



## O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO NO BRASIL: ENTRE A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE E A PARTICIPAÇÃO

Rodrigo Crepaldi Perez Capucelli<sup>1</sup>  
Rubens Beçak<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo busca descrever um breve cenário da utilização ferramentas democráticas representativas e participativas na tomada de decisões públicas, considerando a ordem constitucional vigente no Brasil, em um momento de descrédito da sociedade em relação aos seus representantes. A partir desta contextualização buscou-se traçar, a partir de uma metodologia qualitativa, uma breve explanação acerca da participação social como uma forma complementar à representação. Por fim, foram descritos os dispositivos da Constituição de 1988 que permitem alguma forma de participação popular, questionando a existência de um sistema de democracia semidireta com uma potencialidade significativa de aprimoramento democrático.

**Palavras-chave:** democracia; participação; representação; sistema eleitoral; Constituição Federal de 1988;

## DEMOCRATIC CONSTITUTIONALISM IN BRAZIL: BETWEEN THE CRISIS OF REPRESENTATION AND PARTICIPATION

**ABSTRACT:** This article aims to describe a brief scenario of using representative and participative democratic tools in public decision, considering the constitutional order in force in Brazil, at a moment of discrediting society in relation to its representative. Based on this contextualization, was drawn a brief explanation about social participation as a complementary form to the representation, from a qualitative methodology. Finally, the provisions of the 1988 Constitution that allow some form of popular participation were described, questioning the existence of a system of semi-direct democracy with a significant potential for democratic improvement.

**Keywords:** democracy; participation; representation; electoral system; Federal Constitution of 1988;

<sup>1</sup> Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP).

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Direito Constitucional e Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Associado da Universidade de São Paulo – USP - Secretário Geral da Universidade de São Paulo (2010-14). Professor Visitante na Universidad de Salamanca no Centro de Estudios Brasileños.



## 1. INTRODUÇÃO

Viver em sociedade é um comportamento natural do homem, e isso lhe obriga a agir e pensar coletivamente de forma a proporcionar a cada um dos membros um ganho individual superior do que se conseguiria vivendo isoladamente. Seja por meio de um contrato, em que os indivíduos reconhecem suas condições de igualdade e abrem mão de certos direitos individuais para a vivência pacífica em sociedade, seja por meio de uma imposição de um estado como única forma a proteger a sociedade do próprio homem<sup>3</sup>, sempre houve a busca de uma forma racional e justa de se tomar decisões coletivas – e neste ponto podemos nos valer do termo “democrática”, ainda que em um sentido estrito, como a principal qualidade da decisão a ser tomada.

A origem de uma sociedade de democrática encontra uma forte referência nas cidade-estado gregas - em especial Atenas – durante o séc. V a.C, uma vez que as decisões governamentais eram dotadas da qualidade da “democracia” por serem exercidas diretamente pelo próprio povo<sup>4</sup>. De uma forma ou de outra, a democracia foi discutida pelo decorrer dos séculos: como uma forma de regime de governo, como um ideal ou mesmo como um fim a ser alcançado. Logo, tentar limitá-la em um conceito seria aceitar a existência de um significado transcende ao tempo e ao espaço, desconsiderando as particularidades de cada sociedade e de cada época em que a democracia pode ser analisada.

Não se pretende neste trabalho desenvolver um aprofundamento do conceito de democracia através dos séculos, mas é necessário destacar dois importantes pontos: o primeiro, *temporal* - tendo como ponto chave o século XVII em que a *Paz de Vestfália*<sup>5</sup> permitiu o início da formação daquilo que entendemos como estado moderno, dando as bases estruturais do sistema internacional que até hoje se baseia na mesma concepção de soberania-estatal e estado-

---

<sup>3</sup> Em referência ao pensamento de Rosseau, Locke e Hobbes, como três grandes pensadores que partem, semelhantemente, da ideia de que a origem do Estado está em um contrato social.

<sup>4</sup> Embora se tenha como principal referência da prática da democracia direta, as decisões tomadas nas chamadas *Ágoras* limitavam-se para apenas a uma pequena parcela da sociedade ateniense: aqueles que fossem do sexo masculino, maiores de 21 anos e filho de pai ateniense, e a partir de 451 a.C. àqueles que fossem filho de pai e mãe atenienses. Esse sistema deixara de fora a grande maioria dos indivíduos que compunham a sociedade, que eram as mulheres, os escravos, os estrangeiros e os filhos de estrangeiros e/ou escravos, ainda que nascidos em Atenas (ROSSET, 2008).

<sup>5</sup> Representa os Tratados de Münster e Osnabrück, em 1648, que além de porem fim à Guerra dos Trinta Anos, “[...] inauguram uma nova lógica normativa das relações internacionais e nos assuntos internos de cada país. Os estados soberanos anulam, definitivamente, a influência da Santa Sé nos temas políticos europeus[...].” (MAGNOLI, 2012, p.65)





nação, e; o segundo *factual* - pressupondo que o crescimento populacional após a Revolução Industrial tornou a decisão coletiva ainda mais complexa.

A democracia como um fim parece então ser ofuscada pela necessidade de seu desenvolvimento como ferramenta, sendo um meio para a tomada de decisões em uma sociedade cuja população é numerosa e o território é extenso. A sociedade passa a utilizar a representação como uma forma de amenizar o problema de escala, usando a maioria como critério legitimador para atribuir a competência de tomar decisões coletivas ao representante eleito. Com isso o regime democrático se torna aquele em que o indivíduo somente tem a sua participação na decisão pública no momento em que outorga poderes ao mandatário: o voto passa a ser o principal, quando não o único, instrumento pelo qual o indivíduo inserido no estado moderno experimenta alguma forma de democracia.

No Brasil, um momento histórico relativamente recente parece exemplificar bem a exaltação da concepção ferramental da democracia - ainda que também traga cargas de um certo idealismo -: o movimento *Diretas Já*. Após um longo período de regime ditatorial as aspirações da sociedade civil brasileira em meados da década de 1980 ressoavam, em prol da democracia, o retorno da possibilidade de escolher diretamente os seus representantes. Ainda que o momento histórico tenha representado um avanço importante para o fortalecimento democrático, questiona-se, principalmente hoje, se a representação por maioria é a forma mais justa de se organizar uma sociedade para a tomada de decisões e se o voto é a ferramenta suficiente para legitimar essa estrutura.

No mesmo momento histórico, não podemos deixar de mencionar a importante elaboração da Constituição Federal de 1988. Mesmo que tenha predominantemente organizado a sociedade de forma a possibilitar o poder representativo, nossa Constituição direciona a sociedade para uma participação mais ativa através de normas orientadoras e de ferramentas de participação direta na gestão pública e nas decisões políticas dos entes federativos.

A Constituição de 1988 adota um sistema uma participação social que mistura elementos diretos e indiretos, e embora adote orientações democratizantes, após praticamente 30 anos da sua vigência vivenciamos no Brasil uma atual desconfiança de boa parte dos cidadãos em relação às instituições públicas e uma insatisfação em relação ao governo. A inevitável representatividade parece estar posta em descrédito, e ainda que a participação social tenha ganhado espaço, não é suficientemente forte para inserir ativamente o cidadão nas decisões públicas de forma a surtir transformações sociais.



## 2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A CRISE DE LEGITIMIDADE POLÍTICA

Em uma perspectiva histórica moderna, a definição de uma relação de representação pode ser analisada a partir da construção de Weber, em que autor estabelece as consequências das ações em uma relação social, uma solidária e a outra representativa (1999, p.29):

Uma relação social pode ter para os participantes, segundo sua ordem tradicional ou estatuída, a consequência de que determinadas ações: a) de cada um dos participantes se imputam a todos os demais (“companheiros solidários”) ou b) determinados participantes (“representantes”) se imputam a todos os demais (os “representados”), de modo que tanto as probabilidades quanto as consequências, para o bem ou para o mal, recaiam sobre estes últimos (grifos nossos).

Observamos a neutralidade da sistemática representativa desenhada pelo autor, de forma que ao estabelecê-la não se pode prever se do sistema decorrerão consequências positivas ou negativas, mas se atribui-se o risco de uma relação social de representação somente aos representados, uma vez que estes delegam parcela do poder de decisão àqueles que de fato não assumirão os riscos, permitindo-os a tomar as decisões como bem entenderem.

Weber também observa a possibilidade de ponderações e limitações desse poder, podendo o mesmo ser *pleno* – estar apropriado em todos os seus graus e qualidades -, *concedido* – de forma temporária ou permanentemente àquele que possui certas características -, ou *pleno poder* – que é transmitido de forma temporária ou permanente, por determinados atos dos participantes da relação social ou de terceiros. A forma como qual a sociedade se organiza em relação aos seus indivíduos é importante para a determinação do grau das ações tomadas tanto em contextos de luta armada quanto nas relações de troca pacífica (WEBER, 1999).

As limitações do poder do representante encontram fundamentação no estado democrático de direito. O império da lei, seguido do movimento constitucionalista, acaba por criar regras que concedem poderes aos representantes, mas também os limita, principalmente através de princípios fundamentados no eixo da dignidade humana. A interpretação destes princípios, diferentemente em cada sociedade e época, pendem a liberdade e outrora para a igualdade. Essa representação livre, embora constitucional também é explicada por Weber (1999, p. 195) que a entende que “que quando a apropriação do poder pelo governo de partido não é completa [...] este pode existir particularmente quando há divisão de poderes formal.”

A democracia representativa parece ter encontrado uma forma de organização da sociedade baseada no poder político que veio a calhar com a estrutura do estado moderno e com a expansão populacional. Sob este último aspecto, Stuart Mill (1983, p.49) entende que esta



forma além de melhor, seria a única possível para possibilitar a governança. O autor, mesmo compreendendo como ideal o governo em que todo o povo participe - tanto em funções complexas quanto em funções superficiais da gestão pública – desacredita que essa participação direta seria possível, exceto em pequenas comunidades.

Mesmo admitindo a complexidade do estado moderno e a impossibilidade da aplicação universal da participação direta, seria a democracia representativa a única forma de se estruturar a sociedade para a tomada de suas decisões? Mais do que isso, será possível considerar uma sociedade democrática apenas porque o cidadão periodicamente pode exercer o seu direito de voto e eleger “livremente” aqueles que irão lhe representar? Será o voto um instrumento legitimador suficiente para que o representante eleito possa caminhar por vias contrárias às aspirações da sociedade apenas em razão do seu interesse ou do seu partido?

O direcionar da sociedade a partir das tomadas de decisões por aqueles que seriam legitimados apenas por terem conseguido em algum momento o *quórum* de eleitores parece ser de facilmente desvirtuado, mesmo sob o aparato constitucional das limitações do poder do governante e das instituições. Se por um lado a democracia representativa é consubstanciada no atual sistema eleitoral por outro observamos a chamada crise de representatividade em relação aos interesses do próprio povo.

Um primeiro aspecto que se observa no Brasil é a própria insatisfação popular duradora, que rejeita os governos em exercício e que perdura por diferentes legislaturas e em todas as esferas legislativas (municípios, estados e União).

Tabela 1 - Opinião Popular sobre o Governo Presidencial (2011 – 2017)<sup>6</sup>

Momento/Presidente	Ótimo/Bom	Regular	Ruim/Péssimo
Dilma (2011)	48	39	11
Dilma (2012)	62	30	7
Dilma (2013a)	30	43	22
Dilma (2013b)	41	40	17
Dilma (2014)	42	33	24
Dilma (2015)	10	22	67
Temer (2016)	10	34	51
Temer (2017)	7	23	69

<sup>6</sup> Os números representam, em percentual, a opinião dos eleitores sobre o governo da União. Não foram expostos os percentuais relativos àqueles que não opinaram ou não sabiam responder por ser insignificativo para os fins deste trabalho.



Fonte: Instituto de Pesquisas Datafolha<sup>7</sup>

É importante o destaque das limitações da democracia representativa elucidadas por Stuart Mill, ainda que o autor tenha defendido tal forma como a única capaz de solucionar as exigências do estado social. Segundo Mill (1983, p. 50) o governo representativo tornar-se-á inconveniente quando não atendida as três condições fundamentais, em que o povo: (a) esteja disposto tê-lo; (b) esteja disposto e seja capaz de fazer o que for necessário para preservá-lo, ou; (c) esteja disposto e seja capaz de cumprir com os deveres e imposições.

As três condições citadas por Mill como essenciais ao governo representativo destacam a disposição do povo para tal sistema. Disposição esta que atualmente vem sendo cada vez mais contestada frente aos ludíbrios da sociedade, vez que a vontade do povo acaba por ser objeto de alienações e/ou se torna meramente insignificante ao representante. Sem esta não há a condição necessária para o estabelecimento do governo “pelo povo”.

Em um segundo ponto podemos questionar a (in)suficiência da legitimidade concedida ao representante por meio das regras sistema eleitoral. Se formalmente o governo foi estabelecido por regras previamente dispostas, e indiretamente aceitas pela sociedade, então há uma suficiência procedimental que permite ao representado ocupar aquela parcela de poder político. Mas por outro lado, a manutenção de sua condição de representação parece só ser legítima se as decisões políticas sejam continuamente tomadas em prol dos representados, caso contrário não se atingem materialmente os fins para qual o sistema eleitoral foi estabelecido.

Uma eventual legitimação da participação popular pelo voto, apesar de atribuir ao representante eleito uma parcela do poder de tomada de decisões, não pressupõe que esta legitimidade se mantenha de forma intocável, independentemente de suas atitudes durante o período de duração do seu mandato. Limitantes de controle *pari-passu* são essenciais para a manutenção do sistema estabelecido. Raciocínio contrário feriria a própria substância da democracia pois não se concretizaria o fim da própria vivência organizada em sociedade: os ganhos mútuos da coletividade como superior à soma dos ganhos individuais isolados.

---

<sup>7</sup> O instituto de pesquisa Datafolha publica regularmente as pesquisa de opiniões sobre o governo. Para a presente tabela foram utilizadas as últimas pesquisas de cada ano, exceto para os anos de 2013, em que dois momentos foram separados, sendo a 2013<sup>a</sup> em relação à julho de 2013 e 2013b em relação ao mês de dezembro; e 2017 utilizou-se a última pesquisa publicada, datada do mês de junho. As pesquisas podem ser encontradas no *website* do Data Folha <<http://datafolha.folha.uol.com.br>>.



A dissociação da vontade é ilustrada pela *doutrina da duplicidade* que dissocia a situação de representação em dois momentos, um do eleitor/representado substancializado pelo voto, e o outro do eleito/representante substancializado por todo o período pós-voto. Seriam estas “[...] duas vontades legítimas e distintas [...], sendo a vontade menor do eleitor, restrita à operação eleitoral, e a vontade autônoma do eleito, oriunda daquela operação” (BONAVIDES, 2006, p. 223). Nenhum problema haveria com a vontade do eleitor, mesmo se menor e adstrita ao voto, se a vontade do eleito fosse direcionada em um governo “para o povo”. Mas, muitas vezes, não é isto que acontece na prática: presencia-se um predomínio de decisões corporativas em prol de apenas uma parcela da sociedade, ou mesmo em prol apenas do próprio eleito e/ou de seu partido.

Por fim, um terceiro apontamento ao atual sistema representativo, é o de que governar democraticamente, exige uma representação que se espelhe cultural, social e economicamente nos seus representados. Um sistema representativo deveria ser o reflexo das camadas populacionais, inclusive proporcionalmente, nos órgãos governamentais que de certa forma, ditam as decisões da sociedade. Um governo só poderá ser “do povo” se tiver representantes suficientes das diversas raças e culturas espalhadas por toda a nação – afrodescendentes, indígenas, etc. – assim como representantes das diversas classes econômicas, gêneros, categorias profissionais, e outras, que possam ilustrar uma realidade institucional assemelhada a realidade local do país.

Ainda que não seja o tema central deste artigo o aprofundamento das mazelas do sistema eleitoral brasileiro, é oportuno registrar que além da crítica que se faz à própria representação, é notório que o sucesso da campanha eleitoral se relaciona principalmente com o montante de capital disponível ao candidato – e ao partido – para que se consiga alcançar as fontes midiáticas que propiciem que o candidato seja visto pelos eleitores. Muitas críticas são feitas a esse sistema, diagnosticando enormes discrepâncias entre valores de financiamento de campanhas para candidatos a um mesmo cargo em um mesmo local, a distribuição de tempos diferentes em horários eleitorais obrigatórios em relação a diferentes partidos, o corporativismo intra e inter partidos – inclusive as frequentes coligações entre partidos de posições ideológicas antagônicas – a compra de votos, etc.

Um outro aspecto questionado no sistema eleitoral brasileiro que parece contribuir para que não haja uma representação sociocultural dos eleitores é a institucionalização do sistema proporcional com lista aberta que permite que candidatos das Casas Legislativas





consigam ocupar assentos mesmo que com o número de votos inferiores a outros candidatos<sup>8</sup>. O quociente eleitoral permite o surgimento dos chamados “puxadores de voto” e com isso candidatos com pouca representação social se elegem, em uma situação em que “[...] muitos se esforçam durante a campanha para que poucos cheguem ao topo e, se de um lado se verifica um esforço cooperativo para o Partido, de outro os candidatos são concorrentes entre si.” (PINHEIRO, et al., 2013).

A crise da democracia representativa reflete nos frequentes escândalos de corrupção no meio político que, generalizada, passou a ser noticiada tanto nos municípios como nas outras esferas federativas. Uma série de investigações passaram a apontar inúmeros crimes de corrupção, envolvendo desde prefeitos de cidades interioranas até mesmo representantes de todos os poderes da União<sup>9</sup>. A situação de inconformidade da população perante a situação, agravada por uma crise financeira, ensejou uma onda de protestos populares em todo o território nacional – os protestos de Junho de 2013 – e em outras reivindicações populares, agravados por um alto índice de rejeição e desaprovação do governo. Todos esses fatos perduram até o momento desta pesquisa.

O inconformismo da população gerou a polarização de muitos ativistas com ideologias de esquerda ou de direita ao mesmo tempo em que contribuiu para o aumento da abstinência da participação política<sup>10</sup> e a falta de interesse da sociedade pela discussão de questões que envolvam assuntos públicos/políticos, em um aspecto de desesperança, pressupondo-se que a teoria democrática na sua forma representativa se tornou insuficiente para garantir os anseios da sociedade como um todo.

Mesmo assim, não se nota uma necessidade de mudanças estruturais de forma a extinguir o próprio sistema representativo já que é um sistema que, se não cooptado pelos representantes, parece capaz de ter êxito em relação ao fortalecimento da democracia. Ainda porque, a representação parece inevitável em uma sociedade complexa e com uma população numerosa em que vigora um manto constitucional estável há trinta anos, com elementos

<sup>8</sup> Ver Constituição Federal de 1988; Art. 5º da Lei no. 9.504/97; Código Eleitoral de 1965 e Lei 9096/95.

<sup>9</sup> Cita-se como exemplo a Operação Lava Jato, iniciada em meados de 2014, tida como a maior investigação de crimes de corrupção, e de desvios de verbas públicas da história do Brasil. Ainda em andamento, esta operação deflagrada pela Polícia Federal já cumpriu centenas de mandados de prisão, resultando em mais de 40 Ações Penais.

<sup>10</sup> Um exemplo da insatisfação popular pode ser notada nas recentes eleições municipais de 2016 cujas abstenções chegaram a 32,5% do eleitorado, conforme disposto no Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-do-pais.html>>. Acesso em 08 de agosto de 2017.





suficientes para o fortalecimento da participação popular de forma a intensificar a democracia participativa na construção de um sistema misto, o que será analisado adiante.

### **3. A COMPLEMENTARIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Nem toda crítica à democracia representativa encontraria como solução os elementos da democracia participativa. Não podemos entender nem que a democracia representativa é um estágio primário da democracia dita como “participativa”, nem que ambas são formas opostas e incomunicáveis.

Na atual modernidade não parece defensável o predomínio das situações de representatividade como forma única de legitimação da tomada de decisão política - não que o sistema representativo de governo seja em si uma situação prejudicial, aliás, pelo contrário, a sua permanência torna-se tão necessária para a democracia participativa quanto esta àquele. Se por um lado podemos tentar aprimorar a democracia por meio de uma sofisticação do método representativo, por outro também podemos mesclá-la com a democracia participativa.

A categorização dual como participativa/representativa - ou direta/indireta - da democracia acaba por ser uma preocupação muito mais acadêmica do que prática, observa-se que tais categorias se referem muito mais ao procedimento do que aos objetivos democráticos: lidam muito mais como ferramentas para a persecução do objetivo do que com o objetivo em si.

Em algum nível haverá representação. O modelo participativo não propõe a superação da representação política mas busca encontrar espaços para a realização da deliberação pública visando influenciar e qualificar as decisões a serem processadas no sistema político.

Uma democracia participativa se constituiria de uma participação pelo indivíduo que fosse o mais universal, direta e abrangente possível, utilizando-se de uma série de mecanismos que buscassem a ampliação do espaço de cooperação e deliberação social de forma a decidir – ou ao menos ser capaz de influenciar – quais os caminhos que a sociedade irá tomar e as regras as quais a mesma se insere.

A participação popular nas políticas públicas pode ser concretizada com algum nível de representação, não é necessária a total supressão de um governo representativo. A representação, na verdade, pode ser chamada de uma forma indireta de participação: José Afonso da Silva (2004, p. 141) assinala que “[...] as primeiras manifestações da democracia





participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituição de participação indireta”.

Ao colocarmos nos extremos de uma reta a democracia representativa e a democracia participativa – ou a participação direta e participação indireta – assumimos que em qualquer ponto fora das extremidades é um sistema semidireto. Na verdade, essa ilustração, ainda que útil para a visualização conceitual, pouco contribui para a caracterização de fato do que seja uma democracia semidireta, já que torna o seu conceito extremamente abrangente. O que se quer é analisar a intensidade da participação na atual Constituição de 1988.

Norberto Bobbio (1987, p. 459) entende a democracia semidireta como uma forma que possibilita um sistema mais bem-sucedido frente a uma unicidade de democracia representativa ou participativa, justamente por permitir um equilíbrio operacional entre a representação política e a soberania popular direta. Já Paulo Bonavides também menciona um caráter equilibrante (2006, p. 275) que possibilitaria a limitação de uma alienação política da vontade popular, em que “[...] a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública.”.

De fato, algumas ferramentas que tomamos como essencialmente ligadas à participação direta encontram, na sua aplicação, alguma forma de representação: o orçamento participativo, por exemplo, por mais que propagado como um *empowerment* do cidadão como o responsável pela decisão da alocação de recursos financeiros do ente federativo, acaba por ter na sua aplicação uma necessidade de estruturar e organizar os participantes em uma série de instituições internas em que, em algum momento, há a necessidade de eleição de conselheiros ou representantes regionais para que o processo de deliberação seja concretizado.

Há outros muitos mecanismos participativos previstos na Constituição Federal de 1.988, inclusive boa parte já complementados por normas infra constitucionais, capazes de aprimorar a democracia pela participatividade. A manutenção do sistema eleitoral ainda baseado na representação não parece ser um empecilho para a concretização da participação social pois a aplicação efetiva dos dois sistemas ainda não foi, de fato, implementada de forma incisiva que permitisse diagnosticar uma necessidade essencial da mudança na Constituinte. Com base neste raciocínio, parece muito mais proveitosa a busca pela concretização dos mandamentos constitucionais já existentes à pensar em qualquer mudança radical.



#### **4. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A Constituição de 1988 trouxe uma série de elementos que não se restringem à participação do cidadão apenas como eleitor, mas colocam à sua disposição uma série de mecanismos que direta ou indiretamente o aproximam do procedimento deliberativo e decisório em todos os três poderes, além de prever condições de fiscalizar e acompanhar os atos governamentais e administrativos.

As diversas formas instrumentais presentes na nossa Constituição podem ser identificadas nos muitos dispositivos que trazem a participação popular. Muitas normas constitucionais expressamente mencionam algum tipo de participação – direta e indireta -, deliberação ou acompanhamento do indivíduo/sociedade nas decisões políticas ou administrativas.

Podemos categorizá-los, como sendo os de representação aqueles dispostos: (a) nos Capítulos IV e V do Título II (exceto os incisos I, II e III do artigo 14) que preveem os direitos políticos, as regras e as condições de elegibilidade ativa e passiva, as condições de cassação de direitos políticos e também as condições de criação e funcionamento dos partidos políticos; (b) no artigo 29, que estabelecem a organização político-administrativa do município; (c) no artigo 32, que analogicamente ao artigo 29 tratam sobre o Distrito Federal; (d) na Seção I do Capítulo I do Título IV que tratam sobre a organização do poder legislativo no Congresso Nacional estabelecendo a duração das legislaturas e o sistema proporcional de eleição; e, (e) na Seção VI do Capítulo III do Título IV que tratam da organização da Justiça Eleitoral.

Os dispositivos acima mencionados são complementados por normas infraconstitucionais, quais se destacam o código eleitoral (Lei nº 4737/65), a Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90), a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), a Lei de Eleições (nº 9.504/97) e por resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, decretos e outros instrumentos.

Os dispositivos categorizados como clássicos do sistema de democracia direta são aqueles constantes no artigo 14, incisos I, II e II<sup>11</sup>, que preveem o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular<sup>12</sup>. Tais instrumentos são normas originárias da Constituição de 1988 e possuem exemplos de sua concretização. Em praticamente 30 anos de vigência da atual

<sup>11</sup> Os artigos 27, § 4º; 29, XIII, preveem a possibilidade de leis estaduais e municipais a partir de plebiscitos regionais. O princípio da simetria, por sua vez, pode ser interpretado de forma a possibilitar o plebiscito e o referendo em estados e municípios.





Constituição, quatro leis de iniciativa popular foram editadas sendo elas: (a) a Lei 8.930/1994 que, resumidamente, incluiu o crime de homicídio qualificado no código penal; (b) a Lei 9.840/1999 que modificava a Lei 9.504/97 e o código eleitoral (Lei nº 4.737/65) visando a coibição do crime de compra de votos; a Lei nº 11.124/2005 que criou um sistema de acesso da população de menor renda à terra urbanizada, e; (d) a Lei Complementar nº 135/2010, a chamada “Lei da Ficha Limpa”.

A iniciativa popular foi posteriormente regulamentada por meio da Lei nº 9.709/38, que trouxe alguns requisitos para a implementação, assim como foi criada a Comissão Permanente de Legislação Participativa, pela Câmara dos Deputados, responsável por receber as iniciativas populares.

Plebiscitos e referendos em âmbito nacional aconteceram uma única vez para cada uma das categorias: em 1993 o plebiscito já previsto originariamente na Constituição previa a necessidade de se deliberar acerca da manutenção do presidencialismo ou pela mudança do sistema de governo para parlamentarismo; e em 2005 tivemos o único referendo de alcance nacional com vistas à aprovação ou não do disposto no art. 35 da Lei nº 10.826, de 23 de dezembro de 2003 (estatuto do desarmamento).

O sistema constitucional descrito até então configura uma forma predominantemente de participação popular indireta, encabeçada por um sistema representativo, com uma abertura para participação popular por meio de três mecanismos: (a) o da iniciativa popular como uma possibilidade de mobilização da população para a edição de lei; (b) o do referendo como uma forma de consulta *a posteriori* sobre a manutenção de uma norma no arcabouço jurídico e; (c) o do plebiscito como uma forma de consulta prévia à população sobre a introdução/modificação de uma norma.

Por fim, outros de dispositivos constitucionais sobre participação popular são aqueles que dispõem sobre a inclusão do indivíduo das mais diversas formas na gestão pública/política do estado. Em todos os três poderes há diferentes ferramentas que podem aproximar o indivíduo da decisão coletiva, algumas de forma mais direta, outras de formas mais deliberativa, alguns deles estão listados na tabela abaixo.



## O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO NO BRASIL: ENTRE A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE E A PARTICIPAÇÃO

Tabela 2– Outros instrumentos participativos previstos na CF de 1988

Dispositivo Constitucional	Instrumento de Participação
Art. 5º, XXXIII	Direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular
Art. 5º, XXXIV, “a”	Direito de petição aos Poderes Públicos
Art. 5º, XXXVIII, caput	Júri (participação da sociedade no Judiciário)
Art. 5º, LXXIII	Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular
Art. 10º	Assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação
Art. 18, § 3º e 4º	Impõe o plebiscito como forma de aprovação popular para a formação de novos estados, assim como para municípios.
Art. 29, XII	Permite a cooperação das associações representativas no planejamento municipal
Art. 37, §3º, I, II e III	Prevê que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, especialmente quanto: (a) prestação dos serviços públicos em geral; (b) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo; (c) representação contra o exercício negligente ou abusivo em funções na administração pública
Art. 58, §2º, II e IV:	Prevê a criação de comissões nas casas do Congresso Nacional, que assegurarão a realização de audiências públicas com a sociedade civil e receberão petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa perante o Tribunal de Contas da União
Art. 74, §2º	Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União
Art. 89, VII:	Prevê o Conselho da República, com a composição de seis cidadãos
Art. 103-b, XIII:	Prevê o Conselho Nacional de Justiça com a participação de dois cidadãos
Art. 130-A, VI	Prevê o Conselho Nacional do Ministério Público com a participação de dois cidadãos
Art. 130-A, §5º	Prevê a criação de ouvidorias no Ministério Público para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado
Art. 194, Parágrafo único, VII,	Impõe à seguridade social um caráter democrático e descentralizado da administração mediante gestão quatripartite
Art. 198, III.	Prevê a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde



<b>Art. 204, II</b>	Prevê a participação da população nas ações governamentais da assistência social
<b>Art. 205</b>	Prevê a necessidade de colaboração da sociedade para as políticas educacionais
<b>Art. 206. VI</b>	Prevê a gestão democrática do ensino público
<b>Art. 225</b>	Atribuiu o meio ambiente a um direito e à sua manutenção um dever da coletividade
<b>Art. 227, §1º</b>	Impõe a sociedade, e outros, o dever de assegurar direitos à criança e ao adolescente, prevendo a participação de entidades não-governamentais nos programas promovidos pelo Estado

Fonte: Constituição Federal de 1988

Alguns instrumentos participativos estão diretamente previstos como direitos fundamentais. O direito de petição e o direito de solicitar e receber informações dos órgãos públicos ampliam a participação da sociedade na gestão pública de forma a considerá-la essencial para a transparência e para o direito à informação. A interação e entre o cidadão e o representante parece não mais poder restringir-se ao voto, aliás os dispositivos do artigo 5º, XXXIII e XXXIV criam um enorme potencial enorme de controle social e de deliberação entre a sociedade e a administração pública, posteriormente fortalecidos por normativas infraconstitucionais como as Lei 12.527/2011 e a Lei Complementar nº 101/2000 e suas modificações.

O artigo 5º da Constituição Federal, inclusive, é considerado pelos doutrinadores sendo como norma de eficácia plena de aplicabilidade imediata - como necessidade da transparência (inciso XXXIII) e o direito de petição pelo cidadão, evitando qualquer forma de abuso de poder (inciso XXXIV).

É também interessante a previsão da obrigatoriedade das formas clássicas de participação direta (plebiscito e referendo) como condição *sine qua non* para a incorporação, subdivisão, desmembramento ou anexação dos estados (art. 18, §3º) e de municípios (§4º), o que difere essencialmente da sua previsão no artigo 14, I, uma vez que torna a ferramenta participativa como um requisito para a deliberação da matéria.

Há ainda formas de participação popular com o cidadão como como sujeito ativo da atividade processual diretamente visando o bem comum, que é o caso da possibilidade do ingresso da *ação popular* (art. 5º, inciso LXXIII), que acaba por se tornar uma ferramenta jurisdicional análoga à competência do Ministério Público.



Inúmeras outras formas de participação são mencionadas, como, por exemplo, a participação em conselhos, a deliberação como pré-requisito para alterações de demarcações de regiões como municípios e estados, as diversas formas de controle do cidadão e sua comunicação direta para representação em órgãos de controle como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, etc.

Mas as mais extensas previsões são as de participação social no âmbito do poder executivo: não bastaria apenas a Constituição impor à gestão pública os deveres de arcar com os direitos sociais do artigo 6º - saúde, educação, moradia, etc. - mas também deveria incorporar o cidadão ao processo de tomada de decisões, principalmente nas áreas em que se relacionam com a administração das estruturas públicas que subsidiam tais interesses. Como exemplo, temos: a necessidade da efetiva participação do trabalhador rural na política agrícola (art. 187); a gestão quadripartite da seguridade social (art. 194); a participação social nos serviços públicos de saúde (art. 198, III); a participação da população nas decisões da assistência social (art. 204); a gestão democrática e a participação da sociedade nas áreas da educação (art. 205 e 206); a aproximação do estado com a entidade da família - impondo a todos responsabilidades e deveres em relação àqueles que mais precisariam (art. 227).

Influenciando fortemente o executivo, leis infraconstitucionais trouxeram a necessidade da criação de conselhos municipais como o da saúde e o da assistência social, e também, principalmente em âmbito municipal, a participação do cidadão como pré-requisito para a gestão orçamentária das áreas que lhe são afins, o que confere algum grau a mais de legitimidade para a decisão do gestor público.

Todos os dispositivos listados, principalmente quando analisados sob a ótica dos princípios da força normativa da constituição e da máxima efetividade da norma, possibilitam a participação da sociedade civil de uma forma ampla e efetiva. Porém, para além da disposição do povo, a concretização deste modelo ainda carece de um novo olhar do representante político e da administração pública como principais intermediários e agentes de mudanças.



## 5. CONCLUSÃO

Lincoln parece ter resumido bem o conceito de democracia: no famoso *Discurso de Gettysburg*<sup>13</sup> condensou-o em uma frase ao mencionar que a “democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Para cada advérbio mencionado é possível um apontamento crítico da atualidade brasileira assim como a enumeração da sua solução. Um governo “do povo” deve ser um governo cujos níveis de representação em uma sociedade complexa e numerosa atendam as particularidades da população de maneira que o conjunto dos representantes espelhe a diversidade cultural, social e econômica dos representados. Já o governo “pelo o povo” deve atender os requisitos mínimos para a estruturação de uma inevitável representação, e dentre elas a insatisfação popular é um termômetro que medirá se a sociedade está ou não disposta àquele governo. Disposição esta essencial para uma governança representativa, como defendeu Stuart Mill. Por fim, o governo “para o povo” não pode ser cooptado pelos interesses do representante e dos seus grupos políticos já que o instrumento do mandato, instrumentalizado hoje pelo voto, só detém legitimidade se não houver dissociação entre as vontades de ambos.

A democracia em uma sociedade moderna - numerosa, pulverizada e complexa - não parece mais capaz de ficar adstrita às formas convencionais da democracia representativa, e, ainda que esta seja inevitável, a sua ponderação com formas de inclusão da sociedade civil de forma a propiciar ao indivíduo uma participação direta nas decisões que são públicas, coletivas, parece ser um caminho complementar que fortalece a democracia.

É salutar que se apresente como positiva a participatividade, mas sem a pretensão de excluir a representação, aliás, as formas de exercício de democracia são mais proveitosas se exercidas conjuntamente. A participação social parece ter muito mais a adicionar às lacunas da democracia a pretender preencher espaços já ocupados pela representação política. A representação é uma necessidade objetiva em uma sociedade populosa e plural de forma a possibilitar certas tomadas de decisão em conjunto, e a participação é um anseio popular, ainda que muitas vezes não aflorado, por exercer individual ou coletivamente parcela da soberania a que se atribui ao povo.

Atualmente, democracia parece significar mais do que apenas a legitimação ou a representatividade, e tem sido, em alguns locais, motivação suficiente para a ampliação da participação social na gestão pública. Neste sentido, a dualidade

---

<sup>13</sup> Proferido na cerimônia de dedicação do Cemitério Nacional de Gettysburg, na tarde do dia 19 de novembro de 1863, quatro meses depois da vitória na batalha de Gettysburg, decisiva para o resultado da Guerra de Secessão.





representatividade/participação mostra que tais termos não necessariamente devem ser opostos, mas ao invés, podem ser complementares, somando-se a parcela de democracia que transparece através da representatividade e aquela parcela que só pode ser suprida pela participação social.

Muito embora o Brasil passe por um período de desprestígio eleitoral, o reflexo de abstenção nas urnas pode significar um anseio da população pela participação direta nas tomadas de decisões políticas, que se mostraram presentes em grande quantidade na Constituição atual. A potencialidade de tais dispositivos é incontroversa, e sua previsão constitucional expressa dispõe à sociedade uma série de mecanismos que devem ser colocados em prática, antes mesmo de se pretender uma grande alteração constitucional, pois já dispomos de um caminho para o aprimoramento da democracia.

### 6. REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 1987, p. 459

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.  
BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 de agosto de 2017

BRASIL. Lei nº 8930, de 06 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos. *Diário Oficial da União*, 7 set. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8930.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm)>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

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. *Diário Oficial da União*, 19 nov. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei nº 9840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 29 set. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm)>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm)>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS



e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, 17 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 5 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 138, de 29 de dezembro de 2010. Altera a Lei Complementar nº 87, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. *Diário Oficial da União*, 30 dez, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp138.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp138.htm)>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

CARAM, Bernardo. Abstencões, votos brancos e nulos, somam 32,5% do eleitorado do país. Portal G1 de Notícias. 31 de out. 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-do-pais.html> Acesso em 14 de agosto de 2017.

DATAFOLHA. Avaliação Pública. *Instituto de Pesquisa Datafolha*. Opinião Pública. Disponível em <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>> Acesso em 09 de agosto de 2017.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Volume I. Tradução: Flávio Beno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. Democracia Representativa e Crise de Legitimidade: o potencial da subsidiariedade no fortalecimento da democracia administrativa. Santa Catarina. XIII Seminário Internacional – Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2016. Disponível em <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/15854>> Acesso em 18 de dezembro de 2016.

MAGNOLI, D. et. al. (Org.). História da Paz: os tratados que desenharam o planeta. 2. ed. São Paulo. Contexto, 2012. Vários autores.

MACEDO. Paulo Sérgio Novais de. Democracia Participativa na Constituição Brasileira. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 45. n. 178. Abr./jun. 2008

MILL, John Stuart. O governo representativo. 2.ed. São Paulo. Ibrasa, 1983



MOTA, A. V. L.; BLIACHERIENE, A. C. Análise das variáveis recorrentes para o êxito do Orçamento Participativo e desenvolvimento do município. *Revista Espaço Acadêmico (UEM)*, v. 11, p. 88-94, 2012)

PINHEIRO et. al. A falácia da democracia ou quando a maioria é apenas uma minoria. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*. Rio de Janeiro. v. 7, n. 1, jan./mar. 2013, p. 50-75. Disponível em <<http://www.uff.br/pae/index.php/pca/article/view/217/174>> Acesso em 10 de agosto de 2017.

ROSSET, Luciano. A Democracia Ateniense: filha de sua história, filha de sua época. *Revista Cultura Teológica*. v.16, n. 54. *Jul/Set 2008*. Pg. 183-207. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/culturateo/article/viewFile/15535/11601>>. Acesso em 10 de agosto de 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira. 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004

WEBER. Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão Técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. P. 29.