que o povo exerce, de fato e de direito, a soberania. “Governo do povo significa que este é fonte e titular do poder, de conformidade com o princípio da soberania popular que é o princípio fundamental de todo regime democrático” DA SILVA (2010, p. 364).

Distinguem-se três modalidades de democracia: democracia direta, democracia indireta (representativa) e a democracia semidireta (participativa).

Na democracia direta o povo atua diretamente na gestão dos negócios públicos. Tem por características a imediatidade e a exaustividade. Surgiu na Grécia, sendo que o povo se reunia em uma praça e deliberava sobre as questões do Estado, os próprios cidadãos votavam leis e decretos, bem como proferiam sentenças. O povo legislava e governava sem a intermediação de representantes, ou seja, o povo, diretamente, exercia o Poder Político.

Porém, tal sistema não era igualitário, visto que nem todas as pessoas tinham permissão para participar das votações. Somente eram considerados aptos a participar dos pleitos aqueles que auferiam uma renda mínima. Os economicamente desprovidos e os

escravos não participavam das votações e, conseqüentemente, não influenciavam as decisões. Tais pessoas não eram consideradas membros do Estado, e não desfrutavam dos direitos associados à vida estatal, aqueles que não eram eleitores não eram considerados cidadãos. Em razão disso, alguns autores afirmam que não havia uma democracia verdadeira.

Em que pese a questão da desigualdade, a democracia direta dos gregos era exercida imediatamente pelo povo, e deixou um legado para as gerações futuras.

Todavia, não seria possível vislumbrar tal forma de participação popular nos dias de hoje, devido ao tamanho populacional dos Estados atuais, bem como em face da extensão territorial e da crescente complexidade dos problemas sociais. Portanto, para adaptar a democracia ao crescimento dos Estados, criou-se a Democracia Representativa.

O povo, não podendo deliberar na praça pública sobre os assuntos de seu interesse, nem podendo mais gerenciar o Estado diretamente, outorga tais funções aos governantes, seus representantes, eleitos periodicamente. O Estado tem por princípio a participação popular, ela estabelece a justiça e os valores de liberdade e igualdade. A população atua nas decisões do governo indiretamente, através de seus representantes eleitos. A representação se estabelece sobre a identidade entre o povo e o seu representante. Quando este decide, é como se o povo decidisse. A decisão do representante é a decisão do povo.

As eleições e os partidos políticos são as principais formas de atuação do povo. A eleição é a efetivação do princípio representativo, onde o eleito praticará os atos em nome do povo que o escolheu. Surgem as chamadas capacidades eleitorais ativa e passiva. Estes são os direitos políticos por excelência em uma democracia representativa: direito de votar e de ser votado. Nesse conceito de democracia representativa, os partidos políticos são o principal meio de intermediação de diálogo entre a sociedade e o governo, sua atuação é imprescindível à manutenção da democracia, pelo seu papel junto ao povo, por transparecer ideais políticos com a finalidade de prestar serviços de interesse público à sociedade.

Os membros dos partidos políticos refletem a diversidade de culturas de onde provêm. Alguns são pequenos e construídos em torno de um conjunto de convicções políticas. Outros são organizados em torno de interesses econômicos ou de uma história comum. Outros ainda são alianças livres de vários cidadãos que podem juntar-se apenas em período eleitoral, mas todos os partidos políticos democráticos, quer sejam pequenos movimentos ou grandes coligações nacionais, têm valores comuns de compromisso e tolerância e têm como escopo representar a população nas tomadas de decisões.

“A democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos, etc., como consta dos artigos 14 a 17 da Constituição.” DA SILVA (2010, p. 368).

Os sistemas eleitorais são o conjunto de técnicas que tem por objetivo a organização da representação popular. Os sistemas se baseiam nas circunscrições eleitorais, que são as divisões territoriais do Estado – estados, municípios, etc. Existem duas espécies, o sistema majoritário e o sistema proporcional. No sistema majoritário o candidato que tiver mais voto, considerada a maioria absoluta ou relativa é o ganhador.

Neste sistema, o eleitor vota diretamente na pessoa do candidato. Divide-se a maioria em absoluta e relativa considerando-se que, na primeira, o candidato somente é vencedor quando recebe a maioria absoluta dos votos mais um (cinquenta por cento mais um), na segunda, há a vitória do candidato mais votado.

O sistema majoritário absoluto é utilizado no Brasil nas eleições para Presidente da República, Governador de Estado, Governador do Distrito Federal e Município com mais de duzentos mil eleitores. O sistema majoritário relativo é adotado no Brasil para a eleição dos Senadores e Prefeitos em cidades com menos de duzentos mil eleitores. O mais votado entre os candidatos é eleito.

No sistema proporcional a representação é distribuída equitativamente, considerando o território. Aplica-se para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores. Nos sistemas proporcionais, exige-se um número mínimo de votos, e todos aqueles que alcançarem aquele número são considerados eleitos e, quanto maior o universo eleitoral, maior a proporcionalidade. Os deputados federais são os representantes da população de cada estado no Congresso Nacional, sendo que a Constituição limita o número de representantes por unidade da federação em no mínimo oito e no máximo setenta.

A participação popular é indireta, periódica e formal e o governante eleito é detentor do mandato político-representativo para tomada de decisões em nome do povo. Tal mandato foi criação do Estado liberal burguês, baseado no mandato de direito privado, e nele se consubstanciam os princípios da representação e da autoridade legítima, o primeiro princípio confere aos representantes do povo o exercício do poder que a este pertence. O segundo confere ao Estado condições de se manifestar e decidir conforme a vontade humana dos titulares do poder.

Um grande problema das democracias representativas, principalmente aquelas em que o processo político é amplamente dominado por oligarquias partidárias econômicas, é a existência do risco de o poder não estar nas mãos do povo, e sim dessas elites. Se o poder não estiver no povo, mas concentrado em determinados grupos que manipulam o processo eleitoral, há uma democracia de fachada. A solução para esse problema é a criação de instrumentos de participação direta do povo no processo político, que faz com que os representantes do povo deliberem em seu nome, mas também que o próprio povo delibere diretamente. São chamados de instrumentos de democracia semidireta.

Portanto, o desenvolvimento do processo político incluiu na democracia representativa outros elementos que produzem uma relação mais estreita entre os representantes e o povo. Tem-se, assim, a democracia participativa.

O ponto nodal deste artigo é exatamente o pouco uso destes instrumentos, pois a verdadeira democracia é aquela em que o real titular do poder o exerce livremente. Assim, caso estes instrumentos oferecidos pelo sistema não sejam utilizados pelo povo, estar-se-ia diante de uma pseudo-democracia, o que colocaria qualquer regime democrático apenas no estudo teórico.

Na República Brasileira, a falta de conhecimento dos instrumentos de democracia indireta prejudica o seu uso, o que acarreta um exercício mais brando do poder pelo povo.

A ideia de democracia semidireta, ou participativa, traduz verdadeiro sistema híbrido. Além das formas clássicas de exercício da soberania (sufrágio universal – direito de votar e ser votado, cujo exercício não encontra limitações discriminatórias - e voto direto – sem intermediários), são criadas novas formas de participação, onde o povo não atua somente como eleitor de seu representante, mas atua também na formação no controle dos atos do poder público. Caracteriza-se pela participação direta do povo na produção dos atos de governo, através de mecanismos como: plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei e ação popular. Vários instrumentos que visam permitir que o povo delibere diretamente no processo político e não apenas através de seus representantes.

É uma combinação da democracia direta com a representativa, pois permite a intervenção direta dos cidadãos em questões importantes. É um resgate dos ideais clássicos da democracia, mas com a praticidade do sistema representativo.

Democracia é regime político, organizado com fundamento na soberania do povo. Difere dos regimes autocráticos, onde a base da estrutura é a soberania do governante. Ressalte-se, ainda, que são conceitos diferentes: regimes políticos (democracia, autocracia), formas de governo (república, monarquia) e sistemas de governo (presidencialismo, parlamentarismo).

Forma de Governo é a maneira como se atribui o poder do estado na sociedade, na monarquia o poder se atribui a alguém de forma vitalícia, na república, de forma temporária. A temporariedade, assim como a eletividade e a responsabilidade são as grandes características da república.

Sistema de governo é a maneira pela qual o poder político é dividido e exercido no âmbito de um Estado e varia de acordo com o grau de separação dos poderes. Há a separação entre os poderes legislativo e executivo (presidencialismo), e a dependência completa do governo junto ao legislativo (parlamentarismo).

Em 1993, houve no Brasil um plebiscito (um dos mecanismos de intervenção do povo nas decisões do governo, instrumento da democracia participativa, conforme veremos adiante) que possibilitou aos brasileiros a escolha da forma e do sistema de governo. República ou monarquia, e presidencialismo ou parlamentarismo. Como resultado, o plebiscito manteve a forma republicana e o sistema presidencialista.

## 2- MODELO DEMOCRÁTICO

No Estado Constitucional contemporâneo, sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988, o princípio democrático está presente no parágrafo único do artigo 1º, onde “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

O artigo em tela distingue titularidade do poder de exercício do poder. O titular do poder é o povo, o exercício do poder se dá através dos representantes do povo. Infere-se, portanto, de acordo com os ensinamentos de DA SILVA (2010), que a democracia repousa

sobre dois princípios fundamentais: o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, e o da participação, direta ou indireta, do povo no poder; quando a participação é indireta, surge um princípio derivado: o da representação.

Conforme observado acima, a Constituição de 1988 reconheceu a necessidade de complementar as formas clássicas de exercício da soberania (sufrágio universal e voto direto) com formas de participação que pudessem corrigir os vazios representativos encontrados e, para tanto, estabeleceu mecanismos de controle do poder, expressos principalmente no seguinte dispositivo: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.”

Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo, para que este delibere sobre matéria relevante de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. São semelhantes no sentido de que ambos são formas de consulta ao povo quanto à matéria relevante. A diferença reside, basicamente, no momento da consulta.

O plebiscito é o primeiro dos instrumentos de democracia participativa elencados no referido artigo. É uma espécie de consulta popular que se verifica antes de ser tomada uma decisão. No Brasil, de acordo com a Lei 9.709/98, o plebiscito poderá versar sobre matéria de acentuada relevância constitucional, administrativa ou legislativa.

Historicamente, o plebiscito foi muito utilizado para a manutenção de governantes no poder e reforçar estruturas do poder existentes, que buscava a cumplicidade do povo para legitimar seus atos, em completo desrespeito à soberania popular.

A Constituição brasileira de 1937 foi a que previu pela primeira vez o instituto que também poderia ser utilizado para a incorporação, subdivisão ou anexação de Estados entre si, a critério do presidente da República, que era autorizado a solicitar um plebiscito nacional e transformaria em norma constitucional o que fora levado à consulta popular caso aprovado

pelo povo. A Constituição de 1946 previa o instituto apenas para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados entre si. A Constituição de 1967, em pleno governo militar, nem sequer previu a possibilidade de consulta popular nos casos territoriais, ficando o assunto dependente de regulamentação por lei complementar. O primeiro plebiscito em nível federal foi realizado no Brasil em janeiro de 1963, para a manifestação popular acerca do sistema de governo e presidencialismo foi vitorioso.

Na Constituição de 1988, além de no já citado artigo em que é elencado como mecanismo de exercício da soberania popular, o instituto do plebiscito é encontrado no art. 18, § 3º, que possibilita a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados entre si; e no §4º, que dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Ainda, o art. 49, XV, estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para convocação de plebiscitos e o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou a realização de plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo em 07 de setembro de 1993.

Finalmente, é de responsabilidade da Justiça Eleitoral os trâmites administrativos do plebiscito, tais como data, cédula de votação e instruções para realização, entre outros. Se o assunto a ser consultado constar de projeto de lei em tramitação, ou de medida administrativa não efetuada, ambos terão sua tramitação sustada até a apuração do resultado da consulta. O plebiscito será aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Já o Referendo é um procedimento formal em que os cidadãos têm o direito de se manifestar sobre decisões governamentais, objetivando confirmar ou recusar tais decisões, mediante o voto. Assim como o resultado do plebiscito, o resultado do referendo também é vinculante, não podendo ser desrespeitado. “O referendo é o direito do povo intervir diretamente na formulação e sanção de uma lei. Ou seja, uma lei, um projeto de lei, ou parte

de um deles, é submetido à manifestação do eleitorado, através do sufrágio.” COELHO (1989-90, p. 51).

O termo “referendo” origina-se da expressão *ad referendum* e tem raízes na antiga organização suíça, onde os delegados às Assembleias só podiam decidir *ad referendum* do Conselho Cantonal o qual representavam. No constitucionalismo, o sistema evoluiu para o referendo popular, onde o ato só adquiria eficácia após a ratificação do povo.

O referendo entrou para o ordenamento jurídico brasileiro apenas com a Constituição Federal de 1988 e é regulamentado pela Lei nº 9.709/98, juntamente com o plebiscito e a iniciativa popular.

Apesar de a Constituição não ser expressa quanto à possibilidade ou não de conclamação de referendo para aprovação de emenda constitucional, pela inteligência do art. 2º da Lei nº. 9.709/98, que se reporta à expressão “matéria de acentuada relevância de natureza constitucional”, em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito, dentre os quais o da soberania popular, é de se afirmar a possibilidade de se submeter à aprovação popular matéria de emenda constitucional.

Assim como no plebiscito, o referendo é aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado apurado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Incumbe à Justiça Eleitoral fixar a data da consulta popular, tornar pública a cédula de votação, expedir instruções para a realização da consulta e assegurar um horário gratuito nos meios de comunicação em massa para os grupos debatedores esclarecerem a população sobre o assunto a ser consultado.

Plebiscito e referendo são semelhantes no sentido em que ambos são formas de consulta ao povo quanto à matéria relevante. A diferença reside, basicamente, no momento da consulta. O plebiscito tem caráter consultivo, o povo é convocado a opinar antes de iniciado o processo legislativo, enquanto o referendo ratifica ou rejeita determinado ato que já cumpriu

as formalidades legislativas. Ressalte-se que em ambos a consulta é feita entre aqueles que detém capacidade eleitoral ativa.

No Brasil, o uso desses dois instrumentos ocorreu poucas vezes, o que comprova a rara participação direta do cidadão no gerenciamento estatal.

Dessa forma, confirma-se a problemática exposta neste artigo, haja vista que o trabalho visa apresentar a pouca utilização destes mecanismos de participação na democracia.

Já a iniciativa popular, seguindo-se a doutrina de DA SILVA (2003) consiste na outorga ao povo do poder de participar do processo legislativo. É um modo de formação de normas jurídicas novas. Admite-se a iniciativa popular no processo de formação de leis ordinárias como no processo de reforma constitucional.

A possibilidade de o povo iniciar o processo legislativo pode se dar através do direito de apresentar um projeto de lei perante a Câmara dos Deputados, que deverá analisar o conteúdo recebido obrigatoriamente.

Deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Sendo que tais requisitos, de certa forma, dificultam o exercício desse direito.

Os projetos de lei de iniciativa popular devem se limitar a um só assunto e não padecem do vício de forma, pois não se vislumbra possível exigir da população conhecimento técnico da redação de uma lei. Seguem a mesma tramitação no Congresso que os projetos de iniciativa de um parlamentar e são submetidos à aprovação dos deputados, senadores e do Presidente da República como todos os outros projetos de lei. São regulamentados pela Lei nº 9709/98, que também rege os plebiscitos e referendos.

Ressalte-se que não há previsão expressa na Constituição, tampouco na referida lei, que permita a iniciativa popular para emendas constitucionais. Tal prerrogativa seria muito importante para o fortalecimento da soberania popular; no entanto, não é possível. Ambos os

diplomas normativos utilizam em seus dispositivos a expressão “projeto de lei”, e em nenhum momento se reportam à expressão “proposta de emenda constitucional”. O art. 60 da Lei Maior, que regula a possibilidade de emendas constitucionais, silencia quanto à possibilidade de iniciativa popular.

Assim como o referendo e plebiscito, a iniciativa popular para leis é raramente praticada em nosso cenário pátrio.

Cabe observar que os instrumentos descritos acima são comuns a vários países, sendo que existem dois mecanismos que não fazem parte da legislação brasileira, são eles o *recall* e o veto popular. O veto popular pode ser requerido (consulta ao povo) ou provocado (o próprio povo se manifesta) e permite ao povo ser contrário a uma lei e revogá-la. O *recall* é um mecanismo de participação popular que possibilita aos cidadãos revogarem o mandato político de determinado representante se estiverem insatisfeitos com sua atuação. Certo número de eleitores solicita uma consulta à opinião pública, para que seja decidido se o candidato eleito deve permanecer ou ser destituído de seu cargo. A confiança popular pode destituir ou manter o governante no cargo.

No Brasil, conta-se ainda com a ação popular, que constitui importante instrumento de participação política. Baseia-se na ideia que a coisa pública é patrimônio do povo e deve ser proposta quando houver ato ilegal e lesividade à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe.

A ação popular remonta à época da Constituição de 1824, porém, tinha um caráter penal e disciplinar. O texto da Constituição de 1934 foi o primeiro a fazer uma previsão nos mesmos termos em que se encontra o texto contemporâneo. A Constituição de 1937 não fez referência à ação popular, que retornou com a de 1946, permanecendo até hoje.

Apenas o cidadão pode propor ação popular, portanto, excluem-se do pólo ativo os estrangeiros, os apátridas, aqueles com seus direitos políticos suspensos ou perdidos e as pessoas jurídicas. No pólo passivo restarão o agente que praticou o ato, a entidade lesada e os beneficiários do ato ou contrato lesivo. É de se ressaltar que se julgada improcedente, seus efeitos somente serão produzidos após o duplo grau de jurisdição obrigatório. Se for procedente, a apelação será recebida no seu duplo efeito, devolutivo e suspensivo. Salvo comprovada má-fé, o autor é isento de custas e do ônus da sucumbência.

Existem outros instrumentos que estão inseridos na legislação ordinária, dentre eles destacam-se as audiências públicas. São instrumentos que levam a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as. Destacam-se as relacionadas com as leis de ordenamento e uso do solo urbano (art. 40, §4º, I, da Lei nº 10.257 de 2001), as relacionadas com o meio-ambiente (Resolução do CONAMA nº: 237 de 1997), a consulta pública que se refere o inciso VI do artigo 10, da Lei nº 11.079 de 2004 (Parcerias Público-Privada), as referentes ao processo licitatório da Lei nº 8.666 de 1993, dentre eles, os expressos no artigo 7º, § 8º e no § 1º do artigo 113, bem como referentes às agências reguladoras, Lei nº 9.478 de 1997.

Analisando os dispositivos acima, observa-se a intenção do legislador constituinte de elevar o exercício da soberania popular para uma situação além da simples atividade de votar,

ampliando a atuação do cidadão que, de posse desses instrumentos, poderá decidir, fiscalizar e modificar a atuação dos seus governantes, portanto, “a Constituição acabou por acolher os princípios e institutos da democracia participativa. Os princípios estão no parágrafo único do artigo 1º, que traduz três princípios da democracia adotada”. DA SILVA (2003, p. 371).

### 3- EVOLUÇÃO PARA O MODELO PARTICIPATIVO

O Constitucionalismo Moderno surge com as revoluções burguesas (Revolução Gloriosa – Inglaterra, Revolução Francesa e Revolução Norte-Americana). Institui-se o Estado de Direito e faz-se necessário a edição das Constituições. É a primeira fase do Constitucionalismo Moderno: Constitucionalismo Liberal. Marcada pela tese de John Locke de que quando os indivíduos celebram um contrato social, entregam condicionalmente seus direitos aos governantes; condicionalmente porque a finalidade do Governo é tutelar os direitos naturais dos indivíduos.

Assim, quando o Governo viola os direitos individuais, o povo pode se opor ao exercício ilegítimo do poder pelo Estado. O Jusnaturalismo era a filosofia do direito que prevalecia na fase do Constitucionalismo Liberal. Na primeira fase do Constitucionalismo os direitos naturais são compostos basicamente pelos direitos fundamentais, chamados Direitos Humanos de Primeira Geração.

Os Direitos Fundamentais de primeira geração têm uma finalidade específica: a de proteger a liberdade individual contra o exercício arbitrário do poder do Estado, delimitando uma área de livre atuação do indivíduo – porque na área em que incidem os direitos fundamentais, o indivíduo pode atuar livremente. Deve prevalecer a liberdade do indivíduo, e

não normas obrigatórias do Estado. Estas normas são também chamadas de Normas de Competência Negativa, pois traduzem um não-fazer do Estado. Estruturam-se, em regra, como direitos de defesa. São eles: Direito de liberdade e suas conseqüências: ir e vir; reunião; religião; economia; etc.; propriedade; vida; integridade física; igualdade formal ou igualdade perante a lei.

Sobre a Democracia, pode-se dizer que, na primeira fase do Constitucionalismo Moderno (séc. XVIII), os revolucionários trouxeram da Grécia a ideia de Democracia. Na Grécia, a Democracia era direta, ou seja, as pessoas se reuniam em praça pública para deliberar. Devido ao tamanho populacional das Cidades-Estado, fez-se necessário adaptar o conceito, criando-se a democracia representativa. Trata-se esta da fase do Constitucionalismo Liberal. Formado pelo Liberalismo Político (limitação do poder público para a tutela do indivíduo) e pelo Liberalismo Econômico (Estado mínimo, ou seja, mínima intervenção do Estado na economia).

O elemento “liberal” no conceito de “democracia liberal” emergiu antes mesmo dos Estados se poderem qualificar como democracias. Na verdade, muitos Estados europeus desenvolveram formas de governo constitucional no Século XIX, num tempo em que a capacidade eleitoral era restrita aos burgueses e latifundiários.

O Estado Liberal foi baseado no princípio do governo limitado, a ideia era que os indivíduos gozassem de uma forma efetiva de proteção contra os abusos do Estado. A doutrina liberal não guardava compromissos com o ideal democrático. Seu propósito era criar freio e limites ao poder absoluto do governo.

Nesse liberalismo, as partes economicamente mais fortes exploravam as partes mais fracas. As relações de trabalho eram um exemplo disso.

Tendo em vista os problemas gerados pelo Liberalismo Econômico, surge a segunda fase do Constitucionalismo: o Constitucionalismo Social. Enquanto o Constitucionalismo

Liberal estava preocupado em limitar o poder do Estado para proteger a liberdade individual, a preocupação do Constitucionalismo Social é reduzir as desigualdades sociais, promovendo não apenas uma igualdade formal, mas também uma igualdade material, substantiva.

Como traço primeiro do pensamento liberal, emerge a ideia de uma sociedade civil baseada no respeito dos direitos individuais e da propriedade, na crença da oportunidade do sucesso e do progresso social, em que se coligam o governo democrático liberal e o sistema econômico capitalista. Matriz desta concepção de sociedade, que é ao mesmo tempo uma forma nova de organização das relações econômico-sociais e uma ideologia, é, naturalmente, a crença num conjunto de direitos inalienáveis, que ficariam protegidos do poder absoluto do soberano.

Através do contrato social os homens renunciam à sua liberdade primitiva absoluta para fundar a autoridade pública, abdicam em benefício do poder parcela da sua independência original incompatível com a existência de uma ordem social. O que conservam da sua liberdade primitiva constituem os direitos individuais. Esses direitos, resíduos da liberdade absoluta primitiva, nada devem ao Estado, nem na sua origem, nem na sua consistência, porque anteriores, podendo ser-lhe opostos. Ao Estado cabe respeitá-los e garanti-los. Na passagem para o Estado Social, os indivíduos preservariam seus direitos ligados à propriedade, à liberdade e à vida, renunciando ao direito de fazer justiça com as próprias mãos.

O efeito dessa nova concepção preconizou os conceitos de liberdade civil e política, com a ideia de preservação do indivíduo e autogoverno do povo. Tais ideias de indivíduos titulares de liberdades civis e de propriedade foram as precursoras do estado Social. É o início da concepção de poder constituinte soberano. As ideias de direitos individuais e autogoverno reuniram-se para formar uma nova ordem, contra o poder absoluto do soberano.

Montesquieu introduziu a separação dos poderes, tendo como premissa que todo homem que tiver um poder absoluto, sem fiscalização, tenderá a abusar dele. Por isto, a melhor forma de garantir a limitação do poder estatal é fracioná-lo em vários órgãos distintos, evitando um acúmulo excessivo de poderes de um determinado órgão e garantindo uma fiscalização mútua dos poderes (mecanismo de Freios e Contrapesos ou “*Checks and Balances*”). A atribuição de funções estatais a órgãos distintos é fundamental, e a separação, bem como o equilíbrio dos poderes, são as bases do governo misto.

O Estado Social é o resultado de uma longa transformação por que passou o Estado Liberal clássico, traduzindo a incorporação dos direitos sociais para além dos direitos civis. Ele se afirma em três experiências políticas e institucionais diferentes e tem como resultado direto a produção de três documentos também diversos entre si, mas complementares e de grande consonância.

Esta fase tem como marcos jurídicos a Constituição Mexicana (1917), a Constituição de Weimar – Alemanha (1919), e a Constituição Brasileira (1934). A segunda fase do Constitucionalismo moderno (Constitucionalismo Social) traz uma segunda geração de direitos: os direitos de Segunda Geração (direitos da igualdade), que têm um conteúdo diferente dos de Primeira Geração. Enquanto aqueles cuidam de prestações negativas (abstenção), os de Segunda Geração cuidam da exigência de prestações positivas (dar e fazer). Se o Estado não cumprir as prestações positivas, torna-se inadimplente. São eles: saúde, educação, previdência e assistência social.

O Estado chama para si essas atividades e as qualifica como serviço público. Há uma mudança na visão sobre o Estado, que – quando absolutista – era visto como inimigo, violador de direitos; e – quando Estado de Direito – é visto como amigo, o principal promotor dos direitos individuais. Assim definem-se, constitucionalmente, os direitos sociais e trabalhistas como direitos fundamentais da pessoa humana, sob a proteção do Estado. São

dadas as bases do garantismo social: o Estado como provedor de garantias institucionais aos direitos sociais e trabalhistas, com um perfil fortemente marcado pelo protecionismo social.

Quanto a perspectiva humanitária, um passo importante para além das limitações jurídicas típicas do liberalismo clássico, na década de 40, foi a formação da Organização das Nações Unidas (ONU – a 24 de outubro de 1945): como indicativo de que os direitos humanos deveriam reger as relações políticas, internas e externas. Em seguida, em 1948, proclamou-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que veio assegurar os direitos sociais e corroborar o fluxo civilizatório que se impôs com o final da 2ª Guerra Mundial.

A Constituição Alemã de 1949 seria muito específica em suas intenções e afirmaria logo de início que o Estado de Direito seria democrático e social. O mesmo *espírito* do Estado de Direito do pós-guerra (da necessidade do controle democrático), portanto, continuaria presente nas décadas seguintes. Por volta de 1950, o Estado Social é o fundamento jurídico nacional e internacional, e assim nota-se a ação do Estado mais fortemente marcada, uma válvula de escape para as pressões sociais. Um momento da história em que era preciso uma transformação profunda do Estado de Direito a fim de que não mais se justificasse um regime de exceção como foi o nazismo. O caminho apontado foi a positivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

No Brasil, em seu artigo primeiro, a Constituição trataria especificamente da positivação do princípio da dignidade da pessoa humana:

Por fim, devemos lembrar que o Estado de Direito Social não se confunde com o Estado Democrático de Direito. O reconhecimento geral da liberdade política, isto é, mediante o sufrágio universal, não foi apenas generosidade. Foi uma conquista. Ao trazer o sufrágio universal, o Estado ingressava, de fato, na democracia política.

Dessa forma, o Estado Social veio assimilando elementos democráticos e populares, o que colaboraria para sua posterior transformação em Estado Democrático, em que se afirmam os instrumentos político-populares, como o uso mais freqüente de referendos e plebiscitos.

Surge então uma Terceira Geração de Direitos Fundamentais: direitos difusos e coletivos. São eles: direito ao meio ambiente; direito ao patrimônio histórico, direito ao desenvolvimento, direito á paz, direito a autodeterminação dos povos.

A democracia representativa é o instrumento de efetivação da cidadania e se consubstancia com a criação dos partidos políticos e a consagração das eleições. Porém, a participação apenas através do voto nos representantes do povo não exaure o principio da soberania popular. São necessários mecanismos de intervenção popular além do voto. Num sistema de representação sempre haverá a dúvida se os partidos desempenham um papel de verdadeiros espelhos da realidade social e dos interesses a que servem, sendo verdadeiras instituições democráticas, ou são simplesmente instrumentos de legitimação dos líderes captados pelas elites.

Portanto, chegamos à fase da Democracia Participativa, que é o governo de todos, cujo caráter e valor estão na Liberdade, Igualdade e Fraternidade. É o sistema de governo onde os governantes e governados agem em conjunto, buscando a colaboração coordenada de todas as classes, promovendo o desenvolvimento, progresso, evolução cultural e bem estar dos cidadãos, reconduzindo a sociedade às suas finalidades essenciais.

O Brasil, após libertar-se da categoria de colônia portuguesa, passou por várias constituições, trazendo o aprimoramento do seu ordenamento jurídico. Após longo caminho, foi promulgada em 1988 a “Constituição Cidadã” preconizando como seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e a soberania popular.

É através da soberania popular exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, bem como pelos mecanismos de participação popular, já citados, que se consubstancia a democracia participativa no Brasil.

Soberana é a Constituição, soberano é o povo. Aquela por garantir o Estado Democrático de Direito, através da autoridade da lei, da independência do Judiciário, da proteção aos direitos humanos. Este por ser titular do poder.

#### 4- ANÁLISE DOUTRINARIA

A Constituição consubstancia o regime democrático através da igualdade dos direitos sociais e da universalização das prestações sociais. A universalização e a participação popular são fundamentos do Estado Democrático de Direito. Não se pode considerar que liberdade e igualdade sejam princípios da democracia, mas sim sua consequência lógica. Os direitos sociais são objetivos que só podem ser alcançados numa democracia real e participativa.

A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, ou seja, não se limita a estruturar o poder, mas também atua como guia da ação futura para o Estado. É muito mais ampla que uma constituição garantia (se limita a estruturar e limitar o poder do Estado), ela positiva mais de uma geração de direitos fundamentais, preocupa-se em limitar o exercício arbitrário do poder do Estado e em diminuir as diferenças sociais e materiais.

Sem direitos fundamentais não há democracia. Pois os direitos fundamentais são pressupostos para a regularidade do processo democrático. Um país pode ter eleições e plebiscitos e ainda assim não ser democrático, por não conferir direito à liberdade de expressão, não ter garantido o devido processo legal, etc. Democracia não é simplesmente

apenas o parlamento, ou o presidente majoritariamente eleito, estabelecer regras e justificá-las na representação da soberania popular, mas sim respeitar os direitos fundamentais.

O povo deve acreditar que o governo vai proteger os seus direitos e a sua identidade própria. Feito isto, deve participar e contribuir para as instituições democráticas do seu país. Entre os direitos humanos fundamentais que qualquer governo democrático deve proteger estão a vida, a honra, a integridade psicofísica, a liberdade de expressão; a liberdade de religião e de crença; julgamento justo e igual proteção legal; e liberdade de organizar, denunciar, discordar e participar plenamente na vida pública da sua sociedade.

Cabe ressaltar que, apesar de moderna e avançada, a Constituição não fez o seu melhor no tocante aos mecanismos de participação. Um governo do povo para o povo só pode ser pleno com sua efetiva participação nas decisões governamentais. O rol de matérias objeto de plebiscito e referendo deveria ser mais amplo, bem como deveria ser menos complexo o procedimento da iniciativa popular.

A liberdade de expressão, sobretudo sobre política e questões públicas é o suporte vital de qualquer democracia. A democracia depende de uma sociedade civil educada e bem informada cujo acesso à informação lhe permite participar tão plenamente quanto possível na vida pública da sua sociedade e criticar funcionários do governo ou políticas insensatas e tirânicas. Os cidadãos e os seus representantes eleitos reconhecem que a democracia depende de acesso mais amplo possível à idéias, dados e opiniões não sujeitos a censura. Para um povo governar a si mesmo deve ser livre para se exprimir, aberta e repetidamente, e principalmente se manifestar sobre os assuntos de interesse público

Mas, ainda que não sejam perfeitos, os instrumentos disponíveis já são um passo maior na direção da formação de um estado pleno. Porém, a utilização desses institutos ainda não é uma prática cotidiana, até pela falta de informação e de esclarecimento que paira sobre a grande maioria dos cidadãos brasileiros. Muitos brasileiros sequer os conhecem. Ressalte-se o

fato de a legislação infraconstitucional ser lacunosa e não solucionar questões cruciais que permitiriam a viabilidade prática da participação popular.

No constitucionalismo da democracia participativa o cidadão faz jus aos direitos fundamentais e o Estado os garante, em nome da segurança jurídica e do Direito. Tal democracia se encontra num patamar de superioridade em relação às formas autoritárias de exercício de poder, mostrando-se claramente como a melhor condição de exaurimento dos princípios fundamentais e, principalmente, tornando concreto o princípio da dignidade da pessoa humana.

O papel do governo, pelo menos teoricamente, é a realização de políticas voltadas para a satisfação das expectativas da sociedade. Políticas de saúde, educação, habitação, defesa, segurança, saneamento, que assegurem as condições de vida das populações; medidas e obras em resposta às demandas da comunidade.

O principal papel dos partidos políticos é o de intermediação das relações sociedade/poder público. Isto é, as ideias dos partidos devem refletir as intenções da sociedade. De todo o modo, é necessário que se garanta um mecanismo de intermediação entre a sociedade e o governo, alicerçando de todas as maneiras possíveis uma maior participação da sociedade. Cabe aos cidadãos fazer valer os interesses da nação.

“Não se mantém, a sociedade justa, nem o Estado de Direito, fora do prisma dos direitos fundamentais, o princípio de dignidade é a essência e substância do direito positivo das Constituições em sua projeção de universalidade e valor.” BONAVIDES (2010, p. 98)

A democracia participativa contribui sobremaneira para o aperfeiçoamento do Estado que pretenda verdadeiramente firmar-se como democrático e o principal caminho para uma democracia plena é uma educação voltada para a cidadania, a fim de que, conhecendo seus

direitos, as pessoas sejam sujeitos ativos para sua implementação. A participação do cidadão para a melhoria da vida comum começa no entendimento do que é a política como um todo.

A essência da democracia é a participação. Quando se fala em democracia diz máxima presença do povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é utopia, é promessa sem arrimo na realidade, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis. Daí extraímos que a representação política não deve ser meramente teórica, pois uma democracia autêntica e real exige efetiva participação popular nas decisões governamentais além, obviamente, da escolha de seus representantes.

“A precedência da sociedade de indivíduos politicamente ativos revela o início do desenvolvimento da noção da superioridade do poder constituinte do povo em relação aos poderes constituídos”. BRANDÃO (2008, disponível em [www.direitodoestado.com.br/rede.asp](http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp)) Portanto, seria interessante para a ampliação do processo democrático que os mecanismos de participação popular previstos em nosso ordenamento jurídico tivessem uma aplicação mais ampla e frequente, pois tal fator aproximaria mais as pessoas do exercício da democracia participativa, o que contribuiria sobremaneira para o fortalecimento da sociedade civil.

## CONCLUSÃO

De todo o exposto, observamos que a democracia participativa é uma realidade na Constituição de 1988, ainda que tímida e mal regulamentada. A soberania popular e a democracia são fundamentos do Estado Constitucional e o povo, como detentor do poder, deve estar à frente das decisões políticas do Governo. A vontade popular é o alicerce para a

construção de um país justo e solidário. Mas para que essa seja a realidade, é necessário o fortalecimento de uma cultura democrática mais participativa, o que se obtém através da educação.

Todavia, no Brasil, infelizmente não se tem uma educação voltada para o exercício direto do poder político pelo seu genuíno titular. Talvez, por inexistir interesse de uma pequena classe social que deseja manter o poder em suas mãos a pretexto de exercê-lo em prol da sociedade.

A participação da população na tomada de decisões do Estado depende da apresentação dos instrumentos que a viabilizam. Afinal, sem conhecimento de sua existência, fica o cidadão desprovido da possibilidade de determinar os rumos do país.

Outra crítica que deve ser feita é a falta de um pressuposto para a nova realidade: a fixação de regras e procedimentos claros que respaldem a atuação dos cidadãos em todas as etapas relacionadas à sua participação política. Devem estar presentes no conhecimento da coletividade as modalidades e as formas de funcionamento dos mecanismos de atuação direta do cidadão na democracia, assim, permite-se o real exercício do poder político por quem é seu titular.

Todos os instrumentos e paradigmas que garantem a soberania popular são válidos para a construção de um Estado Democrático de Direito efetivo, onde há o respeito pleno aos direitos fundamentais. Somente assim poderão ser alcançados os objetivos enumerados no artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS:

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência Por uma Nova Hermenêutica Por uma repolitização da legitimidade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Jose Afonso da. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. *Revista do Advogado*, São Paulo, v 23, nº73, pág.94-108, nov. 2003

SLAIBI FILHO, Nagib. A Emenda Constitucional n.2/92, o plebiscito e a revisão constitucional. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v.89, nº321, pág. 89-98, jan./mar. 1993

AZUMA, João Carlos. Democracia Participativa: uma dimensão interpretativa concretizadora. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, v 17, nº68, pág.86-110, jul/set 2009

BARBOSA, Ana Paula Costa. A fundamentação do conceito de cidadania e sua aplicação no espaço público brasileiro. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v.101, nº382, pág.3-14, nov/dez 2005

AVIZU, Cristiane; SILVA Mauricio Jayme e. Democracia e Advocacy. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, v 17, nº68, pág.287-306, jul/set 2009

COELHO, João Gilberto Lucas. A democracia participativa na Constituição de 1988: os institutos de iniciativa popular, plebiscito e referendo. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. Conselho federal, Rio de Janeiro, v.19, nº 54, pág.47-73, 1989/90.

BRANDAO, Rodrigo. *As Culturas Liberal e Democrática de proteção aos Direitos Individuais No Constitucionalismo Clássico*. Uma breve Análise dos modelos britânico, francês e norte-americano. Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público, nº13, janeiro, fevereiro e março 2008. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br/rede.asp](http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp)>, acesso em 18 de junho de 2010.